Poslovni broj: UsII-307/21-7

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

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Lidije Rostaš i dr. sc. Sanje Otočan, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika – specijaliste Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 25. studenog 2021.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/21-01/558, urbroj: 401-01/10-21-4 od 1. rujna 2021.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem je točkom 1. izreke poništeno rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak broj: 9/2021 od 7. lipnja 2021. godine u dijelu pod točkom 2. izreke u kojem je odbijen zahtjev za pristup informacijama žaliteljici (podaci o poslovnim subjektima) i iznosu kredita i to: - u pregledu kredita u D.-n. županiji od 1. siječnja 2008. do 1. lipnja 2018. godine uz kamatnu stopu iznad 2% - 42 kredita, - u pregledu kredita u D.-n. županiji u razdoblju od 1. lipnja 2018. do 1. svibnja 2021. godine uz kamatnu stopu do 2% - 9 kredita, - u pregledu kredita u D.-n. županiji u razdoblju od 1. lipnja 2018. do 1. svibnja 2021. godine uz kamatnu stopu iznad 2% - 3 kredita, točkom 2. izreke odobrava se Udruzi pravo na pristup preslikama slijedećih dokumenata: - pregled kredita u D.-n. županiji u razdoblju od 1. siječnja 2018. do 1. lipnja 2018. godine uz kamatnu stopu višu od 2%, - pregled kredita u D.-n. županiji u razdoblju od 1. lipnja 2018. do 1. svibnja 2021. godine uz kamatnu stopu od 2%, - pregled kredita u D.-n. županiji u razdoblju od 1. lipnja 2018. do 1. svibnja 2021. godine uz kamatnu stopu iznad od 2%, a točkom 3. naloženo je Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točci 2. izreke rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja.
2. Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj u bitnome navodi da osporava rješenje tuženika u dijelu kojim se poništava rješenje i dopušta pristup traženim informacijama iz razloga jer tuženik nije pravilno primijenio Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“ 138/06., 25/13. – dalje:

