

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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i mr. sc. Mirjane Juričić, članova vijeća te sudske savjetnice Matee Milolože, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š., Z., kojeg zastupa S. D., odvjetnica u Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 27. svibnja 2020.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/20-01/111, urbroj: 401-01/05-20-2 od 17. veljače 2020.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, točkom 1. izreke poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak broj: 35/2019 od 8. siječnja 2020. Točkom 2. izreke djelomično se odobrava H. Š. pravo na pristup preslici slijedećim informacijama i to:- Ugovora o kreditu broj: KO-20/17 (korisnik kredita B. d.o.o.), na način da se na prvoj stranici Ugovora prekriju adrese i OIB-i fizičkih osoba, jamaca plataca, kao i točka 3. „Instrumenti osiguranja“, te se u tom dijelu zahtjev odbija, - Ugovor o kreditu broj: MRR-15/2017 (korisnik kredita O. L. Š. d.o.o.), na način da se na prvoj stranici Ugovora prekrije adresa i OIB fizičke osobe, sudužnika, kao i točka 3. „Instrumenti osiguranja“, te se u tom dijelu zahtjev odbija, - Ugovor o kreditu (Dodatak I.) broj: IZ-05/2016 (korisnik kredita T. d.o.o.) na način da se na prvoj stranici Ugovora prekriju adrese i OIB-i fizičkih osoba, jamaca plataca, kao i točka 3. „Instrumenti osiguranja“, te se u tom dijelu zahtjev odbija, - Ugovor o kreditu broj: KO-23/17 (korisnik kredita C. S. d.o.o.), na način da se na Ugovoru prekrije točka 3. „Instrumenti osiguranja“, te se u tom dijelu zahtjev odbija, - Ugovor o kreditu broj: EUPS-61/17 (korisnik kredita P. d.o.o.) na način da se na prvoj stranici Ugovora prekriju adrese i OIB-i fizičkih osoba, jamaca plataca, kao i točka 3. „Instrumenti osiguranja“, te se u tom dijelu zahtjev odbija. Točkom 3. izreke nalaže se Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana njegove pravomoćnosti.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu i u bitnome navodi Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine, broj: 138/06. i 25/13.-dalje: Zakon o HBOR-u) u članku 23. stavku 1. izričito i jasno određuje, ako tim zakonom nije drukčije određeno, na ustroj i poslovanje HBOR-a primjenjuju se i odredbe Zakona o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj: 159/13, 19/15, 102/15, 15/18, 70/19- dalje ZOKI). Navodi da je sukladno članku 5. stavku 1.točki 2. Zakona o pravu na pristup informacijama

