

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i mr. sc. Mirjane Juričić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Veseljke Kos, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Hrvatske komore primalja, Z., koju zastupa opunomoćenica K. M., odvjetnica iz R., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 9. svibnja 2019.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/18-01/307, urbroj: 401-01/04-18-2 od 27. prosinca 2018.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženika poništeno je rješenje tužitelja, klasa: UP/I-008-01/18-01/01, urbroj: 534-1/10-18-1 od 8. veljače 2018. te je zainteresiranoj osobi odobreno pravo na pristup preslici arhivskih primjeraka dopisa tužitelja: klasa: 023-03/15-01/270, urbroj: 534-02-1-2/2-17-07 od 27. ožujka 2017. i dopisa tužitelja: klasa: 023-03/15-01/270, urbroj: 534-02-1-2/2-17-09 od 15. rujna 2017.

U tužbi podnesenoj zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava tužitelj u bitnom ističe da su u konkretnom slučaju pogrešno primijenjeni Zakon o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI), Zakon o zaštiti osobnih podataka ("Narodne novine", 103/03., 118/06., 41/08., 130/11. i 106/12.; u daljnjem tekstu: ZZOP) te Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (SL L 119, 4. svibnja 2016.). Poziva se i na članak 15. stavak 2. točku 4. ZPPI-a kojim je propisano da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka te navodi da je u povodu zahtjeva zainteresirane osobe u postupku koji je prethodio ovom sporu proveo

test razmjernosti i javnog interesa u skladu s člankom 16. stavkom 1. ZPPI-a. Ističe da je zainteresirana osoba od tužitelja tražila dopise koji su joj ranije bili dostavljeni, slijedom čega je utvrđeno kako je jedini motiv ponovnog traženja dopisa bilo pribavljanje podatka o imenima službenika koji su sudjelovali u izradi tih dopisa. Napominje da je u drugom predmetu pribavio mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka od 15. prosinca 2016. iz kojega proizlazi da je riječ o osobnim podacima službenika te da u skladu s člankom 15. stavkom 2. točkom 4. ZPPI-a ne postoji zakonita svrha i opravdani interes za dostavu osobnih podataka službenika koji su sudjelovali u izradi dopisa tužitelja koje traži zainteresirana osoba, zbog čega bi otkrivanje njihovih osobnih podataka bilo u suprotnosti sa ZZOP-om. Agencija smatra da u konkretnom slučaju prevladava interes zaštite temeljnih prava na zaštitu osobnih podataka u odnosu na pristup informacijama. Tužitelj nadalje navodi da službenici koji u tijelu državne uprave obavljaju poslove iz djelokruga toga tijela kao svoje redovno zanimanje, pri donošenju odnosno izradi akata ne iznose svoje stavove, već stavove tijela javne vlasti te oni ne predstavljaju tijelo, već ministar. Smatra da je tuženik svoje mišljenje utemeljio na pogrešnoj primjeni Uredbe o uredskom poslovanju („Narodne novine“, 7/09.) i pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju. Navodi i to da je davanje zainteresiranoj osobi imena i potpisa državnih službenika bez njihove izričite privole protivno članku 7. ZZOP-a i Općoj uredbi o zaštiti podataka te se postavlja pitanje u koju svrhu zainteresirana osoba, koja je tijelo javne vlasti i obvezna je postupati po zakonu, traži osobne podatke državnih službenika budući da njihova imena ne predstavljaju informaciju čije bi pribavljanje imalo legitimni cilj. Predlaže poništavanje osporavanog rješenja tuženika i odbijanje zahtjeva zainteresirane osobe za pristup preslikama arhivskih primjeraka akata koje je tražila od tužitelja.

Tuženik u opširnom odgovoru na tužbu u cijelosti ostaje kod osporavanog rješenja i razloga navedenih u obrazloženju rješenja. U bitnom ističe da svaki osobni podatak ne uživa (automatski) zaštitu, navodeći da se, npr. ime i prezime osobe zaposlene u tijelu javne vlasti, njezine stručne kvalifikacije, iznosi njene bruto plaće i sl., iako predstavljaju osobne podatke, ne mogu smatrati apsolutno zaštićenima budući da je riječ o podacima od javnog interesa. Pored toga ističe da ograničenje pristupa informaciji u slučajevima kada je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje zaštita osobnih podataka, nije propisano kao apsolutno ograničenje, već je riječ o relativnom ograničenju koje zahtijeva provođenje testa razmjernosti i javnog interesa. Tuženik nadalje ističe da ga ne obvezuje mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka na koje se poziva tužitelj, budući da je prema ZPPI-u tuženik ovlašteno tijelo za ispitivanje pravilnosti provedenog testa razmjernosti i javnog interesa. U odnosu na tužiteljevu tvrdnju da državni službenici u tijelu državne uprave, pri sudjelovanju u izradi akata, ne izražavaju svoje osobne stavove, već stavove tijela javne vlasti te oni ne predstavljaju tijelo javne vlasti, tuženik ističe da svakoj hijerarhijskoj razini pripada određeni stupanj ovlasti i odgovornosti, da državni službenici na svoja radna mjesta dolaze javnim natjecanjem, plaćeni su iz Državnog proračuna i djeluju u javnom interesu pa su stoga njihova imena i prezimena javno dostupan podatak. Tuženik ističe i to da podnositelji zahtjeva za pristup informacijama nisu dužni navesti razloge zbog kojih traže pristup informaciji te da nije osnovano tužiteljevo pozivanje na Opću uredbu o zaštiti podataka budući da ta Uredba nije bila na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva za pristup informacijama. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu u bitnom ističe da se u ovom postupku (koji je započeo 17. studenoga 2017.) ne primjenjuje Opća uredba o zaštiti podataka jer je člankom 55. Zakona o provedbi Opće uredbi o zaštiti podataka („Narodne novine“, 42/18.) propisano da će se postupci započeti do stupanja na snagu toga Zakona nastaviti i dovršiti prema

odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka ("Narodne novine", 103/03., 118/06., 41/08., 130/11. i 106/12. – pročišćeni tekst). Zainteresirana osoba, nadalje, smatra da se u ovom slučaju ne može primijeniti članak 15. stavak 2. točka 4. ZPPI-a, budući da prema Zakonu o državnim službenicima ("Narodne novine", 92/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13. i 138/15. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 61/17.; u daljnjem tekstu: ZDS) državni službenici odgovaraju za svoje postupke i rezultate rada, zbog čega, prema mišljenju zainteresirane osobe, osobni podaci državnih službenika koji se traže u vezi s njihovim radom ne mogu predstavljati zaštićene osobne podatke. Napominje da se rad državnih službenika financira iz Državnog proračuna, dakle, javnim sredstvima pa su tražene informacije trebale biti dostupne i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Nadalje navodi da ZZOP ne štiti ime i prezime osobe na način da bi ono predstavljalo zaštićeni osobni podatak. Ističe da se prema mišljenju Agencije za zaštitu osobnih podataka, na korištenje može dati, u skladu s načelom razmjernosti, samo nužan opseg osobnih podataka za utvrđenje određene svrhe, a što je u ovom slučaju i učinjeno osporavanim rješenjem tuženika. Naposljetku, zainteresirana osoba se poziva i na praksu ovoga Suda u činjenično i pravno sličnim predmetima, a s kojom praksom je osporavano rješenje tuženika usklađeno. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva. Traži i naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

U skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) odgovori na tužbu dostavljeni su tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Budući da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne te da stranke ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je spor riješio bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. ZUS-a.

Člankom 15. stavkom 2. točkom 4. ZPPI-a propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

Člankom 16. stavkom 1. ZPPI-a propisano je da je tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točaka 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. toga Zakona, dužno prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba 17. studenoga 2017. podnijela zahtjev tužitelju kojim je zatražila dostavu preslika arhivskih primjeraka dopisa tužitelja: klasa: 023-03/15-01/270, urbroj: 534-02-1-2/2-17-07 od 27. ožujka 2017. i dopisa tužitelja: klasa: 023-03/15-01/270, urbroj: 534-02-1-2/2-17-09 od 15. rujna 2017. koji su sačinjeni u postupku davanja suglasnosti tužitelja na Izmjene i dopune Statuta zainteresirane osobe. Zahtjev se odnosio na arhivske primjerke dvaju dopisa s naznakom „stvaratelja akata“, odnosno imena osoba tj. državnih službenika koji su sudjelovali u stvaranju akata.

Rješenjem od 8. veljače 2018. tužitelj je odbio zahtjev zainteresirane osobe za ostvarivanje prava na pristup informacijama u bitnom navodeći da je sadržaj traženih dopisa poznat zainteresiranoj osobi budući da su joj dopisi dostavljeni u postupku davanja suglasnosti tužitelja na Izmjene i dopune Statuta zainteresirane osobe, a zahtjevom se traže samo imena državnih službenika koji su sudjelovali u izradi akata. Tužitelj je proveo test razmjernosti i javnog interesa kojim je utvrdio da u konkretnom slučaju prevladava interes zaštite osobnih podataka fizičkih osoba (državnih službenika) nad javnim interesom. Obrazlažući navedeni zaključak, tužitelj je istaknuo da državni službenici koji u tijelu državne uprave obavljaju poslove iz djelokruga toga tijela kao svoje redovno zanimanje, pri izradi

akata ne iznose svoje stavove, već stavove tijela državne uprave te oni ne predstavljaju tijelo državne uprave. Tijelo državne uprave (ministarstvo) predstavlja ministar te upravlja njegovim radom. Tužitelj se pozvao i na mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka od 15. prosinca 2016., pribavljeno u drugom predmetu, a prema kojemu prevladava interes zaštite osobnih podataka u odnosu na pravo pristupa informacijama.

