

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 Lidije Rostaš-Beroš, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović i dr. sc. Sanje Otočan, članica vijeća, uz sudsku savjetnicu Vlatku Petak Vučetić, zapisničarku, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., koju zastupa B. B., univ. spec. oec. mag. iur., protiv tuženog Povjerenika za informiranje, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š., Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici održanoj 24. listopada 2019.

p r e s u d i o j e

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/18-01/533, URBROJ: 401-01/05-19-5 od 23. siječnja 2019.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem tuženika poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) broj: 17/2018 od 12. lipnja 2018. u dijelu u kojem je odbijen zahtjev H. Š. za pristup informacijama pisanim zapisnicima sa sjednica Nadzornog odbora HBOR-a od 14. ožujka 2018. i 12. travnja 2018. (t. 1. izreke). H. Š. je djelomično odobren pristup pisanim zapisnicima sa sjednica Nadzornog odbora HBOR-a od 14. ožujka 2018. i 12. travnja 2018., na način da se na istima prekriju podaci o broju ugovora o kreditu i krajnjem korisniku te je u tim dijelovima zahtjev za pristup informacijama odbijen (t. 2. izreke). U preostalom dijelu je žalba odbijena (t. 3. izreke) te je naloženo Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da u roku od 8 dana postupi po točki 2. izreke tog rješenja (t. 4. izreke).

Tužitelj u tužbi ponavlja navode pobijanog rješenja te tvrdi da je rješenje u cijelosti nezakonito i da podnositelj zahtjeva zloupotrebljava pravo na pristup informacijama. Tvrdi da je po njegovom mišljenju riječ o podacima koji su bankovna tajna i stoga su zaštićeni, a da je rješenje tuženika kontradiktorno razlozima koji se u njemu navode. Navodi da je tuženik, ako je već smatrao da bi dio informacija trebalo proslijediti podnositelju zahtjeva, trebao uzeti u obzir sve relevantne propise u konkretnom slučaju te da je trebao vrednovati specifičan položaj HBOR-a. Nadalje navodi da s obzirom da se sredstva za plaće njegovih zaposlenika ne osiguravaju u državnom proračunu, on nije javna služba, niti su njegovi zaposlenici javni službenici niti se na njih primjenjuju propisi o državnim službenicima i dužnosnicima.

Tužitelj smatra da je tuženik trebao u prvom redu primijeniti Zakon o HBOR-u („Narodne novine“ 138/06. i 25/13.) koji kao *lex specialis* ima prednost u primjeni u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. – dalje u tekstu: ZPPI). Poziva se na Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“ 72/13. i 47/14. – dalje u tekstu: ZTTJS) kojim je u pravni sustav Republike Hrvatske preuzeta Direktiva Komisije 2006/111/EZ od 16. studenog 2006. o transparentnosti financijskih odnosa

između država članica i javnih poduzetnika, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzetnika. Navodi da se jasnim određenjima tog zakona, čak i kod korištenja javnih sredstava, izričito propisuje mogućnost zaštite tajnosti podataka.

Tužitelj navodi da je Europska unija osnovala Europsku investicijsku banku (dalje: EIB) te da načelno javnost ima pristup svim njenim informacijama, osim onima za koje postoji osnovan razlog za odbijanje zahtjeva.

Vezano uz dosadašnju praksu ovog suda tužitelj predlaže da ovaj sud preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma javnih sredstava i primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-a u odnosu na njega. Naglašava da ne raspolaže javnim sredstvima u smislu navedenog članka, između ostalog, i iz razloga jer uplate iz Državnog proračuna čine samo manji dio njegove imovine. Također predlaže da ovaj sud preispita i pojam javnog interesa jer smatra da nema nijednog elementa za tumačenje da postoji javni interes za otkrivanje traženih podataka kao što ne postoje ni propisi koji bi to u odnosu HBOR omogućili.

Tužitelj predlaže da ovaj sud donese presudu kojom će usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti tuženikovo rješenje.

Tužitelj ujedno predlaže da ovaj sud radi ujednačene primjene prava EU prekine ovaj postupak te zatraži od suda Europske unije utvrđenje je li članak 16. stavak 3. ZPPI-a usklađen s upravom EU. Navodi predmete u kojima je ovaj sud prihvatio navedeni prijedlog te donio rješenje o prekidu postupka te obraćanju sudu Europske unije radi utvrđivanja navedenog prethodnog pitanja. Tužitelj navodi da je zaprimio rješenje po kojem je predmetni zahtjev za prethodnim pitanjem očito nedopušten, međutim smatra da nacionalni sud može ponoviti isto pitanje.

Tužitelj ističe da je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske usvojilo njegov prijedlog zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti više pravomoćnih presuda ovog suda (među ostalim i presude poslovni broj: UsII-260/17-8 od 7. prosinca 2017.) koji zahtjevi su upućeni Vrhovnom sudu Republike Hrvatske.

Tuženik je u odgovoru na tužbu ostao kod razloga navedenih u obrazloženju pobijanog rješenja te osporava da je bilo navedeno da su zaposlenici HBOR-a javni službenici, budući da je u rješenju istaknuto da se radi o zaposlenicima tijela javne vlasti te da bi određeni podaci o njima, pogotovo o njihovim imenima i prezimenima te radnim mjestima na kojima se nalaze trebali biti javno dostupna informacija. Nadalje navodi, kako se dio sredstava HBOR-u uplaćuje iz Državnog proračuna, da u tom slučaju dolazi do izražaja odredba članka 16. stavak 3. ZPPI-a.

