

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te sudske savjetnice Alme Beganović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 12. ožujka 2020.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/19-01/246, urbroj: 401-01/05-19-7 od 24. rujna 2019.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika poništava se rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 10/2019 od 1. ožujka 2019. (točka 1. izreke), odobrava se zainteresiranoj osobi pravo na pristup preslici popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. do 31. srpnja 2018., uz iznose kredita (točka 2. izreke), te se nalaže Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti ovog rješenja (točka 3. izreke). Navedenim rješenjem Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR) od 1. ožujka 2019. odbijen je zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama, nazvan zahtjevom za dopunu informacija, kojim je zatražena dostava popisa svih krajnjih korisnika kredita/primatelja leasinga/zajmoprimaca koje je HBOR kreditirala u razdoblju od 1. do 31. srpnja 2018., uz iznose kredita.

Tužitelj u tužbi protiv osporenog rješenja, isto pobija u cijelosti kao nezakonito. U bitnom, upire na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, broj 138/06. i 25/13.), smatrajući da je isti lex specialis u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI), zbog čega

potonji Zakon HBOR primjenjuje ali na način koji nije u suprotnosti sa Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak. Nastavno se poziva na Zakon o financijskom osiguranju i Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava, za koje smatra da ih je tuženik trebao uzeti u obzir, jer je istima regulirana bankovna tajna te financiranje javnim sredstvima, u kojem slučaju poduzetnici mogu označiti tajnim sve podatke za koje su ovlaštene propisima kojima se uređuje tajnost podataka. Sadržajno citiraju, pored ostalog članak 16. stavak 3. ZPPI-a, smatrajući da isti, a niti drugi propis primjenjiv u postupku radi dostave informacija, ne definira pojam javnih sredstava, a niti javnog interesa, zbog čega u pogledu primjene citirane zakonske odredbe postoji pravna praznina koju je tuženik pokušao nadomjestiti tumačenjem pojma javnih sredstava, a i javnog interesa, međutim, takvo tumačenje ne može se primijeniti na HBOR, obzirom na odredbe Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak. Naglašava da HBOR ne raspolaže javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a te nastavno detaljno opisuje na koji način se dio sredstava HBOR-a uplaćuje iz Državnog proračuna Republike Hrvatske, zaključujući da se značajan dio sredstava ne pribavlja iz proračuna, već zaduživanjem HBOR-a putem kredita, odnosno izdavanjem vrijednosnih papira, zbog čega smatra očitim da bi otkrivanje zaštićenih podataka o takvim aranžmanima moglo negativno utjecati i na daljnje kreditne aranžmane s njegovim vjerovnicima, kao i na aktivnosti koje provodi, a što bi posljedično dovelo do slabije iskoristivosti sredstava. Nadalje, opširnim razlozima obrazlaže na koji način provodi svoje djelatnosti – izravno i neizravno putem poslovnih banaka i drugih pravnih osoba te ističe da bi u slučaju odavanja podataka o krajnjem korisniku kredita iz ugovora o kreditu HBOR – banka, HBOR očito odao ne samo bankovnu tajnu iz odnosa sa svojim klijentom – bankom, već bi odao i bankovnu tajnu iz zasebnog poslovnog odnosa poslovne banke s njenim klijentom/dužnikom. Stoga smatra da ne postoji nikakva osnova za odavanje podataka o krajnjim korisnicima kredita obzirom da bi se time zadiralo i u poslovni odnos poslovne banke i njenog dužnika te kršila prava drugih (dužnika iz odnosa banka/dužnik) na zaštitu bankovne tajne. S tim u vezi postoji realna mogućnost isticanja brojnih tužbi korisnika kredita/krajnjih korisnika, ali i drugih osoba, radi povrede tajnosti podataka, čime bi nastala nesaglediva, teško popravljiva šteta zbog visine mogućih odštetnih zahtjeva protiv HBOR-a, ali i Republike Hrvatske. Osvrće se i na odredbe članka 23. stavka 5. točke 2. te članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a, na kojima je utemeljeno osporeno rješenje, ističući da je tuženik zanemario izričitu odredbu članka 23. stavka 1. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, prema kojoj se na poslovanje HBOR-a prvenstveno primjenjuju citirani Zakon te Zakon o kreditnim institucijama. U odnosu na dostavu podataka o krajnjim korisnicima ističe se da je zaštita osobnih podataka zajamčena i Ustavom Republike Hrvatske te da tuženik nije primijenio niti obrazložio neprimjenu Konvencije o zaštiti osoba glede automatske obrade osobnih podataka (Konvencija 108) i Dodatnog protokola uz Konvenciju 108 u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka, čija je potpisnica i Republika Hrvatska. Nastavno se opširnim razlozima osvrti i na Europsku investicijsku banku, detaljno navodeći odredbe kojima je regulirano njezino osnivanje i zadaci, kao i izuzeća za otkrivanje od povjerljivih podataka u odnosu na odobrene kredite, odnosno jamstva. Detaljno iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da osporeno rješenje nije na zakonu utemeljeno, tužitelj predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i poništi u cijelosti rješenje tuženika, podredno, poništi rješenje tuženika i predmet vrati na ponovno odlučivanje, uz uputu kako daljnje postupiti u ovoj stvari. Ujedno postavlja prijedlog

