

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, 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 punomoćnica S. D., odvjetnica iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 29. 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-008-07/19-01/695, urbroj: 401-01/05-19-2 od 26. rujna 2019.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom žalbe ovdje zainteresirane osobe, poništeno je rješenje tuženika, broj: 37/2018-2 od 27. kolovoza 2019. (točka 1. izreke), odobreno zainteresiranoj osobi pravo na preslik popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. do 30. rujna 2017., uz iznose kredita (točka 2.) te je naloženo istoj da postupi sukladno točki 2. izreke toga rješenja (točka 3. izreke).

Navedenim rješenjem tuženika odbijen je zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama, nazvan zahtjevom za dopunu informacije, kojim je žalitelj zatražio dostavu popisa svih krajnjih korisnika kredita/primatelji leasinga/zajmoprincipi koje je HBOR kreditirala u naprijed navedenom razdoblju.

U tužbi protiv pobijanog rješenja tuženika tužitelj u bitnom navodi da je odbio zahtjev za pristup informacijama temeljem članka 23. stavak 5. točka 2. u vezi s člankom 15. stavak 2. točkom 2. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, budući je zatražena informacija bankovna tajna te je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Navodi da kao tijelo javne vlasti primjenjuje odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama ali na način koji nije u suprotnosti sa Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, broj: 138/06. i 25/13.), koji se u odnosu na njega primjenjuje kao *lex specialis*. Smatra kako 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 nema automatizma u dostavljanju tih podataka. Zakon o pravu na pristup informacijama, a niti drugi propis primjenjiv u postupku

radi dostave informacije, ne definira pojam javnih sredstava, a niti javnog interesa te očitu pravnu prazninu tuženik pokušava nadomjestiti tumačenjem pojma javnih sredstava, a i javnog interesa, međutim takvo tumačenje se ne može primijeniti na tužitelja s obzirom na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava. Ističe kako ne raspolaže javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, 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 obavezan svoju dobit uplatiti u državni proračun te stoga smatra da se sredstva zbog ciljeva i posebnosti poslovanja i zaduživanja na komercijalnoj razini ne mogu smatrati i tumačiti javnim sredstvima te je očito da bi otkrivanje zaštićenih podataka o takvim aranžmanima moglo negativno utjecati i na daljnje kreditne aranžmane s vjerovnicima tužitelja. Pojašnjava kako ne postoji nikakva osnova za davanje podataka i o krajnjim korisnicima kredita obzirom da bi se time zadiralo i u poslovni odnos poslovne banke i njenog dužnika te kršila prava drugih na zaštitu bankovne tajne, stvorila moguća odgovornost banke za naknadu štete klijentu i odgovornost tužitelja uz postojanje mogućnosti podnošenja tužbi krajnjih korisnika kredita. Tuženik nije primijenio Konvenciju o zaštiti osoba u pogledu automatske obrade osobnih podataka (Konvencija 108) i Dodatnog protokola uz Konvenciju 108 u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka. Također ukazuje i na primjenu Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) koja se primjenjuje od 25. svibnja 2018. i po kojoj bi za zakonitost obrade osobnih podataka trebala postojati makar jedna osnova iz članka 6. navedene Uredbe, a koja osnova u konkretnom slučaju ne postoji. Također pojašnjava i poslovanje Europske investicijske banke, odnosno ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU), ali i politikama transparentnosti, a koja ne čini dostupnim ugovorne podatke vezano uz bankovno poslovanje, odnosno ne otkriva podatke koji su bankovna tajna. Predlaže Sudu da usvoji tužbeni zahtjev, poništi rješenja tuženika, prekine ovaj spor i zatraži od Suda EU tumačenje je li odredba članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama usklađena s pravom EU.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe kako se Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, a pogotovo Zakon o kreditnim institucijama ne može u konkretnom slučaju uzimati kao *lex specialis* s obzirom da bi se pravno načelo *lex specialis derogat legi generali* moglo primijeniti jedino kada u materijalnopравnim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne. Prema odredbi članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, informacija o raspolaganju javnim sredstvima mora biti dostupna javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa jer tužitelj nesporno raspolaže javnim sredstvima. Poziva se na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-zpz-6/2016 od 17. listopada 2018. Smatra da ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima, odnosno da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije „javna sredstva“ jer tužitelj raspolaže proračunskim novcem, a Zakonom o transparentnosti troškova javnih sredstava, uređuje se jedan segment javnih sredstava i to između određenih korisnika, a ne sva javna sredstva pa navedene odredbe ne mogu utjecati na tumačenje navedenog članka Zakona o pravu na pristup informacijama. U odnosu na pozivanje tužitelja na Uredbu (EU) 2016/679 naglašava kako je pogrešan navod tužitelja kako ne postoji osnova za zakonitost obrade iz članka 6. Uredbe čija se zakonitost obrade izvodi iz Zakona o pravu na pristup informacijama. 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. Smatra kako je nepotrebno pozivanje tužitelja na propise koji se odnose na Europsku investicijsku banku, odnosno na propise EU jer je Zakon o pravu na pristup informacijama propis čije je donošenje u nadležnosti država članica te se njime razrađuje ustavno pravo građana. Navodi da nije osnovan prijedlog da Sud ponovno podnese zahtjev Sudu EU na donošenje prethodne odluke, pri čemu ukazuje na rješenje Suda EU, broj: C-90/18 od 6. rujna 2018., kojim je zahtjev za donošenjem prethodne odluke proglašen nedopuštenim. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu i prijedlog za prekid postupka se poziva na presudu Vrhovnog suda, poslovni broj: U-zpz-6/2016, kao i na stajališta iz ranijih presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske 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. stavak 3. Zakona. Predlaže odbiti kao neosnovan prijedlog za prekidom postupka jer ne sadrži niti činjenice niti materijalnopravne razloge zbog kojih bi Sud mogao postaviti odgovarajuće pravno pitanje. Potražuje trošak sastava odgovora na tužbu i očitovanja na prijedlog za prekidom postupka.