Tuženik navodi da se Zakon o HBOR-u, a pogotovo Zakon o kreditnim institucijama ne može u konkretnom slučaju uzeti kao *lex specialis* s obzirom da bi se načelo *lex specialis derogat legi generali* moglo primijeniti jedino kada u materijalnopравnim odredbama ZPPI-a ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na bankovne tajne (čl. 15. st. 2. t. 2. ZPPI). Ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. u kojoj je jasno dano do znanja da se Zakon o HBOR-u odnosno Zakon o kreditnim institucijama ne može uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI.

U odnosu na prijedlog tužitelja za prekid ovog postupka tuženik smatra da se ne radi o prethodnom pitanju u ovom postupku s obzirom da tužitelj traži tumačenje usklađenosti odredbe nacionalnog zakonodavstva koje je u isključivoj ingerenciji država članica s odredbama općenito određenih propisa EU odnosno pravnih instituta. 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, koji je ovaj sud uputio sudu EU na prijedlog tužitelja.

Tuženik predlaže da ovaj sud odbije tužbeni zahtjev i potvrdi pobijano rješenje.

Zainteresirana osoba H. Š. u odgovoru na tužbu navodi da tužitelj nije kreditna institucija već posebna pravna osoba koja je ustrojena na temelju Zakona o HBOR-u, čiji ustroj se temelji na Zakonu o trgovačkim društvima, a da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja postupka testa razmjernosti. Navodi da iz sadržaja njegovog zahtjeva ne proizlazi malicioznost postupanja, da njegova namjera nije šikaniranje tijela javne vlasti, niti je zahtjev zlonamjerno intoniran te da ne sadrži insinucije u pogledu rada i djelovanja tijela javne vlasti. Protivi se prijedlogu za prekid postupka.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Iz spisa proizlazi da je rješenjem HBOR-a broj: 17/2018 od 12. lipnja 2018., podnositelj zahtjeva, H. Š., odbijen s dijelom zahtjeva za pristup informacijama o materijalima za održane sjednice Nadzornog odbora HBOR-a 14. ožujka 2018. i 12. travnja 2018., a dio zahtjeva koji se odnosi na materijale za sjednicu Nadzornog odbora HBOR-a od 14. ožujka 2018. je odbačen.

Povodom žalbe H. Š. tuženik je donio pobijano rješenje kojim je poništeno rješenje HBOR-a u dijelu koji se odnosi na pristup navedenim informacijama te odlučio djelomično udovoljiti zahtjevu H. Š.

Imajući na umu pravni položaj HBOR-a kao i predmet njegovog poslovanja te činjenicu da se financira iz sredstava Državnog proračuna, koja sredstva spadaju u javna sredstva, osnovano tuženik smatra da je kontrola trošenja tih sredstava od interesa svih građana pa su i pitanja na koji se način troše proračunska sredstva od javnog interesa. U skladu s navedenim, a imajući na umu odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a kojom je propisan izuzetak od provođenja testa razmjernosti i javnog interesa kada se radi o informacijama o raspolaganju javnim sredstvima, osim u slučaju kada informacija predstavlja klasificirani podatak, ovaj sud je prihvatio zaključak tuženika da se tužitelju odobri pravo na pristup pisanim zapisnicima sa sjednica Nadzornog odbora HBOR-a.

Međutim tuženik je odbio zahtjev za pristup informacijama u dijelu koji se odnosi na podatke o broju ugovora o kreditu i krajnjem korisniku kredita jer je zaključio da u odnosu na te podatke prevladava potreba zaštite prava na ograničenje u odnosu na javni interes. Pri tome se pozvao na odredbu članka 156. ZOKI-a za koju smatra da se odgovarajuće primjenjuje i na Hrvatsku banku za obnovu i razvitak.

Odredba članka 156. ZOKI-a 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. tog 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.

HBOR je pravna 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).

HBOR ne prima depozite od javnosti ni izdaje kredite za vlastiti račun. Predmet poslovanja HBOR-a definiran je odredbom članka 10. stavka 1. Zakona o HBOR-u („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 HBOR nije kreditna institucija na koju bi se odnosio ZOKI, odnosno odredba članka 156. tog zakona, koja definira čuvanje bankarske tajne.

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. ZPPI-a. Ni tuženik niti HBOR svojim rješenjima nisu utvrdili 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 RH, što je potvrdio presudom, broj: U-zpz-6/2016 od 17. listopada 2018.

Kako tužba u upravnom sporu, prema odredbi članka 26. stavka 1. ZPPI-a, ima odgodni učinak, to je tuženik nezakonito HBOR-u 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.

U odnosu na tužiteljev prijedlog za prekid postupka i obraćanje sudu Europske unije valja navesti, kako i sam tužitelj navodi u tužbi, da je o prijedlogu ovog suda doneseno rješenje C-90/18 od 6. rujna 2018. kojim je prijedlog ocijenjen očito nedopuštenim.

U odnosu na tužiteljeve navode u vezi s prijedlozima zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda ovog suda, valja navesti da je Vrhovni sud Republike Hrvatske presudom broj: U-zpz 14/2018-4 od 9. siječnja 2019. odbio kao neosnovan zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude koji pokrenut protiv presude ovog suda poslovni broj: UsII-260/17-8 od 7. prosinca 2017.

Kako je po ocjeni ovog suda tuženikovo rješenje nezakonito, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 24. listopada 2019.

Predsjednica vijeća
Lidija Rostaš-Beroš, dipl. iur., v.r.