

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 Borisa Markovića predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatska banka za obnovu i razvitak, Z., koju zastupa opunomoćenica B. B., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe U. Z. I., P., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 15. srpnja 2021.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/21-01/409, urbroj: 401-01/05-21-2 od 21. svibnja 2021.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak broj: 4/2021 od 26. ožujka 2021. (točka 1. izreke rješenja), odobreno je U. Z. I. pravo na pristup preslici dokumenata iz kojih proizlaze informacije o projektima koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak financirala, odnosno podržala u periodu 1. siječnja 2015. – 31. prosinca 2018. kao izvozna banka i izvozno kreditna agencija Republike Hrvatske kroz sustav potpore izvoznicima, odnosno kroz sve programe namijenjene izvoznicima, uključujući programe kreditiranja, osiguranja izvoza i izdavanja garancija i to: informacijama o nazivima projekta, nazivu djelatnosti investicije, odnosno informacijama o ekonomskim djelatnostima kojima pripadaju projekti, kao i informacijama o godini u kojoj su projekti podržani, u okviru dokumenta "pregled odobrenih kredita po specijaliziranim programima kreditiranja za izvoz 2015.-2018." te informacijama o djelatnostima (točka 2. izreke rješenja) te je naloženo Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja (točka 3. izreke rješenja).

2. Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj u bitnom navodi da su svi podaci koji su dostavljeni zainteresiranoj osobi po presudi UsII-11/20-7 bili predmet odlučivanja tužitelja, tuženika, te Visokog upravnog suda Republike Hrvatske pa je logično da se izvršenje presude kroz rješenja Povjerenika može odnositi samo na te informacije koje su bile predmet odlučivanja, a ne na neke druge. S obzirom da je tuženik u svemu postupio po presudi UsII-11/20-7, odnosno rješenju Povjerenika od 6. prosinca 2019., zahtjev zainteresirane osobe za dostavom

podataka po presudi se tretirao kao novi zahtjev za pristup informacijama. Tuženik je u žalbenom postupku sukladno ranijoj praksi primijenio članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama i članak 5. stavak 2. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, a osim toga tuženik se pozvao i na praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u kojoj je zauzet stav da informacije o krajnjim korisnicima kredita trebaju biti dostupne javnosti budući Hrvatska banka za obnovu i razvitak raspolaže javnim sredstvima. Općenito, dosadašnje presude navedenog suda slijede praksu Povjerenika i to uz poziv na isto materijalno pravo, pa tužitelj traži promjenu dosadašnje sudske prakse te za isto navodi argumentaciju. Naime, tužitelj upućuje na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“ 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“ 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“ 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, sredstava 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 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, 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 daljnja orijentiranost poduzetnika prema poslovnim bankama jer one štite njihove podatke. Navodi kako u slučaju postupanja po rješenju tuženika postoji realna mogućnost isticanja brojnih tužbi korisnika kredita, ali i drugih osoba (primjerice jamaca, založnih dužnika i dr.), a radi povrede tajnosti podataka (bankovne tajne i/ili osobnih podataka), a s tim u vezi postoji i mogućnost podnošenja brojnih zahtjeva za naknadu štete. U prilog navedenome dostavlja i pravno mišljenje renomiranih autoriteta, profesora s katedre za trgovačko pravo i pravo društava P. fakulteta u Z. prof. dr. sc. H. M. i prof. dr. sc. N. T. od 30. listopada 2019. koje detaljnije obrazlaže u tužbi. Nadalje, posebno ukazuje na činjenicu da u svojim bazama podataka nema kao gotove informacije podatke koji se traže podnesenim zahtjevom od 25. veljače 2021. Smatra da je dostavljanje podataka koji se rješavaju u ovom predmetu u smislu odredbi članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama već iscrpljeno. Naime, postupajući po presudi Visokog upravnog suda

