

**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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Blanše Turić, članica vijeća te sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., kojeg zastupa opunomoćenica B. B., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š.iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D. odvjetnica u Z., na sjednici vijeća održanoj dana 23. siječnja 2020.

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

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, Zagreb, klasa: UP/II-008-07/19-01/696, urbroj: 401-01/05-19-2 od 26. rujna 2019.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe H. Š. za naknadu troškova upravnog spora.

**Obrazloženje**

Točkom 1. izreke osporavanog rješenja tuženika, klasa: UP/II-008-07/19-01/696, urbroj: 401-01/05-19-2 od 26. rujna 2019. poništeno je rješenje tužitelja, 36/2018-2 od 27. kolovoza 2019. Točkom 2. izreke, zainteresiranoj osobi odobreno je pravo na pristup preslici popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je tužitelj kreditirao u razdoblju od 1. do 31. listopada 2018., uz iznose kredita. Točkom 3. izreke, naloženo je tužitelju da postupi sukladno točki 2. izreke rješenja u roku od osam dana od pravomoćnosti rješenja.

U tužbi protiv osporavanog rješenja tuženika tužitelj (u daljnjem tekstu: HBOR) upućuje na pogrešnu primjenu materijalnog prava, pozivajući se na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, 138/06. i 25/13.; u daljnjem tekstu: Zakon o HBOR-u), Zakon o financijskom osiguranju („Narodne novine“, 76/07. i 59/12.) i Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“, 72/13. i 47/14.). Naglašava da ne raspolaže javnim sredstvima, budući da uplate iz Državnog proračuna čine samo manji dio njegove imovine. Navodi da 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. Navodi 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. Detaljno opisuje načine uređenja pravnih odnosa HBOR-a s poslovnim bankama te iznosi posljedice odavanja podatka o krajnjem korisniku kredita iz ugovora o kreditu. Navodi da u slučaju postupanja po rješenju tuženika postoji realna mogućnost podnošenja 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. Poziva se na Ustav Republike Hrvatske i međunarodne pravne akte o zaštiti osobnih podataka. Opisuje djelovanje Europske investicijske banke te se poziva na članak 15. stavke 1. i 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU). S obzirom na to da Zakon o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: 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, predlaže Sudu da prekine spor te se obrati Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU) s prethodnim pitanjem. Predlaže poništavanje osporavanog rješenja.

U odgovoru na tužbu tuženik u bitnom ističe da ZPPI poznaje mogućnost ograničenja pristupa informacijama koje je razrađeno ZoKI-em, uz obvezno provođenje testa razmjernosti i javnog interesa, ako nije riječ o raspolaganju javnim sredstvima. Budući da HBOR raspolaže javnim sredstvima, riješeno je kao u izreci pobijanog rješenja. Upućuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. u kojoj je navedeno da se Zakon o HBOR-u odnosno ZoKI ne može uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI. Tuženik, nadalje, ističe da se u ovom slučaju zakonitost obrade informacija izvodi iz ZPPI-a, uvažavajući preduvjet pravilno provedenog testa razmjernosti i javnog interesa u slučaju postojanja ograničenja pristupu informacijama, odnosno u određenim slučajevima primjenjujući članak 16. stavak 3. ZPPI-a te osiguravajući automatsku dostupnost tražene informacije i bez provedbe navedenog testa kada je riječ o raspolaganju javnim sredstvima. Upućuje i 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 HBOR-a uputio Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

Zainteresirana osoba se u odgovoru na tužbu poziva na presudu Vrhovnog suda, broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. Poziva se i na presude ovog 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. Naglašava da HBOR nije kreditna institucija. Navodi da se HBOR paušalno poziva i nerazumljivo citira propise Europske unije kao i nacionalne propise, ne dovodeći propise na koje se poziva u vezu s činjeničnim stanjem relevantnim u konkretnom sporu. Smatra da nema osnove za usvajanje tužbenog zahtjeva te da nije osnovan prijedlog za prekid postupka. Traži trošak sastava odgovora na tužbu i očitovanja o prijedlogu za prekid postupka.

