

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

Poslovni broj: UsII-101/15-5

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 Blanše Turić predsjednika vijeća, Borisa Markovića i Sanje Štefan članica vijeća, te više sudske savjetnice Jadranke Jelić zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Zagreb, radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 2. rujna 2015.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje klasa: UP/II-008-07/14-01/220, urbroj: 401-01/04-15-02 od 25. svibnja 2015.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenika za informiranje poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak broj: 02/2014 od 13. ožujka 2014. godine (točka 1. izreke rješenja), odobrena je novinaru H. Š. dostava popisa svih tvrtki koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala 2010., 2011., 2012. i 2013. godine uz iznose kredita (točka 2. izreke rješenja), te je naloženo Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja (točka 3. izreke rješenja).

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da se na njega ne primjenjuje članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. – dalje: ZPPI). Naime, Povjerenik se nije pozvao niti na jedan propis kojim bi se definirala „javna sredstva“ i/ili na odgovarajuće tumačenje, a iz kojeg/kojih bi proizlazila opravdana primjena stavka 3. članka 16.. ZPPI. Ističe kako ZPPI ne definira pojam „javnih sredstava“ u smislu toga Zakona, a jednako tako, niti u drugim relevantnim propisima nema definicije „javnih sredstava“. Međutim, na snazi je Zakon o transparentnosti tokova javnih sredstava kojim se uređuju financijski odnosi između određene skupine poduzetnika i tijela javne vlasti osiguravajući njihovu transparentnost. Istovremeno, tim se Zakonom vrši usklađenje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije i prenosi se Direktiva Komisije 2006/111/EZ od 16. studenog 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzetnika. Obveznici Zakona o transparentnosti su javni poduzetnici i poduzetnici s posebnim ovlastima te su dužni voditi zasebne račune u okviru svojih poslovnih knjiga tako da iz njih bude

vidljiv iznos dobivenih javnih sredstava te njihova upotreba. Tijela javne vlasti mogu dodjeljivati javna sredstva poduzetnicima izravno ili preko posrednika, a poduzetnici koji su dužni voditi zasebne račune u svojim poslovnim knjigama, dužni su Ministarstvu financija dostavljati odgovarajuće podatke do 31. svibnja tekuće godine za prethodnu poslovnu godinu, a te podatke Ministarstvo financija dostavlja Europskoj komisiji na njen zahtjev. Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava ne definira se pojam javnih sredstava, međutim na stranicama Ministarstva financija Republike Hrvatske nalazi se tumačenje istog Ministarstva iz kojeg se može zaključiti kako bi se javnim sredstvima smatrala ona sredstva tijela javne vlasti kojima se davanjem povoljnih zajmova, odricanja od dobiti ili naplate obveza i drugim načinima, korisnicima tih sredstava daje određena prednost na tržištu. Njegovo stajalište, primijenjeno na konkretni zahtjev za dostavom informacija HBORU kao instituciji u vlasništvu Republike Hrvatske (i tijelu javne vlasti) isključuje primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-a budući svi krediti HBOR-a nisu odobreni po povoljnim uvjetima, odnosno nisu obuhvaćeni pojmom javnih sredstava prema stajalištu Ministarstva financija Republike Hrvatske te je predmetno rješenje donijeto na temelju članka 16. stavka 3. ZPPI-a nezakonito. Navodi kako posluje sukladno svim propisima koje je u obvezi primjenjivati pa tako i propisima o državnim potporama. O učinkovitosti poslovanja HBOR-a svake godine odlučuje Nadzorni odbor te u konačnici Hrvatski sabor te je svake godine potvrđivao Godišnja financijska izvješća pa i za 2013. godinu te je stoga očito da je prihvatio izvješće o plasmanima i utrošku sredstava koje su uplaćene HBOR-u. S obzirom da ni u tom dijelu nema zakonite primjene Zakona o HBOR-u rješenje je nezakonito. Navodi da je Europska investicijska banka (EIB) i tijelo EU te stoga obavlja i javnu funkciju a radi otvorenosti i transparentnosti prema javnosti donijeta su pravila pod nazivom Politika transparentnosti koje odredbe navodi te ističe da iako Politika transparentnosti EIB Grupe obvezuje na primjenu samo EIB i EIF na nacionalnom nivou, ona zasigurno predstavlja ogledni primjer dobre prakse za institucije koje su na nacionalnom nivou također istovremeno tijela javne vlasti i financijske institucije. Ističe kako je uzimajući u obzir sve odgovarajuće propise, sukladno odredbama članka 16. stavka 1. i 2. ZPPI-a proveo test razmjernosti i javnog interesa te je utvrđeno da bi dostavljanjem traženih informacija bio ozbiljno povrijeđen interes zaštite podataka koji predstavljaju bankovnu tajnu, odnosno koji su osobni podaci fizičkih osoba te da u odnosu na javni interes prevladava potreba zaštite bankovne tajne i osobnih podataka korisnika kredita. U rješenju se navodi kako je pozivanje na odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka pogrešno jer se isti odnose samo na fizičke osobe, a ne i na pravne dok tuženik nije uzeo u obzir da je podnositelj zahtjeva tražio od tužitelja dostavu popisa svih tvrtki koje je kreditirao 2010-2013. u kojem razdoblju su osim pravnih osoba kreditirana i obiteljsko-poljoprivredna gospodarstva i obrti koji posluju pod tvrtkom, ali nemaju pravnu osobnost već tu osobnost imaju fizičke osobe čiji se podaci u tom slučaju trebaju zaštititi. Kako je to propušteno u konkretnom slučaju, rješenje je nezakonito. U pogledu zaštite osobnih podataka tužitelj upućuje na Zakon o zaštiti osobnih podataka, Uredbu o načinu vođenja i obrascu evidencije o zbirkama osobnih podataka i Uredbu o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka, te Konvenciju o zaštiti osoba glede automatske obrade osobnih podataka i dodatnog protokola uz Konvenciju u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka. Posebno napominje da navedena Konvencija obvezuje ugovorne strane da se propisi o zaštiti podataka primjenjuju u javnom i u privatnom sektoru djelatnosti. Navodi da Povjerenik u rješenju nije uzeo u obzir Ustav Republike Hrvatske i ostale odgovarajuće propise u smislu zaštite osobnih podataka koji propust je utjecao na zakonitost rješenja. Tužitelj ističe kako je žalba nejasna i nerazumljiva, odnosno nije jasno zašto je podnositelj nezadovoljan (da li time što je proveden test razmjernosti, a po njoj nije smio biti ili je nezadovoljan rezultatom toga testa) pa je istu trebalo odbaciti, a podredno odbiti. Nadalje tužitelj ističe da je obrazloženje rješenja nejasno, odnosno iz njega se ne može sa sigurnošću utvrditi da li je u žalbenom postupku doista ispitan test razmjernosti

