



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

Poslovni broj: UsII-281/21-8

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Glorjane Čičak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Z., koju zastupa opunomoćenica B. B., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe U. Z. I., P., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 3. ožujka 2022.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenjem rješenja tuženika klasa: UP/II-008-07/21-01/446, urbroj: 401-01/05-21-3 od 29. srpnja 2021. godine.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika, pod točkom I. izreke, poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, br. 15/2019-3 od 26. ožujka 2021. godine. Odobrava se U. Z. I. pravo na pristup preslikama zaključaka i dokumenata usvojenih na sjednicama Uprave HBOR-a u periodu od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2018., koje se odnose na projekte koje HBOR financira kao izvozna banka i izvozno-kreditna agencija RH, u dijelu koji se odnosi na 31 odluku o izdavanju garancija i 174 odluke o osiguranju. Pod točkom 3. izreke djelomično se odobrava U. Z. I. pravo na pristup preslici zaključaka dokumenata usvojih na sjednicama Uprave HBOR-a u periodu od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2018., u dijelu koji se odnosi na 172 odluke o kreditu, na način da se na ugovorima koji sadrže "osiguranje naplate kredita", "osiguranje povrata kredita", te "instrumente osiguranja povrata kredita" prekriju navedeni dijelovi, te se u tom dijelu žalba odbija. Točkom 4. izreke naloženo je HBOR-u postupiti sukladno točki 2. i 3. izreke rješenja u roku od osam dana od dana pravomoćnosti istog.

2. Tužitelj je protiv osporenog rješenja tuženika podnio tužbu u bitnom navodeći da s obzirom na dosadašnje presude ovog Suda predlaže promjenu prakse isto detaljno obrazlažući pozivajući se na Zakon o HBOR-u kao lex specialis zakonu kao i odredbama Zakona o kreditnim institucijama i odredbe Zakona o finansijskom osiguranju te Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava. Tužitelj se nadalje

poziva i na odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka kao i Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnim vrijednosti, Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima sve detaljno i iscrpno obrazlažući. Istiće da je sukladno Pravilniku o zaštiti poslovne i bankovne tajne tužitelj dužan čuvati kao tajne podatke koje je kao poslovnu tajnu saznao od drugih pravnih i fizičkih osoba kao podatke, činjenice i okolnosti koje je saznao na osnovu pružanja usluga klijentima i u obavljanju poslova s pojedinačnim klijentom. Naglašava da ne raspolaže javnim sredstvima u smislu članka 16. stavak 3. ZPPI-a jer javnim sredstvima raspolaže RH prilikom uplate u temeljni kapital tužitelja te u slučajevima ako bi i kada RH doista isplatila sredstva za obvezе tužitelja, uplaćena sredstva u temeljni kapital tužitelja postaju imovinom tužitelja. Poziva se na praksu izraženu u presudi Vrhovnog suda npr. U-zpz-6/16 tumačeći istu. Tužitelj smatra da bi otkrivanje zaštićenih podataka o angažmanima klijenata moglo negativno utjecati na daljnje kreditne aranžmane s vjerovnicima tužitelja. U slučaju postupanja po zahtjevu i dostavi traženih podataka tužitelj bi povrijedio obvezu čuvanja bankovne/poslovne tajne koju ima u odnosu prema svojim klijentima te bi se stvorila moguća odgovornost za naknadu štete. Nadalje, postoji i realna mogućnost isticanja brojnih tužbi korisnika kredita, ali i drugih a radi povrede tajnosti podataka. Poziva se na pravno mišljenje nominiranih autoriteta, prof.dr. sc. H. M. i prof.dr.sc. T. T. od listopada 2019., iscrpno ih navodeći. Istiće da odluke o garancijama kojima je odobren pristup u cijelosti sadrže odredbe o instrumentima osiguranja zasnivanjem založnog prava isto kao i odluke o kreditima kojima je odobreno djelomično pravo na pristup. Tužitelj se očituje u odnosu na materijale sa sjednica nadzornog odbora i u odnosu na ugovore o kreditu te vezano za istu praksu smatrajući da postoji neujednačenost u postupanju, predlažući preispitivanje prakse vezano za zlouporabu prava na pristup informacijama. Predlaže također preispitati i pojam "javnog interesa", smatrajući da u konkretnom slučaju nema niti jedan element za tumačenje da bi postojao javni interes za otkrivanjem traženih podataka kao što niti ne postoje propisi koji bi to u odnosu na tužitelja omogućavali. Predlaže usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti osporeno rješenje tuženika, a u slučaju (što predlaže) da se predmet vrati tuženiku na ponovno odlučivanje predlaže prekid ovog postupka, odnosno spora koji bi se nastavio nakon odluke suda EU, ističući da je ovaj sud već u nekoliko upravnih sporova donio rješenja o prekidu. Istiće da je tužitelj već dobio presudu C-90/18 (rješenje Suda EU) po kojem je predmetni zahtjev za prethodnim pitanjem bio nedopušten, međutim, bez obzira na navedeno ponovno predlaže prekid upravnog spora navodeći da i dalje postoe svi razlozi zbog kojih u ovom i i svim postupcima treba prekinuti upravni spor i obratiti se Sudu EU s prethodnim pitanjem.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da se zakoni na koje se poziva tužitelj, Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ne može u konkretnom slučaju uzimati kao lex specialis, obzirom da bi se pravno načelo lex specialis derogat legi generali moglo primijeniti jedino kada o materijalnim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne. Kako to postoji u odredbi članka 15. stavak 2. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI-a), razvidno je kako ne postoji sukob između propisa niti sukob između pravnih načela. Posebno ukazuje upravo na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, br. U-zpz-6/16-7 od 17. listopada 2018., u kojoj je jasno dano do znanja da se Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, Zakon o kreditnim situacijama ne može u konkretnom slučaju uzimati kao lex specialis u odnosu na ZPPI. Nesporним je za tuženika da tužitelj raspolaže javnim sredstvima, odnosno da ne