Tuženik je osporavanim rješenjem poništio rješenje tužitelja od 8. veljače 2018. te je zainteresiranoj osobi odobrio pravo na pristup traženim dopisima. U obrazloženju rješenja tuženik je iznio iscrpnu analizu mjerodavnih odredaba ZDS-a koji, između ostalog, uređuje ovlasti i odgovornosti državnih službenika i Uredbe o uredskom poslovanju kojom je uređeno uredsko poslovanje u tijelima državne uprave te iznio valjane razloge za zaključak da podaci o imenima i prezimenima državnih službenika, u situaciji u kojoj se taj podatak traži u vezi s njihovim radom, ne predstavljaju zaštićene podatke. Pored toga, tuženik je zaključio da ni potpis državnog službenika nije zaštićeni podatak budući da državni službenik svojim potpisom potvrđuje da je izradio, odobrio ili na drugi način sudjelovao u stvaranju akta, odnosno da je riječ o izvršavanju obveza državnih službenika. Tuženik ističe da povezivanje određenog urudžbenog broja sa stvarateljem pismena odnosno s ustrojstvenom jedinicom ministarstva te drugim osobama koje su sudjelovale u izradi akta, a koje oznake se temelje na planu klasifikacijskih oznaka i brojčanih oznaka stvaratelja i primatelja pismena, ne predstavlja povredu osobnih podataka državnih službenika. Bitnom smatra i činjenicu da se državni službenici financiraju iz Državnog proračuna odnosno da su za svoj rad plaćeni javnim sredstvima te ocjenjuje da u cilju transparentnosti i otvorenosti postupanja tijela javne vlasti, informacije o tome koji je državni službenik izradio ili sudjelovao u izradi određenog akta moraju biti dostupne javnosti.

Ovaj Sud smatra da u ovom upravnom sporu valja poći od činjenice da pravo na pristup informacijama predstavlja važan aspekt vladavine prava koji građanima omogućava nadzor nad postupcima tijela državne i javne vlasti, a koji se može promatrati i kao sastavni dio ustavnog načela provjere i ravnoteže zbog čega uskrata informacija mora biti iznimna i opravdana.

Ocjenjujući osnovanost tužbenih navoda u tom svjetlu, Sud ne prihvaća tužbeni navod da u konkretnom slučaju prevladava potreba zaštite osobnih podataka državnih službenika nad javnim interesom zbog činjenice što državni službenici ne predstavljaju tijelo državne uprave niti sudjelovanjem u izradi akata toga tijela izražavaju svoj osobni stav. Naime, zahtjev za pristup informacijama u ovom slučaju odnosio se na akte tužitelja koji sadržavaju imena i prezimena državnih službenika koji su sudjelovali u izradi zatraženih akata, dakle podatke koji su vezani uz poslove koje državni službenici obavljaju u tijelu državne uprave, konkretno, izradu akata tijela državne uprave, a što treba smatrati dijelom ovlasti i odgovornosti državnih službenika u smislu članka 7. ZDS-a. S obzirom na navedeno, a imajući na umu okolnost da se plaće državnih službenika osiguravaju iz javnih sredstava, prema mišljenju Suda u konkretnom je slučaju irelevantna činjenica da državni službenik pri donošenju odnosno izradi akata ne iznosi svoje stavove, već stavove tijela javne vlasti u kojemu kao redovito zanimanje obavlja poslove iz djelokruga tijela.

U odnosu na tužiteljevo upućivanje na propise kojima je uređena zaštita osobnih podataka valja reći da pravo na zaštitu osobnih podataka, kao ni pravo na pristup informacijama nisu apsolutna prava, već je riječ o pravima koja su podložna ograničenjima. S obzirom na važnost i mjesto koje navedenim pravima pripada u demokratskom društvu, miješanje u ta prava zahtijeva provođenje testa razmjernosti koji daje odgovor na pitanje je li miješanje odnosno zadiranje u pravo zakonito, legitimno i nužno u demokratskom društvu te razmjerno naravi potrebe odnosno je li postignuta pravična ravnoteža između prava, s jedne

strane i s druge strane interesa koji opravdava miješanje u zaštićeno pravo. Ocjenjujući postupanje tuženika u postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu u tom kontekstu, Sud zaključuje da je tuženik pravilno ocijenio kako u konkretnom slučaju prevladava javni interes za dostupnošću tražene informacije nad pravom na zaštitu osobnih podataka državnih službenika na koje se zahtjev za pristup informacijama odnosi. Drugačije mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka, na koje se poziva tužitelj, nije obvezujuće za tuženika pa ni ta okolnost ne može dovesti u sumnju zakonitost osporavanog rješenja.

Slijedom iznesenog, Sud smatra da je tuženik pravilno utvrdio da u konkretnom slučaju prevladava javni interes koji opravdava pristup traženim informacijama zbog čega nije našao da bi osporavano rješenje bilo nezakonito.

S obzirom na to da tužiteljevi prigovori nisu odlučni, niti su od utjecaja na zakonitost osporavanog rješenja te da ovaj Sud nije našao osnove za poništenje osporavanog rješenja kako je zatražio tužitelj, valjalo je, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u točki I. izreke presude.

Polazeći od činjenice da odgovor zainteresirane osobe na tužbu nije od utjecaja na odlučivanje u ovom upravnom sporu, to trošak sastavljanja odgovora na tužbu Sud nije našao opravdanim, zbog čega je na temelju članka 79. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u točki II. izreke presude.

U Zagrebu 9. svibnja 2019.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.