

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

Poslovni broj: UsII-2/16-8

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 Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja komore, Z., koju zastupa predsjednica M. G., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/15-01/253, urbroj: 401-01/11-15-08 od 1. prosinca 2015., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 13. travnja 2016.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/15-01/253, urbroj: 401-01/11-15-08 od 1. prosinca 2015.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske poništeno je rješenje komore, klasa: UP/I-053-02/14-01/4, urbroj: 333-15-4 od 28. svibnja 2015. godine, a točkom 2. odobreno zainteresiranoj osobi G. C. dobivanje informacija o bruto iznosu plaće predsjednice komore, te naloženo Komori da u roku od 8 dana od zaprimanja ovog rješenja omogući G. C. pristup zatraženoj informaciji.

U izjavljenoj tužbi tužitelj komora (dalje u tekstu: Komora) osporava donijeto rješenje navodeći bitne materijalne odredbe Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine, broj 120/08.) članak 23. i 31., te posebno citira i odredbe članka 25. i 26. te 27. tog Zakona, koje odredbe se odnose na obavljanje javnih ovlasti, obavljanje drugih poslova, kao i odredbu o Statutu kao temeljnom općem aktu koji donosi Skupština Komore. Uz ove odredbe posebnog zakona navodi i odredbe Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, broj 150/11. i 12/13.) članak 2., 60., 61. i 62. kojim člancima su uređeni poslovi državne uprave, odgovornost za zakonitost i stručno obavljanje povjerenih poslova državne uprave te službenike koji obavljaju povjerene poslove državne uprave. Uz to su navedene odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.), kao i Priručnik europske regulacije profesije i Komore u Hrvatskoj: Razvoj upravne profesije i drugih profesija javne uprave, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012. u dijelu koji glasi: „komore kao profesionalno udruženje načina obavljaju dva tipa funkcije – autorativno

reguliraju profesiju i osiguravaju provedbu tih pravila (javne ovlasti) te obavljaju čitav niz drugih poslova koji imaju stručni karakter“, stranica 37. i 38. te dio iz navedenog Priručnika koji glasi: „iz državnog proračuna osiguravaju se sredstva za izvršavanje poslova koje komore obavljaju na temelju javnih ovlasti“, stranica 54.

Osim ovih odredaba Zakona i navedenog Priručnika tužitelj citira i odredbu članka 29. Zakona o radu te mišljenja Agencije za zaštitu osobnih podataka, članak 37. Ustava Republike Hrvatske te Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika.

U tužbi tužitelj navodi i sudsku praksu Općinskog suda u B. u rješenju posl. br. P-564/2014-7 od 2. listopada 2014. godine u kojem je navedeno da se aktivnost pravne osobe s javnim ovlastima razlikuje kada ona obavlja javne ovlasti s jedne strane, te kada obavlja „nejavne tajne poslove“. Zatim se navodi i presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Ur-25/00-2 od 23. studenog 2011. godine u kojoj na temeljno pitanje da li je podnositeljica prigovora u tom slučaju imenovana na plaćenu javnu dužnost u smislu odredbe Zakona o odvjetništvu izraženo shvaćanje da „naša teorija i praksa ne poznaje pojam javne dužnosti, već samo pojam javne službe, koja se određuje kao društvena djelatnost i pojam državne dužnosti, koja se određuje kao obnašanje poslova dužnosnika Republike Hrvatske temeljem odredaba Zakona o pravima i obvezama državnih dužnosnika (Narodne novine, broj 101/98., 135/98., 105/99. i 25/00.). Stoga se pojam javne dužnosti može odrediti kao zbir pojmova javne službe i obnašanja poslova dužnosnika Republike Hrvatske. Podnositeljica prigovora (u tom slučaju) imenovana je potpredsjednicom Hrvatskog fonda za privatizaciju u sektoru pravnih poslova, što ne znači da u obavljanju poslova ima javne ovlasti, kako to pogrešno smatra podnositeljica prigovora, jer prema odredbi članka 3. Zakona o hrvatskom fondu za privatizaciju (Narodne novine, broj 84/92., 70/93., 76/93., 52/94., 87/96. i 15/99.) Fond je osnovan radi provođenja i dovršenja privatizacije, te u okviru obavljanja te djelatnosti samo Fond ima javne ovlasti određene zakonom i statutom. Izraženo je shvaćanje da iz iznijetih zakonskih i statutarnih odredbi proizlazi da podnositeljica prigovora nije dužnosnica Republike Hrvatske, nema javnih ovlasti, dakle ne obavlja javnu dužnost u smislu odredbe članka 54. stavak 1. Zakona o odvjetništvu“.