U očitovanju na navode odgovora na tužbu HBOR predlaže Sudu da zakaže raspravu ako je dvojbena odnos banka – klijent. Ističe da nikada nije tvrdio da ima status kreditne institucije, ali se sukladno članku 23. Zakona o HBOR-u, na njega primjenjuju odredbe ZoKI-a o bankovnoj tajni. Poziva se na Pravilnik o zaštiti poslovne i bankovne tajne HBOR-a. Upućuje na praksu ovog Suda prema kojoj je zlouporaba prava na pristup informacijama moguća i u slučaju raspolaganja javnim sredstvima (presuda, poslovni broj: UsII-172/18-5 od 7. lipnja 2018.). Osvrće se na pojam javnih sredstava i raspolaganja javnim sredstvima te iznosi svoje viđenje pravilnog tumačenja stajališta Vrhovnog suda izraženog u presudi, broj: U-zpz 6/2016. Predlaže Sudu da izmijeni sudsku praksu, osobito u odnosu na podatke o krajnjim korisnicima kredita te u odnosu na ostale informacije koje su bile dostupne javnosti, pogotovo dostavu materijala sa sjednica Nadzornog odbora, koji materijali sadrže niz podataka (primjerice o tržištu, konkurenciji, kupcu i dobavljačima s iznosima ukupnog

prometa, imenima dobavljača s iznosom obveza, financijskom stanju i položaju, poslovnoj aktivnosti i profitabilnosti, likvidnosti i financijskoj stabilnosti te perspektivi privatnih poslovnih subjekata na tržištu), a koji nisu i ne mogu biti javni podaci kao i u odnosu na korisnike kredita iz poslova koji nisu mandatni poslovi HBOR-a, zapisnika sa sjednica Nadzornog odbora, sve uz pravilno tumačenje relevantnih propisa te navedene presude Vrhovnog suda. Uz očitovanje HBOR dostavlja i mišljenje profesora s Katedre za trgovačko pravo i pravo društava P. fakulteta Sveučilišta u Z., iz kojeg u bitnome proizlazi da se članak 16. stavak 3. ZPPI-a ne smije ekstenzivno tumačiti, jer se njime isključuje potreba (načelno Ustavom predviđena) individualne ocjene razmjernosti te da raspolagati javnim sredstvima mogu samo osobe kojima ta sredstva izravno pripadaju. Za informacije koje ne potpadaju pod članak 16. stavak 3. ZPPI-a, vrijedi opće pravilo prema kojem je svako tijelo javne vlasti dužno dati sve informacije koje posjeduje. Tek ako postoji drugi zaštićeni interes i tek ako se nakon provođenja testa razmjernosti za njega pokaže da preteže nad javnim interesom, pravo na pristup informacijama može se iznimno ograničiti, a i tada samo u mjeri koja je nužna radi očuvanja zaštićenog interesa. Navodi se da HBOR u svom poslovanju raspolaže sredstvima koja imaju različite izvore, u redovnom slučaju riječ je o sredstvima koja su dijelom prikupljena uplatom na ime temeljnog kapitala, dijelom sredstvima prikupljenim iz zajmova, dijelom iz sredstava ostvarenih vlastitim poslovanjem i sl. Ta „redovna sredstva“ kojima raspolaže HBOR nemaju karakter javnih sredstava. U određenim segmentima svog poslovanja HBOR raspolaže sredstvima koja mu je na temelju naloga stavila na raspolaganje Republika Hrvatska, što valja poistovjetiti s raspolaganjem javnim sredstvima. Navodi se da iako HBOR nije kreditna institucija, iz članka 23. Zakona o HBOR-u slijedi da se primjenjuje ZoKI, što znači da se primjenjuju odredbe o čuvanju bankovne tajne. U mišljenju je navedeno da je svako pravo moguće zloupotrijebiti te se opisuje poslovanje HBOR-a koji provodi programe kreditiranja posredstvom poslovnih banaka ili izravnim kreditiranjem. Iznosi se mišljenje da HBOR i u odnosu na krajnje korisnike ima obvezu čuvanja bankovne tajne, a kada poslovna banka HBOR-u dostavlja informacije o krajnjim korisnicima, ona mu zapravo dostavlja informacije o svojim klijentima odnosno informacije koje su ionako izvorno zaštićene bankovnom tajnom koja postoji u odnosu poslovne banke i njenih korisnika (koji se u odnosu na HBOR pojavljuje kao krajnji korisnik). Objašnjava se pojam raspolaganja javnim sredstvima te se navodi kako zbog činjenice što Republika Hrvatska u određenom trgovačkom društvu ima većinski udio, to znači da je to trgovačko društvo tijelo javne vlasti i obveznik primjene ZPPI-a, što automatski ne znači i da to trgovačko društvo u poslovanju raspolaže javnim sredstvima. Ako bi se tumačenje pojma informacija o raspolaganju javnim sredstvima protegnulo na sve informacije koje posjeduje tijelo javne vlasti koje raspolaže javnim sredstvima (a ne samo one informacije koje određuju konkretno raspolaganje), onda se na tijelo javne vlasti koje raspolaže javnim sredstvima nikada ni ne bi mogla primijeniti iznimka prema kojoj je u slučaju postojanja zaštićenog interesa potrebno provesti test razmjernosti javnog interesa. Dostavlja se usporedni prikaz postupanja razvojnih banaka/institucija vezano uz pravo na pristup informacijama za 21 banku iz različitih država. Zaključno se napominje kako nijedna banka ne objavljuje podatke o svojim klijentima.