(Narodne novine, broj: 25/13. i 85/15.- dalje ZPPI) HBOR ujedno i tijelo javne vlasti te stoga primjenjuje odredbe ZPPI-a, ali na način koji nije u suprotnosti sa Zakonom o HBORU-u. Smatra kako je tuženik trebao uzeti u obzir i odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“ 72/13. i 47/14.) prema kojem čak i u slučaju financiranja poduzetnika javnim sredstvima ti poduzetnici imaju pravo na oznaku zaštite tajnosti traženih podataka, dakle, nema automatizma u dostavljanju tih podataka. Nadalje navodi kako ZPPI, a niti drugi propis primjenjiv u postupku radi dostave informacija, ne definira pojam javnih sredstava, a niti javnog interesa, te očitu pravnu prazninu tuženik pokušava nadomjestiti tumačenjem pojma javnih sredstava, a i javnog interesa, međutim, takvo tumačenje ne može se primijeniti na tužitelja s obzirom na odredbe Zakon o HBOR-u. Smatra da tuženik gubi iz vida činjenicu da je podnositelj zahtjev već dobio informaciju o raspolaganju javnim sredstvima. Naglašava da HBOR ne raspolaže javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a, između ostalog jer uplate iz Državnog proračuna čine samo manji dio njegove imovine, a značajan dio sredstava koje plasira u svom poslovanju zadužuje na komercijalnoj osnovi (ne dobiva ih državnog proračuna) te nije obvezan svoju dobit uplatiti u Državni proračun te stoga smatra da se HBOR-ova sredstva, već i zbog ciljeva HBOR-a i posebnosti poslovanja i zaduživanja na komercijalnoj razini ne mogu se smatrati i tumačiti javnim sredstvima u smislu navedenog članka ZPPI-a te je očito da bi otkrivanje zaštićenih podataka o takvim aranžmanima moglo negativno utjecati i na daljnje kreditne aranžmane s vjerovnicima HBOR-a. Smatra da je tuženik propustio primijeniti članak 156. ZOKI-a na cijeli tekst predmetnih ugovora s obzirom da podaci navedeni u ugovorima predstavljaju bankovnu, odnosno poslovnu tajnu. Također navodi da su u ovom konkretnom slučaju ispunjeni svi elementi zlouporabe prava iz članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a jer je u razdoblju od 23. siječnja 2017. do 12. veljače 2019., podnositelj podnio ukupno 56. zahtjeva. Tužitelj ukazuje i na primjenu Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016., o zaštiti pojedinaca u vezi obrade osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), koja se primjenjuje od 25. svibnja 2018., i po kojoj bi za zakonitost obrade osobnih podataka trebala postojati makar jedna osnova iz članka 6. navedene Uredbe, a koja osnova u konkretnom slučaju ne postoji. Navodi da tuženik nije primijenio ni Konvenciju o zaštiti osoba glede automatske obrade osobnih podataka i Dodatnog protokola uz Konvenciju 108 u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka. Tužitelj pojašnjava i poslovanje Europske investicijske banke određeno 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 ovom Sudu da preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma javnih sredstava i javnog interesa, očitu zlouporabu prava te da iz naprijed navedenih razloga usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika. Tužitelj smatra da ZPPI nije usklađen s Uredbom broj 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta i Komisije pa predlaže ovom Suda da prekine ovaj spor i zatraži od suda Europske unije tumačenje je li odredba članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama usklađena s pravom EU.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da ZPPI uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa koje je razrađeno ZOKI-em, uz obavezno provođenja testa razmjernosti i javnog interesa ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Tuženik se poziva na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., kojom je jasno dano do znanja da se Zakon o HBOR-u i ZOKI ne mogu uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI. Tuženik smatra da ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima, odnosno da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije „javne sredstva“ jer tužitelj raspolaže proračunskim novcem, a Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava, koji spominje tužitelj, uređuje se jedan segment javnih sredstava i to između određenih korisnika, a ne sva javna sredstva pa navedene odredbe ne mogu utjecati na tumačenje članka 16. stavka 3. ZPPI. U odnosu na pozivanje tužitelja na Opću uredbu o zaštiti podataka naglašava kako je pogrešan navod tužitelja da

ne postoji osnova za zakonitost obrade iz članka 6. Uredbe čija se zakonitost obrade izvodi iz odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, koji razrađuje odredbu članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske. Smatra kako je nepotrebno pozivanje tužitelja na propise koji se odnose na Europsku investicijsku banku, odnosno na propise EU, jer je ZPPI propis čije je donošenje u nadležnosti država članica te se njime razrađuje Ustavno pravo građana. Navodi da nije osnovan prijedlog tužitelja za prekidom ovog spora te upućuje na rješenje Suda EU broj C-90/18 od 6. rujna 2018., kojim je zahtjev za donošenjem prethodne odluke proglašen nedopuštenim. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu ističe da se ovdje radi o informaciji o raspolaganju javnim sredstvima koje su dostupne javnosti i bez provođenja postupka testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. U prilog svojim navodima poziva se na stajalište iz presude Vrhovnog Suda U-zpz/2016-7 od 17. listopada 2018., te stajališta iz presuda ovoga Suda poslovni broj: UsII.460/18 od 30. siječnja 2019., UsII-1/19 od 10. travnja 2019., i UsII-169/18 od 11. srpnja 2019. Smatra da se analizom podataka iz Izvješća o provedbi ZPPI-a za 2017. godinu ne može zaključiti da bi bilo osnove za usvajanje tužbe radi zlouporabe prava na pristup informacijama. Smatra da je paušalno i nerazumljivo pozivanje na Uredbu o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, te da je neosnovan prijedlog za prekid spora. Predlaže da se odbije tužbeni zahtjev i da mu se naknade troškovi za sastav odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn.