Bitnom za rješenje ovog upravnog spora tužiteljica u tužbi smatra i praksu Upravnog suda Republike Hrvatske izraženu u rješenju, broj: Us-4644/1999-5 od 31. listopada 2001. godine kojom je odbačena tužba, jer je zaključeno da se u predmetnom slučaju odlukom Skupštine javnobilježničke komore rješavalo pitanje vezano za rad Hrvatske javnobilježničke komore kao strukovne organizacije, temeljem njenih ovlaštenja u svezi unutarnjeg ustrojstva i organizacije, te rada Komore, pa se takva odluka niti ne donosi temeljem javnih ovlasti, zbog čega ne predstavlja upravni akt kojeg bi se u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima, mogao voditi upravni spor.

Tužitelj zaključuje da je komora tijelo javne vlasti samo u dijelu u kojem provodi javne ovlasti – vodi registar svojih članova, - izdaje, obnavlja i oduzima odobrenje za samostalan rad, - obavlja stručni nadzor nad radom fizioterapeuta, fizioterapeutskih tehničara, radnih terapeuta i masera – kupeljara koji obavljaju poslove u fizikalnoj terapiji, dok u ostalom dijelu predstavlja samostalnu i neovisnu strukovnu organizaciju sa svojstvom pravne osobe s nejavnim tajnim ovlastima koja obavlja druge poslove koji imaju stručni karakter. Ne financira se iz državnog proračuna osim što je zakonom određeno isključivo za provedbu dodijeljene javne ovlasti „provođenje stručnog nadzora“. Za taj dio obavljanja stručnog nadzora država Komori nije u 2014. i 2015. godini dodijelila sredstva sa obrazloženjem da nema sredstava. Zaključuje da predsjednica komore nije državni dužnosnik u smislu Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, kao što je to primjerice ravnatelj pravne osobe s javnim ovlastima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje te ne obavlja javne ovlasti, odnosno sredstva za njezino plaćanje osiguravaju se iz državnog proračuna Republike Hrvatske, već i iz drugih prihoda ostvarenih djelatnošću Komore, pa

informacija o bruto plaći predsjednice Komore predstavlja poslovno tajni osobni podatak za koji je ograničeno pravo na pristup informacijama, obzirom da ne postoji pismena privola predsjednice komore. Kada bi bio u pravu tuženik tada bi zakonodavac zasigurno u Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika uvrstio i predsjednike komora koje kao pravne osobe manjim dijelom obavljaju povjerene poslove državne uprave, a većim dijelom obavljaju tajne poslove stručnog karaktera. Svako objavljivanje informacije u svezi potonjih poslova dovodi u pitanje samostalnost i neovisnost strukovne organizacije. Javno objavljivanje osobnih podataka o tijelima komore može imati jedino za cilj zastrašivanje tijela komore, što zakonodavac nije htio, pa nije jasno zašto to želi zainteresirana osoba i Povjerenik za informiranje.

Predlaže stoga ovom Sudu da poništi rješenje Povjerenika za informiranje.

U odgovoru na tužbu tuženik Povjerenik za informiranje radi izbjegavanja ponavljanja razloga već danih u obrazloženju pobijanog rješenja ponovno ih ne navodi, već u potpunosti ostaje kod pobijanog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju pobijanog rješenja te predlaže dokaze iz spisa predmeta. Pozivajući se na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama te Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti tuženik smatra da tužitelj kao pravna osoba samim ovlastima predstavlja tijelo javne vlasti prema članku 5. stavak 1. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer se tužitelj financira iz javnih sredstava (članarine, upisnine i državni proračun), pa podaci o bruto iznosima plaće zaposlenika u tijelima javne vlasti, a predsjednica Komore je zaposlenica u punom radnom vremenu sukladno članku 3. Pravilnika o izboru tijela Hrvatske komore fizioterapeuta, ne mogu se smatrati poslovnom tajnom prema Zakonu o zaštiti tajnosti podataka niti zaštićenim osobnim podatkom prema Zakonu o zaštiti osobnih podataka, već predstavljaju informaciju o raspolaganju javnim sredstvima i kao takvi se smatraju podacima od javnog interesa koji bi trebali biti dostupni javnosti i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, prema odredbi članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Podaci o imenu i prezimenu zaposlenika u tijelu javne vlasti, njegovom radnom mjestu i iznosu bruto plaće smatraju se informacijama od javnog interesa koji trebaju biti javno dostupni. Bruto iznosi plaća zaposlenih u tijelima javne vlasti predstavljaju podatak o raspolaganju javnim sredstvima te javnosti trebaju biti dostupni i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa.