Sud je spor riješio bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS), jer je sporna pravna kvalifikacija utvrđenih činjenica.

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-a 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 je tužbeni zahtjev ocijenio neosnovanim.

Postupak koji je prethodio ovom upravnom sporu vođen je nakon što je ovaj Sud, presudom, poslovni broj: UsII-167/19-8 od 16. svibnja 2019. poništio rješenje tuženika od 13. veljače 2019. i predmet vratio tuženiku na ponovni postupak. Navedenim rješenjem tuženika odbijena je žalba zainteresirane osobe protiv rješenja HBOR-a od 17. prosinca 2018. kojim je odbijen zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama kojim je tražio popis svih krajnjih korisnika kredita, pravnih ili fizičkih osoba koje nisu financijska institucija koja sudjeluje u pojedinačnoj transakciji kao posrednik, agent ili slično, koje je HBOR kreditirala u razdoblju od 1. do 31. listopada 2018., uz iznose kredita. Zahtjev je odbijen na temelju članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a jer je ocijenjeno da zainteresirana osoba zloupotrebljava pravo na pristup informacijama. U presudi ovoga Suda, poslovni broj: UsII-167/19-8 od 16. svibnja 2019. navedeno je da se zahtjev odnosi na pristup podacima o raspolaganju javnim sredstvima, koji podaci moraju biti dostupni svakome, a što nadilazi eventualno opterećenje redovitog rada tijela javne vlasti pa u takvim slučajevima ne postoji mogućnost zlorabe prava na pristup informacijama, zbog čega je Sud našao da je tuženik u konkretnom slučaju povrijedio zakon na štetu zainteresirane osobe zbog pogrešne primjene materijalnog prava. U presudi je navedeno da je tuženik u ponovljenom postupku dužan odlučiti o žalbi zainteresirane osobe sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama Suda. U izvršenju te presude, tuženik je donio rješenje, klasa: UP/II-008-07/19-01/54, urbroj: 401-01/05-19-8 od 8. srpnja 2019. kojim je poništio rješenje HBOR-a od 17. prosinca 2018.

U daljnjem tijeku postupka HBOR je donio rješenje od 27. kolovoza 2019. kojim je ponovo odbio zahtjev zainteresirane osobe na pristup informacijama s obzirom na to da je zatražena informacija bankovna tajna te je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje osobnih podataka.

Iz presude ovoga Suda, poslovni broj: UsII-167/19-8 od 16. svibnja 2019., proizlazi da i informacije o krajnjim korisnicima kredita kojima raspolaže HBOR, ulaze u doseg odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Budući da se zahtjevom za ostvarivanje prava na pristup informacijama u konkretnom slučaju traže informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje, prema stajalištu Suda, sukladno članku 16. stavku 3. ZPPI-a, moraju javnosti biti beziznimno dostupne, osim ako predstavljaju klasificirani podatak, osnovano je tuženik poništio rješenje HBOR-a koji je odbio zahtjev.

S obzirom na navedeno, do drugačijeg rješenja ove upravne stvari ne može dovesti ni činjenica što se sukladno članku 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.). Vrhovni sud je u presudi broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. naveo kako se ZoKI ne može primijeniti kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI.

Zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova za sastav odgovora na tužbu Sud ocjenjuje neosnovanim u smislu članka 79. stavka 1. ZUS-a, budući da nije riječ o radnji koja je Sudu bila odlučna za ocjenu osnovanosti tužbenog zahtjeva.

Slijedom svega iznesenog, tužbeni zahtjev ocijenjen je neosnovanim pa je na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 23. siječnja 2020.

Predsjednica vijeća  
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.