

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Novosel, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š., zastupanog po opunomoćenici odvjetnici S. D. iz Z., na sjednici vijeća održanoj 10. rujna 2020.

p r e s u d i o j e

I.Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-008-07/20-01/68, urbroj: 401-01/05-20-2 od 5. veljače 2020. godine kao neosnovan.

II.Nalaže se tužitelju naknaditi zainteresiranoj osobi trošak ovog upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn u roku od 15 dana od dana zaprimanja ove presude.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, pod točkom I. izreke, poništeno je rješenje tužitelja br. 31/2019 od 19. prosinca 2019. godine, kojim je odbijen zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama. Pod točkom II. izreke zainteresiranoj osobi se odobrava na pristup preslici popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. do 31. listopada 2019. godine, uz iznose kredita. Pod točkom III. naloženo je tužiteljici postupiti u skladu s točkom II. izreke navedenog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti istog rješenja.

Tužitelj je protiv osporenog rješenja tuženika podnio tužbu u kojoj u bitnom navodi da je presudom Visokog upravnog suda RH broj: UsII-196/19-5 od 10. travnja 2019. godine usvojen tužbeni zahtjev podnositelja (ovdje zainteresirane osobe), uz izraženo shvaćanje suda koje je u cijelosti prihvatio tuženik prema kojem tužitelj raspolaže javnim sredstvima, koja sukladno odredbi članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama bi trebala biti

dostupna osim ako ne predstavljaju klasificirani podatak, o čemu da se u konkretnom slučaju ne radi, pa se zbog toga ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama. Ističe da je osnovan Zakonom o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak (Narodne novine, broj 138/06., 25/13.) kao posebna financijska institucija, odnosno kao razvojna i izvozna banka s ciljem poticanja razvitka hrvatskog gospodarstva (članak 1. i 2. Zakona o HBOR-u) pa je stoga Zakon o HBOR-u *lex specialis*. Poziva se na Zakon o financijskom osiguranju, ističe da Zakonpm o transparentnosti tokova javnih sredstava (Narodne novine, broj 72/13., 47/14.) je u pravni sustav RH preuzeta Direktivu Europske komisije 2006/1111/EZ od 6. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa država članica javnih poduzetnika kao i financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzetnika. Poziva se na odredbu članka 6., 15. stavak 2. točka 2. i 4. te članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ističući da ne raspolaže javnim sredstvima u smislu članka 16. stavak 3. Zakona, jer javnim sredstvima raspolaže Republika Hrvatska, a uplate iz državnog proračuna tužitelju čine samo manji dio njegove imovine. Smatra da bi otkrivanje zaštićenih podataka u aranžmanima moglo negativno utjecati na daljnje kreditne aranžmane s vjerovnicima. U slučaju odavanja podataka krajnjem korisniku kredita iz ugovora o kreditu tužitelj – banka kako je u konkretnom slučaju zainteresirana osoba tražila svojim zahtjevom, pozivom na članak 16. stavak 3. ZPPI-a, tužitelj bi odao ne samo bankovnu tajnu iz odnosa sa svojim klijentom – bankom, već bi odao i bankovnu tajnu iz zasebnog poslovnog odnosa poslovne banke s njenim klijentom/dužnikom, pa bi time povrijedio obvezu čuvanja bankovne tajne koju ima u odnosu prema svom klijentu (poslovnoj banci), ali i poslovne banke iz njenog poslovnog odnosa po kreditu s njenim dužnikom. Dostavlja pravno mišljenje renoviranih autoriteta, profesora s katedre za trgovačko pravo i pravo društva P. fakulteta u Z., prof.dr.sc. H. M. i prof.dr.sc. N. T. Ističe da zainteresirana osoba od 2017. godine podnosi zahtjeve za informacijama u skladu s navedenim Zakonom, da je zainteresirana osoba vlasnik i direktor niza trgovačkih društava (samo neki od njih su N. G. d.o.o., P. ... j.d.o.o.) te niza ugašenih društava (kao G-M. d.o.o., D. d.o.o., itd.) pri čemu su pojedina društva prema pisanju novina i drugih medija povezane sa sumnjivim radnjama i tužitelj ne zna koliko su ti napisi točni. U svakom slučaju a prema izvadcima iz javnog registra očito je riječ o poduzetniku koji djeluje na tržištu a temeljem ZPPI-a i dosadašnje sudske prakse taj poduzetnik dolazi do niza podataka o drugim poduzetnicima. Ovdje se radi o zlouporabi prava na pristup informacijama kako zbog mnogobrojnosti povezanih zahtjeva koji dovode do prekomjernog opterećenja rada tijela javne vlasti ili još više zbog činjenice da poduzetnik zainteresirana osoba zloupotrebljava mogućnosti iz ZPPI-a, te pod izriječom interesa javnosti traži informacije o drugim poduzetnicima – klijentima tužitelja za svoj osobni interes. Čak i da postoji interes javnosti za informaciju koju traži zainteresirana osoba istovremeno postoji očiti osobni interes podnositelja – poduzetnika H. Š. koji informaciju može zloupotrijebiti. Poziva se na presudu Visokog upravnog suda RH poslovni broj: UsII-172/18 od 7. lipnja 2018. godine kojim je odbijen tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika te odbijen zahtjev za pristup informacijama, pa se argumentacija iz navedene presude u cijelosti može primijeniti na ovaj postupak. Zaštita osobnih podataka zajamčena je Ustavom RH. Smatra da tuženik nije pravilno primijenio Zakon o HBOR-u, odredbe članka 15. stavak 2. točka 2.

