

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja: 1.) H. Š., Z., 2.) Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., klasa: UP/II-008-07/17-01/684, urbroj: 401-01/03-18-8 od 24. rujna 2018., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 10. srpnja 2019.

p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/17-01/684, urbroj: 401-01/03-18-8 od 24. rujna 2018. godine.

II. Poništava se rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 15/2017 od 29. kolovoza 2017. godine.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, donesenim povodom žalbe tužitelja H. Š. pod točkom I. izreke poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, br. 15/2017 od 29. kolovoza 2017., u dijelu u kojem je odbijen zahtjev žalitelja za pristup informacijama o datumima održavanja sjednica Nadzornog odbora HBOR-a u razdoblju od 1. do 31. srpnja 2017. i dnevnim redovima navedenih sjednica. Pod točkom II. izreke odobreno je žalitelju H. Š. pravo na pristup preslikama poziva na davanje suglasnosti na ustupanje dijela tonskog zapisa sa 12. sjednice Nadzornog odbora HBOR-a održane 20. prosinca 2016., medijima od 12. srpnja 2017., i poziva na pisano izjašnjavanje od 28. srpnja 2017. Točkom III. izreke djelomično se odobrava H. Š. pravo na pristup preslici dnevnog reda sjednice Nadzornog odbora HBOR-a od 25. srpnja 2017., na način da se na istom prekriju podaci o brojevima ugovora o kreditu krajnjim korisnicima, te se u tom dijelu zahtjev za pristup informacijama odbija. Točkom IV. izreke odbijena je žalba H. Š. u preostalom dijelu kao neosnovana, te je točkom 5. izreke naloženo HBOR-u postupiti sukladno točkama 2. i 3. izreke rješenja u roku od 30 dana od dana primitka istog rješenja.

Naime, navedenim rješenjem HBOR-a od 29. kolovoza 2017., odbijen je zahtjev tužitelja H. Š. za pristup informacijama kojim je tražio: 1. kada su od 1. do 31. srpnja 2017., održavane sjednice Nadzornog odbora HBOR-a; 2. koji su bili dnevni redovi sjednica Nadzornog odbora HBOR-a za isto razdoblje i 3. koji su bili prijedlozi odluka o kojima je raspravljao i trebao odlučivati Nadzorni odbor HBOR-a za isto razdoblje.

Protiv citiranog rješenja tuženika zasebne tužbe su podnijeli tužitelj H. Š. iz Z., koja tužba je zaprimljena kod ovog Suda pod poslovnim brojem UsII-461/18 i Hrvatska banka za

obnovu i razvitak koja tužba je zaprimljena kod ovog Suda pod poslovnim brojem UsII-463/18. Budući se radi o tužbama podnesenim protiv istog rješenja tuženika, to je Sud predmete spojio radi zajedničkog odlučivanja o istima i donošenja jedinstvene odluke u ovoj upravnoj stvari.

