

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

Poslovni broj: UsII-92/15-5

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 Borisa Markovića predsjednika vijeća, Sanje Štefan i Blanše Turić 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 27. kolovoza 2015.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje klasa: UP/II-008-07/14-01/219, urbroj: 401-01/04-15-02 od 13. svibnja 2015.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenika za informiranje poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak broj: 01/2014 od 12. ožujka 2014. godine (točka 1. izreke rješenja), odobrena je novinaru H. Š. dostava popisa fizičkih osoba kojima je Hrvatska banka za obnovu i razvitak platila honorare od siječnja 2010. do siječnja 2014. godine koji uključuje imena i prezimena fizičkih osoba, točne iznose i svrhu uplate (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 relevantno tumačenje, a iz kojeg/kojih bi proizlazila opravdana primjena članka 16. stavka 3. ZPPI. Ističe kako ZPPI ne definira pojam „javnih sredstava“ u smislu toga Zakona, a jednako tako, niti u drugim relevantnim propisima nema predmetne 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, odricanjem od dobiti ili naplate obveza i drugim načinima, korisnicima tih sredstava daje određena prednost na tržištu. Navedeno stajalište, primijenjeno na konkretni zahtjev za dostavom informacija HBOR-u kao instituciji u vlasništvu Republike Hrvatske (i tijelu javne vlasti) isključuje u potpunosti primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-a jer se predmetni zahtjev za informacijama o honorarima odnosi na dostavu podataka koji 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. Nadalje tužitelj ističe da je obrazloženje rješenja nejasno, odnosno iz njega se ne može sa sigurnošću utvrditi da li je u žalbenom postupku doista ispitana razmjernost i javnog interesa sukladno članku 25. stavku 5. ZPPI-a. 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 po članku 25. stavku 5. ZPPI-a. 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. U rješenju se navodi kako je cilj ZPPI-a omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama putem otvorenosti i djelovanja tijela javne vlasti. Međutim, u rješenju se niti na jednom mjestu ne navodi kako je i zaštita osobnih podataka zajamčena Ustavom Republike Hrvatske, te je prema članku 37. stavku 3. Ustava izriječno zabranjena uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovog prikupljanja. U pogledu zaštite osobnih podataka tužitelj upućuje na odredbe Zakona 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 (Konvencija 108) i Dodatnog protokola uz Konvenciju u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka. Posebno napominje da navedena Konvencija obvezuje ugovorne strane, a Republika Hrvatska je kao članica Vijeća Europe potpisnica te Konvencije, pa se propisi o zaštiti podataka primjenjuju u javnom i u privatnom sektoru djelatnosti. Posebno napominje da čak da je u žalbenom postupku i ispitana pravilna primjena testa razmjernosti i javnog interesa, u rješenju se ne navodi da je Povjerenik uzeo u obzir Ustav i ostale relevantne propise koji se odnose na zaštitu osobnih podataka, a koji propust bi utjecao na donošenje rješenja Povjerenika, budući ne bi bili uzeti u obzir svi relevantni propisi na obje strane suprotstavljenih interesa (interesa javnosti i interesa zaštite osobnih podataka). 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 nadalje ukazuje na činjenicu kako u svom poslovanju djeluje transparentno i otvoreno prema javnosti, sukladno svim propisima koje je u obvezi primjenjivati te to u tužbi detaljno obrazlaže. 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 je istakao da navod tužitelja da se na njega ne primjenjuje članak 16. stavak 3. ZPPI-a, a koji dalje u tužbi povezuje s nepostojanjem zakonske definicije „javnih sredstava“ i danim mišljenjem Ministarstva financija o tome što bi bila „javna sredstva“ smatra neosnovanim. Napominje kako je i sam tužitelj naveo da se Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava uređuje transparentnost financijskih 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 financijske 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. Sukladno navedenom tuženik smatra da sredstva iz državnog proračuna spadaju u javna sredstva i da se na tužitelja u takvim slučajevima primjenjuje odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-a. 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 i 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 je utvrdio da u odnosu na popise koji sadrže ime, prezime, isplaćeni iznos i svrhu isplate preteže javni interes jer 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 da mu se dostavi popis fizičkih osoba kojima je Hrvatska banka za obnovu i razvitak platila honorare od siječnja 2010. do siječnja 2014., koji uključuje imena i prezimena fizičkih osoba, točne iznose i svrhu uplate.

Tužitelj je rješenjem od 12. ožujka 2014. odbio zahtjev H. Š. iz Z. za ostvarivanje prava na pristup informacijama dostavljanjem navedenih podataka koji se odnose na popis fizičkih osoba kojima je tužitelj platio honorare u razdoblju od siječnja 2010. do siječnja 2014.

Tuženo tijelo je prema ocjeni Suda pravilno postupilo kada je poništilo navedeno rješenje tužitelja te odobrilo zainteresiranoj osobi H. Š. pravo na pristup informacijama utvrđujući da predmetne informacije sadrže osobne podatke, pa je stoga u žalbenom postupku razmotreno je li moguće tužitelju odobriti pristup zatraženoj informaciji a uzet je u obzir i provedeni test razmjernosti i javnog interesa.

Naime, u konkretnom slučaju je tuženo tijelo ispitujući pravilnu primjenu testa razmjernosti i javnog interesa u žalbenom postupku utvrdilo da ne dolazi do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka ako se dostave osobni podaci kao što su ime i prezime, isplaćeni iznos i svrha isplate budući se radi o informacijama za koje bi zainteresirana osoba i svaka druga osoba imala pravo saznanja jer se radi o potrošnji javnih sredstava, koje bi radi transparentnosti rada javne vlasti trebale biti dostupne.

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 te u tom smislu tuženo tijelo pravilno upućuje i na odredbu članka 16. stavka 3. istog Zakona i smatra da je u cilju transparentnosti rada i potrošnje javnih sredstava nužno informiranje javnosti o tome kako i na koji način posluje banka u državnom vlasništvu i kako se koriste njezina sredstva.

Sukladno svemu naprijed navedenom, 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 tuženog tijela, 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 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 primjenjuje odredba članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tvrđnja 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 i javnog interesa, jer je tužitelj taj test proveo u postupku povodom zahtjeva zainteresirane osobe, međutim pri tome je u korist transparentnosti uzeo u obzir i odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Procjenom razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje proizlazi da u odnosu na popise koji sadrže ime, prezime, isplaćeni iznos i svrhu isplate preteže javni interes jer se radi o raspolaganju javnim sredstvima, kako to pravilno zaključuje i tuženik u osporenom rješenju.

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 pobijano 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 27. kolovoza 2015.

Predsjednik vijeća
Boris Marković, v.r.