

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

Poslovni broj: UsII-261/17-8

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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i mr. sc. Mirjane Juričić, članova vijeća, te više sudske savjetnice Jadranke Jelić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatska banka 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 7. prosinca 2017.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/17-01/141, urbroj: 401-01/04-17-6 od 24. kolovoza 2017.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 02/2017 od 28. veljače 2017. (točka I. izreke rješenja), odobrava se H. Š., pravo na pristup preslici popisa svih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u 2014., 2015. i 2016. godini (točka II. izreke rješenja), te je naloženo Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki II. izreke rješenja (točka III. izreke rješenja).

Tužitelj u tužbi osporava rješenje tuženika te u bitnome ističe kako je osnovan Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“ 138/06., 25/13.) kao posebna financijska institucija, odnosno kao razvojna i izvozna banka s ciljem poticaja razvoja hrvatskog gospodarstva, međutim, izričitom odredbom članka 4. navedenog Zakona jasno se i precizno navodi kako je HBOR osnovan posebnim zakonom te je Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak *lex specialis*. Navodi da se donošenjem Zakona o kreditnim institucijama (dalje: ZOKI) na poslovanje tužitelja primjenjuju i odredbe ZOKI-a o bankovnoj tajni. Smatra da je tuženik, kao prvo, u odnosu na postavljeni zahtjev trebao primijeniti Zakon o HBOR-u, koji kao *lex specialis* ima prednost u primjeni u odnosu na Zakona o pravu na pristup informacijama-dalje ZPPI, a pogotovo u odnosu na članak 16. stavak 3. ZPPI-a koji je zbog nedostataka definicije javnih sredstava podložen različitom tumačenju, a što još više umanjuje njegovu snagu u odnosu na izričite odredbe Zakona o HBOR-u. Navodi da je tuženik uzeo u obzir samo pojedine odredbe Zakona o HBOR-u (navodi tuženika svode se samo na članak 5., 8. i članak 10. stavka 5.) koje se odnose na to da je HBOR u vlasništvu

RH, da se temeljni kapital uplaćuje iz proračuna, da Republika Hrvatska jamči za obveze HBOR-a, te da HBOR primjenjuje propise o državnim potporama, kako bi njima pokušao opravdati primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-a na HBOR. Tužitelj navodi da je točno da je HBOR osnovala Republika Hrvatska koja uplaćuje temeljni kapital iz državnog proračuna i jamči za obveze HBOR-a, te da se određena sredstava vezana uz potpore vraćaju HBOR-u, sukladno članku 12. stavka 3. Zakona o HBOR-u, no to samo svjedoči o prvenstvenoj primjeni Zakona o HBOR-u u odnosu na ostale propise u praksi. Ističe da niti objava podatka iz Godišnjeg izvješća Ministarstva financija o državnim potporama za 2014. godinu objavljenog na Internet stranicama Vlade Republike Hrvatske nije relevantan dokaz o navodima i zaključcima tuženika. Podaci iz navedenog godišnjeg izvješća Ministarstva financija su samo podaci o plasmanima danim uz potpore, a ne o svim odobrenim kreditima HBOR-a koji se ne objavljuju, odnosno, isti su samo aregirani podaci kakve HBOR redovito i sam dostavlja svim podnositeljima zahtjeva za informacije te ih i sam objavljuje u svojim godišnjim izvješćima budući je takva objava dopuštena i sukladna svim propisima. Ističe da i sam Ustav Republike Hrvatske istovremeno postavlja granice dostave informacije te navedeno pravo nije apsolutno i jedino pravo koje se štiti Ustavom Republike Hrvatske, ono je samo jedno od zaštićenih osobnih i političkih sloboda i prava, koje je, međutim moguće ograničiti, a u članku 38. stavka 4. jasno je određeno kako ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem, a propisuju se zakonom, što je u konkretnom slučaju ograničeno ZOKI-em. U pogledu navoda tuženika o potrebnim kontrolama HBOR-ovog poslovanja, ističe kako je to regulirano samim Zakonom o HBOR-u i to njegovim člankom 22. na način da reviziju financijskih izvješća obavljaju revizorska društva koja za svaku poslovnu godinu izabire Nadzorni odbor. Za reviziju poslovanja i financijskih izvještaja HBOR-a nadležna je državna revizija, a Republika Hrvatska, pored imenovanih poslovnih revizija, putem državne revizije, nadzornog odbora, te u konačnici Hrvatskog sabora kontrolira poslovanje i financijska izvješća HBOR-a, a osim toga godišnja financijska izvješća za svaku poslovnu godinu redovito se objavljuju te su dostupna cjelokupnoj javnosti.

