

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

Poslovni broj: UsII-101/16-10

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 Blanke Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i mr.sc. Mirjane Juričić, članova vijeća, te Biserke Cerovski zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ustavni sud Republike Hrvatske, Zagreb, kojeg zastupa dr.sc T. A., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Zagreb, Jurišićeva 19, kojeg zastupa dipl.iur D. B., uz sudjelovanje zainteresirane osobe I. G., Z., radi ponavljanja sudskog postupka u predmetu ostvarivanja prava na pristup informacijama, nakon održane javne rasprave dana 19.listopada 2016.

p r e s u d i o j e

- I. Dopušta se ponavljanje sudskog postupka dovršenog presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-7/16-5 od 16. ožujka 2016.
- II. Stavlja se izvan snage presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-7/16-5 od 16. ožujka 2016.
- III. Tužba se uvažava.
- IV. Poništava se rješenje tužene Povjerenice za informiranje, klasa: UP/II-008-07/15-01/193, urbroj: 401-01-04-15-05 od 16. prosinca 2015. i predmet se vraća na ponovni postupak.

Obrazloženje

Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-7/16-5 od 16. ožujka 2016. usvojen je tužbeni zahtjev tužitelja te je poništeno rješenje klasa: UP/II-008-07/15-01/193, urbroj: 401-01-04-15-05 od 16. prosinca 2015. i predmet je vraćen na ponovni postupak.

Nakon okončanja sudskog spora, I. G. podnio je 28. lipnja 2016. prijedlog za ponavljanje upravnog spora okončanog naprijed navedenom presudom. U bitnome navodi da ga je sud bio dužan uključiti u spor s obzirom na to da mu je u upravnom postupku priznato određeno pravo. Smatra da su se stekli uvjeti za ponavljanje sudskog spora propisani člankom 76. stavka 1. točke 7. i stavka 2. Zakona o upravnim sporovima. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da dopusti ponavljanje sudskog postupka, stavi izvan snage presudu poslovni broj: UsII-7/16 od 16. ožujka 2016. u cijelosti te da mu prizna položaj stranke u sporu i provede sudski postupak uz sudjelovanje

podnositelja sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima. Također je izričito tražio održavanje rasprave.

Sud je prijedlog dostavio tužitelju koji nije dostavio odgovor na podneseni prijedlog.

Sud je prijedlog dostavio i tuženiku koji u bitnome navodi da je I. G. zainteresirana osoba sukladno odredbi članka 19. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima. Uz navedeno ističe da je postupajući po presudi ovoga Suda poslovni broj: UsII-7/16-5 od 16. ožujka 2016. donio novo rješenje klasa: UP/II-008-07/15-01/193, urbroj: 401-01/04-16-20 od 28. lipnja 2016. čija je izreka sadržajno ista kao i kod ranijeg rješenja od 16. prosinca 2015.

Prema članka 76. stavka 1. točke 7. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.) spor okončan presudom obnovit će se na prijedlog stranke ako zainteresiranoj osobi nije bila dana mogućnost da sudjeluje u upravnom sporu.

S obzirom da u upravnom sporu koji je okončan presudom ovoga Suda poslovni broj: UsII-7/16 od 16. ožujka 2016. zainteresiranoj osobi nije dana mogućnost sudjelovanja u upravnom sporu, ovaj Sud nalazi da je prijedlog za ponavljanje sudskog postupka u smislu članka 76. stavka 1. točke 7. Zakona o upravnim sporovima osnovan.