Tužitelj H. Š. u svojoj tužbi u bitnom navodi da je zahtjevom od 14. kolovoza 2017., tražio pristup informacijama kada su od 1. do 31. srpnja 2017., održavane sjednice Nadzornog odbora HBOR-a, koji su bili dnevni redovi sjednica Nadzornog odbora od 1. do 31. srpnja 2017., te koji su bili prijedlozi odluka o kojima je raspravljao i trebao odlučivati Nadzorni odbor HBOR-a u razdoblju od 1. do 31. srpnja 2017. Poziva se na odredbu članka 10. stavka 1. točke 12. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.), koju odredbu citira kao i odredbu članka 23. stavak 5. točka 5. istog Zakona ističući da je Hrvatska banka za obnovu i razvitak prema članku 2. Zakona o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine, broj 138/06. i 25/13.) razvojna i izvozna banka Republike Hrvatske čiji je cilj poticanje razvitka hrvatskog gospodarstva, napominjući da prema članku 5. istog Zakona temeljni kapital HBOR-a uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna, da je HBOR banka u 100%-tnom vlasništvu Republike Hrvatske osnovana sa svrhom kreditiranja, obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva te se sukladno odredbi članka 23. stavak 1. istog Zakona ustroj i poslovanje HBOR-a odgovarajuće primjenjuju odredbe Zakona o trgovačkim društvima koje se odnose na društvo s ograničenom odgovornošću. Sukladno tome odluke o kojima raspravlja i koje donosi na sjednicama nadzornog odbora HBOR je službeno i formalno pravno tijelo, tijelo javne vlasti u smislu članka 10. stavka 1. točke 12. ZPPI. Nadalje, prema članku 3. stavak 1. točka 28. Zakona o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj 159/13., 19/15., 102/15., 15/18.), te članka 4. stavak 1. Uredbe (EU) br. 575/13 kreditna institucija je društvo čija je djelatnost primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti te odobravanje kredita za vlastiti račun. Prema članku 6. stavak 2. istog Zakona, „kreditna institucija“ i „banka“ ili izvedenice tih riječi ili izvedenice tih riječi ako su one sadržane u nazivu tvrtke, mogu upotrebljavati u pravnom prometu i druge pravne osobe ako je to drugim zakonom dopušteno. Iz zahtjeva za pristup informacijama od 14. kolovoza 2017., proizlazi da su istim obuhvaćene informacije koje se tiču rada nadzornog odbora HBOR-a u svezi s člankom 10. stavak 1. točka 12. ZPPI, pa su stoga trebale biti javno dostupne na mrežnim stranicama. Nije jasno kako bi postupanje po zahtjevu tužitelja ugrozilo redovito obavljanje djelatnosti HBOR-a. Ističe da sadržaj zahtjeva ne prelazi malicioznost postupanja prilikom podnošenja zahtjeva niti proizlazi da je njegova namjera bila šikaniranje tijela javne vlasti, niti je isti zlonamjerno intoniran, te ne sadrži insinuuacije u pogledu rada i djelokruga tijela javne vlasti, zbog čega je pogrešno primijenjen članak 25. stavak 5. točka 5. ZPPI. Smatra da se radi o šikaniranju tužitelja u ostvarivanju svog prava zajamčenog člankom 38. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske. Predlaže poništiti točke 3. i 4. osporenog rješenja, te dopustiti pristup informacijama kako je to i zatraženo zahtjevom.

Tužitelj, Hrvatska banka za obnovu i razvitak u svojoj tužbi u bitnom navodi da se u konkretnom slučaju radi o podacima koji su bankovna tajna i strogo zaštićeni podaci, napominjući da sukladno članku 156. Zakona o kreditnim institucijama prema kojem bankovnu tajnu predstavljaju svi podaci, činjenice i okolnosti koje je kreditna institucija saznala na osnovi pružanja usluga klijentima u obavljanju poslova s pojedinačnim klijentom te je kreditna institucija dužna čuvati bankovnu tajnu. Smatra da osporeno rješenje ne sadrži valjano obrazloženje zašto bi HBOR zatražene dokumente trebao dostaviti po zahtjevu. Ukoliko se već smatralo da bi dio informacija trebalo proslijediti podnosiocu zahtjeva, tuženik je trebao uzeti u obzir sve relevantne propise te iste vrednovati kao i specifičan položaj HBOR-a, smatrajući da je HBOR osnovan kao posebna financijska institucija