Republike Hrvatske broj: UsII-11/20-7 i rješenju Povjerenika za informiranje od 6. prosinca 2019. podnositelju su očitost dostavljene sve tražene informacije koje su bile predmet tog postupka, odnosno iste informacije o kojima se sada odlučuje u ovom postupku te je javni interes za dostavom podataka već zadovoljen. U tom smislu nema obveze tužitelja na stvaranje nove informacije drugačije od one koja je već dostavljena u smislu navedene presude jer pristup informaciji u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama pretpostavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji, odnosno informaciji koja postoji u materijaliziranom obliku. Ističe kako podatak o sadržaju naziva projekta ne postoji u materijaliziranom postupku, odnosno da o istome ne vodi elektroničku bazu podataka iz koje bi traženi podatak dobio jednostavnom pretragom, a slijedom odredbi članka 18. stavka 5. navedenog Zakona nije dužan ni stvarati novu informaciju. Posebno ističe da prema osnivačkim ugovorima postoji pravo na zaštitu podataka za klijente EIB koji je istovremeno tijelo javne vlasti i financijska institucija (isto kao i tužitelj) te koji, uz načelnu transparentnost podataka istovremeno dosljedno provodi i zaštitu bankovne/profesionalne tajne (isto kao i tužitelj). Konkretno, smatra da ovaj Sud treba uzeti u obzir odredbe članka 15. stavka 1. i 3., članka 308., 309. i 339. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU), te Statut EIB-a. Ističe da EIB, kao tijelo javne vlasti i institucija EU, ali i financijska institucija poštujući načela i standarde bankovnog poslovanja ne čini dostupnim ugovorne podatke vezano za bankovno poslovanje, odnosno ne otkriva podatke koji su bankovna tajna. Dakle, iz navedenih odredbi UFEU, očitost je da se, bez obzira na uplatu javnih sredstava država članica u kapital EIB-a, od EIB-a ne mogu tražiti informacije koje podliježu ograničenjima o dostupnosti informacija. Razumljivo je stoga da se niti od HBOR-a na isti način, a sukladno Zakonu o HBOR-u, ne mogu dostaviti informacije zaštićene bankovnom tajnom. Tužitelj predlaže da ovaj Sud preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma "javnih sredstava" i primjenu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama u odnosu na HBOR na kojem temelji svoje dosadašnje odluke, a također moli i predlaže da ovaj Sud preispita i pojam "javnog interesa". Smatra da u konkretnom slučaju nema niti jednog elementa za tumačenje da postoji javni interes za otkrivanjem traženih podataka, isto kao što ne postoje ni propisi koji bi to u odnosu na HBOR omogućavali. Stoga predlaže da ovaj Sud preispita te promijeni svoju sudsku praksu. Ukoliko ovaj Sud ne bi prihvatio iznesene argumente HBOR-a, smatra da postoji spor i oko činjenica i ne samo prava te bi bilo potrebno odrediti raspravu radi utvrđivanja činjenica, uključujući i postoje li uopće informacije o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. Zakona. Upućuje i na službeni stav Vlade Republike Hrvatske iznesen 28. siječnja 2021. prema kojem je upravo zaštita podataka poduzetnika u javnom interesu – dapače, da je to ključni faktor za opstanak poduzetnika na tržištu, ponovno ističe potrebu onemogućavanja dostave javnosti traženih podataka poduzetnika – klijenata HBOR-a kako bi se spriječile moguće negativne posljedice odljeva informacija na poslovanje HBOR-a, poduzetnika, kao i na cjelokupno gospodarstvo Republike Hrvatske. Ističe da je ovaj Sud 15. listopada 2020. donio presudu poslovni broj: UsII-129/20-9 u kojoj je naveo kako, čak i da se radi o slučaju raspolaganja javnim sredstvima, u obzir treba uzeti štetne posljedice koje mogu nastati u slučaju dostave traženih informacija podnositelju te je odbio zahtjev za dostavom informacija. Tužitelj zaključno navodi da se u konkretnom slučaju na njega ne primjenjuju odredbe članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama budući nema raspolaganja javnim