Protiv rješenja tužene tužitelj je podnio tužbu i u bitnome navodi da je s obzirom na narav zatraženih informacija zatražio mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka i proveo test razmjernosti i javnog interesa. U mišljenju Agencije od 26. ožujka 2015. navodi se da je tužitelj kao voditelj zbirke osobnih podataka imao pravo obrađivati podatke o prethodnim zaposlenjima E. G. prije zaposlenja u Ustavnom sudu samo u vrijeme dok je ona bila njegova zaposlenica u opsegu koji je bio nužan za ostvarenje zakonom utvrđene svrhe vezane uz radni odnos te da stoga za dostavu tih podataka ne postoji pravni temelj i zakonita svrha. Ističe da je u provedbi testa razmjernosti i javnog interesa ispitao bi li onemogućavanjem pristupa traženoj informaciji bio ozbiljno povrijeđen zaštićen interes (zaštita osobnih podataka), prevladava li u konkretnom slučaju potreba zaštite prava (ograničenje prava na pristup informacijama) ili javni interes kao i prevladava li javni interes u odnosu na moguću štetu po zaštićene interese te utvrdio da ni u jednom od navedenih pitanja ne prevladava odgovor u korist javnog interesa te je stoga odbio zahtjev za pristup informacijama. Navodi da je tužena potpuno zanemarila da je riječ o podacima koje je tužitelj pribavio isključivo u svrhu prijave na natječaj za prijam u službu te se u druge svrhe ne mogu koristiti, što izričito stoji u pojedinim dokumentima, da je postupak prijama pravomoćno okončan prije dvanaest godina, da je osobi na koju se podaci odnose prestala služba kod tuženika 2006. godine, dakle prije gotovo deset godina i da od tada ona više nije državni službenik. Smatra da je riječ o činjenicama iz kojih objektivno proizlazi upitnost zakonitosti i legitimnosti zahtjeva za pristup informacijama, odnosno svrhe njihova korištenja. Drži da je iz osporenog rješenja vidljivo da tužena uopće nije uzela u obzir navedene činjenice i navedene argumente kojima bi objasnila zbog čega te činjenicu nisu od značenja za odlučivanje. Također nije obrazložila zbog čega nije prihvatila mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka i rezultate provedenog testa razmjernosti i javnog interesa iz kojeg proizlazi da zahtjev za pristup informacijama treba odbiti. Štoviše, obrazloženje osporavanog rješenja, osim zakonskog okvira i faktografskih navoda, sadrži jedino razloge zbog kojih se pristup traženim informacijama djelomično ograničava (prikrivanje određenih podataka iz dokumenata), ali ne i razloge zbog kojih se pristup odobrava, odnosno objašnjenje zbog čega je prvostupanjsko rješenje poništeno. Iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da usvoji tužbu, poništi osporavano rješenje i riješi stvar na način da odbije zahtjev za pristup informacijama, odnosno podredno da predmet vrati tuženoj na ponovno rješavanje uz pridržavanje pravnog shvaćanja i primjedbi suda.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da razlozi tužitelja za odbijanje zahtjeva, da se radi o podacima koje je pribavio isključivo u svrhu prijave na natječaj za prijam u službu i da je taj postupak pravomoćno okončan, nisu u duhu Zakona o pravu na pristup informacijama, koji se

