

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Biserke Kalauz i dr. sc. Sanje Otočan, članica vijeća, te više sudske savjetnice Žanet Vidović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., 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, u sjednici vijeća održanoj 22. siječnja 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-008-07/19-01/700, urbroj: 401-01/05-19-2 od 27. rujna 2019.

II Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn, dok se u preostalom dijelu zahtjev odbija.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom žalbe ovdje zainteresirane osobe, poništeno je rješenje tužitelja broj: 2/2019-2 od 27. kolovoza 2019. (točka 1. izreke). U točki 2. i 3. izreke odobreno je zainteresiranoj osobi 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 2018., uz iznose kredita, te je naloženo istoj da postupi sukladno točki 2. izreke rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja.

Navedenim rješenjem tužitelja odbijen je zahtjev zainteresirane osobe za pristup naprijed navedenim informacijama, na temelju članka 23. stavka 5. točke 2. u svezi članka 15. stavka 2. točke 2. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" broj: 25/13. i 85/15. – dalje: ZPPI).

U tužbi protiv osporenog rješenja tužitelj u bitnome navodi da Povjerenik nije pravilno primijenio Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ("Narodne novine", broj: 138/06. i 25/13. – dalje: Zakon o HBOR-u), posebno odredbe članka 1., 2., 4. i 23. stavka 1., kojima se određuje osnivanje HBOR-a kao posebne financijske institucije, na čije poslovanje se prvenstveno primjenjuje Zakon o HBOR-u, a podredno Zakon o trgovačkim društvima i Zakon o bankama (sada Zakon o kreditnim institucijama). Smatra da tuženik nije pravilno primijenio niti odredbe članka 15. stavka 2. točke 2. i 4. i članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Nadalje navodi da tuženik nije primijenio odredbu članka 16. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) i Konvenciju o zaštiti osoba glede automatske obrade osobnih podataka (Konvencija 108) i Dodatnog protokola uz Konvenciju 108, niti je pravilno primijenio