Zakon o HBOR-u) i to članak 1., 2. i 4. (da je HBOR osnovan posebnim zakonom), članak 10. i članak 23. stavak 1. (prema kojem se na poslovanje HBOR-a primjenjuju Zakon o trgovačkim društvima i Zakon o bankama (sada Zakon o kreditnim institucijama - „Narodne novine“ 159/13., 19/15., 102/15. i 158/18. – dalje: ZOKI). Poziva se na Zakon o financijskom osiguranju i Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“ 72/13., 47/14. – dalje: ZTTJS) koje tuženik nije uzeo u obzir. Pozivanje se na članak 5. stavak 1. točku 2. i članak 6. u vezi članka 15. stavak 2. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. i 85/15. – dalje: ZPPI) prema kojem tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama, ako je informacija poslovna tajna sukladno Zakonu, te smatra da je tuženik pogrešno primijenio i članak 16. stavak 3. ZPPI-a kojeg je primijenio na temelju tumačenja pojma "javnih sredstava", kojeg se ne može primijeniti na HBOR. Ističe da ne raspolaže javnim sredstvima, jer javnim sredstvima raspolaže Republika Hrvatska prilikom uplate u temeljni kapital HBOR-a, a uplaćena sredstva u temeljni kapital postaju imovina HBOR. Navodi da u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a ne postoji nikakva osnova za odavanje podataka i o krajnjim korisnicima kredita s obzirom da bi se time zadiralo i u poslovne odnose poslovne banke i njenog dužnika te kršila prava drugih jamaca dužnika na zaštitu bankovne tajne, stvorila mogućnost odgovornosti banke za naknadu štete svojim klijentima te i odgovornost HBOR-a i Republike Hrvatske za naknadu štete. Ističe, a u prilog svojim tvrdnjama, da u poslovanju raspolaže informacijama i to informacijama koje predstavljaju bankovnu odnosno poslovnu tajnu (članak 23. Zakona o HBOR-u i članak 1. Pravilnika o zaštiti poslovne bankovne tajne u HBOR-u) te da ima pravo i obvezu čuvati bankovnu tajnu, te upućuje na pravna mišljenja profesora P. fakulteta u Z. prof. dr. sc. H. M. i prof. dr. sc. N. T. te doc. dr. sc. M. J. Smatra da je tuženik prilikom donošenja rješenja u potpunosti zanemario izričite odredbe članka 23. stavka 1. Zakona o HBOR-u prema kojima se na poslovanje HBOR-a prvenstveno primjenjuje Zakon o HBOR-u te ZOKI. Ističe da je tuženik propustio primijeniti članak 156. ZOKI-a obzirom da navedeni podaci predstavljaju bankovnu tajnu, pa smatra kako tuženik nije potpuno ni valjano obrazložio svoje rješenje s obzirom da se u istom kao obrazloženje prava na pristup podacima samo navodi da podnositelj zahtjeva ima pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava sukladno članku 16. stavku 3. ZPPI-a bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. S tim u vezi navodi kako je testom razmjernosti i javnog interesa utvrdio da bi dostavljanje traženih podataka dovelo do štetnih posljedica za HBOR-ove gospodarske interese ali i gospodarske interese Republike Hrvatske te klijente HBOR-a, jer postoji realna mogućnost isticanja tužbe radi povrede bankovne tajne, a s tim u vezi i mogućnost podnošenja brojnih zahtjeva za naknadu materijalne i nematerijalne štete. Navodi da je zaštita osobnih podataka zajamčena i Ustavom Republike Hrvatske. Tužitelj upućuje i na poslovanje Europske investicijske banke određene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i politikama transparentnosti, a koja ne čini dostupnim ugovorne podatke vezane uz bankovno poslovanje, odnosno ne otkriva podatke koji su bankovna tajna. Predlaže Sudu da preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma javnih sredstava i pojma javnog interesa odnosno da sud preispita i promijeni sudsku praksu. Predlaže usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti rješenje tuženika. Tužitelj ujedno predlaže ovom Sudu da prekine spor te se obrati sudu Europske unije s prethodnim pitanjem.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da tužbeni navodi nisu osnovani te ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u istome. Ističe da se Zakon o HBOR-u, a posebice ZOKI ne može u konkretnom slučaju uzimati kao lex specialis s obzirom da se pravno načelo lex specialis deroga legi generali moglo primijeniti jedino kada u mjerodavnim odredbama ZPPI-a ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne. Smatra da, kako navedeno izuzeće postoji u članku 15. stavku 2. točci 2. ZPPI-a, proizlazi da ne postoji sukob između propisa, niti sukob između pravnih načela jer ZPPI uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa koje je razrađeno ZOKI-em uz obvezno provođenje testa razmjernosti i javnog interesa ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Tuženik upućuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Uzpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. kojom je jasno dano do znanja da se Zakon o HBOR-u, odnosno ZOKI ne može u konkretnom slučaju uzimati kao lex specialis u odnosu na ZPPI. Navodi kako ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima, odnosno da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije javnih sredstava, jer tužitelj raspolaže proračunskim novcem, a Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava uređuje se jedan segment javnih sredstava i to između određenih korisnika, a ne sva javna sredstva, pa navedena odredba ne može utjecati na tumačenje članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Također navodi kako tužitelj neosnovano pokušava izjednačiti poziciju Europske investicijske banke i tužitelja jer se radi o dvije potpuno drugačije institucije na koje se primjenjuju različiti propisi, odnosno tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti koje je obvezno primjenjivati odredbe ZPPI-a, raspolaže javnim sredstvima i koji je u tom slučaju obvezan postupiti sukladno članku 16. stavku 3. odnosno članku 16. stavku 1. ZPPI-a, kada okolnosti konkretnog slučaja na to upućuju. Navodi kako nije osnovan prijedlog tužitelja za prekidom spora te upućuje na rješenje suda Europske unije broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. kojim je zahtjev za donošenjem prethodne odluke proglašen nedopuštenim. Ujedno navodi da je u svom rješenju uputio na ustaljenu praksu ovog Suda vezano za korisnike i krajnje korisnike kredita, odnosno ugovore o kreditu te da je naglašeno da postupanje po rješenjima tuženika odnosno ustaljenoj praksi suda ne može predstavljati štetnu radnju. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