Podnescima od 11. prosinca 2019. i 17. prosinca 2019. tužitelj se očitovao na odgovore na tužbu koji podnesci su u smislu odredbe članka 6. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) dostavljeni zainteresiranoj osobi i tuženiku.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Prije svega, Sud smatra potrebnim istaknuti kako je rješenjem Suda EU, broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. ocijenjeno da je zahtjev za prethodnu odluku podnesen u predmetnu poslovni broj: UsII-286/17 očito nedopušten. S obzirom na takvu odluku, a uvažavajući načelo učinkovitosti iz članka 8. Zakona o upravnim sporovima, ovaj Sud ne nalazi osnovanim zahtjev za prekidom predmetnog upravnog spora iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer se u ovom predmetu ne radi o bitno 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, radi čega ovaj Sud ne nalazi potrebnim ponovno podnijeti takav zahtjev. S tim u vezi za istaknuti je presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: U-zpz-6/2016 od 17. listopada 2018. kojom je sud odbio zahtjev Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za izvanredno preispitivanje zakonitosti ovosudne presude poslovni broj: UsII-101/15 od 2. rujna 2015., čime je potvrdio osnovanost stajališta ovog Suda izraženih u pogledu primjene članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj: 25/13. i 85/15. – dalje: Zakon).

Također, Sud je spor riješio bez rasprave, sukladno odredbi članka 36. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima, budući tužitelj osporava samo primjenu prava, a u tužbi nije izričito zahtijevao održavanje rasprave (u podnesku kojim se očitovao na odgovore na tužbu tuženika i zainteresirane osobe navodi potrebnim održavanje rasprave 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.

Naime, pravilno utvrđuje tuženik da tužitelj raspolaže javnim sredstvima jer to proizlazi iz odredbe članka 5. stavak 2. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, broj: 138/06. i 25/13.) prema kojoj temeljni kapital Hrvatske banke za obnovu i razvitak uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna, a sukladno odredbi članka 8. stavak 2. istog Zakona Republika Hrvatska jamči za obveze Hrvatske banke za obnovu i razvitak bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Stoga, u konkretnom slučaju dolazi do primjene odredbe članka 16. stavak 3. Zakona, prema kojoj su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificiran podatak. U konkretnom slučaju stranke ne navode da bi se radilo o informacijama koje predstavljaju klasificiran podatak, što nadalje znači da tražene informacije trebaju biti dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

Ovaj Sud je u nizu svojih presuda (npr. poslovni broj: UsII-169/19) zauzeo stajalište kako informacije o krajnjim korisnicima kredita trebaju biti dostupne jer tužitelj raspolaže javnim sredstvima. Dakle, kako se u konkretnom slučaju traže informacije koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima, u pravu je tuženik kada navodi da ne postoji uskrata prava informacija zbog postojanja bankovne tajne, odnosno poslovne tajne iz članka 15. stavak 2. točke 2. Zakona, kao niti ograničenja zbog zaštite osobnih podataka iz članka 15. stavak 2. točke 4. istog Zakona.

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 Zakona o pravu na pristup informacijama, stajališta ovoga Suda kao i Vrhovnog suda Republike Hrvatske u pogledu raspolaganja javnim sredstvima, dajući detaljnu i jasnu analizu razloga kojima se rukovodio zaključujući 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.

Sud nije našao osnovanim zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova sastava odgovora na tužbu, jer se ne radi o radnji koja je Sudu bila odlučna za ocjenu osnovanosti tužbenog zahtjeva.

Slijedom izloženog trebalo je, temeljem odredbe članka 57. stavak 1. i članka 79. stavak 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu, 29. siječnja 2020.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.