odnosi na sve informacije koje tijelo javne vlasti posjeduje bez obzira kad su iste nastale. S obzirom da informacije koje je korisnik prava na pristup informacijama tražio postoje kao izrađene i iste se nalaze u posjedu tužitelja na njih se primjenjuje odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Stoga smatra da neovisno o činjenici, da je postupak iz kojeg potječu tražene informacije pravomoćno okončan, i da osoba na koju se odnosi tražena informacija više nije državni službenik, svatko ima pravo tražiti informacije od tijela javne vlasti i propitkivati javnost i otvorenost rada djelovanja tijela javne vlasti u bilo kojem trenutku pa tako i o postupku koji je pravomoćno okončan bilo to prije 10, 20, 30 ili 50 godina. Navodi da je cilj zakona omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, a informacije su dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima iz Zakona. Također navodi da zakonodavac u članku 15. stavku 2. točki 4. Zakona nije propisao da će tijela javne vlasti ograničiti pristup informacijama ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, već je propisao da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji u tom slučaju. Zakonodavac je u članku 15. stavku 5. predvidio da ako tražena informacija sadrži podatke koji podliježu ograničenjima iz stavka 2. i 3. navedenog članka da će preostale dijelove informacije učiniti dostupnim. Kako tijela javne vlasti ne bi automatizmom onemogućavalo pristup informacijama zbog zaštite osobnih podataka zakonodavac je u tu svrhu propisao provođenje testa razmjernosti i javnog interesa prije donošenja same odluke. Nadalje navodi da je potrebno uzeti u obzir i članak 16. stavak 3. Zakona kojim je propisano da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Plaće sudaca, državnih i lokalnih službenika su plaće koje se isplaćuju iz državnog proračuna te svaka osoba (javnost) osobito s aspekta ispravnog trošenja proračunskih sredstava ima pravo znati ispunjavaju li određene osobe uvjete za svoja radna mjesta ili dužnost, odnosno jesu li ih ispunjavali neovisno što je služba kasnije prestala. Otvorenost i javnost djelovanja tijela javne vlasti prema stajalištu tužene važan je segment ostvarivanja prava na pristup informacijama, onemogućavanje transparentnosti u radu tijela javne vlasti onemogućava se i navedeno pravo zajamčeno Ustavom. Također navodi da tužitelj u rješenju, a niti u tužbi nije obrazložio koja bi to konkretno šteta po zaštićene informacije bila, odnosno u čemu se ona sastoji ako se korisniku prava na pristup informacijama dostave tražene informacije. Zahtjev za pravo na pristup informacijama može podnijeti bilo koja fizička ili pravna osoba, domaća ili strana koja nije obvezna navesti razloge zbog kojih traži pristup informacijama pa je stoga u žalbenom postupku razmatrano bi li se te iste informacije koje je podnositelj zahtjeva tražio omogućile bilo kojem drugom korisniku koji bi zatražio te informacije, odnosno jesu li s zatražene informacije u javnom interesu. Navodi da je uvidom u tražene informacije utvrdio da iste sadrže osobne podatke te je razmotrio je li moguće korisniku prava na pristup informacijama odobriti djelomičan pristup zatraženim informacijama. U žalbenom postupku je utvrđeno da ne dolazi do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka ako se dostave osobni podaci kao što su ime i prezime, državljanstvo imenovane, imena i prezimena potpisnika pojedinih isprava koje su iste potpisale u službenom svojstvu, dok je utvrđeno da bi otkrivanjem osobnih podataka kao što su ime oca, datum i mjesto rođenja, jedinstveni matični broj, adresa stanovanja, bračni status, vlastoručni potpis, u konkretnom slučaju došlo do povrede osobnih podataka neovlaštenim korištenjem od strane treće osobe u svrhu koja nije podudarna sa svrhom s kojom je tijelo javne vlasti prikupilo osobne podatke i moguće zlouporabe tih podataka te da prevladava potreba zaštite osobnih podataka u odnosu na javni interes. Ujedno navodi da je uvidom u internetske stranice Vrhovnog suda Republike Hrvatske razvidno da se na istima nalaze osobni podaci sudaca Vrhovnog suda, obrazovanje, kvalifikacija, radno iskustvo u pravosuđu, sudjelovanje u pravnim tijelima i društvima, a iz internetske stranice Ustavnog suda Republike Hrvatske razvidno je da se na istima

nalaze životopisi sudaca navedenog suda. Iz navedenih razloga smatra da navodi tužbe nisu osnovani.