Tužitelj nadalje navodi da je za njega poštivanje bankovne tajne obvezno bez obzira na činjenicu što se (dijelom) financira iz državnog proračuna, a isto je također izrijekom određeno drugim zakonom. Tužitelj ukazuje na Zakon o financijskom osiguranju ("Narodne novine" 77/07. i 59/12.) te navodi da je očito da svi subjekti financijskog tržišta, prilikom ugovaranja određenih instrumenata financijskog osiguranja, kao uvjet valjanosti tog posla, moraju dobiti navedene suglasnosti za priopćavanje podataka koji su sukladno ZOKI-u zaštićeni bankovnom tajnom. Iz tog je, nadalje očito, da je osim Zakona o HBOR-u i sukladno izričitim odredbama Zakona o financijskom osiguranju u obvezi se pridržavati propisa o bankovnoj tajni. Bez obzira na pravnu prazninu u ZPPI-u, u pogledu definicije javnih sredstava, postoji zakon koji suprotno mišljenju tuženika jasno uređuje zaštitu tajnih podataka čak i u slučajevima financiranja javnih sredstava, a radi se o Zakonu o transparentnosti tokova javnih sredstava ("Narodne novine" 72/13., 47/14. dalje: ZTTJS) kojim je u pravni sustav Republike Hrvatske preuzeta Direktiva Europske komisije 2006/111/EŽ od 6. studenoga 2016. Tuženik je, s obzirom na navedenu prazninu iz ZPPI-a, ako je imao eventualnih dvojbi u vezi primjene relevantnih odredbi Zakona o HBOR-u i odredbe članka 156. ZOKI-a o bankovnoj tajni, trebao uzeti u obzir jasne odredbe ZTTJS-a prema kojima čak i u slučaju financiranja poduzetnika javnim sredstvima ti poduzetnici imaju pravo na oznaku zaštite tajnosti traženih podataka. Iz istih očito proizlazi, a vezano uz raspolaganje javnim sredstvima od strane navedenih poduzetnika da nema automatizma u dostavljanju tajnih podataka. Naglašava da se ZTTJS odnosi samo na pojedine poduzetnike te samo njima određuje i može odrediti zaštitu tajnosti podataka, a kako krug poduzetnika koje HBOR kredita prelazi krug poduzetnika iz ZTTJS-a odnosno nije ograničen na određene (javne) poduzetnike iz ZTTJS, tim više onda i privatni poduzetnici (dakle i oni u kojima državna nema vlasništvo niti su poduzetnici s posebnim ovlastima)

očito trebaju imati pravo na zaštitu podataka koji su bankovna tajna. Tužitelj navodi i primjer Europske investicijske banke (dalje: EIB) koja s jedne strane kao tijelo Europske unije, a s druge strane financijska institucija, provodeći transparentnu politiku u odnosu na dokumente kojima raspolaže, u obvezi poštivati profesionalnu tajnu, odnosno, EIB primjenjuje uobičajene bankovne standarde te ne otkriva podatke koji su bankovna tajna. Tužitelj pojašnjava kako njegov prvenstveni cilj nije stjecanje dobiti, a sve djelatnosti obavlja, između ostalog, odobravanjem kredita i izdavanjem bankovnih jamstava te također kao i EIB u dnevnom poslovanju primjenjuje bankovne standarde i propise što se izravno propisuje člankom 11. stavka 3. i 4. Zakona o HBOR-u pa smatra da sud treba primijeniti odredbe Europskog prava na koje se poziva u tužbi.

Tužitelj nadalje smatra da je tuženik povrijedio odredbu članka 120. u vezi članka 98. Zakona o općem upravnom postupku kao i odredbu članka 30. stavka 2. i članka 51. stavka 2. navedenog Zakona jer nije ocijenio sve navode žalitelja. U odnosu na pozivanje tuženika na presudu ovoga Suda poslovni broj: UsII-101/15 od 2. rujna 2015., ističe da je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti navedene presude očito zauzimajući stav da postoji dovoljno osnova u prilog istaknutim navodima. Zaključno navodi da tuženik pogrešno smatra da bi se samo zbog činjenice da se financira (djelom) javnim sredstvima na njega u pogledu pristupa informacijama imao primijeniti članak 16. stavka 3. ZPPI-a, a to zbog ograničenja iz Zakona na koje se pozvao. Tužitelj moli dostavu odgovora na tužbu tuženiku radi očitovanja i predlaže zakazivanje rasprave, a iz svih navedenih razloga predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika, a podredno u slučaju da sud ne odluči u ovoj upravnoj stvari na navedeni način, predlaže donošenje presude kojom će usvojiti tužbeni zahtjev tužitelja i poništiti u cijelosti rješenje tuženika te predmet vratiti tuženiku na ponovno odlučivanje s tim da tuženik pravilno utvrdi činjenično stanje i pravilno primjeni materijalno pravo.

