

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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, 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 31. srpnja 2020.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske KLASA: UP/II-008-07/20-01/296, URBROJ: 401-01/05-20-2 od 2. lipnja 2020. godine.
- II. Odbija se prijedlog za prekid postupka.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženik je poništio rješenje ovdje tužitelja, Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 10/2020 od 6. travnja 2020., kojim je bio odbijen zahtjev korisnika za pristup informacijama, to jest za dostavu popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak (dalje: HBOR) kreditirala u razdoblju od 1. do 29. veljače 2020., uz iznose kredita, odobren je pristup traženim informacijama te je tužitelju naloženo da u roku od 8 dana od pravomoćnosti osporenog rješenja pruži korisniku tražene informacije.

Tužitelj osporava zakonitost ovakve odluke tuženika i predlaže tuženikovo rješenje poništiti. U opsežnoj tužbi, u bitnom, ističe da je Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, broj 138/06, 25/13, dalje: ZoHBOR) lex specialis u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/16, dalje: ZPPI). Poziva se na odredbu članka 6. Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“, broj 72/13 i 47/13, dalje: ZTTJS) koja propisuje da poduzetnici mogu označiti tajnom i podatke o financiranju javnim sredstvima. Pojašnjava da tek manji dio HBOR-ove imovine čine sredstva od uplata iz državnog proračuna pa se sredstva ove banke ne mogu smatrati javnim sredstvima u smislu odredbe članka 16. ZPPI-a. Pružanjem traženih informacija tužitelj bi povrijedio svoju obvezu čuvanja bankarske tajne, ali i obvezu čuvanja bankarske tajne banaka kojima je plasirao sredstva, što bi moglo prouzročiti tužbe klijenata raznih banaka protiv Republike Hrvatske za naknadu štete. Dodaje da za davanje osobnih podataka nema niti valjanu pravnu osnovu, a prijeti mu i ugrožavanje ugleda, što bi moglo negativno

utjecati na daljnje kreditne aranžmane i negativno bi utjecalo na razvojne aktivnosti HBOR-a. Ukazuje na procesne nedostatke provedenog upravnog postupka jer tuženik nije obrazložio neprimjenu europskih pravnih izvora inkorporiranih u nacionalni pravni sustav (Konvencija 108 i njenog dodatnog protokola), odnosno izravno primjenjivih poput Opće uredbe o zaštiti podataka (Uredba EU 2016/679). Opširno obrazlože položaj i postupanje Europske investicijske banke koja je osnovana i posluje u skladu s odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije te ističe da se i kod korištenja javnih sredstava u ZTTJS-u izričito propisuje mogućnost zaštite tajnosti podataka. Upozorava na pravnu prazninu u definiranju pojmova javna sredstva i javni interes, u ZPPI-u, koju prazninu je tuženik pokušao nadomjestiti u obrazloženju osporenog rješenja, iako se takvo tumačenje ne odnosi na tužitelja, obzirom na odredbe ZoHBOR-a. Mišljenja je da se u učestalim zahtjevima zainteresirane osobe ostvaruje zloraba prava na pristup informacijama pa je i iz tog razloga, tužitelj osnovano odbio zahtjev ovdje zainteresiranog. Konačno zaključuje da je pravo na zaštitu osobnih podataka zajamčeno Ustavom republike Hrvatske te je izričito zabranjena uporaba osobnih podataka suprotna svrsi njihovog prikupljanja. Obzirom da je tuženik zanemario izričite odredbe članka 23. stavka 1. ZoHBOR-a, koji propisuje da se na poslovanje tužitelja primjenjuje taj zakon i Zakon o kreditnim institucijama („Narodne novine“, broj: 159/13, 19/15, 102/15, 15/18, 70/19, dalje: ZOKI), predlaže da Sud poništi rješenje tuženika, podredno da prekine postupak i Sudu Europske unije uputi prethodno pitanje o tumačenju odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije u pogledu provođenja testa razmjernosti kada su u pitanju raspolaganja javnim sredstvima, odnosno suglasnosti odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a s pravom EU.

U odgovoru na tužbu tuženik ističe da se ZoHBOR, a pogotovo ZOKI ne mogu primijeniti kao *lex specialis* jer bi se pravno načelo *lex specialis derogat legi generali* moglo primijeniti jedino kada u materijalno-pravnim odredbama ZPPI-a, ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na bankarsku tajnu, a s obzirom da takvo izuzeće postoji nema sukoba u navedenim propisima. Ističe i da odredbe članka 157. stavka 3. ZOKI-a određuju iznimku od čuvanja bankarske tajne, kada je takva mogućnost propisana drugim zakonima. Takav zakon je upravo ZPPI koji propisuje dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, ukazuje i na ustavne odredbe koje jamče pravo na pristup informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti, kao i na odredbe koje određuju da ograničenje prava na pristup informacijama mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju i moraju biti nužna i propisana zakonom. Zakon o pravu na pristup informacijama, kao organski zakon za tu vrstu materije isključuje potrebu provođenja testa razmjernosti kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima. Poziva se na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj U-zpz-6/2016-7 od 17. listopada 2018. iz koje jasno proizlazi da se ZOKI i ZoHBOR ne mogu uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI. Također je stava da se ovdje ne može primijeniti ZTTJS, jer taj zakon uređuje samo jedan segment raspolaganja javnim sredstvima, u odnosu na prigovore moguće povrede odredbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka, tuženik navodi da za obradu podataka postoji pravna osnova i to u obvezi poštivanja domaćih pravnih obveza voditelja obrade. Protivi se prijedlogu za prekidom postupka i predlaže odbiti tužbeni zahtjev.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Nije osnovan ni zahtjev za prekid postupka.