postoji pravna praznina u pogledu definicije "javna sredstava", obzirom na to da tužitelj raspolaže proračunskim sredstvima koja su nedvojbeno javna sredstva. Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava, koji tužitelj spominje kao primjer, uređuje transparentnost finansijskih odnosa između tijela javne vlasti u RH i javnih poduzetnika odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima. Dakle, uređuje se jedan segment javnih sredstava i to između određenih korisnika javnih sredstava, a ne sva javna sredstva i ne između svih korisnika te stoga odredba iz navedenog Zakona o mogućnosti zaštite tajnosti podataka ni na koji način ne može utjecati na tumačenje odredbe članka 16. stavak 3. ZPPI, prvenstveno zbog svoje općenitosti specifičnosti konteksta dostave određenih podataka Ministarstva financija, ali u usklađivanja sa spomenutom Direktivom u kojoj se spominje mogućnost čuvanja poslovne tajne. Što se tiče neujednačenosti prakse od 2017. godine tuženik ističe kako se praksa mijenjala u tom periodu u skladu s tumačenjem odredbe članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, no najvažnije je da tzv. neujednačenost nije utjecala na omogućavanje pristupa informacijama u njihovim bitnim dijelovima. Tvrđnja da se radi o zlouporabi prava je nedovoljno obrazložena, pogotovo u odnosu na podnositeljicu zahtjeva U. Z. I. Isto vrijedi i za tvrdnju da tužitelj posjeduje baze podataka na koje se mogu primijeniti odredbe o Zaštiti intelektualnog vlasništva, odnosno tužitelj je pogrešno protumačio odredbe Zakona o autorskom pravu i srodnim pravima kada je svoju evidenciju pregleda odobrenih kredita podveo pod poglavlje 6. navedenog Zakona, kojim je uređeno pravo proizvođača baze podataka. Smatra nepotrebним tužiteljevo navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku i posljedično Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, budući da je ZPPI propis čije je donošenje u nadležnosti država članica te se njime uređuje ustavno pravo građana. U odnosu na prijedlog tužitelja za prekidom ovog postupka radi rješavanja prethodnog pravnog pitanja pred Sudom EU, odnosno radi utvrđenja je li članak 16. stavak 3. ZPPI uskladen s pravom EU odnosno Uredbom 1047/01 Europskog Parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001., o javnom pristupu dokumenata Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, Povjerenik za informiranje smatra da navedeni konstruirani prijepor ne predstavlja prethodno pitanje u ovom postupku u smislu članka 55. ZUP-a, iz razloga što navedeni prijepor niti ne može biti predmet prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju EU koji u stavku 1. propisuje da prethodno pitanje može biti a) tumačenje ugovora, b) valjanost i tumačenje akata, institucija, tijela, ureda ili agencija Unije. Obzirom da tužitelj traži tumačenje usklađenosti odredbe nacionalnog zakonodavstva koje je u isključivoj ingerenciji država članica s odredbama općenito određenih propisa EU odnosno pravnih institucija smatra da nema pravne osnove za pokretanje postupka po prethodnom pitanju. Tuženik ukazuje na rješenje suda Europske unije u predmetu C-90/18 od 6. rujna 2018., kojim je utvrđena očita nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku kojom je sud EU uputio Visoki upravni sud RH na prijedlog tužitelja. Predlaže odbiti tužbu kao neosnovanu.