odredbu članka 38. stavka 4. Ustava RH o ograničenju prava na pristup informacijama, te da nije obrazložio neprimjenu odredbi Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016., po kojoj bi za zakonitost obrade osobnih podataka trebala postojati makar jedna osnova iz članka 6. navedene Uredbe, a koja u konkretnom slučaju ne postoji. U bitnome navodi da je zatražena informacija bankovna tajna te je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Ističe da kao tijelo javne vlasti primjenjuje odredbe ZPPI ali na način koji nije u suprotnosti sa Zakonom o HBOR-u, a koji se u odnosu na njega primjenjuje kao *lex specialis*. Smatra da je tuženik trebao uzeti u obzir i odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava ("Narodne novine", broj: 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 da nema automatizma u dostavljanju tih podataka. Smatra da se tuženikovo tumačenje pojma javnih sredstava i javnog interesa, koji nisu definirani u ZPPI niti u drugom propisu primjenjivom u postupku radi dostave informacija, ne može primijeniti na njega s obzirom na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava. Ističe da 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 te nije obvezan svoju dobit uplatiti u Državni proračun, pa da se zbog ciljeva i posebnosti poslovanja i zaduživanja na komercijalnoj razini ta sredstva ne mogu tumačiti javnim sredstvima. Navodi da ne postoji nikakva osnova za odavanje podataka o krajnjim korisnicima kredita obzirom da bi se time zadiralo i u poslovni odnos poslovne banke i njenog dužnika i kršila prava drugih na zaštitu bankovne tajne, kao i da bi u slučaju postupanja po osporenom rješenju moglo doći do odgovornosti banke za naknadu štete odnosno podnošenja brojnih tužbi korisnika kredita. Nadalje, pojašnjava i poslovanje Europske investicijske banke (dalje: EIB), koja obavlja i javnu funkciju odnosno s jedne strane je tijelo EU, a s druge strane financijska institucija, koja provodi politiku transparentnosti u skladu s najboljom međunarodnom praksom i normama transparentnosti i drugih tijela institucija EU, te koja pripadnicima javnosti daje pravo da zatraže iznošenje svih informacija i dokumenata u posjedu EIB, a istodobno se njome osigurava zaštita povjerljivih informacija klijenata. Ponavlja da je i HBOR također financijska institucija EU, koja svoje specifične ciljeve ostvaruje odobravanjem kredita i jamstava te tada javnosti ne otkriva podatke zaštićene poslovnom i profesionalnom tajnom, a ujedno je i tijelo javne vlasti po ZPPI-u. Pojašnjava da je HBOR također osnovan posebnim aktom (Zakonom o HBOR-u), kojim je propisano da je HBOR razvojna i izvozna banka Republike Hrvatske, a njezin cilj je poticanje razvitka hrvatskog gospodarstva, a ne stjecanje dobiti, te kao i EIB, u dnevnom poslovanju primjenjuje bankovne standarde i propise, što se izravno propisuje člankom 11. stavkom 3. i 4. Zakona o HBOR-u, te rizike u poslovanju svodi na najmanju mjeru rukovodeći se načelima bankarskog poslovanja, a dobit poslovne godine raspoređuje u rezerve. Također navodi da sukladno načelima javnosti poslovanja godišnja financijska izvješća dostavlja Hrvatskom saboru te se ista objavljuju na mrežnim stranicama HBOR-a, a sukladno ZPPI-u dostavlja se i izvješće o provedbi toga Zakona Povjereniku za informiranje. Predlaže da Sud preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma javnih sredstava i primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-a u odnosu na HBOR, na kojem temelji svoje sadašnje odluke, kao i pojam javnog interesa, te daje svoje tumačenje tih pojmova. Predlaže da sud osporeno rješenje poništi. Navodi da i dalje postoje svi razlozi zbog kojih je Sud u predmetu UsII-286/17 smatrao da isti treba prekinuti i obratiti se sudu EU s prethodnim pitanjem, pa predlaže da sud prekine ovaj spor i od Suda EU zatraži tumačenje je li odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-a usklađena s pravom EU.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da se Zakon o HBOR-u, a pogotovo Zakon o kreditnim institucijama ne može u konkretnom slučaju uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI, s obzirom da bi se pravno načelo *lex specialis derogat legi generali* moglo primijeniti jedino kada u materijalnopравnim odredbama ZPPI-a ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne. Poziva se na članak 16. stavak 3. ZPPI-a, kao i na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: U-Zpz-6/2016 od 17. listopada 2018., u kojoj je izraženo isto stajalište. Smatra da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije javnih sredstava, s obzirom na to da tužitelj raspolaže proračunskim sredstvima koja su nedvojbeno javna sredstva, dok se Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava, na koji se tužitelj također poziva, uređuje jedan segment javnih sredstava i to između određenih korisnika, a ne sva javna sredstva, pa navedene odredbe ne mogu utjecati na tumačenje članka 16. stavak 3. ZPPI. U odnosu na pozivanje tužitelja na Uredbu (EU) 2016/679 naglašava kako je pogrešan navod tužitelja da ne postoji osnova za zakonitost obrade iz članka 6. Uredbe, čija zakonitost obrade se izvodi iz ZPPI. S obzirom da Opća uredba o zaštiti podataka detaljno uređuje zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba na području Europske unije, smatra izlišnim navoditi odredbe Konvencije vijeća Europe za zaštitu osoba u pogledu automatizirane obrade osobnih podataka i Dodatnog protokola. Navodi da 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. Smatra neosnovanim prijedlog da Sud ponovno podnese zahtjev Sudu EU za rješavanje prethodnog pitanja, pri čemu ukazuje na rješenje suda EU, broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. kojim je zahtjev za donošenje prethodne odluke proglašen nedopuštenim. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba se u odgovoru na tužbu poziva na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-Zpz-6/2016, kao i na stajališta iz ranijih presuda ovoga Suda vezano uz dostupnost podataka koji se odnose na raspolaganje javnim sredstvima, kao i na status HBOR-a, na koju bi se odnosio Zakon o kreditnim institucijama, odnosno članak 156. koji definira čuvanje bankarske tajne. Smatra paušalnim pozivanje tužitelja na Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava jer se ne može primijeniti na predmetnu upravnu stvar. Ističe da se zahtjev odnosi na pristup podacima o raspolaganju javnim sredstvima pa ne postoji mogućnost zlorabe prava na pristup informacijama prema članku 16. stavku 3. ZPPI-a, te su takove informacije dostupne bez provođenja testa razmjernosti. Navode tužbe smatra neosnovanim jer tužitelj nije kreditna institucija u smislu članka 3. stavka 1. točke 28. Zakona o kreditnim institucijama te članka 4. stavka 1. točke 1. Uredbe EU 575/2013. Napominje da uz tužbu nije priložio sve dokaze na koje se poziva, te da osim toga navode da je tijekom svibnja 2019. provodio analizu sa drugim europskim bankama/financijskim institucijama po prvi puta iznosi tek u tužbi. Neosnovanim smatra i paušalne navode o potencijalnom nastanku štete i navodnom gubljenju reputacije u javnosti, na koje okolnosti tužitelj nije predložio izvođenje nikakvih dokaza niti su isti potkrijepljeni činjenicama i dokazima. Također navodi da je prijedlog za prekid postupka neosnovan, jer isti ne sadrži niti činjenične niti materijalno pravne razloge radi kojih bi sud mogao postaviti odgovarajuće pravno pitanje sudu Europske unije. Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev i prijedlog za prekid postupka odbije. Potražuje trošak sastava odgovora na tužbu u iznosu 2.500,00 kn te trošak sastava očitovanja na prijedlog za prekid postupka u iznosu od 2.500,00 kn.