Sud je tužbu tužitelja dostavio zainteresiranoj osobi. U odgovoru na tužbu u bitnome navodi da tužba nije osnovana te se pridružuje navodima tuženika iz odgovora na tužbu. U bitnome ističe da se tužitelj neosnovano oslonio na mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka i proveo test razmjernosti, a sud je prihvaćajući neosnovano mišljenje i test razmjernosti vodio spor i donio odluku. Potpuno je nejasno na kojoj zakonskoj odredbi je bilo utemeljeno traženje mišljenja od Agencije vezano za informaciju koja ne predstavlja osobni podatak. Smatra da informacije o ranijim zaposlenjima državnih službenika nisu podaci zaštićenih zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Zakon o pravu na pristup informacijama jasno definira što su osobni podaci, da su to podaci na temelju kojih se može identificirati fizičku osobu, dakle podaci koji se odnose samo na jednu osobu, primjerice, datum i mjesto rođenja, OIB itd. Radi se o podacima na temelju kojih se može izravno ili neizravno utvrditi identitet osobe, a činjenica da je netko bio državni službenik, nije osobni podatak na osnovu kojeg bi se izravno ili neizravno mogao utvrditi identitet. Ističe da je Zakonom o pravu na pristup informacijama u članku 16. jasno propisano da čak i informacije kojima se ograničava pravo na pristup, postaju dostupne javnosti najduže u roku od 20 dana od dana kada je informacija nastala. U mišljenju Agencije prešućuje se, da se u konkretnom slučaju ne radi od uobičajenom zasnivanju radnog odnosa, primjerice kao kod zaposlenika u računovodstvu tužitelja. To znači da traženu informaciju o ranijim zaposlenjima treba djelomično smatrati slično kao i informaciju o ranijim zaposlenjima sudskih dužnosnika, odnosno kao informaciju bez koje javnost nije u mogućnosti provjeriti ne (regularnost) u postupcima imenovanja ustavnosudskih savjetnika, a ne nikako isključivo kao zaštićeni osobni podataka bivših zaposlenika kod tužitelja. Činjenica da je korisnik informacije slobodni novinar kako se to navodi u mišljenju Agencije nije od utjecaja u konkretnom slučaju s obzirom da prema Zakonu, pravo na pristup informacijama pripada svima. Nije jasno zašto podaci o ranijim zaposlenjima sudaca Vrhovnog suda ne predstavljaju osobni podataka i uredno su objavljeni dok bi traženi podaci bili osobni i ne bi smjeli biti dostupni javnosti. Zakon o pravu na pristup informacijama derogira Zakona o zaštiti osobnih podataka što je posebno vidljivo iz članka 66. Zakona o pravu na pristup informacijama. Smatra da nije jasno iz kojih razloga bi podaci o ranijim zaposlenjima državnog službenika Ustavnog suda predstavljali zaštićene podatke i za što bi pristup tim podacima mogao nanijeti štetu. Osim što nije postojao temelj za provođenje testa razmjernosti, tužitelj je u cijelosti odstupio od prakse Europskog suda za ljudska prava. Kako je Sud svoju odluku temeljio na navedenom mišljenju Agencije i provedenom testu razmjernosti to je povrijedio članak 19. stavak 2. Ustava odnosno ustavom zajamčenu sudsku kontrolu, a posebno nije primijenio načelo zakonitosti jer je postupio protivno Zakonu o pravu pristup informacijama koji je derogirao odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka pa je razvidno da nije pravilno primijenjen materijalni zakon.

U upravnom sporu Sud je održao javnu raspravu 19. listopada 2016. , u nazočnosti tužitelja, tuženika te zainteresirane osobe te strankama omogućio izjasniti se o svim zahtjevima i navodima druge stranke te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet ovog upravnog spora, te su stranke ostale kod svojih navoda iznesenih u tužbi i u odgovorima na tužbu.

U cilju ocjene zakonitosti osporavanog rješenja, sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je doneseno osporavano rješenje te uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta ovoga upravnog spora.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

Iz podataka upravnog spisa proizlazi da je I. G., ovdje zainteresirana osoba podnio tužitelju zahtjev za pristup informacijama kojim je tražio podatke o svim ranijim zaposlenjima

(poslodavcima) nazivima radnih mjesta i trajanjima tih zaposlenja za bivšu zaposlenicu tužitelja u razdoblju od završetka fakulteta do zasnivanja radnog odnosa. Tužitelj je rješenjem odbio zahtjev s obrazloženjem da je nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa i sukladno mišljenju Agencije za zaštitu osobnih podataka od 26. ožujka 2015. zaključio da je osobne podatke bivše zaposlenice potrebno zaštititi iz razloga jer se radi o bivšoj zaposlenici, a podaci koje se traže odnose se na njezino zaposlenje prije nego što je radila kod tužitelja.

Tuženik je poništio rješenje tužitelja i djelomično odobrio pristup informacijama i to: dostavu preslika dokumenata koji sadrže sve podatke o svim ranijim zaposlenjima (poslodavcima), nazivima radnih mjesta i trajanjima tih zaposlenja za bivšu djelatnicu tužitelja u razdoblju od završetka fakulteta do zasnivanja radnog odnosa kod tuženika.