posebnim zakonom te je Zakon o HBOR lex specialis. Navodi da je sukladno Zakonu o HBOR definiran kao posebna financijska institucija, odnosno razvojna i izvozna banka te je Zakonom o kreditnim institucijama obvezan na čuvanje bankovne tajne. Ukazuje na odredbe Zakona o financijskom osiguranju (Narodne novine, broj 76/07. i 59/12.), koje HBOR izričito određuje kao subjekt financijskog tržišta, pozivajući se i na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava (Narodne novine, broj 72/13. i 47/14.), koji propisuje mogućnost uskraćivanja informacija radi zaštite tajnosti podataka i kod korištenja javnih sredstava. Navodi da je Europska unija osnovala Europsku investicijsku banku s posebnim zadacima o financiranju određenih projekata, obrazlažući pravni položaj i uređenje Europske investicijske banke ističući kako osnivački ugovori Europske unije u RH imaju jednaku vrijednost kao i domaći zakoni te su ih hrvatski sudovi u obvezi primjenjivati. Navodi da Republika Hrvatska iz državnog proračuna uplaćuje u kapital Europske investicijske banke iznos od 854.400,000 eura. Napominje da su 6. ožujka 2015. donesena pravila o transparentnosti Europske investicijske banke Grupe pod nazivom Politika transparentnosti, pozivajući se na odredbe iste napominjući da načelno, javnost ima pristup svim informacijama Europske investicijske banke, osim onima za koje postoji osnovan razlog za odbijanje zahtjeva, ističući da se nacionalni propisi glede bankovnih standarda u pogledu bankovnih ugovora mogu također primjenjivati na Europsku investicijsku banku te stoga postoje iznimke o otkrivanjem informacija/dokumenata. Tužitelj predlaže Sudu preispitati svoje stajalište u odnosu na tumačenje pojma javnih sredstava u primjeni odredbe članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama u odnosu na tužitelja, kao i preispitivanje pojma javnog interesa koji se može promijeniti tijekom vremena, ovisno o raznim okolnostima. Također predlaže Sudu prekinuti ovaj spor i Sudu Europske unije ponovno postaviti prethodno pitanje radi ujednačenja primjene prava Europske unije, a također i 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 poslovnog broja UsII-128/17 od 3. kolovoza 2017., UsII-281/17 od 30. studenog 2017., UsII-282/17 od 7. prosinca 2017. itd.

Tužbe tužitelja dostavljene su tuženiku na odgovor, koji se detaljno očitovao u svezi sa navodima obje tužbe, pri čemu je ostao pri stajalištu zauzetom u obrazloženju osporenog rješenja.

Odgovor tuženika 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 tužitelja pod 1. H. Š. dostavljena je na odgovor tuženiku i Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, dok je tužba tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak dostavljena kako tuženiku tako i tužitelju H. Š.

Tužbeni zahtjevi osnovani su iz sljedećih razloga.

Prema podacima spisa predmeta i obrazloženju osporenog rješenja tuženika proizlazi da je u konkretnom slučaju tužitelj H. Š. zahtjevom od 14. kolovoza 2017. godine zatražio od Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje: HBOR) informacije: 1. kada su od 1. do 31. srpnja 2017. godine održavane sjednice Nadzornog odbora HBOR-a; 2. koji su bili dnevni redovi sjednica Nadzornog odbora HBOR-a za isto vremensko razdoblje; 3. koji su bili prijedlozi odluka o kojima je raspravljao i trebao odlučiti Nadzorni odbor HBOR-a za isto vremensko razdoblje.

Postupajući po zahtjevu tužitelja H. Š., Hrvatska banka za obnovu i razvitak je odbila zahtjev, pri čemu se poziva na odredbu članka 23. stavak 5. točka 5. Zakona o pravu na

pristup informacijama (Narodne novine, broj: 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI), kojom odredbom 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. Uvidom u obrazloženje HBOR-a, proizlazi kako isto tijelo smatra da bi postupanje po zahtjevu tužitelja H. Š. te udovoljenje zahtjevu dovelo do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti, zbog očite zlouporabe prava na pristup informacijama u smislu ZPPI-a.