ZPPI-a, članak 16. stavak 3. istog Zakona kao i članak 23. stavak 5. točka 5. istog Zakona te da nije pravilno primijenio i obrazložio odredbu Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i vijeća od 27. travnja 2016. godine o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ. Ističe da je Europska unija osnovala Europsku investicijsku banku s posebnim zadacima o financiranju određenih projekata. EIB je osnovan člankom 308. UFEU-a a njegovi zadaci određeni su člankom 309. istog kao banka EU i kao jedno od tijela EU, grupacija EIB snosi posebnu odgovornost za otvorenost i transparentnost prema svojim dionicama te se njome osigurava zaštita povjerljivih informacija koje mu daju njegovi klijenti a koje su u posjedu EIB-a. Načelno, javnost ima pristup svim informacijama EIB-a, osim onima za koje postoji osnovan razlog za odbijanje zahtjeva. Poziva se na odredbe članka 5. točka 4. točka 5. točka 6. točka 9. točka 12. i 13. Politike transparentnosti ističe da je EIB, kao tijelo javne vlasti institucija EU, ali financijska institucija, poštujući načela i standarda bankovnog poslovanja, ne čini dostupnima ugovorne podatke vezane uz bankovno poslovanje, odnosno ne otkriva podatke koji su bankovna tajna. Ističe da sud treba imati u vidu odredbe članka 15. stavak 1. i 3. članka 308., 309. i 339. UFEU te Statut EIB-a te da prema osnivačkim ugovorima postoji pravo na zaštitu podataka za klijente EIB-a koji je istovremeno tijelo javne vlasti i financijska institucija te koji uz načelnu transparentnost podataka, istovremeno dosljedno provodi i zaštitu bankovne/profesionalne tajne. Smatra da iz navedenih odredbi UFEU, bez obzira na uplatu javnih sredstava država članica u kapital EIB-a od EIB- ne mogu tražiti informacije koje podliježu ograničenjima o dostupnosti informacija. Stoga niti tužitelj kojemu je Republika Hrvatska iz državnog proračuna vrši uplate u temeljni kapital na isti način sukladno Zakonu o HBOR-u, ne može dostavljati informacije zaštićene bankovnom tajnom. Tužitelj predlaže da Sud preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma „javni sredstava i primjenu članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama u odnosu na tužitelja na kojima temelji svoje dosadašnje odluke. Predlaže usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti osporeno rješenje tuženika, te isto tako prijedlog za prekid ovog postupka radi ponovnog postavljanja prethodnog pitanja pred sudom EU.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak nije u konkretnom slučaju *lex specialis*. Ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-Zpz-6/2016-7 od 17. listopada 2018. godine u kojoj je jasno dano do znanja da se Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak odnosno Zakon o kreditnim institucijama ne može u konkretnom slučaju uzimati kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama. Za tuženika ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima, a Zakonom o transparentnosti tokova i javnih sredstava koje tužitelj spominje kao primjer, uređuje transparentnost financijskih odnosa između tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i javnih poduzetnika odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima, dakle ne sva javna sredstva i ne između svih korisnika javnih sredstava, pa odredba iz Zakona o mogućnosti zaštite tajnosti podataka ni na koji način ne može utjecati na tumačenje odredbe članka 16. stavak 3. ZPFI. Kako tužitelj spominje Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih osoba ili o slobodnom kretanju takvih podataka, stavljanja izvan snage Direktive 95/46/EZ ističe da

