

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. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Senke Orlić Zaninović i Eveline Čolović Tomić, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., koju zastupa opunomoćenica B. B., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe M. M., Č., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 2. travnja 2021.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, KLASA: UP/II-008-07/20-01/1270, URBROJ: 401-01/05-20-2 od 24. prosinca 2020.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem je poništeno rješenje tužitelja, broj: 39/2018-2 od 2. studenoga 2020. (kojim je odbijen dio zahtjeva za pristup informacijama), zainteresiranoj osobi odobreno pravo na pristup presliku popisa korisnika kredita i iznosa kredita u razdoblju od 1. siječnja 2008. do 1. lipnja 2018. s kamatom do 2 %, a tužitelju naređeno da postupi o rješenju od 8 dana od dana njegove pravomoćnosti.
2. Protiv navedenog rješenja tužitelj 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., dalje: ZoTTJS) koji kod korištenja javnih sredstava propisuje mogućnost zaštite tajnosti podataka. Ističe kako svi subjekti financijskog tržišta, među kojima je i HBOR, prilikom ugovaranja instrumenata financijskog osiguranja kao uvjet valjanosti tog posla moraju dobiti suglasnost za priopćavanje podataka koji su zaštićeni kao bankovna tajna. Članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI) ne definira pojam raspolaganja javnim sredstvima ni javni interes pa postoji pravna praznina koju je potrebno nadomjestiti tumačenjem pojma javnih sredstava. Naglašava da ne raspolaže javnim sredstvima, jer uplate iz Državnog proračuna čine samo manji dio njegove imovine.

Navodi kako je u suradnji s europskim razvojnim bankama/institucijama proveo usporednu analizu postupanja razvojnih banaka/institucija vezano uz pravo na pristup informacijama. Od 21 razvojne banke/institucije iz različitih država nijedna ne objavljuje podatke o svojim klijentima. U slučaju postupanja po zahtjevu za dostavu traženih podataka povrijedio bi obvezu čuvanja bankovne tajne te bi se stvorila moguća odgovornost za naknadu štete. Nadalje, 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. Dostavlja mišljenje Katedre za trgovačko pravo i pravo društava P. fakulteta Sveučilišta u Z., iz kojeg u bitnome proizlazi da HBOR ima pravo i obvezu čuvati bankovnu tajnu te u kojem se analizira pojam bankovne tajne. Dostavlja i znanstveni rad prof.dr.sc. H. M., prof.dr.sc. N. T. i doc.dr.sc. M. J.: Pravo na pristup informacijama u bankarstvu. Traženi podatak za traženo razdoblje od 1. siječnja 2008. do 1. lipnja 2018. odnosi se na 93 kredita uz kamatnu stopu do 2 %, tj. ispod tog iznosa, pa i iz očitih razloga nije moguće provesti zasebni test razmjernosti javnog i interesa za svaki pojedini aktivni i neaktivni plasman i korisnika, već samo okvirno za cjelokupno razdoblje prema vrsti informacija koje su obuhvaćene zahtjevom. Testom razmjernosti i javnog interesa utvrđeno je kako bi dostavljanje traženih podataka dovelo do štetnih posljedica za HBOR-ove gospodarske interese, ali i gospodarske interese Republike Hrvatske te klijenata HBOR-a, iz razloga što: postoji realna mogućnost isticanja brojnih tužbi klijenata radi povrede tajnosti podataka (bankovne tajne) i s tim u vezi podnošenja zahtjeva za naknadu štete; u slučaju nastanka materijalne štete nastala bi i nematerijalna šteta u vidu gubljenja reputacije i ugleda u javnosti za HBOR, ali i Republiku Hrvatsku; otkrivanje podataka koji su bankovna tajna može imati izrazito negativan utjecaj na aktivnosti koje HBOR provodi, i to na daljnje kreditne aranžmane s vjerovnicima HBOR-a i na kreditne aranžmane s klijentima (dužnicima) što bi dovelo do slabije iskoristivosti sredstava pa je učinak suprotan onome što se provodi institutom transparentnosti (racionalno i gospodarsko iskorištavanje javnih sredstava); moguć je neravnopravni položaj hrvatskih poduzetnika u odnosu na poduzetnike iz EU država (gdje se zaštićeni podaci ne dostavljaju javnosti) i daljnja orijentiranost poduzetnika isključivo prema poslovnim bankama jer one štite njihove podatke. Zahtjevom se traži velika količina podataka čija bi obrada i sistematizacija opteretila normalan rad i redovito funkcioniranje tijela javne vlasti. Poziva se na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-172/18-5 od 7. lipnja 2018. Navodi članak 37. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske te ističe da je zaštita osobnih podataka ustavna kategorija. Uspoređuje svoju poziciju s Europskom investicijskom bankom u vezi čega ističe da postoje iznimke od otkrivanja informacija/dokumenata. Predlaže Sudu da preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma „javnih sredstava“ i primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-a, kao i pojam „javnog interesa“ te izmjeni sudsku praksu. Podsjeća na presude Suda poslovni broj: UsII-1/19-5 i UsII-45/19-7. Nadalje predlaže Sudu da prekine postupak i obrati se Sudu EU sa zahtjevom za prethodno pitanje budući da ZPPI nije usklađen s Uredbom 1049/2001. Zaključno predlaže usvajanje tužbenog zahtjeva.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da se Zakon o HBOR-u odnosno ZoKI ne može uzimati kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI te ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. (dalje: Vrhovni sud) koji je to jasno dao do znanja. Smatra da tužitelj nesumnjivo raspolaže javnim