javnog interesa sukladno članku 25. stavku 5. ZPPI. Naime, iz navoda rješenja nije jasno koji je u konačnici razlog donošenja rješenja Povjerenika, da li je to primjena članka 16. stavka 3. ZPPI-a ili ispitivanje testa razmjernosti. Obrazloženje je stoga nejasno odnosno nije sukladno odredbi članka 120. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) u vezi s člankom 98. stavkom 5. Zakona o općem upravnom postupku. S obzirom da je obrazloženje nejasno te čak u dijelovima i proturječno, rješenje je nezakonito. Nadalje, tužitelj u tužbi ukazuje na formalne nedostatke predmetnog rješenja tvrdeći da u istom nije navedeno koji su točno zakonski razlozi iz članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku zbog kojih se poništava rješenje tužitelja dok u rješenju nisu ocijenjeni svi navodi žalbe i nije postupljeno sukladno odredbi članka 120. stavka 2. i 3. u vezi s člankom 98. stavkom 5. Zakona o općem upravnom postupku. Tužitelj posebno ističe kako sve odgovarajuće podatke o svom poslovanju podnosi Nadzornom odboru te Hrvatskom Saboru te ih redovito čini dostupnim javnosti te za tužitelja nije sporno da postoji pravo javnosti na informacije, međutim ono nije apsolutno pravo iznad ostalih, štoviše sam ZPPI predviđa iznimke od dostave informacija, među koje spada i dostava predmetnih informacija o odobrenim kreditima.

Tužitelj predlaže da ovaj Sud sukladno članku 5. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.) na temelju Ustava i zakona i slijedom odredbe članka 58. Zakona o upravnim sporovima donese presudu kojom će usvojiti tužbu i poništiti u cijelosti rješenje tuženika.