Nadalje, proizlazi da je tuženik osporenim rješenjem poništio rješenje HBOR-a, ali samo u dijelu u kojem je odbijen zahtjev H. Š. za pristup informacijama o datumima održavanja sjednica Nadzornog odbora HBOR-a za zatraženo razdoblje od 1. do 31. srpnja 2017. godine i dnevnim redovima navedenih sjednica, te odobrio istom pravo na pristup preslikama poziva na davanje suglasnosti na ustupanje dijela tonskog zapisa sa 12. sjednice Nadzornog odbora HBOR-a održane 20. prosinca 2016. godine u medijima od 12. srpnja 2017. godine i poziva na pisano izjašnjavaње od 28. srpnja 2017. godine. Djelomično je odobreno tužitelju H. Š. pravo na pristup preslici dnevnog reda sjednice Nadzornog odbora HBOR-a od 25. srpnja 2017. godine i to na način da se na istom prekriju podaci o brojevima ugovora o kreditu i krajnjim korisnicima te je u tom dijelu zahtjev za pristup informacijama odbijen. Proizlazi da tuženik svoju odluku, između ostalog, temelji na odredbama članka 10. stavak 1. točka 12. i članka 12. stavak 1. ZPPI-a, koje odredbe i citira u obrazloženju osporenog rješenja, zaključujući da u odnosu na informaciju kojom se traži podatak o tome kad su održane sjednice Nadzornog odbora HBOR-a, zahtjev ne može predstavljati zlouporabu prava na pristup informacijama, s obzirom da se radi o zakonskoj obvezi prvostupanjskog tijela da objavljuje svoje zaključke sa službenih tijela javne vlasti, a iz čega se može utvrditi i datum održavanja navedenih sjednica. Tijelo javne vlasti je obvezno zaključke objavljivati na svojim internetskim stranicama, kao i dnevne redove sjednica službenih tijela (ovdje Nadzornog odbora HBOR-a), pa se glede dnevnih redova koji moraju biti beziznimno dostupni za sve, osim u dijelovima za koje postoji ograničenje prava na pristup prema odredbama zakona, ne može razmatrati pitanje žaliteljeve zlouporabe prava na pristup informaciji. Nadalje, prijedlog dnevnog reda sjednice NO HBOR-a od 25. srpnja 2017. sadrži i podatak o korisnicima kredita, brojeve ugovora o kreditu i krajnjim korisnicima, navedena informacija o korisnicima kredita predstavlja dio informacije o raspolaganju javnim sredstvima (uz iznos kredita) u skladu s odredbom članka 16. stavak 3. ZPPI-a, koja je dostupna javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

Međutim, glede podataka o brojevima ugovora o kreditima i krajnjim korisnicima, tuženik smatra da u odnosu na te podatke prevladava potreba zaštite prava na ograničenje u odnosu na javni interes, obrazlažući da se ne radi o informaciji od javnog značaja, slijedom čega nadalje prevladava potreba zaštite bankovne tajne u odnosu na javni interes, s obzirom da navedeni podatak predstavlja podatak koji je kreditna institucija saznala u obavljanju posla s pojedinačnim klijentom, odnosno bankovnu tajnu u smislu članka 156. Zakona o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj: 159/13., 19/15. i 102/15.).

Navedeno shvaćanje tuženika o potrebi zaštite podataka u smislu članka 156. navedenog Zakona Sud ne može prihvatiti. Naime, Hrvatska banka za obnovu i razvitak je pravna osoba osnovana posebnim zakonom i ne upisuje se u sudski registar. Nad istom se ne može provoditi stečaj niti likvidacija, ali može prestati s radom i to samo na temelju posebnog zakona, sukladno odredbi članka 4. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine, broj: 138/06. i 25/13., dalje: Zakon o HBOR-u).

Nadalje, 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. stavak 1. Zakona o HBOR-u, na način da ista svojim poslovanjem u okviru svojih ovlasti i nadležnosti, potiče sustavni, održivi i ravnomjerni gospodarski društveni razvitak, sukladno općim strateškim ciljevima Republike Hrvatske.

Odredbom članka 156. Zakona o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj: 159/13., 19/15., 102/15. i 15/18.) propisano je 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.). Klijentom kreditne institucije smatra se svaka osoba koja je zatražila ili primila bankovnu i/ili financijsku uslugu od kreditne institucije (stavak 2. istog članka Zakona). Navedeni Zakon usklađen je s propisima Europske unije te odredbom članka 2. točka 28. kreditnu instituciju određuje onako kako je uređena člankom 4. stavak 1. točka 1. Uredbe (EU) br. 575/2013. Prema odredbi članka 4. stavak 1. točka 1. Uredbe EU br. 575/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. godine o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijskim društvima o kojima su izmijenjeni propisi EU br. 648/12 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.