sredstvima, upućuje na potrebu zaštite podataka koji su bankovna/poslovna tajna, odnosno intelektualno vlasništvo tužitelja, zatim pretežiti interes zaštite informacija u odnosu na interes javnosti u konkretnom slučaju, zlouporabu prava na pristup informacijama od strane podnositelja zahtjeva te propise Europske unije kao i presude suda Europske unije, a posebno napominje da javni interes za dostavom traženih podataka već zadovoljen jer su podnositelju dostavljene iste informacije, a sukladno presudi ovoga Suda poslovni broj: UsII-11/20-7. Tužitelj je predložio da ovaj Sud tužbeni zahtjev usvoji i poništi rješenje tuženika. Tužitelj je u tužbi također predložio Sudu da prekine spor te se obrati Sudu Europske unije s prethodnim pitanjem.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je u pobijanom rješenju zaključio da se radi o novom zahtjevu za pristup informacijama pa da situacija nije sporna niti je tužitelj treba isticati u tužbi. Razlog zašto je zainteresirana osoba Z. I. podnijela novi zahtjev za pristup informacija se nalazi u semantičkom nesporazumu, jer je tužitelj imao jednu klasifikaciju "naziva projekta", dok je zainteresirana osoba imala drugačije shvaćanje – ono životnije koje stvarno opisuje djelatnost koja se kreditira. U svakom slučaju tužitelj posjeduje zatraženu informaciju, dostavio ju je u žalbenom postupku, te se ne može reći da se radi o stvaranju nove informacije jer je kreditiranje neraskidivo vezano uz djelatnost koja se kreditira. Smatra da se Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak 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 materijalno pravnim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne. S obzirom na to da navedeno izuzeće postoji u članku 15. stavku 2. točki 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, proizlazi kako ne postoji sukob između propisanih i sukob između pravnih načela jer Zakon o pravu na pristup informacijama uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa koji je razrađen Zakonom o kreditnim institucijama, uz obvezno provođenje testa razmjernosti i javnog interesa ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Tuženik posebno ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Uzpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018. 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. Tuženik smatra da je potpuno nepotrebno tužiteljevo navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku i posljedično Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, budući da je Zakon o pravu na pristup informacijama propis čije je donošenje u nadležnosti država članica te se njime razrađuje ustavno pravo građana. U odnosu na prijedlog tužitelja za prekidom ovog postupka, radi rješavanja prethodnog pravnog pitanja pred Sudom Europske unije odnosno radi utvrđenja je li članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama usklađen s pravom Europske unije smatra da taj konstruirani prijedpor ne predstavlja prethodno pitanje u ovom postupku u smislu članka 55. Zakona o općem upravnom postupku, iz razloga što navedeni prijedpor niti ne može biti predmet prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju EU. Ukazuje i na rješenje Suda Europske unije u predmetu C-90/18 od 6. rujna 2018. u kojem je utvrđena očita nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku koju je Sudu EU uputio Visoki upravni sud Republike Hrvatske na prijedlog tužitelja. Smatra da navodi

tužben isu osnovani te predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev i potvrdi drugostupanjsko rješenje.

4. Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu, U. z. I., P., nije sudu dostavila odgovor na tužbu.

5. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odgovor tuženika na tužbu dostavljen je suprotnim stranama u postupku.

6. 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.

7. Prvenstveno treba istaknuti da ovaj 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: Usl-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 jer rješenjem, broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. zahtjev ocijenio očito nedopuštenim.

8. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 55. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

9. Prema ocjeni ovoga Suda informacije o krajnjim korisnicima kredita kojima raspolaže HBOR ulaze u doseg odredbe članak 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