Tužitelj u očitovanju na navode odgovora na tužbu te podnesku kojim nadopunjuje navode iz tužbe predlaže Sudu da ako je dvojbena odnos banka – klijent, zakaže raspravu. Glede navedenog odnosa HBOR - banka te banka – klijent prilaže pravno mišljenje renomiranih autoriteta, profesora s katedre za trgovačko pravo i pravo društava P. fakulteta u Z. prof. dr. sc. H. M. i prof. dr. N. T. od 30. listopada 2019. kojim se potvrđuje postojanje dva zasebna pravna odnosa (HBOR - banka u kojem je banka dužnik HBOR-u i odnos banka – klijent u kojem je klijent dužnik banke). Nadalje, navodi da HBOR sukladno Zakonu o HBOR-u ima obvezu čuvati tražene informacije kao informacije koje predstavljaju bankovnu tajnu (čl. 23. Zakona o HBOR-u u vezi s člankom 156. Zakona o kreditnim institucijama). Riječ je o bankovnoj tajni iz odnosa sa subjektima koji nemaju položaj tijela javne vlasti (ne spadaju pod definiciju tijela javne vlasti iz članka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama). Na predmetne kreditne institucije na koje se odnose tražene informacije, osnovane ZOKI-em u prvom redu primjenjuju se odredbe ZOKI-a- Dakle, sukladno Mišljenju, informacije o ugovorima o kreditu nisu dostupne javnosti, a pogotovo nisu dostupne primjenom članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Nadalje, tužitelj u podnesku opširno navodi razloge zbog kojih smatra da je tužbeni zahtjev osnovan, te upućuje na relevantne zakonske odredbe kao i sudsku praksu te predlaže da ukoliko svi njegovi argumenti eventualno nisu dostatni za donošenje presude sukladno tužbi i podnesku, onda predlaže da se odredi i provede rasprava radi utvrđivanja spornih činjenica.

Sud je, sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS), dostavio očitovanje tuženika i zainteresirane osobe tužitelju.

Sud je spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima, jer je sporna pravna kvalifikacija utvrđenih činjenica pa nije bilo potrebno daljnje utvrđivanje činjeničnog stanja.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a) Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

Nije sporno da tužitelj raspolaže javnim sredstvima jer to proizlazi iz odredbe članka 5. stavka 2. Zakona o HBOR-u prema kojoj temeljni kapital HBOR-a uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna, a sukladno odredbi članka 8. stavka 2. ZOHBOR, Republika Hrvatska jamči za obveze HBOR-a bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Stoga, u konkretnom slučaju, dolazi do primjene odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a, prema kojoj su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija

predstavlja klasificirani podatak. Nadalje, valja istaknuti da je ovaj Sud u presudi poslovni broj:UsII-169/19-5 od 10.travnja 2019., zauzeo stajalište kako i informacije o krajnjim korisnicima kredita trebaju biti dostupne jer tužitelj raspolaže javnim sredstvima.

Tuženik je obrazložio tužitelj kako su u konkretnom slučaju zatraženi ugovori koji se mogu podvesti pod odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a jer se odnose na raspolaganje javnim sredstvima i na način upravljanja javnim novcem. Stoga su i dostupni javnosti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa i za njih ne postoji mogućnost uskrate zbog postojanja bankovne tajne. Međutim, u odnosu na dio zatraženih informacija koje se odnose na instrument osiguranja i osobne podatke (pobliže označeno točkom 2. izreke rješenja) tuženik je obrazložio da u odnosu na navedene podatke prevladava potreba zaštite prava na ograničenje tih podataka.

Slijedom svega navedenog, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje tuženika uz obrazloženje kako je njime dano ne može se ocijeniti nezakonitim. Naime, tuženik je prilikom odlučivanja o žalbi tužitelja imao na umu mjerodavne odredbe ZPPI-a, stajališta ovoga Suda, kao i Vrhovnog suda Republike Hrvatske u pogledu raspolaganja javnim sredstvima te je odgovorio na sve navode žalbe čime je rješenje tuženika dostatno i valjano obrazloženo, a koje obrazloženje prihvaća i ovaj Sud. Napominje se tužitelju da je u praksi ovoga Suda zauzeto stajalište da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama.

Uz navedeno valja istaknuti da se u ovom predmetu ne radi o bitno drukčijim činjeničnim, odnosno pravnim okolnostima u odnosu na predmet u kojem je Sudu EU podnesen zahtjev za prethodnu odluku, niti su nastupile neke nove okolnosti pa se ne nalazi potrebnim ponovno podnijeti taj zahtjev.

Slijedom navedenog, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci (točka I.).

Sud ne nalazi osnovanim zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška sastava odgovora na tužbu (članak 79. ZUS-a) jer se ne radi o radnji koja je bila odlučna za donošenje odluke i koja je utjecala na tijek upravnog spora (točka II.).

U Zagrebu, 27. svibnja 2020.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.