

**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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i Arme Vagner Popović, članica vijeća, te sudske savjetnice Ive Lujak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak iz Z., koju zastupa opunomoćenica B. B., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š., Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D. odvjetnica u Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 3. srpnja 2020.

**p r e s u d i o j e**

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske KLASA: UP/II-008-07/20-01/132, URBROJ: 401-01/05-20-2 od 2. ožujka 2020.

II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe H. Š. za naknadu troškova spora.

**Obrazloženje**

Osporenim rješenjem poništeno je rješenje tužitelja broj: 37/2019 od 15. siječnja 2020. u dijelu kojim je odbijen zahtjev zainteresirane osobe za dostavu zapisnika sa sjednice Nadzornog odbora tužitelja održane 28. listopada 2019. Ujedno je zainteresiranoj osobi odobreno pravo na pristup presliku zapisnika sa sjednice Nadzornog odbora tužitelja održane 28. listopada 2019. te je naređeno tužitelju da postupi po ovom rješenju u roku od 8 dana od dana njegove pravomoćnosti.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj se poziva se na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine, broj 138/06. i 25/13., dalje: Zakon o HBOR-u) koji u članku 23. stavku 1. izričito i jasno određuje, ako tim zakonom nije drugačije određeno, da se na HBOR primjenjuju, između ostalog, i odredbe Zakona o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj 159/13., 19/15., 102/15., 15/18. i 70/19., dalje: ZoKI). Poziva se na Zakon o financijskom osiguranju i Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava (Narodne novine, broj 72/13. i 47/14.) na temelju kojih smatra da se čak i u slučaju financiranja poduzetnika javnim sredstvima primjenjuje zaštita tajnosti podataka, tim više jer HBOR kreditira ne samo javne, nego i privatne poduzetnike. Naglašava da ne raspolaže javnim sredstvima, jer uplate iz Državnog proračuna čine samo manji dio njegove imovine te nije u obvezi svoju dobit uplatiti u Državni proračun. Sredstva, koja se značajnim dijelom dobivaju zaduživanjem na komercijalnoj osnovi, služe za ostvarivanje daljnjih aktivnosti, a državna kontrola poslovanja odvija se putem Nadzornog odbora, revizije i Hrvatskog sabora. Značajan dio sredstava se pribavlja zaduživanjem putem kredita odnosno izdavanjem vrijednosnih papira pa je očito da bi otkrivanje zaštićenih podataka o takvim