za prekid predmetnog spora te traži da se ovaj Sud obrati Sudu Europske unije (dalje: Sud EU) s prethodnim pitanjem zbog neusklađenosti ZPPI-a s Uredbom broj 1049/2001 Europskog Parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. godine o javnom pristupu dokumentima Europskog Parlamenta, Vijeća i Komisije (dalje: Uredba).

Tuženik, u opširnom odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim te u potpunosti ostaje kod osporenog rješenja i razloga navedenih u obrazloženju istog. U bitnom, navodi da se Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, te Zakon o kreditnim institucijama ne mogu u konkretnom slučaju uzimati kao *lex specialis*, s obzirom da bi se pravno načelo *lex specialis derogat legi generali* moglo primijeniti jedino kada u materijalnopравnim odredbama ZPPI-a ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne, a čemu je ovdje udovoljeno odredbom članka 15. stavka 2. točke 2. toga Zakona. 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. Upire i na članak 157. stavak 3. točku 25. Zakona o kreditnim institucijama, prema kojoj se obveza kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu ne odnosi u slučaju kada je to propisano drugim zakonom, a taj drugi zakon u ovom slučaju je ZPPI, koji u članku 16. stavku 3. predviđa dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Nastavno se tuženik detaljno osvrće i na druge tužbene prigovore, koje smatra neosnovanim, te posebno ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., u kojoj je jasno izraženo stajalište 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. Navedenom presudom Vrhovni sud je odbio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH, poslovni broj UsII-101/15-5 od 2. rujna 2015., te je prihvatio stajalište da tužitelj raspolaze javnim sredstvima. Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje na zakonu utemeljeno, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbu i potvrditi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba, u odgovoru na tužbu, predlaže istu odbiti kao neosnovanu, pri čemu upire na sadržaj presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. te na presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (broj UsII-460/18 od 30. siječnja 2019., UsII-1/19 od 10. travnja 2019. i UsII-169/18 od 11. srpnja 2019.), iznoseći stajališta u tim presudama za koje smatra da se mogu primijeniti i u ovom slučaju. Citira članak 16. stavak 3. ZPPI-a, zaključujući kako su zatražene informacije dostupne bez provođenja testa razmjernosti. Nastavno iznosi i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje na zakonu utemeljeno te predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev, uz naknadu iskazanih troškova.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), odgovori na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su tužitelju, koji se na isto očitovao podneskom od 11. prosinca 2019., a kojim pobija navode iz tih odgovora te predlaže kao u tužbi.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Prije svega Sud nije našao osnove za prekidom predmetnog upravnog spora iz razloga postavljenog u tužiteljevom prijedlogu, jer je u bitno istovrsnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji u ovosudnom predmetu, posl.broj: UsII-286/17, podnio zahtjev za prethodnu odluku odnosno tumačenje članka 15. stavka 3. podstavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članka 4. stavka 1. Uredbe, a koji je Sud EU odbacio kao nedopušten svojim rješenjem, broj C-90/18 od 6. rujna 2018. godine.