Tuženik je u odgovoru na tužbu ostao kod razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja te ističe da kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima informacije su dostupne i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa osim u slučaju klasificiranih podataka. Napominje kako je i sam tužitelj naveo da se Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava uređuje transparentnost finansijskih odnosa između tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i javnih poduzetnika, odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima. Dakle, uređuje se jedan segment javnih sredstava i to između određenih korisnika javnih sredstava, a ne sva javna sredstva i ne između svih korisnika javnih sredstava. Tužitelj je razvojna i izvozna banka u 100-postotnom vlasništvu Republike Hrvatske osnovana sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva. Položaj, poslovi, vlasništvo, ovlaštenja i ustroj tužitelja kao posebne finansijske institucije uređeni su Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“ 138/06. i 25/13.). Navedenim Zakonom propisano je da temeljni kapital tužitelja uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna, te da Republika Hrvatska jamči za obvezu tužitelja bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Nadalje se u Zakonu i to u članku 10. uređuje predmet poslovanja tužitelja, a u članku 7. Zakona o državnim potporama („Narodne novine“ 47/14.) propisano je da Vlada Republike Hrvatske oblikuje politiku državnih potpora Republike Hrvatske određujući njome prioritetne ciljeve i svrhu učinkovitog korištenja sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske. Cilj navedenog Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i ponovnu uporabu informacija, fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Informacije o javnim sredstvima trebaju biti transparentne, što znači da sve informacije koje se odnose na način na koji se javna sredstva prikupljaju, a što pridonosi kvalitetnoj javnoj raspravi, sprječava se pogrešno korištenje javnih sredstava, osigurava se da se javni novac koristi u konačnici za javno dobro. Tuženik smatra da sredstva iz državnog proračuna spadaju u javna sredstva i da se na tužitelja primjenjuje odredba članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama te navod tužitelja da o učinkovitosti njegova poslovanja odlučuje Nadzorni odbor te Hrvatski sabor, ne umanjuje pravo bilo koje fizičke ili pravne osobe da traži informacije vezane za poslovanje tužitelja. U pogledu prigovora tužitelja da nije jasno je li razlog donošenja rješenja primjena članka 16. stavka 3. ZPPI-a ili ispitivanje testa razmjernosti po članku 25. stavku 5. ZPPI-a, tuženik smatra

da je isti neosnovan, jer je tužitelj proveo test razmjernosti javnog interesa, a tuženik je u drugostupanjskom postupku ispitao pravilnost tog testa te je pri tome u korist transparentnosti uzeo u obzir i odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Ispitujući pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, uzimajući u obzir sve argumente koje je tužitelj naveo te procjenom razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informacijama i razloga ograničenja, tuženik je utvrdio da se radi o raspolaganju javnim sredstvima. Predlaže da sud tužbu odbije i potvrdi pobijano rješenje.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, te kako stranke u tužbi, a isto tako niti u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.).

Prema odredbi članka 6. ZPPI-a propisano je da su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovog Zakona.

Člankom 15. stavkom 2. točkom 4. navedenog Zakona popisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

Prema odredbi članka 16. stavka 1. ZPPI-a tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. ovog Zakona, dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovog Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Stavkom 3. navedenog članka ZPPI-a propisano je da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja postupka iz stavka 1. ovog članka, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Člankom 2. stavkom 1. točkom 1. Zakona o zaštiti osobnih podataka („Narodne novine“ 103/03., 118/06., 41/08., 130/11. i 106/12. – pročišćeni tekst) propisano je da je osobni podatak svaka informacija koja se odnosi na identificiranu fizičku osobu ili fizičku osobu koja se može identificirati (ispitanik); osoba koja se može identificirati je osoba čiji se identitet može utvrditi izravno ili neizravno, posebno na osnovi identifikacijskog broja ili jednog ili više obilježja specifičnih za njezin fizički, psihološki, mentalni, gospodarski, kulturni i socijalni identitet.

Prema odredbi članka 7. stavka 1. podstavka 1. do 8. istog Zakona propisani su pravni temelji prikupljanja i obrade osobnih podataka.

Prema članku 11. stavku 3. navedenog Zakona propisano je da je zabranjeno davanje osobnih podataka na korištenje drugim primateljima za čiju obradu, odnosno korištenje nisu ovlašteni prema odredbama članka 7. i članka 8. stavka 2. ovoga Zakon, te ako je svrha za koju se osobni podaci traže na korištenje suprotna odredbi članka 6. stavka 2. i 3. ovoga Zakona.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je H. Š., novinar iz Z. zahtjevom za pristup informacijama podnesenim 26. veljače 2014., od tužitelja kao tijela javne vlasti zatražio dostavu popisa svih tvrtki koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala 2010.-2013. godine, uz iznose kredita.

Tužitelj je rješenjem od 13. ožujka 2014. odbio zahtjev H. Š. iz Z. za ostvarivanje prava na pristup informacijama temeljem članka 23. stavka 5. točke 2., a u vezi članka 15. stavka 2. točke 2. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama jer je utvrđeno da bi dostavljanjem traženih informacija bio ozbiljno povrijeđen interes zaštite podataka koji predstavljaju bankovnu tajnu odnosno koji su osobni podaci fizičkih osoba.

Ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupilo kada je poništilo navedeno rješenje tuženika

te odobrilo zainteresiranoj osobi pravo na pristup informacijama.

Naime, tuženik je u žalbenom postupku izvršio uvid u test razmjernosti i javnog interesa o kojem je sačinjen Zapisnik od 10. ožujka 2014., uvid u Model A (Program kreditiranja za gospodarski oporavak i razvitak) objavljen na internetskim stranicama tuženika i Godišnje izvješće o državnim potporama za 2013. godinu Ministarstva financija. Također je izvršio uvid u Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Hrvatske banke za obnovu i razvitak za 2013. Državnog ureda za reviziju od 13. listopada 2014. iz kojeg proizlazi da je tužitelj u 2013. godini korisnicima kredita dodijelio potpore u vidu povoljnih kamatnih stopa u iznosu od 366.072.022,00 kn, a od čega je tužitelju iz državnog proračuna nadoknađeno 153.674.968,00 kn. U pravu je tuženik kada navodi da se ne radi o malim sredstvima iz proračuna koja su dodijeljena tužitelju, da sredstva iz državnog proračuna spadaju u javna sredstva te je kontrola korištenja sredstava iz državnog proračuna u interesu svih građana pa zainteresirana osoba i svaka druga osoba imala pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava, koje bi radi transparentnosti rada javne vlasti trebale biti dostupne što u konačnici dovodi do toga da se novac iz državnog proračuna koristi za javno dobro. Iako o učinkovitosti poslovanja tužitelja odlučuje Nadzorni odbor i Hrvatski sabor, navedeno ne umanjuje pravo fizičke ili pravne osobe da traži informaciju od tužitelja kako to i pravilno tuženik zaključuje.

S obzirom na sadržaj predmetne informacije koju je zatražila zainteresirana osoba, pravilno je ocjenjeno da nije bilo razloga za ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 4. Zakona o pravu na pristup informacijama. Slijedom navedenog, a imajući na umu odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o zaštiti tajnosti podataka Sud nije imao razloga ocijeniti nezakonitim osporeno rješenje tuženika, kojim je poništeno rješenje tužitelja, kojim rješenjem je zainteresiranoj osobi uskraćeno pružanje zatražene informacije, pri čemu je tuženo tijelo prema ocjeni Suda dalo valjano obrazloženje za svoju odluku sukladno odredbi članka 120. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.).

Prigovor tužitelja da se na njega ne primjenjuje odredba članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama što povezuje s nepostojanjem zakonske definicije „javnih sredstava“ i danim mišljenjem Ministarstva financija o tome što bi bila „javna sredstva“ nije osnovan. Naime, Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava uređuje se transparentnost financijskih odnosa između tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i javnih poduzetnika odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima. Tužitelj je kao razvojna i izvozna banka u 100-postotnom vlasništvu Republike Hrvatske i osnovan je sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva, čiji položaj, poslovi, vlasništvo, ovlaštenja i ustroj kao posebne financijske institucije su uređeni Zakonom o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“ 138/06. i 25/13.). Među ostalim tim Zakonom je propisano da temeljni kapital tužitelja uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna i da Republika Hrvatska jamči za obveze tužitelja bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Nadalje, propisano je da djelatnost i poslove iz članka 10. Zakona o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak tužitelj obavlja sukladno propisima o državnim potporama, a u članku 7. Zakona o državnim potporama („Narodne novine“ 47/14.) propisano je da Vlada Republike Hrvatske oblikuje politiku državnih potpora Republike Hrvatske određujući njome prioritetne ciljeve i svrhu učinkovitog korištenja sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske. Stoga pravilno navodi tuženik u odgovoru na tužbu da sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske spadaju u javna sredstva i da se na tužitelja u takvim slučajevima primjenjuju odredbe članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tvrdnja tužitelja da nije jasno je li razlog donošenja rješenja tuženika primjena članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacija ili ispitivanje testa razmjernosti po članku 25. stavku 5. istog Zakona, ne može se prihvatiti. Naime, tuženik je u drugostupanjskom postupku povodom žalbe zainteresirane osobe ispitao pravilnost testa razmjernosti javnog interesa kojeg je tužitelj proveo, međutim pri tome je imajući u vidu prikupljene podatke kao i naprijed navedene

odredbe osnovano utvrdio da se radi o javnim sredstvima.

S obzirom na navedeno Sud nalazi da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja tuženika te Sud nije našao osnove osporeno rješenje poništiti kako je to zatražio tužitelj, slijedom čega je odlučeno kao u izreci presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.).

U Zagrebu 2. rujna 2015.

Predsjednik vijeća
Blanša Turić, v.r.