4. Zainteresirana osoba U. Z. I. nije se očitovala o tužbi, iako je dostava poziva uredno iskazana.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS) tužba tužitelja dostavljena je na odgovor tuženiku i zainteresiranoj osobi te je također odgovor na tužbu tuženika dostavljen tužitelju i zainteresiranoj osobi.

7. Kao prvo treba reći da ovaj Sud nije našao osnove za prekid upravnog spora i upućivanje prethodnog pitanja sudu EU, jer je u bitnom istovrsnim činjeničnim i pravnim okolnostima u predmetu, poslovnog broja: UsII-286/17, podnio zahtjev za prethodnu odluku, odnosno tumačenje članka 15. stavak 3. podstavak 2. UFEU i članka 4. stavak 1. Uredbe br. 1049/01, te je Sud EU rješenjem br. C-90/18 od 6. rujna 2018., zahtjev ocijenio očito nedopuštenim.

8. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 55. stavak 3. ZUS-a, Sud tužbeni zahtjev tužitelja ocjenjuje neosnovanim.

9. Prema ocjeni ovog Suda informacije koje su zatražene od strane zainteresirane osobe ulazi u doseg odredbe članka 16. stavak 3. ZPPI-a.

10. Nadalje, ovaj Sud je već kroz svoju raniju praksu u nizu svojih presuda ocijenio ovdje većinu prigovora tužitelja koje prigovore tužitelj iznosi i u ovoj tužbi protiv rješenja ovdje osporenog tuženika, koja pitanja ulaze u doseg odredbe članka 16. stavak 3. ZPPI-a. Naime, ovaj Sud je već u nizu svojih presuda zauzeo stajalište da se u slučaju raspolađanja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama upravo poradi toga što je citiranom odredbom ZPPI-a izričito propisano i jasno da su informacije o raspolađanju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, osim ako te informacije predstavljaju klasificirani podatak, o čemu se međutim, prema ocjeni ovog Suda te tuženika u konkretnom slučaju ne radi.

11. Također o prijedlogu tužitelja o mogućoj izmjeni prakse u odnosu na informacije u skladu s navedenim zakonom, Sud je već raspravljaо, međutim nije našao razloga za izmjenom postojeće prakse.

12. Sud nalazi neosnovanim i pozivanje tužitelja, između ostalog, na odredbe Zakona o HBOR-u te odredbe ZOKI-a pozivajući se na obvezu čuvanja bankovne tajne s obzirom da se ovi zakoni ne mogu primjenjivati kao lex specialis u odnosu na ZPPI, o čemu je već rečeno i u presudi Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: U-zpz-6/16 od 17. listopada 2018., na koju se poziva i sam tužitelj, ali ju drugačije tumači.

13. U konkretnom slučaju potrebno je istaći da je osporeno rješenje tuženika doneseno u ponovnom postupku a nakon presude Visokog upravnog suda, poslovnog broja: UsII-215/20-6 od 15. prosinca 2020., koje se odnosi na informacije koje su predmet ovog postupka, a u kojoj presudi je Sud istakao da tužitelj raspolaže javnim sredstvima te da sredstava državnog proračuna spadaju u javna sredstva koja bi sukladno odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI trebala biti dostupna i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa zbog čega se u ovom slučaju ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava podnositelja zahtjeva za pristup informacijama. Pritom pravilno tuženik ukazuje i na presudu Vrhovnog suda RH, poslovni broj: U-zpz-6/16 od 17. listopada 2018., kojom je isti sud odbio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH (poslovnog broja UsII-101/15 od 2. rujna 2015.), te je prihvatio stajalište da tužitelj raspolaže javnim sredstvima.

14. Prema tome osporeno rješenje tuženika je doneseno u cijelosti sa praksom i izraženim shvaćanjem Visokog upravnog suda RH, da se u konkretnom slučaju radi o raspolađanju javnim sredstvima, a zahtjevom tužiteljice se traže upravo informacije koje se odnose na raspolađanje javnim sredstvima, a zahtjevom zainteresirane osobe traže se upravo informacije koje se odnose na raspolađanje javnim sredstvima.

15. Dakle, iz svega navedenog proizlazi da je tuženik u predmetnom postupku pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje i na isto pravilno primijenio materijalno pravo.

16. Obzirom na navedeno, Sud nalazi da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja tuženika, pa je stoga trebalo na temelju odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a, riješiti kao u izreci.

U Zagrebu, 3. ožujka 2022.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić