

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

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, KLASA: UP/II-008-07/20-01/215, URBROJ: 401-01/05-20-2 od 13. ožujka 2020.

II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 1/20 od 3. veljače 2020. (točka I. izreke rješenja), odobreno je H. Š. pravo na pristup preslici popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. do 30. studenog 2019., uz iznose kredita (točka II. izreke rješenja), te je naloženo Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki II. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja (točka III. izreke rješenja).

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj se poziva na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, broj 138/06. i 25/13., dalje: Zakon o HBOR) 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, što detaljno specificira. Navodi kako značajan iznos sredstava koja plasira u svom poslovanju zadužuje na komercijalnoj osnovi (ne dobiva ih iz proračuna), a svoju dobit nije obvezan uplatiti u Državni proračun. Smatra da se zbog ciljeva HBOR-a, posebnosti

poslovanja i zaduživanja na komercijalnoj osnovi, sredstva HBOR-a ne mogu smatrati proračunskim (javnim) sredstvima. Zaključuje da se značajan dio sredstava pribavlja zaduživanjem HBOR-a putem kredita, odnosno izdavanjem vrijednosnih papira pa bi otkrivanje zaštićenih podataka o takvim aranžmanima moglo negativno utjecati na daljnje kreditne aranžmane s vjerovnicima HBOR-a. Smatra kako je potrebno uzeti u obzir činjenicu da HBOR kao razvojna banka na temelju svojih programa kreditiranja financira (bilo kao korisnike kredita i/ili kao krajnje korisnike kredita putem poslovnih banaka) i poduzeća s nižim kreditnim rejtingom i većim kreditnim rizikom pa je vjerojatno da otkrivanje podataka koji su bankovna tajna može imati izrazito negativan utjecaj i na aktivnosti koje HBOR provodi, što bi dovelo do slabije iskoristivosti sredstava. Osim toga, kao mogući rizik i posljedica nezakonite dostave podataka može se sagledati i mogući neravnopravni položaj hrvatskih poduzetnika u odnosu na poduzetnike iz EU država, gdje se zaštićeni podaci ne dostavljaju javnosti, a moguća je i daljnja orijentiranost poduzetnika prema poslovnim bankama, jer one štite njihove podatke. 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. 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. Prvostupanjsko rješenje doneseno je zbog zloupotrebe prava na pristup informacijama s čim u vezi se detaljno obrazlaže broj zahtjeva koji je podnio H. Š. U odnosu na dostavu podataka o krajnjim korisnicima ukazuje na odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka i zaštitu osobnih podataka koja je zajamčena člankom 37. stavkom. 1. Ustava Republike Hrvatske. 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 Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI) nije usklađen s Uredbom broj 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 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, tužitelj predlaže da sud poništi osporeno rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da ZPPI uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa informacijama koje je razrađeno ZoKI-em, uz obvezno 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) koji je jasno dao do znanja da se Zakon o HBOR odnosno ZoKI ne može uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI. 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 te osiguravajući automatsku dostupnost zatražene informacije i bez provedbe navedenog testa kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima. Smatra nepotrebnim navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku i Ugovora o 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 (dalje: Visoki upravni sud). Predlaže ovom 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. iz koje proizlazi da HBOR raspolaže javnim sredstvima, da zatražene informacije ne predstavljaju klasificirane podatke, da se primjenjuje pravno načelo *lex specialis derogat legi generali* moglo primijeniti jedino kad materijalnopравnim odredbama ZPPI-a ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne kao posebne vrste poslovne tajne. Poziva se 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. navodeći da HBOR nije kreditna institucija. Nadalje, navodi da HBOR u tužbi nije predložio izvođenje dokaza kojima potkrepljuje nastanak potencijalne štete i navodnog gubljenja reputacije i ugleda u javnosti te 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 je paušalno i nerazumljivo pozivanje na Uredbu o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka te da 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 odbije kao neosnovan.

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 Zakonom o kreditnim institucijama u prvom redu primjenjuju se odredbe Zakona o kreditnim institucijama. Dakle, sukladno mišljenju informacije o klijentima (krajnjim korisnicima kredita) poslovnih banaka (koje nisu tijela javne vlasti) 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, sud odredi i provede rasprava radi utvrđivanja spornih činjenica.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odgovor tuženika na tužbu i odgovor zainteresirane osobe na tužbu dostavljeni su suprotnim stranama u postupku.

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.

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 u smislu odredbe članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

Prema ocjeni ovoga Suda 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 u konkretnom slučaju 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, osnovano je tuženik poništio rješenje HBOR-a koji je zahtjev odbio uz obrazloženje da podnositelj zahtjeva zloupotrebljava pravo na pristup informacijama (članak 23. stavak 5. točka 5. ZPPI-a).

Naime, u dosljednoj upravnosudskoj praksi je zauzeto 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.

S obzirom na odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI do drugačijeg rješenja predmetne upravne stvari ne dovodi niti činjenica što se sukladno odredbi članka 23. Zakona o HBOR-u i na HBOR primjenjuju odredbe ZoKI 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 navedenog, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a Sud je tužbeni zahtjev odbio kao neosnovan.

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. Zakona o upravnim sporovima, budući da se ne radi o radnji koja je Sudu bila odlučna za donošenje odluke i koja je utjecala na tijek upravnog spora. Naime, navedeni podnesak ne sadrži navode koji bi, uz već postojeću sudsku praksu u činjenično i pravno identičnim situacijama, sadržavali nove pravno relevantne prigovore odlučne za ocjenu osnovanosti tužbenog zahtjeva.

U Zagrebu 27. svibnja 2020.

Predsjednik vijeća
Boris Marković, v.r.