Tužitelj predlaže prekid postupka kako bi se, u svrhu ujednačenog tumačenja prava Europske unije (dalje: prava EU), Sudu Europske Unije (dalje: SEU) postavilo pitanje usklađenosti odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a s primarnim pravnim izvorom prava EU.

Takvom prijedlogu nije moguće udovoljiti jer SEU ne tumači nacionalni propis, već samo primarne pravne izvore prava EU i pravne akte europskih institucija.

Prigovor tužitelja o potrebi primjene i tumačenja europskih Direktiva i Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka također nije osnovan, jer se odnose na zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba od transfera tih podataka, odnosno od obrade za koju ne postoji zakonita svrha, što se sve ne odnosi na predmetnu upravnu stvar- raspolaganja javnim sredstvima u domaćim okvirima.

Također, za rješavanje ovog spora nije od utjecaja pozivanje tužitelja na odredbe ZOKI, ZoHBOR i ZTTJS, kao i na zloporabu prava od strane zainteresirane osobe, jer je predmet spora pristup informacijama o raspolaganju javnim sredstvima, u kojem slučaju se ne primjenjuje institut zloporabe prava na pristup informacijama pa se te informacije moraju pružiti tražitelju i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, o čemu je ovaj Sud već izrazio svoje stajalište.

Za ovu upravnu stvar relevantne su: činjenica da je tužitelj tijelo javne vlasti u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske i kao takvo podložno obvezama domaćeg Zakona o pravu na pristup informacijama; činjenica da sredstva stečena proračunskim sredstvima Republike Hrvatske, plasira u svrhu poticanja razvitka hrvatskog gospodarstva; činjenica da se nesporno radi o javnim sredstvima koja se plasiraju u javnom interesu i činjenica da se ustavno pravo na pristup informacijama o raspolaganju javnim sredstvima treba omogućiti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

Iz podataka spisa predmeta je vidljivo da su zahtjevom zainteresirane osobe obuhvaćene informacije koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima, jer se traže podaci o tome kome je sve tužitelj, u okviru svoje javne djelatnosti, plasirao javna sredstva u određenom periodu, a koja sredstva, temeljem članka 16. stavka 3. ZPPI-a treba učiniti dostupnim bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, ako se ne radi o klasificiranim podacima.

Tužitelj je prema odredbama ZoHBOR-a posebna financijska institucija, pribavlja sredstva izdavanjem dužničkih vrijednosnih papira te uzimanjem zajmova i kredita u Republici Hrvatskoj i inozemstvu, a za njegove obveze Republika Hrvatska jamči bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave.

Prema tome, država će odgovarati i za kreditne obveze tužitelja, iz kojih sredstava su kreditirani ili na drugi način potpomognuti krajnji korisnici pa nema sumnje da postoji javni interes za transparentnost o raspolaganju sredstvima kojima tužitelj obavlja svoju djelatnost.

Svojim poslovanjem tužitelj, potiče sustavni, održivi i ravnomjeran gospodarski i društveni razvitak, sukladno općim strateškim ciljevima Republike Hrvatske, a djelatnost su mu prvenstveno: 1. financiranje obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva, 2. financiranje infrastrukture, 3. poticanje izvoza, 4. potpora razvitku malog i srednjeg poduzetništva, 5. poticanje zaštite okoliša, 6. osiguranje izvoza hrvatskih roba i usluga od netržišnih rizika, što je sve u neupitnom javnom interesu. U okviru svoje djelatnosti tužitelj između ostalog odobrava kredite i druge plasmane, sukladno propisima o državnim potporama.

Prema definiciji iz članka 2. Zakona o državnim potporama („Narodne novine“, broj 47/14., 69/17.) državne potpore su stvarni i potencijalni rashod, ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijete narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu s člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Prema tome, svaki plasman financijskih sredstava koje tužitelj vrši, u okviru svoje djelatnosti, je, shodno svojem cilju i posljedicama, od javnog interesa i radi se o sredstvima,

za koje, bez obzira na izvor prikupljanja, odgovara Republika Hrvatska, dakle javnim sredstvima.

Iz izreke osporenog rješenja proizlazi obveza tužitelja da zainteresiranoj osobi omogući pristup preslici popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je tužitelj kreditirao u razdoblju od 1. do 29. veljače 2020., uz iznose kredita pa okolnost što je u obrazloženju osporenog rješenja navedeno drugo traženo razdoblje, predstavlja očiglednu grešku koja se može svakodobno ispraviti i ne utječe na drugačije rješavanje ove upravne stvari.

Vezano za zaštitu osobnih podataka prema Općoj uredbi o zaštiti osobnih podataka (Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016.), krajnji korisnici kredita, koji su pravne osobe ne podliježu zaštiti osobnih podataka iz ove Opće uredbi, a za obradu osobnih podataka fizičkih osoba krajnjih korisnika kredita postoji zakonska osnova u odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a.

Obveza tužitelja se sastoji u omogućavanju pristupa preslici popisa krajnjih korisnika i iznosa kredita koji su dobili u traženom razdoblju pa će tužitelj osobne podatke, krajnjih korisnika- fizičkih osoba, obraditi koliko je to nužno za ispunjenje svrhe, u konkretnom slučaju.

Prema tome, sukladno dosljednoj sudskoj praksi ovog Suda, u kojoj je zauzeto stajalište da HBOR raspolaže javnim sredstvima i jer je odredbom članka 16. stavka 3. ZPPI-a propisano da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, Sud ocjenjuje tuženikovo rješenje zakonitim, slijedom čega je tužbeni zahtjev tužitelja odbijen kao neosnovan.

Slijedom izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 57. stavka 1., presudio kao u izreci.

U Zagrebu, 31. srpnja 2020.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.