

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, mr. sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća te sudske savjetnice Matee Milolože, zapisničarke, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. Š. iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D. odvjetnica u Z., i tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., koju zastupa opunomoćenica B. B., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, 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. Odbijaju se tužbeni zahtjevi za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, KLASA: UP/II-008-07/20-01/2, URBROJ: 401-01/05-20-2 od 31. siječnja 2020.

II. Odbija se zahtjev H. Š. za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, točkom I izreke, poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 30/2019 od 5. prosinca 2019. Točkom II. izreke rješenja, djelomično se odobrava H. Š. pravo na pristup preslici Ugovora o kreditu korisnika R. d.o.o na način da se prekrije točka 3. Ugovora-„instrumenti osiguranja i prethodni uvjeti“ i točka 5.- „ostali uvjeti“; Ugovora o kreditu korisnika N. G. d.o.o i Ugovora o kreditu korisnika R. d.o.o na način da se na prvim stranicama Ugovora prekrije adresa i Oib fizičke osobe i točka 3. „instrumenti osiguranja“ ; Ugovora o dugoročnom klupskom kreditu s valutnom klauzulom korisnika M. T. E. d.o.o i korisnika B. P. E. d.o.o na način da se u ugovorima prekrije točka 7. „Osiguranje naplate tražbina“. Točkom III izreke rješenja naloženo je Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki II. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja.

Protiv navedenog rješenja tužbu je podnio H. Š. iz Z. pod poslovnim brojem UsII-70/20 i Hrvatska banka za obnovu i razvitak iz Z. pod poslovnim brojem UsII-101/20., pa je Sud, radi ekonomičnosti, spojio predmete radi donošenja zajedničke odluke.

Tužitelj H. Š. se u tužbi 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.

Smatra pogrešnim obrazloženje tuženika u kojem se navodi da ograničenje pristupa informacijama iz članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI u pogledu sadržaja na ugovorima (instrumenti osiguranja, posebne obveze korisnika kredita i dr.) prevladava potreba zaštite prava na ograničenje jer sve te informacije potpadaju pod raspolaganje javnim sredstvima koje informacije su dostupne prema članku 16. stavku 3. ZPPI.

Predlaže stoga Sudu da poništi točku II izreke rješenja i u sporu pune jurisdikcije rješi predmetnu upravnu stvar, podredno da predmet vrati tuženiku na ponovni postupak uz naknadu troškova u iznosu od 2.500,00 kuna.

Tuženik navode tužbe H. Š. smatra neosnovanim. U odgovoru na tužbu navodi da je u pobijanom rješenju zauzeo stajališteta HBOR raspolaže javnim sredstvima slijedom čega je u najvećem dijelu i omogućio pristup zatraženim ugovorima o kreditu. Tuženik smatra da je samim time zadovoljen javni interes s obzirom da odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI o dostupnosti informacija koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima ima prvenstvenu namjenu zadovoljiti potrebu javnosti da zna stranke ugovora kojim je ugovoreno raspolaganje javnim sredstvima, iznos javnih sredstava i glavne uvjete na koje su se obvezale stranke ugovora. Ističe da je ovaj sud već potvrđivao tuženikova rješenja koja su imala sličnu činjeničnu i pravnu osnovu.

Slijedom navedenog tuženik pedlaže sudu da odbije tužbu.

Tužitelj Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) 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.

Tužbeni zahtjevi nisu osnovani.

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 tužbene zahtjeve 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.

Što se tiče navoda tužitelja H. Š. vezano uz točku 2. osporenog rješenja valja reći da je tuženik je obrazložio da su u konkretnom slučaju zatraženi ugovori o kreditu koji se odnose na raspolaganje javnim sredstvima i koji su dostupni bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa i za koje ne postoji mogućnost uskrate zbog postojanja bankovne tajne. Međutim, u odnosu na dio zatraženih informacija koji se odnose na instrumente osiguranja tuženik je obrazložio da se radi o informacijama koje nisu od javnog značaja te je javni interes zadovoljen dostavom informacija iz ugovora o kreditu.

Slijedom svega navedenog, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje tuženika ne može se ocijeniti nezakonitim jer je pri odlučivanju o žalbi tužitelja imao na umu mjerodavne odredbe ZPPI-a, stajališta ovog Suda kao i Vrhovnog suda Republike Hrvatske u pogledu raspolaganja javnim sredstvima te je odgovorio na sve navode žalbe čime je rješenje tuženika dostatno i valjano obrazloženo.

Slijedom svega navedenog, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 27. svibnja 2020.

Predsjednica vijeća
mr.sc. Mirjana Juričić, v.r.