Razmatrajući sadržaj osporenog rješenja, kao i podatke sveza spisa, razvidno je da je rješenje tuženika doneseno u izvršenju presude ovoga Suda, poslovni broj UsII-226/19-5 od 12. rujna 2019., kojom je bio usvojen tužbeni zahtjev tadašnjeg tužitelja H. Š., ovdje zainteresirane osobe, te je poništeno prethodno rješenje tuženika od 21. ožujka 2019. i predmet vraćen na ponovni postupak. Stoga je tuženik, prilikom donošenja osporenog rješenja, sukladno članku 10. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima, bio vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Suda izraženim u toj presudi.

Naime, prema odredbi članka 10. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, pravomoćna presuda suda obvezna je za stranke u upravnom sporu i njihove pravne sljednike.

Stajalište suda izraženo u ranijoj presudi kojom je poništeno rješenje tuženika, prema dosljednoj sudskoj praksi, veže i sud u novom upravnom sporu pod uvjetom da je i novodoneseno rješenje utemeljeno na istim dokazima na kojima je bilo utemeljeno i ranije rješenje.

U konkretnom slučaju, nakon što je njegovo prethodno rješenje poništeno ranijom sudskom presudom, tuženik je, temeljem (istog) činjeničnog stanja utvrđenog u ranijem postupku, donio novo rješenje, kojim je, ovaj put, usvojio žalbu zainteresirane osobe te joj odobrio pristup zatraženoj informaciji, čime se u cijelosti pridržavao pravnog shvaćanja ovog Suda izraženo u ranijoj presudi glede primjene odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a.

Sud je već u toj, kao i u nizu drugih presuda (primjerice broj UsII-364/17-14 od 25. listopada 2018., UsII-170/19-5 od 20. ožujka 2019., UsII-167/19-8 od 16. svibnja 2019. i dr.), a koje su pravno i činjenično istovrsne ovoj stvari, zauzeo stajalište da HBOR raspolaže javnim sredstvima te da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zloupotrebe prava na pristup informacijama. Ovo iz razloga jer je odredbom članka 16. stavka 3. ZPPI-a jasno propisano da su 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. Pravilnost takvog stajališta potvrđena je i presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., na koju osnovano ukazuje i tuženik u odgovoru na tužbu.

Kako je, dakle, tuženik osporeno rješenje donio imajući u vidu stajališta i primjedbe iz prethodne presude od 12. rujna 2019., donesene povodom tužbe H. Š. (ovdje zainteresirane osobe), u kojoj je kao stranka sudjelovao i HBOR (ovdje tužitelj), a kojom su tuženiku dane upute za daljnje postupanje u ovoj stvari, to tuženik nije ni mogao donijeti drukčiju odluku, jer bi time postupio suprotno toj presudi. Kod toga se napominje da je osnovanost stajališta tuženika izraženih u osporenom rješenju ovaj Sud potvrdio u više svojih presuda (primjerice presuda broj UsII-101/15 od 2. rujna 2015., broj UsII-277/17 od 30. studenog 2017., broj UsII-157/18 od 26. rujna 2018., broj UsII-111/18 od 25. listopada 2018.), a koje su dostavljene i tužitelju, pa se tužitelj upućuje na razloge i pravna shvaćanja navedena u tim presudama.

S tim u vezi Sud nalazi potrebnim dodati da je o mogućoj izmjeni prakse u odnosu na informacije o krajnjim korisnicima kredita raspravljao na sjednici svih sudaca od 9. rujna 2019., ali nije našao razloge za izmjenu postojeće prakse.

Na kraju, Sud nalazi neosnovanim zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova ovog upravnog spora, postavljen u odgovoru na tužbu, jer u navedenom podnesku nije iznesen niti jedan pravno odlučan argument koji bi bio od utjecaja na donošenje odluke u ovoj stvari, već se u stvari potvrđuje pravilnost stajališta tuženika izložena u osporenom rješenju, pri čemu se ukazuje i na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske te ovosudne presude u kojima su izražena istovjetna stajališta kao i u rješenju tuženika. Slijedom izloženog, a imajući u vidu činjenicu da je osporeno rješenje doneseno u izvršenju ovosudne presude od 12. rujna 2019., ovaj Sud zatražene troškove ne smatra opravdanim u smislu članka 79. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, radi čega zahtjevu nije udovoljeno.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 12. ožujka 2020.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.