Tuženik u tužbi ostaje kod osporenog rješenja i u bitnome ističe kako je neosnovan navod tužitelja da je rješenje nerazumljivo i kontradiktorno pa stoga i nezakonito. Tuženik obrazlaže kako se Zakon o HBOR-u, a pogotovo ZOKI, ne može u konkretnom slučaju uzeti kao *lex specialis* obzirom da bi se pravno načelo (*lex specialis derota legi generali*) moglo primijeniti jedino kada u materijalnopravnim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne. S obzirom na to da navedeno izuzeće postoji u članku 15. stavka 2. točki 2. Zakona o pravu na pristup informacijama razvidno je kako ne postoji sukob između propisa niti sukob između pravnih načela jer Zakon o pravu na pristup informacijama uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa koje je razrađeno Zakonom o kreditnim institucijama, uz obvezno provođenje testa razmjernosti javnog interesa, ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Navodi da nije istinita tužiteljeva tvrdnja kako očito ne postoji izuzetak od primjene bankovne tajne jer je člankom 157. stavka 3. točka 25. Zakona o kreditnim institucijama propisano kako se obveza kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu ne odnosi u slučaju kada je to propisano drugim zakonima. Drugi zakon je u ovom slučaju Zakon o pravu na pristup informacijama koji u članku 16. stavka 3. predviđa dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, a tužitelj nesporno raspolaže javnim sredstvima.

Tuženik navodi kako ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima, odnosno da ne postoje pravna praznina u pogledu definicije „javna sredstva“ s obzirom na to da tužitelj raspolaže proračunskim sredstvima koja su nedvojbeno javna sredstva, a odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava ni na koji način ne mogu utjecati na odredbu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama prvenstveno zbog svoje općenitosti, specifičnosti konteksta dostave određenih podataka Ministarstvu financija, ali i usklađivanju s Direktivom u kojoj se spominje mogućnost čuvanja poslovne tajne. Smatra da je neosnovano pozivanje tužitelja na pravo Europske unije te izjednačavanje s pozicijom Europske investicijske

banke, budući se radi o dvije potpuno drugačije institucije na koje se primjenjuje različiti propisi – drugim riječima tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti koje je obvezno primjenjivati odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, koje raspolaže javnim sredstvima i koje u tom slučaju obvezno postupati sukladno odredbi članka 16. stavka 3. navedenog Zakona. Nadalje navodi kako je tvrdnja tužitelja da nije ocijenio sve navode žalbe žalitelja (ovdje zainteresirane osobe) u ovom slučaju ne primjenjiva, budući je tuženik uvažio žaliteljevu žalbu, a osim toga žalitelj je ima pravo pokrenuti upravni spor ako je smatrao da je bilo potrebno ocijeniti sve njegove navode. U odnosu na navode tužbe, da nije uzeo u obzir zakonsko ograničenje iz članka 15. stavka 3. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ističe da je osporeno rješenje doneseno primjenom članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama jer se u konkretnom slučaju radi o raspolaganju javnim sredstvima iz kojeg razloga nije potrebno razmatrati zakonsko ograničenje iz članka 15. stavka 3. točke 1. Zakona. Predlaže da se odbije žalba i potvrdi drugostupanjsko rješenje tuženika.

Zainteresirana osoba u odgovoru na žalbu u bitnom ističe da suprotno navodima iz opširne tužbe, tuženik u smislu ZOKI-a nije kreditna institucija već posebna pravna osoba koja je ustrojena temeljem Zakona o HBOR-u, a informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja postupka testa razmjernosti.

U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima, odgovor tuženika i zainteresirane osobe dostavljen je tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovana.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama postavljenog tužbenog zahtjeva sud je razmotrio sva pravna i činjenična pitanja, kao i dokaze na kojima je utemeljeno osporeno rješenje, nakon čega je ocijenio da tuženik osporenim rješenjem nije povrijedio zakon na štetu tužitelja.

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je H. Š., ovdje zainteresirana osoba, zahtjevom za pristup informacijama od 1. veljače 2017. tražio dostavu popisa svih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2016.

Tužitelj je rješenjem broj: 02/2017 od 28. veljače 2017. odbio zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama temeljem članka 23. stavka 5. točke 2. ("Narodne novine" 25/13., 85/15. – dalje: ZPPI) u vezi sa člankom 15. stavka 2. točka 2. ZPPI-a jer navedene informacije predstavljaju bankovnu tajnu, odnosno temeljem članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-a, obzirom da bi se dostavom traženih informacija onemogućilo učinkovito vođenje sudskog postupka koji se vodi po tužbi zainteresirane osobe protiv tužitelja.

Ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je poništio navedeno rješenje te je odobrio zainteresiranoj osobi pravo na pristup informacijama.

Prema odredbi članka 6. ZPPI-a propisano je da su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovog Zakona. Člankom 15. stavkom 2. točkom 2. navedenog Zakona propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno Zakonu.