U podnesku od 11. prosinca 2019. tužitelj se očitovao na odgovor tuženika i zainteresirane osobe na tužbu, navodeći u bitnom da ostaje kod tužbenog zahtjeva i navoda tužbe, te dostavlja na uvid pravno mišljenje profesora s p. fakulteta u Z. (prof. dr. sc. H. M. i prof. dr. sc. N. T.) od 30. listopada 2019.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Prije svega, valja istaknuti da je rješenjem suda EU, broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. ocijenjeno da je zahtjev za prethodnu odluku podnesen u predmetu poslovni broj UsII-286/17 očito nedopušten. S obzirom na takvu odluku, a uvažavajući načelo učinkovitosti iz članka 8. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), ovaj Sud ne nalazi osnovanim zahtjev za prekidom predmetnog upravnog spora iz razloga koje tužitelj iznosi u tužbi. To stoga jer se u ovom predmetu ne radi o bitnom drukčijim činjeničnim odnosno pravnim okolnostima u odnosu na predmet u kojem je sudu EU podnesen zahtjev za prethodnu odluku, niti su s tim u vezi nastupile neke nove okolnosti, te ovaj Sud ne nalazi potrebnim ponovno podnijeti takav zahtjev. S tim u vezi valja istaknuti i presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: U-Zpz-6/2016 od 17. listopada 2018., na koju se tuženik i zainteresirana osoba pozivaju, a kojom je odbijen zahtjev Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za izvanredno preispitivanje zakonitosti presude ovoga suda poslovni broj: UsII-101/15 od 2. rujna 2015., te je tom odlukom potvrđena osnovanost stajališta ovoga Suda izraženih u pogledu primjene članka 16. stavka 3. ZPPI-a.

Sud je spor riješio bez rasprave, sukladno odredbi članka 36. stavka 4. ZUS-a, budući da tužitelj u biti osporava primjenu prava, a u tužbi nije izričito zahtijevao održavanje rasprave, dok je u podnesku kojim se očitovao na odgovore na tužbu održavanje rasprave predložio samo ukoliko je sudu dvojan pravni odnos tužitelja i krajnjeg korisnika.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu nije vezan razlozima tužbe, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon time što je poništio rješenje tužitelja i odobrio zainteresiranoj osobi pravo na pristup zatraženim informacijama, jer je za svoju odluku dao argumentirano obrazložene razloge utemeljene na podacima spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Imajući u vidu pravni položaj tužitelja, kao i predmet njegovog poslovanja te činjenicu da se financira iz sredstava Državnog proračuna, koja sredstva spadaju u javna sredstva, što proizlazi iz odredbe članka 5. stavka 2. Zakona o HBOR-u, tuženik je pravilno utvrdio da tužitelj raspolaže javnim sredstvima te da je kontrola trošenja sredstava Državnog proračuna od interesa za sve građane Republike Hrvatske. Slijedom toga i pitanja na koji se način troše proračunska sredstva, odnosno koriste li se na gospodarski rast i razvitak, zaposlenost, konkurentnost, povećanje životnog standarda ili pak privatni interes, su pitanja od javnog interesa.

