



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-141/22-6

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 više sudske savjetnice specijalistice Biserke Špoljar, 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 Udruga Z. I., P., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 19. srpnja 2022.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/22-01/254, urbroj: 401-01/06-22-4 od 13. svibnja 2022.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak broj: 1/2022 od 9. veljače 2022. (točka 1. izreke rješenja), odobreno je Udruzi Z. I. pravo na pristup preslici dokumenata iz kojih proizlaze informacije o nazivima projekata, izvoznicima (pravnim osobama), u kojim sektorima i djelatnostima, u kojim zemljama izvoza i u kojem iznosu je Hrvatska banka za obnovu i razvitak financirala, odnosno podržala u periodu 1. siječnja 2021. – 31. prosinca 2021. 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; zaključaka i dokumenata usvojenih na sjednicama Uprave Hrvatske banke za obnovu i razvitak u periodu od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021. godine koji se odnose na projekte koje Hrvatska banka za obnovu i razvitak financira kao izvozna banka i izvozno-kreditna agencija Republike Hrvatske (točka 2. izreke rješenja); djelomično se odobrava Z. I. pravo na pristup preslici Odluke o odobrenju osiguranja kredita za pripremu izvoza odobrenog od strane Hrvatske banke za obnovu i razvitak Broj: 1100-22-11/2021 od 7, svibnja 2021. godine, na način da se na njoj prekriju ime i prezime, adresa i OIB jamca platca, te se u tom dijelu zahtjev odbija (točka 3. izreke rješenja). Nalaže se Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki 2. i 3. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti ovog rješenja (točka 4. izreke rješenja).

2. Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj navodi da je rješenjem broj 1/2022 od 9. veljače 2022. prihvatio zahtjev za pristup informacijama Z. I. u dijelu u kojem ih je bilo moguće prihvatiti. 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. 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, očito 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 odlijeva informacija na poslovanje HBOR-a, poduzetnika, kao i na cjelokupno gospodarstvo Republike Hrvatske. 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 informacije, a sukladno presudi ovoga Suda poslovni broj: UsII-45/19-7. 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 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. Smatra da ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima, odnosno da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije „javna sredstva“ s obzirom na to da tužitelj raspolaže proračunskim sredstvima koja su nedvojbeno javna sredstva. Što se tiče neujednačenosti prakse tuženika od 2017. godine, ponavlja da se praksa mijenjala u skladu sa tumačenjem odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI no da tzv. Neujednačenost nije utjecala na omogućavanje pristupa informacijama u svim njihovim bitnim dijelovima. Naglašava da tvrdnja o zlouporabi prava u odnosu na podnositelja zahtjeva nije dovoljno obrazložena.

Tuženik smatra da je potpuno nepotrebnim 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 prijemor ne predstavlja prethodno pitanje u ovom postupku u smislu članka 55. Zakona o općem upravnom postupku, iz razloga što navedeni prijemor 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. Tuženik još jednom ukazuje na presudu Vrhovnog suda RH broj:U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., kojom je odbijen zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda RH i prihvaćeno stajalište da tužitelj raspolaže javnim sredstvima. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev i potvrdi drugostupanjsko rješenje tuženika.

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

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Odlučujući o osnovanosti tužbe, u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu Sud nije vezan razlozima tužbe, pazeći na ništavost po službenoj dužnosti, sukladno članku 31. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS) ovaj je Sud utvrdio da je osporeno rješenje tuženika u cijelosti zakonito.

7. Sukladno odredbi članka 6. ZUS-a odgovor tuženika na tužbu dostavljen je suprotnim stranama u postupku.

8. 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.

9. 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.

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

11. Uvidom u spis predmeta dostavljen Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je rješenjem tuženika djelomično odbijen zahtjev za pristup informacijama Udruge Z. I. od 10. siječnja 2022. godine u dijelu koji se odnosi na preslike dokumenata o nazivima projekata, izvoznici (pravnim osobama), sektorima i djelatnostima, zemljama izvoza i iznosima koje je HBOR financirao, odnosno podržao od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021. kao izvozna banka i izvozno kreditna agencija RH kroz sustav potpore izvoznici, odnosno kroz sve programe namijenjene izvoznici, uključujući programe kreditiranja, osiguranja izvoza i izdavanja garancija, a u cijelosti je odbijen u dijelu traženja preslika zaključaka i dokumenata usvojenih na sjednicama Uprave i Nadzornog odbora GBOR-a u periodu od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021. koji se odnose na projekte koje HBOR financira kao izvozna banka i izvozno-kreditna agencija RH.

12. Zahtjev je odbijen pozivom na odredbe članka 23. stavka 5. točke 2. i točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj: 25/13. i 85/15. Dalje: ZPPI) uz obrazloženje da je zatražena informacija bankovna tajna, da je zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva, odnosno da je došlo do zloupotrebe prava na pristup informacijama.

13. Prema ocjeni ovog suda radi se o informacijama o raspolaganju javnim sredstvima koje, sukladno odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI moraju javnosti biti beziznimno dostupne, osim ako predstavljaju klasificirani podatak, pa je osnovano tuženik poništio rješenje tužitelja koji je zahtjev odbio i uz obrazloženje da podnositelj zahtjeva zloupotrebljava pravo na pristup informacijama (članak 23. stavak 5. točka 5. ZPPI).

14. Naime, u dosljednoj upravno-sudskoj praksi je zauzeto stajalište da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlorabe 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.

15. 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.

16. Začuđujuća je upornost tužitelja u negiranju stavova tuženika čija je pravilnost potvrđena mnogobrojnim presudama Ovog, ali i Vrhovnog suda RH.

17. 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.

18. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, tužbeni zahtjev tužitelja odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 19. srpnja 2022.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Mirjana Juričić