Predlaže stoga ovom Sudu da tužbu odbije i potvrdi rješenje tuženika.

Zainteresirana osoba G. C. iz V. M., S. 30, kojeg zastupa Zajednički odvjetnički ured A. B., i N. L., iz Z., A. V. H. 40 navodi da je komora pravna osoba s javnim ovlastima te je njezin rad javan sukladno odredbi članka 13. Zakona o sustavu državne uprave, ali nalazi se i na popisu tijela javne vlasti objavljenom od strane Povjerenice za informiranje i u Narodnim novinama. To proizlazi i iz odredbe članka 5. stavak 1. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Prema relevantnoj praksi Povjerenika za informacije smatra razvidnim da se rad predsjednika komore smatra javnim poslom, jer se nalazi na čelu tijela javne vlasti, te se opetovano poziva na praksu navedenu uz dopunu žalbe od 3. ožujka 2015. godine u kojoj je korisnica prava na pristup informacijama od Hrvatske liječničke komore zatražila financijski plan Hrvatske liječničke komore za 2012. godinu, iznos visine naknade predsjedniku Hrvatske liječničke komore te još neke podatke. Hrvatska ljekarnička komora je odbila zahtjev korisnice, ali je neovisno tijelo poništilo prvostupanjsko rješenje i naložilo tijelu vlasti da pruži korisnici tražene informacije s obzirom da je utvrdilo kako ne postoje zakonom propisana ograničenja koja bi onemogućila njihovo dobivanje. Uz to navodi i Statut Hrvatske komore fizioterapeuta iz koje proizlazi da predsjednik komore između ostalog zastupa i predstavlja komoru, organizira rad i rukovodi uredom komore koji je ustrojen za obavljanje stručnih, administrativnih, pomoćnih i drugih poslova te se sastoji od ureda za registraciju i licenciranje i ureda za organizacijsko pravne poslove te potpisuje rješenja o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licence), a što je izričito navedeno kao javna ovlast komore. Predsjednik predstavlja komoru pred drugim tijelima, komorama, organizacijama i