4. Zaineresirana osoba Udruga D., iako pozvana, nije podnijela odgovor na tužbu.

5. Sud je sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. - dalje: ZUS) odgovor tuženika dostavio tužitelju.

6. Tužitelj u očitovanju na odgovor tuženika u bitnom ističe kako tvrdnje tuženika nisu točne i utemeljene te u cijelosti ostaje kod svi argumenata i detaljno obrazloženih navoda iz tužbe, vezanih uz pojam javnih sredstava i raspolaganje javnim sredstvima. Upućuje i na osnovanost prijedloga za prekidom spora kod kojeg ostaje. Predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika uz napomenu da ukoliko argumenti tužitelja nisu dostatni za donošenje presude da se odredi i provede rasprava radi utvrđivanja spornih činjenica.

7. Na temelju razmatranja svih činjenica i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a) Sud je tužbeni zahtjev ocijenio neosnovanim.

8. Sud je spor riješio bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. ZUS-a, jer se osporava samo primjena prava, i nije potrebno daljnje utvrđivanje činjeničnog stanja.
9. Sud nije našao osnove za prekid upravnog spora i upućivanje prethodnog pitanja sudu Europske unije jer je u bitno istovrsnim činjeničnim i pravnim okolnostima u predmetu poslovni broj: UsII-286/17 podnio zahtjev za prethodnu odluku odnosno tumačenje članka 15. stavka 3. podstavka 2. UFEU-a i članka 4. stavka 1. Uredbe broj: 1049/2011, a sud je rješenjem broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. zahtjev ocijenio očito nedopuštenim.
10. U sudskoj praksi ovaj Sud je (na primjer i u presudama koje navodi tuženik u osporenom rješenju) ocijenio kako i informacije o krajnjim korisnicima kredita kojima raspolaže HBOR ulaze u doseg članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Budući da se u ovom predmetu zahtjevom za pravo na pristup informacija traži informacije o raspolaganju javnim sredstvima, koje sukladno članku 16. stavku 3. ZPPI-a moraju javnosti biti bez iznimno dostupne, osim ako predstavljaju klasificirane podatke, osnovano je tuženik poništio rješenje HBOR-a kojim je zahtjev zainteresirane osobe odbijen.
11. Naime, sud je izrazio shvaćanje da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama, a to stoga jer je člankom 16. stavkom 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.
12. O mogućnoj izmjeni prakse, u odnosu na pristup informacijama o krajnjim korisnicima kredita ovaj Sud je raspravljao na sjednici sudaca od 9. rujna 2019., ali nije našao razloge za izmjenu postojeće prakse.
13. S obzirom na članak 16. stavak 3. ZPPI-a, do drugačijeg rješenja ove upravne stvari ne dovodi činjenica da se sukladno članku 23. Zakona o HBOR-u i na HBOR primjenjuju odredbe ZOKI-a o obvezi čuvanja bankovne tajne (što proizlazi iz presude ovog Suda poslovni broj: UsII-286/17-22 od 20. rujna 2018.) te je i Vrhovni sud u presudi broj: Uzpz 6/21 od 17. listopada 2018. naveo kako se navedeni zakon ne može primijeniti kao lex specialis u odnosu na ZPPI.
14. Slijedom svega izloženog na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a Sud je tužbeni zahtjev kao neosnovan odbio.

U Zagrebu 25. studenog 2021.

Predsjednica vijeća:
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.