je pogrešan navod tužitelja te da ne stoji osnova za zakonitost obrade iz 6. navedene Uredbe, tumačeći isto i citirajući istu, napominjući da se zakonitost obrade u ovom slučaju izvodi iz odredbe ZPPI-a koji razrađuje odredbu članka 38. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske kojom se jamči pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti, ali uvažavajući preduvjet iz pravne provedbe testa razmjernosti javnog interesa u slučaju postojanja ograničenja od pristupa, odnosno u određenim slučajevima primjenjujući odredbu članka 16. stavak 3. ZPPI-a – osiguravajući automatsku dostupnost zatražene informacije i bez provedbe navedenog testa kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima. Smatra nepotrebним navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku i posljedično ugovora Europskoj uniji i ugovora o funkcioniranju Europske unije, s obzirom da ZPPI je propis čije je donošenje u nadležnosti država članica te se njime razrađuje ustavno pravo građana pa je stoga neosnovan tužiteljev pokušaj analogijom izjednačiti poziciju Europske investicijske banke i tužitelja, budući da se radi o dvije potpuno drugačije institucije na koje se primjenjuju različiti propisi, odnosno tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti koje je obvezno primjenjivati odredbe ZPPI-a i koji raspolaže javnim sredstvima i koji je u tom slučaju obvezan postupiti sukladno odredbi članka 16. stavak 3. odnosno članku 16. stavak 1. istog Zakona. Što se tiče prijedloga tužitelja za prekidom ovog postupka, a radi rješavanja prethodnog pitanja pred sudom Europske unije i radi utvrđenja je li članak 16. stavak 3. ZPPI-a usklađen s pravom Europske unije odnosno Uredbom 1049/01 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. godine o javnom pristupu dokumenata Europskog parlamenta, Vijeća i komisije, tuženik smatra da navedeni prijemor ne predstavlja prethodno pitanje u ovom postupku u smislu članka 55. ZUP-a iz razloga što navedeni prijemor niti ne može biti predmet prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju EU koji u stavku 1. propisuje da prethodno pitanje može biti: a) tumačenje ugovora ili b) valjanost i tumačenje akata, institucija, tijela, ureda i agencija Unije. Ukazuje na rješenje suda Europske unije u predmetu C-90/18 od 6. rujna 2018. godine u kojem je utvrđena očita nedopuštenost zahtjeva za prethodno odluku koju je sudu EU uputio Visoki upravni sud RH na prijedlog tužitelja. Upravo je točkom 26. rješenja suda EU jasno navedeno da „u tom pogledu treba istaknuti da se Uredbom br. 1049/01 uređuje isključivo pristup javnosti dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije te da se stoga ne primjenjuje ni na zahtjeve za informacije podnesene nacionalnim tijelima ni na one podnesene EIB-u. Skreće pozornost na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-Zpz-6/16-7 od 17. listopada 2018. godine kojom je Sud odbio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH poslovni broj: UsII-101/15-5 od 2. rujna 2015. godine i prihvatio stajalište da tužitelj raspolaže javnim sredstvima. Navodi da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudom poslovni broj: UsII-535/19 od 11. prosinca 2019. potvrdio tuženikovo rješenje od 27. rujna 2019. (klasa: UP/II-008-07/19-01/699) kojim je podnositelju zahtjeva za pristup informacijama odobren pristup preslici popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je tužitelj kreditirao u razdoblju od 1. do 30. studenoga 2017. uz iznose kredita. Predlaže odbiti tužbu i potvrditi osporeno rješenje.

Zainteresirana osoba (H. Š.) dostavlja odgovor na tužbu tužitelja u kojem se opširno i detaljno očituje glede tužbe i prijedloga za prekidom ovog postupka pozivajući se na presudu

Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-Zpz-6/2016-7 od 17. listopada 2018. godine te presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-460/18 od 30. siječnja 2019. godine; UsII-1/19 od 10. travnja 2019. godine; UsII-169/18 od 11. srpnja 2019. godine citirajući pravna shvaćanja iznesena od strane istog Suda u obrazloženju navedenih presuda. Zainteresirana osoba citira i tumači članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama kao i odredbe mjerodavnog Zakona o kreditnim institucijama ističući da tužitelj nije kreditna institucija u smislu navedenog članka, niti članka 4. stavak 1. točka 1. Uredbe EU 575/13. Navodi da tužitelj nije predložio izvođenje nikakvih dokaza koji potkrjepljuju potencijale i nastanak štete i navodnog gubljenja reputacije i ugleda u javnosti, već samo paušalno iznosi te navode. U vezi primjene članka 15. stavak 2. točka 4. ZPPI se paušalno samo citira Uredba EU broj: 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. godine o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i osnovnom kretanju takvih podataka. Predlaže odbiti tužbu kao neosnovanu uz priznavanje troška odgovora na tužbu u skladu s Tarifnim brojem Tar.br. 23 Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika u iznosu od 2.500,00 kn.