10. Budući da se zahtjevom za pravo na pristup informacijama u konkretnom slučaju traži pristup preslici dokumenata iz kojih proizlazi informacija o projektima koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak financirala, odnosno podržala u periodu 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2018. kao izvozna banka i izvozno kreditna organizacija RH kroz sustav potpore izvoznicima, odnosno kroz sve programe namijenjene izvoznicima, uključujući programe kreditiranja, osiguranja izvoza i izdavanja garancija, i to: informacijama o nazivima projekta, nazivu djelatnosti investicija, odnosno informacijama o ekonomskim djelatnostima kojima pripadaju projekti, kao i informacijama u godini u kojoj su projekti podržani u okviru dokumenta "pregled odobrenih kredita po specijaliziranim programima kreditiranja za 2015. do 2018." te informacijama o djelatnostima. Radi se o informacijama o raspolaganju javnim sredstvima koje, sukladno odredbi članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama moraju javnosti biti beziznimno dostupne, osim ako predstavljaju klasificirani podatak, pa je osnovano tuženik poništio rješenje tužitelja koji je zahtjev odbio uz obrazloženje da podnositelj zahtjeva zloupotrebljava pravo na pristup informacijama (članak 23. stavak 5. točka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama).

11. Naime, u dosljednoj upravno-sudskoj praksi je zauzeto stajalište da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama. To stoga što je odredbom članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama 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.

12. S obzirom na odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a do drugačijeg rješenja predmetne uprave stvari ne dovodi niti činjenica što se sukladno odredbi članka 23.

Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvoj i na Hrvatsku banku za obnovu i razvoj primjenjuju odredbe Zakona o kreditnim institucijama o obvezi čuvanja bankovne tajne, što proizlazi iz presude ovoga Suda, poslovni broj: UsII-286/17-22 od 20. rujna 2018., te je Vrhovni sud Republike Hrvatske u presudi, broj: U-zpz 6/16-7 od 17. listopada 2018. naveo kako se posljednje navedeni zakon ne može primijeniti kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI.

13. Prigovor tužitelja da su podaci koji su dostavljeni zainteresiranoj osobi po presudi, poslovni broj: UsII-11/20-7 bili predmet odlučivanja tužitelja, tuženika te Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, pa je logično da se izvršenje presude kroz rješenja tuženika može odnositi samo na te informacije koje su bile predmet odlučivanja, a ne na neke druge informacije, te da je u svemu postupio po navedenoj presudi ovoga Suda, odnosno rješenju tuženika od 6. prosinca 2019. i zahtjevu zainteresirane osobe za dostavom podataka o navedenoj presudi, ne može se prihvatiti. Naime, zainteresirana osoba je zahtjevom za pristup informacijama od 25. veljače 2021. tražila od tužitelja da joj dostavi informacije o nazivima projekta, nazivu djelatnosti investicije, odnosno informacijama o ekonomskim djelatnostima kojima pripadaju projekti, kao i informacije o godini u kojoj su projekti podržani, u okviru dokumenta "pregled odobrenih kredita po specijaliziranim programima kreditiranja za izvoz 2015. – 2018." te informacije o djelatnostima tuženik je prema ocjeni ovoga Suda pravilno ocijenio da se radi o novom zahtjevu za pristup informacijama koje tužitelj posjeduje koje je dostavio u žalbenom postupku, pa se ne može reći da se radi o stvaranju nove informacije, jer je kreditiranje neraskidivo vezano uz djelatnost koja se kreditira. Stoga, tuženik pravilno smatra da su razlozi zbog kojih je zainteresiranoj osobi omogućena informacija u ranijem postupku primjenjiv i u ovom slučaju, pa da je tužitelj iz razloga učinkovitosti i ekonomičnosti trebao odmah omogućiti pristup zatraženim informacijama.

14. Tužitelj neosnovano u tužbi upućuje na presudu ovoga Suda, poslovni broj: UsII-129/20-9 i stajalište izraženo u toj presudi, jer se ne radi o identičnoj situaciji kao u ovom upravnom sporu, nego o drugačijoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

15. Prema ocjeni ovoga Suda tuženik je osporeno rješenje donio uvažavajući stajališta ovoga Suda, kao i Vrhovnog suda Republike Hrvatske, prema kojem se Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak kao osobiti zakon o kreditnim institucijama ne može uzimati kao *lex specialis* u konkretnom slučaju, u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama.

16. S obzirom na sve navedeno, trebalo je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima tužbeni zahtjev tužitelja odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 15. srpnja 2021.

Predsjednik vijeća  
Boris Marković, v.r.