institucijama u zemlji i inozemstvu, održava redovite kontakte s predstavnicima vlasti radi ostvarivanja ciljeva komore te obavlja i druge poslove, što sve predstavlja javni rad odnosno obavljanje javnih ovlasti. Opreza radi napominje da iz Statuta nije razvidno iz kojih se sredstava isplaćuje plaća predsjednici, a pravilnik ili poslovnik o radu, ovlastima i drugim konkretizirajućim elementima radnog mjesta predsjednika komore komora nije donijela ili ga nije javno objavila te je stoga nedostupan javnosti, a nesporno je svakako da se komora odnosno njezin rad financira i iz državnog proračuna. Mišljenja je da neovisno o načinu financiranja, određeni podaci predsjednice komore kao čelnika tijela javne vlasti, među kojima je i iznos bruto plaće koji prima za obnašanje te javne dužnosti smatraju se javno dostupnim podacima, te ih podnositelj ima pravo zatražiti i dobiti na uvid. Pravilno ističe tuženik da je komora pravna osoba s javnim ovlastima koja osnovana temeljem Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti i koja se temeljem navedenog Zakona financira iz javnih sredstava, predstavlja tijelo javne vlasti, a obzirom da je predsjednica komore u njoj zaposlenik u punom radnom vremenu podatak o bruto iznosu njezine plaće dostupan je javnosti sukladno odredbi članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Podatak kojeg je zainteresirana osoba zatražila ne potpada niti pod jednu kategoriju koja bi bila obuhvaćena razlogom ograničenja iz članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama. Tražena informacija ne pripada ni jednoj kategoriji klasificiranih podataka prema Zakonu o tajnosti podataka vezno uz članak 15. stavak 2. točka 1., jer se podaci iz članka 15. stavak 2. točka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama odnosi na podatke od nacionalne sigurnosti, što podatak o bruto plaći predsjednice Komore zasigurno nije. U odnosu na pojam poslovne tajne ili profesionalne tajne prema Zakonu o zaštiti tajnosti podataka zainteresirana osoba smatra da tražena informacija ne pripada niti jednom od ovih pojmova jer je Glavom VIII. člankom 19. tog Zakona određeno da poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate iz istraživačkog ili konstrukcijskog rada, te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese. Dakle plaća predsjednice Komore ne potpada ni pod jednu od ovih kategorija. Tražena informacija nije zaštićena Zakonom o zaštiti osobnih podataka, jer se podatak o plaći ne može smatrati osobnim podatkom kao što je na primjer ime, prezime, OIB, adresa prebivališta, te – e-mail adresa, privatni broj telefona i sl.). Osobnim podatkom, vezano za iznos visine plaće smatraju se jedino osobni odbici, porezne olakšice, obustave na plaći i sl., a ne i visina bruto plaće koju je tražio podnositelj. To proizlazi upravo i iz mišljenja Agencije za zaštitu osobnih podataka na koji se poziva i tužitelj u tužbi pod točkom 5. Iz navedenog mišljenja Agencije proizlazi da ne može biti javno dostupan skup podataka od kojih se sastoji osobna korekcija i koji se odnosi na konkretno fizičku osobu. Krajnji iznos plaće pojedinog subjekta, nakon što su u obračun uključene osobne korekcije predstavlja osobni podatak. Zainteresirana osoba u ovom postupku zahtijeva upravo suprotno – podatak o bruto plaći, dakle, o iznosu prije izračuna osobnih odbitaka, obustava, olakšica i sl., što bi predstavljalo osobni podatak. Navodi i iznijeto stajalište Agencije za zaštitu osobnih podataka u jednoj odluci o kojoj je odlučivano o pravu na iznos plaće u turističkoj zajednici i gradskoj upravi kao javnim tijelima u kojima se plaća djelatnika isplaćuje iz proračuna u kojoj se navodi da se plaća isplaćena iz državnog proračuna ili sredstava lokalne samouprave (županijskog, gradskog ili općinskog proračuna) može smatrati javnim podatkom samo u dijelu koji ne obuhvaća osobne korekcije koji nedvojbeno utječu na krajnji iznos plaće, a odnose se izričito na konkretnu fizičku osobu (osobni odbitak za uzdržavane članove obitelji, porezne olakšice, razne obustave na plaću – krediti, alimentacije, članarine i dr.). Stoga iznos koeficijenta složenosti i iznos osnovice za konkretno radno mjesto su podaci koji mogu biti dostupni javnosti, dok skup podataka od kojih se sastoji osobna korekcija i koji se odnosi na konkretnu fizičku osobu, budući sadrži osobne podatke ne može biti javno dostupan (ako to nije propisano zakonom ili za to ne postoji privola ispitanika). Komora kao tužitelj

prilikom donošenja prvostupanjskog rješenja, kojim odbija zahtjev podnositelja, pogrešno je utvrdila činjenično stanje i pogrešno primijenila materijalno pravo te je stoga postupak po zahtjevu podnositelja, ovdje zainteresirane osobe, nepravilno proveden, a pobijano prvostupanjsko rješenje nezakonito. Zainteresirana osoba smatra pravilnim zaključak tuženika da su primjenom odredbe članka 16. stavak 3. Zakona o pravima na pristup informacijama, informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Uz to navodi da je prema odredbi članka 24. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti te odredbi članka 7. Statuta Hrvatske komore fizioterapeuta, svaki fizioterapeut obavezan biti član Komore te kao član plaćati članarinu, a kako bi mu Komora izdala odobrenje za samostalan rad (licencu). To znači da su izvori financiranja komore, uz državni proračun i članarina koju su njezini članovi obvezni redovito podmirivati temeljem obveze koju im je zakonom nametnula država, a iz razloga što zainteresirana osoba sudjeluje, plaćanjem članarine, u prihodima Komore ima pravo na uvid u troškove, pa i specifične troškove poput plaće predsjednice, radi čega smatra da bi trebalo dobiti na uvid traženi podatak. Zaključno navodi, praksu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, koje je u predmetu D. F. raspravljalo o povredi Zakona o sprečavanju sukoba interesa, jer je istovremeno obnašao dužnost člana Uprave trgovačkog društva Hrvatske šume d.o.o. i predsjednika Hrvatske komore inženjera šumarstva i drvne tehnologije, koja glasi: „budući da je Komora osnovana zakonom, te da obavlja povjerene joj javne ovlasti, Povjerenstvo tumači da se obnašanje dužnosti predsjednika Komore smatra obnašanjem javne dužnosti“. Ova odluka Povjerenstva potvrđena je i presudom Upravnog suda u Zagrebu, posl.broj: UsI-4068/13-10 od 15. svibnja 2015., te po žalbi presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, posl.broj: Usž-1482/15-2 od 4. studenog 2015.

