

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, Mire Kovačić predsjednice vijeća, Biserke Kalauz i Dijane Vidović članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Josipa Petkovića zapisničara, 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., kojeg zastupa opunomoćenica S. D., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 28. travnja 2020.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/II-008-07/19-01/814, URBROJ: 401-01/05-20-3 od 20. siječnja 2020.

II. Tužitelj je dužan naknaditi zainteresiranoj osobi H. Š. troškove upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn.

III. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe H. Š. za naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženik je, pod točkom 1. izreke, poništio rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje: HBOR) broj: 8/2019 od 31. listopada 2019., te je pod točkom 2. izreke H. Š. odobrio pravo na pristup preslici dokumenata Transfer Certificate koji se odnose na isplate odobrenih iznosa za K. S. I. L. I. K. S. I. L.. Točkom 3. izreke nalaže se Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki 2. izreke rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti tog rješenja.

Tužitelj osporava rješenje tuženika. Poziva se na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“ 138/06. i 25/13., dalje: Zakon o HBOR) na članak 23. stavak 1. prema kojem, ako tim zakonom nije drugačije određeno, na HBOR se primjenjuju, između ostalog, i odredbe Zakona o kreditnim institucijama (ZoKI-a). Poziva se na Zakon o financijskom osiguranju i Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“, 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.

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 imena i prezimena zaposlenika HBOR-a, kao i ostalih stranaka ugovora ukazuje na odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka i zaštiti 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). Dostavlja mišljenje profesora s Katedre za trgovačko pravo i pravo društava P. fakulteta u Z., iz kojeg da u bitnome proizlazi da se članak 16. stavak 3. ZPPI 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, vrijedi opće pravilo prema kojem je svako tijelo javne vlasti dužno dati sve informacije koje posjeduje. Tek ako uopće 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 slično. 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 odredbe članka 23. Zakona o HBOR slijedi da se primjenjuje ZoKI, što znači da se primjenjuju odredbe o čuvanju bankovne tajne. Smatra se kako 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 njena korisnika (koji se u odnosu s na HBOR pojavljuje kao krajnji korisnik). Navodi se određenje pojma raspolaganja javnim sredstvima te 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, 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

S obzirom da smatra da ZPPI nije usklađen s Uredbom broj 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.05.2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, iako ZPPI navodi da je s njom usklađen, tužitelj predlaže Sudu da prekine spor te se obrati Sudu Europske unije (dalje: Sud EU) s prethodnim pitanjem. Tužitelj predlaže Sudu da poništi osporeno rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi u bitnome da ZPPI uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa informacijama koje je razrađeno ZoKI-em, uz obavezno provođenje testa razmjernosti i javnog interesa, ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. u kojoj je jasno dano 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 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 Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

H. Š., zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu, se u odgovoru na tužbu, poziva na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske 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 11. srpnja 2019. i ponavlja da HBOR nije kreditna

institucija. Navodi da HBOR u tužbi nije predložio izvođenje dokaza kojima potkrepljuje nastanak potencijalne štete i navodnog gubljenja reputacije i ugleda u javnosti. Smatra da je paušalno i nerazumljivo pozivanje na Uredbu o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka. Navodi da je neosnovan prijedlog za prekid postupka. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije te da odbije prijedlog za prekidom postupka. Potražuje trošak sastava očitovanja na tužbu i očitovanja o prijedlogu za prekidom postupka.

Tužitelj u očitovanju na navode odgovora na tužbu ponavlja u bitnome navode tužbe, poziva se na članak 23. Zakona o HBOR, smatra tvrdnje tuženika u vezi članka 16. stavka 3. ZPPI neutemeljenima. Navodi da je tuženik zanemario činjenicu da je zainteresirana osoba već dobila informaciju o raspolaganju javnim sredstvima što je vidljivo i iz njegova zahtjeva. Ističe da tuženik neutemeljeno smatra da nema razloga za prekid postupka. Ponovno predlaže poništiti rješenje tuženika odnosno ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva te prijedloga za prekid postupka.

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 (članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

Ovaj Sud je, kako to pravilno navodi tuženik, već u svojoj praksi (primjerice u presudi poslovni broj: UsII-169/19-5 od 10. travnja 2019.) ocijenio kako i informacije o krajnjim korisnicima kredita kojima raspolaže HBOR, ulaze u doseg odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Budući da se dakle zahtjevom za pravo na pristup informacijama 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 navedenu odredbu ZPPI-a do drugačijeg rješenja ove upravne stvari ne dovodi činjenica što se sukladno odredbi članka 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.) te je Vrhovni sud Republike Hrvatske 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.

Valja reći i da je u vezi ovosudne prakse u odnosu na informacije o krajnjim korisnicima kredita Sud raspravljao na sjednici sudaca od 9. rujna 2019., ali nije našao razloge za izmjenu postojeće prakse.

Slijedom svega izloženog, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a Sud je tužbeni zahtjev kao neosnovan odbio.

O zahtjevu zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora odlučeno je na temelju članka 79. stavka 1., stavka 4. i stavka 6. ZUS-a.

Zainteresirana osoba ima pravo na traženi trošak za sastav odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn, dok je zahtjev za trošak odgovora na prijedlog za prekid postupka odbijen sukladno članku 79. stavku 1. ZUS-a.

U Zagrebu 28. travnja 2020.

Predsjednica vijeća:
Mira Kovačić, v.r.