Prema odredbi članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-a propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne.

Prema odredbi članka 16. stavka 1. ZPPI-a, tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. i 4. ovoga Zakona, dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovoga Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenje odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da kod provođenja testa razmjernosti

i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2., 3. i 4. Zakona, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.

Prema odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja postupka iz stavka 1. navedenog članka osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

S obzirom na sadržaj predmetne informacije koju je zatražila zainteresirana osoba te imajući u vidu položaj i cilj Hrvatske banke za obnovu i razvoj sukladno Zakonu o Hrvatskoj banci za obnovu i razvoj ovaj Sud nije imao razloga ocijeniti nezakonitim osporeno rješenje tuženika kojim je poništeno rješenje tužitelja, a kojim rješenjem je zainteresiranoj osobi uskraćeno pravo na informaciju, te je tuženik dao valjano obrazloženje za svoju odluku u skladu s odredbom članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" 47/09.).

Tuženik je nakon izvršenog uvid u prikaz poslovanja tužitelja iz njegovih financijskih izvješća te izvješća drugih institucija utvrdio da je tužitelju iz državnog proračuna u 2015. godini u osnivački kapital uplaćeno 32,9 milijuna iz čega proizlazi da se ne radi o malim sredstvima koja se dodjeljuju tužitelju. Kako je nesporno da sredstva iz državnog proračuna spadaju u javna sredstva to osnovano tuženika smatra da je kontrola korištenja sredstava iz državnog proračuna u interesu svih građana te zainteresirana osoba kao i svaka druga ima pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava koje bi radi transparentnosti rada javne vlasti trebale biti dostupne što u konačnici dovodi do toga da se novac iz državnog proračuna koristi za javno dobro.

Prigovor tužitelja da se na njega ne primjenjuje odredba članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama što povezuje s nepostojanjem zakonske definicije „javnih sredstava“ nije osnovan. Naime, Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava uređuje se transparentnost financijskih odnosa između tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i javnih poduzetnika odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima. Tužitelj kao razvojna i izvozna banka u 100-postotnom vlasništvu Republike Hrvatske osnovan je sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva, a njegov položaj, poslove, vlasništvo, ovlaštenja i ustroj kao posebne financijske institucije uređuje Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“ 138/06. i 25/13.). Među ostalim, tim Zakonom je propisano da temeljni kapital tužitelja uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna i da Republika Hrvatska jamči za obveze tužitelja bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Nadalje, propisano je da djelatnost i poslove iz članka 10. Zakona o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak tužitelj obavlja sukladno propisima o državnim potporama, u članku 7. Zakona o državnim potporama („Narodne novine“ 47/14.) propisano je da Vlada Republike Hrvatske oblikuje politiku državnih potpora Republike Hrvatske određujući njome prioritete ciljeve i svrhu učinkovitog korištenja sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske.

Stoga pravilno tuženik smatra da sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske spadaju u javna sredstva i da se na tužitelja, kako tijela javne vlasti u takvim slučajevima primjenjuju odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a iz kojeg razloga tužitelj nije bio dužan provoditi test razmjernosti i javnog interesa. Slijedom navedenog ne može se ocijeniti osnovanim navod tužitelja da je u konkretnom slučaju trebao primijeniti odredbe ZOKI-a o bankovnoj tajni. Odredbom članka 157. stavka 3. točke 25. ZOKI-a propisano je kako se obveza kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu ne odnosi u slučaju kada je to propisano drugim zakonom, a upravo je odredbama ZPPI- a propisana dostupnost informacijama o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, dok je u drugim slučajevima propisanim tim Zakonom (članak 16. stavak 1. i 2.) propisano provođenje tog testa uz uvažavanje kriterija iz

navedenog Zakona. Nadalje, nije osnovano ni pozivanje tužitelja na Europsku investicijsku banku jer se kako to i osnovano tuženik navodi radi o različitim institucijama na koje se primjenjuju različiti propisi.

Iz svega navedenog proizlazi da je tuženik u predmetnom postupku pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje i na isto pravilno primijenio i protumačio materijalno pravo. Imajući na umu sadržaj tužbe te odgovora na tužbu i podatke u spisu predmeta proizlazi da je strankama u predmetnom postupku omogućeno očitovanje o podnescima zaprimljenim tijekom upravnog spora pa kako tužitelj i tuženik ne dovode u pitanje činjenično stanje, već primjenu materijalnog prava sud je riješio spor bez održavanja rasprave, ocijenivši da su u konkretnom slučaju raspravljena sva bitna pitanja za rješavanje predmetne stvari.

S obzirom na navedeno Sud nalazi da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja tuženika, te sud nije našao osnove osporeno rješenje poništiti kako je to zatražio tužitelj, slijedom čega je odlučeno kao u izreci presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.).

U Zagrebu 7. prosinca 2017.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.