aranžmanima moglo negativno utjecati na daljnje kreditne aranžmane s vjerovnicima tužitelja. Treba uzeti u obzir i da tužitelj kao razvojna banka, na temelju svojih programa kreditiranja financira (bilo kao korisnike kredita i/ili kao krajnje korisnike kredita putem poslovnih banaka) i trgovačka društva s nižim kreditnim rejtingom i većim kreditnim rizikom pa otkrivanje podataka koji su bankovna tajna može imati izrazito negativan utjecaj na aktivnosti koje HBOR provodi, što bi dovelo do slabije iskoristivosti sredstava. Kao posljedica nezakonite dostave podataka po članku 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI), može se sagledati i mogući neravnopravan položaj hrvatskih poduzetnika u odnosu na poduzetnike iz EU gdje se zaštićeni podaci ne dostavljaju javnosti, a moguća posljedica je i daljnja orijentiranost poduzetnika prema poslovnim bankama (jer one štite njihove podatke), jačanje pozicije poslovnih banaka, oslabljena pozicija poduzetnika te otežano provođenje poticajnih mjera Vlade Republike Hrvatske kao i moguće smanjenje kreditne aktivnosti tužitelja. Tužitelj je u svibnju 2019. godine u suradnji s europskim razvojnim bankama/institucijama proveo usporednu analizu vezano uz pravo na pristup informacijama, iz koje proizlazi iz da od 21 razvojne banke/institucije samo šest su u obvezi primjenjivati propise o pravu na pristup informacijama te propise vezane uz bankovnu tajnu, međutim nijedna od tih banaka/institucija javno ne objavljuje podatke o svojim klijentima. Dostavlja mišljenje profesora s Katedre za trgovačko pravo i pravo društava P. fakulteta Sveučilišta u Z., iz kojeg u bitnome proizlazi da tužitelj u svom poslovanju raspolaže zaštićenim informacijama, koje predstavljaju bankovnu odnosno poslovnu tajnu te ima pravo i obvezu čuvati bankovnu tajnu, što proizlazi iz članka 23. Zakona o HBOR-u. Navodi da svoje djelatnosti provodi izravno ili neizravno putem poslovnih banaka i drugih pravnih osoba, a postoje četiri načina uređenja pravnih odnosa s poslovnim bankama. Prvi, u kojem HBOR odobrava kredite te zaključuje ugovor o kreditu s poslovnim bankama za krajnje korisnike kredita. Drugi, u kojem postoji mogućnost da HBOR ne odobrava odluke o pojedinačnim kreditima, već s bankom sklapa okvirni ugovor temeljem kojeg banka odobrava kredite za korisnika te o istom samo izvješćuje HBOR i nema krajnjih korisnika kredita. Treći, u kojem postoji mogućnost zajedničkog kreditiranja korisnika kredita od strane HBOR-a i banke, u kojem dio kredita uvijek izravno financira HBOR za korisnika kredita pa ni ovdje nema mogućnosti plasmana za krajnjeg korisnika. Četvrti, u kojem postoji mogućnost da banka u ime i za račun HBOR-a zaključuje ugovor o kreditu s korisnicima kredita te ni u tom pravnom poslu nema krajnjih korisnika, već postoje samo korisnici kredita. U prvom odnosu HBOR i banka zaključuju ugovor o kreditu, kredit se daje za određenog korisnika, banka sklapa zasebni ugovor s dužnikom (koji je dužnik banke), a u odnosu HBOR-a i banke nazvan je krajnjim korisnikom kredita. U slučaju odavanja podatka o krajnjem korisniku kredita iz ugovora o kreditu, HBOR bi odao ne samo bankovnu tajnu iz odnosa sa svojim klijentom – bankom, nego i bankovnu tajnu iz zasebnog poslovnog odnosa poslovne banke s njezinim klijentom/dužnikom. To otvara i moguću odgovornost banke za naknadu štete svom klijentu te odgovornost HBOR-a i Republike Hrvatske za naknadu štete banci dužniku/krajnjem korisniku kredita iz odnosa HBOR – banka. Navodi kako u slučaju postupanja po rješenju tuženika postoji realna mogućnost isticanja brojnih tužbi korisnika kredita/krajnjih korisnika, ali i drugih osoba (primjerice jamaca, založnih dužnika i dr.) radi povrede tajnosti podataka (bankovne tajne i/ili osobnih podataka), a s tim u vezi i mogućnost podnošenja brojnih zahtjeva za naknadu štete. Naglašava da je nesaglediva visina mogućih odštetnih zahtjeva protiv HBOR-a, ali i Republike Hrvatske kao solidarnog jamca za obveze tužitelja (članak 8. stavak 2. i 3. Zakona o HBOR-u), uvećanih za pripadajuće kamate u slučaju gubitka spora. Osim materijalne štete moguća je i nematerijalna šteta u smislu gubljenja reputacije i ugleda u javnosti tužitelja, ali i Republike Hrvatske koja je njegov

osnivač i jamac. Navodi odredbu članka 23. stavak 5. točke 5. ZPPI-a i smatra da zainteresirana osoba zloupotrebljava pravo na pristup informacijama te iznosi brojčane podatke o podnesenim zahtjevima. Poziva se na obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a u odnosu na zloupotrebu Zakona. Poziva se na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-172/18-5 od 7. lipnja 2018., za koju smatra da je primjenjiva i u ovom postupku. Ističe kako je zaštita osobnih podataka zajamčena člankom 37. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske, a tuženik nije obrazložio neprimjenu odredbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka. Ukazuje na poslovanje Europske investicijske banke te se poziva na odredbu članka 15. stavka 1. i 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU). S obzirom da ZPPI nije usklađen s Uredbom broj 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.05.2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, iako ZPPI navodi da je s njom usklađen, predlaže Sudu da prekine spor te se obrati Sudu Europske unije (dalje: Sud EU) s prethodnim pitanjem. Nadalje predlaže da Sud preispita svoje stajalište o primjeni članka 16. stavka 3. ZPPI-a, kao i pojam „javnog interesa“, te da poništi osporeno rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da se Zakon o HBOR-u odnosno ZoKI ne može uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI te da ZPPI uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa informacijama koje je razrađeno ZoKI-em, uz obavezno provođenje testa razmjernosti i javnog interesa, ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Budući da tužitelj nesporno raspolaže javnim sredstvima, riješeno je kao u izreci pobijanog rješenja. Ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. (dalje: Vrhovni sud). U pogledu pozivanja tužitelja na Opću uredbu o zaštiti podataka ističe da se u ovom slučaju zakonitost obrade informacija izvodi iz odredbi ZPPI, uvažavajući preduvjet ispravne provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u slučaju postojanja ograničenja od pristupa, odnosno u određenim slučajevima primjenjujući odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a te osiguravajući automatsku dostupnost zatražene informacije i bez provedbe navedenog testa kad se radi o raspolaganju javnim sredstvima. Smatra nepotrebnim navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku te Ugovora Europskoj uniji i UFEU, budući da je ZPPI propis čije je donošenje u nadležnosti država članica te se njime razrađuje ustavno pravo građana. Smatra da se Uredba broj 1049/2001 ne primjenjuje na tužitelja jer nije agencija koju su osnovale institucije Europske unije. Ukazuje na rješenje Suda EU u predmetu C-90/18 od 6. rujna 2018. koji je utvrdio očitu nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku koji je na prijedlog tužitelja uputio Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

Zainteresirana osoba se u odgovoru na tužbu poziva na presudu Vrhovnog suda broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., na presude ovog Suda poslovni broj: UsII-460/18 od 30. siječnja 2019., poslovni broj: UsII-1/19 od 10. travnja 2019. i UsII-169/18 11. srpnja 2019. Analizom podataka iz Izvješća o provedbi ZPPI-a za 2017. i 2018. godinu smatra da nema osnove za usvajanje tužbenog zahtjeva radi zloupotrebe prava na pristup informacijama. Smatra da HBOR nije kreditna institucija te navodi kako tužitelj nije predložio izvođenje dokaza kojim potkrepljuje potencijalni nastanak štete te navodno gubljenje reputacije i ugleda u javnosti. Paušalno je i nerazumljivo pozivanje na Uredbu o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka te je neosnovan prijedlog za prekid postupka. Potražuje trošak sastava odgovora na tužbu i očitovanja na prijedlog za prekid postupka. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Tužitelj u očitovanju na navode odgovora na tužbu predlaže Sudu da ako je dvojbena odnos banka – klijent, zakaže raspravu. Pojašnjava navode tužbe te smatra kako su i dalje ispunjeni uvjeti za prekid postupka, jer i dalje postoje svi razlozi zbog kojih se Sud obratio

Sudu EU s prethodnim pitanjem. Protivi se traženju troškova te podsjeća da je zainteresirana osoba potraživala troškove i u ranijim sporovima, ali ih Sud ocijenio neosnovanim. Ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva kao i prijedloga za prekid postupka.

Sud je spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), jer je sporna pravna kvalifikacija utvrđenih činjenica pa nije potrebno daljnje utvrđivanje činjeničnog stanja.

Sud nije našao osnove za prekid upravnog spora i upućivanje prethodnog pitanja Sudu EU, 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 i članka 4. stavka 1. Uredbe broj 1049/2001, a Sud EU je rješenjem broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. zahtjev ocijenio očito nedopuštenim.

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

Osporeno rješenje je doneseno na temelju odredbe članka 16. stavka 3 Zakona o pravu na pristup informacijama ZPPI-a uz obrazloženje da se zatraženi zapisnik može podvesti pod tu odredbu budući da se odnosi na informacije o davanju suglasnosti na odluke Uprave tužitelja o kreditiranju korisnika javnim sredstvima. Tuženik nije našao postojanje razloga za ograničenje pristupa informacijama iz članka 15. stavka 2. točaka 2. i 4. ZPPI-a, jer se u zapisniku navode imena nazočnih osoba, dnevni red sjednice, kratko izlaganje po pojedinim točkama dnevnog reda te donesene odluke pod točkama dnevnog reda. Tuženik ističe kako su članovi Nadzornog odbora utvrđeni odredbom članka 17. Zakona o HBOR-u, članovi Uprave tužitelja su imenovani odlukom Nadzornog odbora, a zaposlenici tužitelja koji su sudjelovali na sjednici su zaposlenici tijela javne vlasti pa podaci o imenima i prezimenima članova Nadzornog odbora, Uprave i službenika tužitelja ne mogu biti zaštićeni. Odluke po pojedinim točkama dnevnog reda predstavljaju zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti u smislu članka 10. stavak 1. točke 12. ZPPI-a te su od javnog interesa. Poziva se na presudu Suda poslovni broj: UsII-169/19-5 od 10. travnja 2019. koji je zauzeo stajalište kako informacija o krajnjim korisnicima kredita treba biti dostupna javnosti budući da tužitelj raspolaže javnim sredstvima. U odnosu na poslovnu tajnu, navodi da je tužitelj bio dužan pružiti valjano obrazloženje kojim bi se jasno i nedvosmisleno identificirali razlozi zbog kojih bi omogućavanjem uvida u tražene informacije došlo do štetnih posljedica za gospodarske interese tužitelja ili gospodarske interese njegovih ugovornih partnera. U tom slučaju tijelo javne vlasti mora argumentirano ukazati na vjerojatnu ozbiljnu povredu zaštićenog interesa, a nije dovoljno citirati zakonska ograničenja. Zakonitost obrade podataka izvedena je iz odredbi ZPPI-a slijedom čega članak 6. stavak 1. točka c) Opće uredbe o zaštiti podataka predstavlja pravni temelj za obradu podataka.

Sud je već kroz raniju praksu (primjerice u presudi poslovni broj: UsII-167/19-8 od 16. svibnja 2019.) ocijenio većinu prigovora koji se i sada iznose te je stajališta kako i informacije o krajnjim korisnicima kredita kojima raspolaže HBOR, ulaze u doseg odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a.

Budući da se zahtjevom za pravo na pristup informacijama traže informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje, sukladno odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a, moraju javnosti biti beziznimno dostupne, osim ako predstavljaju klasificirani podatak (ali ne i poslovnu tajnu), osnovano je tuženik poništio rješenje HBOR-a koji je zahtjev odbio uz obrazloženje da su informacije zaštićene poslovna tajna (članak 23. stavak 5. točka 2. ZPPI-a) i da podnositelj zahtjeva zloupotrebljava pravo na pristup informacijama (članak 23. stavak 5. točka 5. ZPPI-a).

U dosljednoj upravnosudskoj praksi zauzeto je i stajalište da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zloupotrebe prava na pristup informacijama. To stoga što 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.

O mogućoj izmjeni prakse u odnosu na informacije o krajnjim korisnicima kredita Sud je raspravljao na sjednici sudaca od 9. rujna 2019., ali nije našao razloge za izmjenu postojeće prakse.

S obzirom na posljednje navedenu odredbu ZPPI-a do drugačijeg rješenja ove upravne stvari ne dovodi činjenica što se sukladno odredbi članka 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 Vrhovni sud u presudi broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. naveo kako se posljednje navedeni zakon ne može primijeniti kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI.

Slijedom svega izloženog, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a Sud je tužbeni zahtjev kao neosnovan odbio.

Zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška sastava odgovora na tužbu i očitovanja na prijedlog za prekid postupka Sud ocjenjuje neosnovanim sukladno odredbi članka 79. stavak 1. ZUS-a, budući da se ne radi o radnji koja je Sudu bila odlučna za donošenje odluke. Naime, navedeni podnesak ne sadrži navode koji bi, uz već postojeću sudsku praksu u činjenično i pravno identičnim situacijama, sadržavali nove pravnorelevantne prigovore odlučne za ocjenu osnovanosti tužbenog zahtjeva.

U Zagrebu 3. srpnja 2020.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.