Tužitelj se podneskom zaprimljenim kod ovog Suda dana 18. svibnja 2020. godine očitovao o odgovoru na tužbu zainteresirane osobe i tuženika koji su istom dostavljeni u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – Odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS). Tužitelj je podneskom zaprimljenim kod ovog Suda 18. svibnja 2020. godine dopunio tužbu predlažući zakazivanje rasprave radi rješavanja upravnog spora ukoliko je sudu dvojbena pravni odnos tužitelja i stranaka – klijenata obrazlažući opširno isti odnos predlažući promjenu prakse ovog Suda u tom pogledu i detaljno se ponovno očitujući o rješenju tuženika.

Tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

Kao prvo treba reći da je sud ovaj spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. ZUS-a budući je u konkretnom slučaju sporna pravna kvalifikacija utvrđenih činjenica pa stoga nije bilo potrebno daljnje utvrđivanje činjeničnog stanja.

Nadalje, treba reći da sud nije našao niti osnove za prekid upravnog spora i upućivanje prethodnog pitanja sudu EU, budući je u bitnim istovrsnim činjenicama i pravnim okolnostima u predmetu poslovnog broja: UsII-286/17, podnio zahtjev za prethodnu odluku odnosno tumačenje članka 15. stavak 3. podstavak 2. UFEU i članka 4. stavak 1. Uredbe broj: 1049/2001, a sud EU je rješenjem broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. godine zahtjev ocijenio očito nedopuštenim.

U konkretnom slučaju zainteresirana osoba je od tužitelja zatražila dostavu popisa svih krajnjih korisnika kredita koje je tužiteljica kreditirala u razdoblju od 1. do 31. listopada 2019. godine, uz iznose kredita, koji zahtjev je tužiteljica odbila pozivom na odredbu članka 23. stavak 5. točka 2. i točka 5. ZPPI-a. Osporeno rješenje tuženika doneseno je između ostalog i pozivom na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-196/19-5 od 10. travnja 2019. u kojoj je zauzeto shvaćanje da informacija o krajnjim korisnicima kredita treba biti dostupna javnosti budući tužitelj raspolaže javnim sredstvima, zbog čega se ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava podnositelja zahtjeva za pristup informacijama.

U citiranoj presudi ovog Suda, kao i u nizu drugih presuda ovog Suda izraženo je pravno shvaćanje da tužiteljica raspolaže javnim sredstvima što 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 u temeljni kapital uplaćuje Republika Hrvatska iz Državnog proračuna, a u skladu s odredbom članka 8. stavak 2. istog Zakona Republika Hrvatska jamči za obveze tužiteljice bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv izdavanja posebne jamstvene isprave. Sredstva državnog proračuna spadaju u javna sredstva te je kontrola korištenja sredstava iz državnog proračuna u interesu svih građana, ovdje zainteresirana osoba, kao i svaka druga osoba ima pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava koja bi radi transparentnosti tijela javne vlasti trebala biti dostupna. Svi podaci koji se odnose na raspolaganje javnim sredstvima, moraju biti dostupni svakome koja činjenica nadilazi eventualno opterećenje redovitog rada tijela javne vlasti.

Dakle, proizlazi da je ovaj Sud već kroz raniju svoju praksu ocijenio većinu prigovora koje tužitelj iznosi i u ovoj tužbi glede informacija o krajnjim korisnicima kredita kojima raspolaže tužitelj.

O mogućoj izmjeni prakse u odnosu na informaciju o krajnjim korisnicima kredita sud je raspravljao na sjednici sudaca od 9. rujna 2019. godine ali nije našao razloge za izmjenju postojeće prakse.

Ovaj Sud upućuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: U-Zpz-6/16-7 od 17. listopada 2018. godine, a glede prigovora tužitelja istaknutih u tužbi da bi Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak trebao biti *lex specialis*, u kojoj odluci je upravo Vrhovni sud naveo kako se navedeni Zakon ne može primijeniti kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama.

Slijedom svega izloženog, na temelju odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a Sud je pod točkom I. izreke odbio tužbeni zahtjev tužitelja.

Zainteresiranoj osobi priznat je zatraženi trošak u iznosu od 2.500,00 kn koji trošak se odnosi za sastav odgovora na tužbu i očitovanja za prijedlog za prekidom postupka, budući je zainteresirana osoba opširno i iscrpno dala odgovor na tužbu tužitelja, pa je odluka kao pod točkom II. izreke donesena temeljem odredbe članka 79. ZUS-a, a o tužbenom zahtjevu kao pod točkom I. izreke na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a.

U Zagrebu, 10. rujna 2020.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.