sredstvima i da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije „javna sredstva“ s obzirom da tužitelj raspolaže proračunskim sredstvima koja su nedvojbeno javna sredstva. ZoTTJS uređuje transparentnost financijskih odnosa između tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i javnih poduzetnika odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima, dakle uređuje jedan segment javnih sredstava. U pogledu pozivanja tužitelja na Opću uredbu o zaštiti podataka ističe da se u ovom slučaju zakonitost obrade informacija izvodi iz odredbi ZPPI-a, 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 kad se radi o raspolaganju javnim sredstvima. Smatra nepotrebnim navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku i Ugovor 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 te 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. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

4. Zainteresirana osoba nije dostavila odgovor na tužbu iako je uredno pozvana rješenjem Suda od 28. siječnja 2021.

5. Tužitelj u očitovanju na navode odgovora na tužbu tuženika ostaje kod tužbenih navoda, a u odnosu na prijedlog za prekid postupka ističe da i dalje postoje svi razlozi da se Sudu EU uputi prethodno pitanje. Smatra kako presudu Vrhovnog suda treba tumačiti na ispravan način. Navodi odredbu članka 49. Ustava Republike Hrvatske prema kojoj država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu pa to ustavno pravo treba osigurati i poduzetnicima koji su klijenti HBOR–a. Ukazuje na stav Vlade Republike Hrvatske iznesen na konferenciji „Digitalna transformacija i zaštita podataka u doba globalne pandemije“: da su mikro, mali i srednji poduzetnici postali najugroženiji dio gospodarskog sustava u Hrvatskoj, kao i u cijeloj EU. Istaknuto je kako su u jeku pandemije, novonormalnom okruženju, zaštita podataka i digitalna transformacija postale ključni faktori za opstanak na tržištu. Sukladno navedenom stavu Vlade Republike Hrvatske upravo je zaštita podataka poduzetnika u javnom interesu, to je ključni faktor za opstanak poduzetnika na tržištu pa ističe potrebu onemogućavanja dostave javnosti traženih podataka poduzetnika – klijenata HBOR–a, kako bi se spriječile moguće negativne posljedice odljeva informacija na poslovanje tužitelja, poduzetnika i na cjelokupno gospodarstvo Republike Hrvatske. Ukazuje na noviju praksu Suda, presudu poslovni broj: UsII-129/20-9 od 15. listopada 2020. u kojoj se navodi kako čak i u slučaju da se radi o raspolaganju javnim sredstvima, u obzir treba uzeti štetne posljedice koje mogu nastati u slučaju dostave traženih informacija te je odbijen zahtjev za dostavom informacija.

6. Prije svega Sud navodi da 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.

7. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

8. Budući da se 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 provođenje testa razmjernosti i javnog interesa na temelju odredbi članka 23. stavka 5. točke 2. i 5. ZPPI-a te uz obrazloženje da se traži velika količina informacija pa dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

9. Naime, u dosljednoj upravnosudskoj praksi je ocijenjeno da HBOR raspolaže javnim sredstvima, a u slučaju prava na pristup informacijama u vezi raspolaganja javnim sredstvima se ne provodi test razmjernosti i javnog interesa. 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.

10. U odnosu na navod o opterećivanju rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti, tuženik je u žalbenom postupku utvrdio da se ne može konstatirati opsežnost informacije, budući da se sastoji od jedne i pol stranice teksta. Tražena informacija prileži spisu dostavljenom ovom Sudu te je uvidom u nju utvrđena pravilnost tuženikovog utvrđenja zbog čega je ovaj tužbeni prigovor neosnovan.

11. O mogućoj izmjeni prakse u odnosu na informacije o krajnjim korisnicima kredita Sud je raspravljao na sjednici sudaca od 9. rujna 2019., ali nije našao razloge za izmjenu postojeće prakse.

12. S obzirom na posljednje navedenu odredbu ZPPI-a do drugačijeg rješenja ove upravne stvari ne dovodi činjenica što se sukladno odredbi članka 23. Zakona o HBOR 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 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.

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

U Zagrebu 2. travnja 2021.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.