Razmatrajući razloge dane u obrazloženju osporavanog rješenje, Sud ne može otkloniti prigovore tužitelja da tuženik nije uzeo u obzir navedene činjenice, a niti je obrazložio zašto one nisu od značaja za odlučivanje u predmetnoj stvari, odnosno nije obrazložio od kakvog je utjecaja činjenica da se radi o podacima koje je tužitelj kao tijelo javne vlasti pribavio isključivo u svrhu prijma u službu te da se radi o podacima koji se u druge svrhe ne mogu koristiti (što izričito i stoji u pojedinim dokumentima). Iz osporavanog rješenja proizlazi da osim konstatacije da je u žalbenom postupku utvrđeno da ne dolazi do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka ako se dostavljaju osobni podaci i podaci o ranijim zaposlenjima bivše djelatnice tužitelja uopće se ne obrazlaže zašto se podnositelju zahtjeva dopušta uvid u te podatke niti se obrazlaže je li se uopće radilo o podacima za koje prevladava javni interes u odnosu na štetu pod zaštićene podatke i u čemu se taj interes sastoji. Slijedom navedenog proizlazi da obrazloženje rješenja nije sačinjeno u skladu sa stavkom 5. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, 47/09.) prema kojem obrazloženje mora sadržavati i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranke te razloge za donošenja zaključka u tijeku postupka pa se prigovori tužitelja ne mogu otkloniti. Ovaj Sud primjećuje da je tuženik tek u odgovoru na tužbu uz citiranje mjerodavnog prava, obrazložio da se plaće sudaca, državnih i lokalnih službenika isplaćuju iz državnog proračuna te da svaka osoba osobito s aspekta ispravnog trošenja proračunskih sredstava ima pravo znati ispunjavaju li određene osobe uvjete za sva radna mjesta.

Međutim, razlozi bilo za davanje ili odbijanje nekog zahtjeva dani tek u odgovoru na tužbu sukladno dosljednoj upravno sudskoj praksi ne mogu nadomjestiti pravilnost obrazloženja rješenja pa kako osporavano rješenje nije obrazloženo u skladu sa stavkom 5. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku navodi tužbe ne mogu se otkloniti.

Za ovaj Sud nije sporno da je cilj Zakona o pravu na pristup informacijama omogućiti i osigurati pristup informacijama kao i ponovnu uporabu informacije te da korisnik ne mora navesti razloge zbog kojih se traži informacija, međutim, navedeno ne oslobađa tuženika obveze da u konkretnom slučaju obrazloži svoje razloge. S obzirom da se radi o bivšoj djelatnici tužitelja, a traže se podaci koji se odnose na njeno zaposlenje prije nego je radila kod tužitelja i koje je tužitelj pribavio u svrhu vezanu za radni odnos tuženik je trebalo obrazložiti je li tužitelj u konkretnom slučaju vlasnik informacije iz članka 3. točke 8. Zakona o pravu na pristup informacijama ili su to tijela u okviru čijeg djelovanja su informacije nastale te shodno tome je li bio i u obvezi dati traženu informaciju i ovisno o tome ocijeniti prevladava li javni interes u odnosu na traženu informaciju. U ponovnom postupku nakon ove presude potrebno je donijeti novo rješenje u skladu sa člankom 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku te potpuno i jasno obrazložiti razloge zbog kojih smatra da bi u ovom slučaju trebalo pružiti traženu informaciju.

Napominje se da je Sud uvidom u predmet poslovni broj: UsII-121/16 utvrdio da je tuženik donio novo rješenje klasa: UP/II-008-07/15-01/193, urbroj: 401-01/04-16-20 od 28. lipnja 2016., protiv kojeg je tužitelj podnio tužbu te je Sud o zakonitosti tog rješenja odlučio u predmetu poslovni broj: UsII-121/16.

Trebalo je stoga temeljem članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.) odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu 19. listopada 2016.

Predsjednica vijeća  
Blanša Turić, v.r.