Polazeći od navedenog, te s obzirom na odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a, kojom je propisan izuzetak od provođenja testa razmjernosti javnog interesa kada se radi o informacijama o raspolaganju javnim sredstvima, osim u slučaju kada informacija predstavlja klasificirani podatak, ovaj Sud prihvaća zaključak tuženika da u konkretnom slučaju ne postoji mogućnost uskrate pristupa traženoj informaciji zbog postojanja bankovne tajne odnosno poslovne tajne iz članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI niti ograničenja zbog zaštite osobnih podataka iz članka 15. stavka 2. točke 4. istog Zakona, a stranke ne navode da bi se radilo o informacijama koje predstavljaju klasificirani podatak.

U odnosu na pozivanje tužitelja na Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava, valja istaći da se tim Zakonom uređuje transparentnost financijskih odnosa između tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i javnih poduzetnika odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima, a upravo je tužitelj, kao razvojna i izvozna banka u 100% vlasništvu Republike Hrvatske, osnovan sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva, dok njegov položaj, poslove, vlasništvo, ovlaštenja i ustroj kao posebne financijske institucije uređuje Zakon o HBOR-u. Među ostalim, tim Zakonom je propisano da temeljni kapital tužitelja uplaćuje Republika Hrvatska iz Državnog proračuna (članak 5. stavak 2.) i da Republika

Hrvatska jamči za obveze tužitelja bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te, bez izdavanja posebne jamstvene isprave (članak 8. stavak 2.). S obzirom na navedeno osnovano tuženik smatra da sredstva iz Državnog proračuna spadaju u javna sredstva i da se na tužitelja kao tijelo javne vlasti primjenjuju odredbe ZPPI-a, te da je u konkretnom slučaju pravilno primijenjena odredbe članka 16. stavka 3. toga Zakona.

Nadalje, ne može se ocijeniti osnovanim navod tužitelja da je trebalo primijeniti odredbe Zakona o kreditnim institucijama koje se odnose na bankovnu tajnu. Odredbom članka 157. stavka 3. točke 25. toga Zakona propisano je da se obveza kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu ne odnosi na slučaj kada je to propisano drugim zakonom, a upravo je odredbama ZPPI-a propisana dostupnost informacijama o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, dok je u drugim slučajevima propisanim tim Zakonom (članak 16. stavak 1. i 2.) uz uvažavanje kriterija iz toga Zakona propisano provođenje testa razmjernosti i javnog interesa. Nadalje, nije osnovano ni pozivanje tužitelja na Europsku investicijsku banku jer se, kako to pravilno navodi tuženik, radi o različitim institucijama na koje se primjenjuju različiti propisi.

Slijedom navedenog, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje, doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, ne može 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, dajući detaljnu i jasnu analizu razloga kojima se rukovodio kod ocjene da se u konkretnom slučaju ne radi o zlouporabi prava na pristup informacijama već o informaciji o raspolaganju javnim sredstvima koja javnosti mora biti dostupna, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud.

Zainteresiranoj osobi je sukladno odredbi članka 79. stavka 1. i 4. ZUS-a priznato pravo na naknadu troškova odgovora na tužbu u zatraženom iznosu prema Tbr. 23. točka 1. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine", broj: 42/12., 103/14., 118/14. i 107/15.), dok se zahtjev za naknadu troška za očitovanje na prijedlog za prekid postupka, koje je dio podneska u kojem je dan i odgovor na tužbu, ocjenjuje neopravdanim, te je riješeno kao u točki 2. izreke.

S obzirom na navedeno, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 22. siječnja 2020.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.