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

Osporenim rješenjem tuženika je u preostalom dijelu (točka III. i IV. osporenog rješenja) odbijen zahtjev tužitelja uz obrazloženje da se radi o opsežnom zahtjevu za pristup informacijama koje s ostalim zahtjevima istog podnositelja ima za posljedicu neopravdano opterećivanje rada i funkcioniranje tijela javne vlasti te predstavlja prepreku učinkovitom radu tog tijela, a isto je i u suprotnosti s načelima pravičnosti i pravne sigurnosti.

Međutim, citirano stajalište tuženika ovaj Sud ne može prihvatiti, obzirom da je ovaj Sud već u nizu ranijih presuda izrazio stajalište prema kojem HBOR raspolaže sredstvima državnog proračuna (u pretežnom dijelu) te je pravo na pristup informacijama u svezi raspolaganjem ovim sredstvima javnosti dostupno i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa u skladu s odredbom članka 16. stavak 3. ZPPI-a. Treba reći da tuženik niti HBOR u osporavanim svojim rješenjima nisu utvrdili da bi tražene informacije predstavljale klasificirani podatak. Nadalje, treba reći i to da tužitelj H. Š. svojim prethodnim zahtjevima, ove informacije nije tražio pa je pogrešan zaključak tuženika prema kojem bi ostvarivanje prava na pristup ovdje zatraženim informacijama, uključujući podatke u odnosu na koje je odbijen, predstavljalo neopravdano opterećenje rada i funkcioniranje tijela javne vlasti, odnosno HBOR-a. S naprijed navedenim stajalištem ovog Suda suglasan je i Vrhovni sud, što je potvrđeno presudom, poslovni broj: U-Zpz-6/2016 od 17. listopada 2018. godine.

Nadalje, nije osnovano niti pozivanje Hrvatske banke za obnovu i razvitak na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava (Narodne novine, broj: 72/13. i 47/14.) s obzirom da prema podacima spisa predmeta 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. Neosnovano je pozivanje HBOR-a na Zakon o financijskom osiguranju (Narodne novine, broj: 76/07. i 59/12.), koji među subjektima financijskog tržišta izrijeком određuje i HBOR, prema članku 3. stavak 2., budući 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.

Sud Europske unije donio je rješenje (predmet C-90/18) kojim je zahtjev ovog Suda za prethodnim pitanjem ocijenio očito nedopuštenim, pa ovaj Sud ne nalazi razloga za ponovnim postavljanjem istog pitanja. Naime, 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., dalje: ZUS), međutim, među propisanim razlozima nije i donošenje odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude. S obzirom na navedeno, ovaj Sud nalazi neosnovanim prijedlog HBOR-a za prekidom ovog spora do donošenja odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske u vezi s podnesenim zahtjevom za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda ovog Suda, između ostalih i presude UsII-282/17 od 7. prosinca 2017. Za istaći je da je u međuvremenu Vrhovni sud RH svojom presudom poslovni broj: U-zpz-11/2018-7 od 6. veljače 2019. odbio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti presude ovog Suda poslovni broj: UsII-282/17-7 od 7. prosinca 2017.

Sukladno odredbi članka 26. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, tužba ima odgodni učinak, to je tuženik nezakonito tužitelju Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak naložio 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 u tom dijelu rješenje tuženika.

U postupku nakon ove presude Hrvatska banka za obnovu i razvitak u obvezi je postupiti u svemu sukladno pravnom stajalištu i shvaćanjima ovog Suda izloženim u ovoj presudi te omogućiti podnositelju zahtjeva H. Š. pravo na pristup zatraženim informacijama.

Iz navedenog razloga, na temelju odredbe članka 58. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 10. srpnja 2019.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.