Predlaže stoga odbiti tužbu i tužbeni zahtjev u cijelosti.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.), odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljen je tužitelju.

Tužba nije osnovana.

Iz razloga što tužitelj osporava primjenu prava, a činjenice su nesporne, te stranke u tužbi i odgovoru na tužbu, ne zahtijevaju izričito održavanje rasprave, Sud je spor riješio bez rasprave temeljem odredbe članka 36. točka 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.dalje u tekstu: ZUS).

Osnovano je zaključeno da iznos bruto plaće zaposlenika u tijelima javne vlasti predstavlja podatak o raspolaganju javnim sredstvima te prema članku 16. stavku 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, dostupan je javnosti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

Komora je nedvojbeno pravna osoba s javnim ovlastima osnovana temeljem Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti, koja se financira iz više izvora upisnina, članarina i državnog proračuna, što su javna sredstva.

Slijedom toga, predsjednik komore, zaposlenik u punom radnom vremenu, je osoba za koju je podatak o bruto iznosu plaće dostupan javnosti. Taj podatak odnosno informacija u smislu odredaba Zakona o pravu na pristup informacijama ne predstavlja poslovnu tajnu, jer to ne proizlazi iz odredaba Zakona o zaštiti tajnosti podataka kao ni iz odredaba Zakona o zaštiti osobnih podataka.

Na drugačije rješenje u ovoj upravnoj stvari ne utječe činjenica da prema Zakonu o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine, broj 120/08.), osim javnih ovlasti navedenih u članku 25. tog Zakona, Komora obavlja i druge poslove propisane člankom 26. tog Zakona, jer je tim zakonom u članku 23. propisano da je komora samostalna i neovisna strukovna organizacija sa svojstvom pravne osobe i javnim ovlastima.

Slijedom toga, Komora je tijelo javne vlasti iz članka 5. stavak 1. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama u kojoj je navedeno da su „tijela javne vlasti“ u smislu ovog Zakona, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pa nije odlučno financira li se pretežito ili u

cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.), jer se taj uvjet odnosi na druge pravne osobe koje nisu izričito posebnim zakonom određene kao pravne osobe s javnim ovlastima, radi čega se smatraju (tijelom javne vlasti) ovisno o tome financiraju li se pretežito ili u cijelosti iz navedenih izvora.

Slijedom iznijetog, primjenom članka 6. i 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15.), imajući na umu odredbe članka 23. stavak 5., kao i druge mjerodavne odredbe ovog Zakona navedene u obrazloženju osporenog rješenja, te odredbe članka 2. stavak 1. točka 1. Zakona o zaštiti osobnih podataka i odredbu članka 23. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti, tuženik je svojim rješenjem pravilno poništio rješenje komore kojim je odbijen zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama smatrajući da tražena informacija predstavlja poslovno tajni osobni podatak za koji je ograničeno pravo na pristup informacijama, te odobrilo zainteresiranoj osobi pristup informaciji o bruto iznosu plaće predsjednice komore.

Iz iznijetih razloga, ovaj Sud ocjenjuje da osporenim rješenjem uz obrazloženje kakvo je njime dano, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja, radi čega nije bilo razloga rješenje ocijeniti nezakonitim.

Stoga je primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), odlučeno kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 13. travnja 2016.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.