

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. n. z. d.o.o., S. N., K., kojeg zastupa opunomoćenica T. C. G., odvjetnica u Odvjetničkom društvu C. G. & E. d.o.o. Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 25. veljače 2021.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-008-07/20-01/1139, urbroj: 401-01/10-20-4 od 12. studenoga 2020.
- II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Točkom 1. izreke osporavanog rješenja tuženika poništeno je rješenje tužitelja od 28. svibnja 2020. u dijelu u kojem zainteresiranoj osobi nije omogućen pristup informaciji o godišnjoj bruto plaći po svakom članu uprave tužitelja u 2019. Točkom 2. izreke rješenja zainteresiranoj osobi odobreno je pravo na pristup podatku o godišnjoj bruto plaći po svakom članu uprave tužitelja u 2019. Točkom 3. izreke rješenja naloženo je tužitelju da postupi u skladu s točkom 2. izreke rješenja u roku od osam dana od dana njegove pravomoćnosti.

Tužitelj podnosi tužbu iz svih, zakonom propisanih razloga. U tužbi u bitnom navodi da je u konkretnom slučaju pravo na pristup informacijama ograničeno zbog zaštite osobnih podataka pojedinaca. Ističe da je zainteresirana osoba zatražila od tužitelja podatke o bruto plaćama članova uprave i nadzornog odbora tužitelja te da je tužitelj učinio dostupnim podatke o plaćama članova nadzornog odbora, dok je podatke o plaćama članova uprave uskratio jer su ti podaci poslovna tajna. Smatra da Zakon o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI) dopušta uskraćivanje takvih podataka zbog zaštite osobnih podataka osoba o čijim je plaćama riječ. Mišljenja je da zaštita osobnih podataka ima prioritet u odnosu na pravo javnosti na pristup informacijama. Ističe da je od Agencije za zaštitu osobnih podataka (u daljnjem tekstu: Agencija) zatražio mišljenje u vezi s primjenom Uredbe (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 (Opća uredba o zaštiti podataka) (Tekst značajan za EGP) (SL L 119, 4. 5. 2016.) (u daljnjem tekstu: Uredba) te da je Agencija u odgovoru istaknula da se u Republici Hrvatskoj izravno primjenjuje Uredba koja u članku 4. stavku 1. točki 4. propisuje da su osobni podaci svi podaci koji se odnose na pojedinca čiji je

identitet utvrđen ili se može utvrditi („ispitanik”); pojedinac čiji se identitet može utvrditi jest osoba koja se može identificirati izravno ili neizravno, osobito uz pomoć identifikatora kao što su ime, identifikacijski broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili više čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca. Tužitelj nadalje navodi da su imena i adrese članova uprave tužitelja, zajedno s njihovim OIB-ima javno dostupni što znači da je jednostavno utvrditi identitet osoba u odnosu na koje su u konkretnom slučaju zatraženi podaci. Podatak o plaći, zajedno s javno dostupnim imenom i prezimenom, prema Uredbi i stajalištu Agencije, nedvojbeno predstavlja osobni podatak. Napominje da je podatke o bruto plaći članova uprave učinio dostupnima podnositelju zahtjeva u okviru podataka o ukupnom iznosu bruto plaća/naknada plaća za traženo razdoblje, kao i točan broj osoba na koje se odnosi isplaćena bruto plaća/naknada plaće. Smatra da je tuženik svojim postupanjem u konkretnom slučaju omogućio zainteresiranoj osobi slobodno disponiranje dobivenom informacijom i stavljanje informacije na raspolaganje trećim osobama, dakle, bez privole članova uprave, obznaniti poslovnu tajnu ugovora o radu odnosno njihove osobne podatke o plaći koju primaju za svoj rad. Nadalje navodi da se tužitelj ne financira iz Državnog proračuna, već isključivo iz sredstava ostvarenih obavljanjem komercijalnih poslova. Plaće članova uprave tužitelja i ostalih zaposlenika tužitelja ne predstavljaju potrošnju javnih sredstava. Prema ZPPI-u i mišljenju Agencije, samo informacije o raspolaganju javnim sredstvima automatski trebaju biti dostupne javnosti, dok je u konkretnom slučaju tužitelj bio u obvezi dostaviti zainteresiranoj osobi traženu informaciju samo u slučaju da test razmjernosti i javnog interesa pokaže da je dostava zatražene informacije opravdana. Predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika te naloži tuženiku naknadu troškova upravnog spora tužitelju.

U odgovoru na tužbu tuženik ističe da je tužitelj 11. prosinca 2020. postupio po osporavanom rješenju tuženika i zainteresiranoj osobi dostavio zatražene podatke, slijedom čega tuženik smatra da tužitelj nema pravni interes za podnošenje tužbe u predmetnom upravnom sporu. Napominje da prema osporavanom rješenju tuženika tužiteljeva obveza pružanja informacije zainteresiranoj osobi nastupa tek po proteku roka od osam dana nakon pravomoćnosti toga rješenja pa postupanje tužitelja po rješenju prije njegove pravomoćnosti, prema mišljenju tuženika, upućuje na to da se osporavanim rješenjem ne dira u tužiteljeva prava. Predlaže odbacivanje tužbe. U slučaju ako bi Sud smatrao da nema mjesta odbacivanju tužbe, predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva. U bitnom navodi da prema ustaljenoj upravnosudskoj praksi, ali i praksi tuženika, podatak o bruto plaći te ime i prezime osobe kojoj je plaća isplaćena predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima, a u konkretnom slučaju zainteresirana osoba nije ni tražila povezivanje podatka o bruto plaći s imenom člana uprave. Kad bi se taj podatak i mogao povezati s određenom osobom, ne bi dolazilo do povrede osobnih podataka jer je ime i prezime te osobe sastavni dio informacije o raspolaganju javnim sredstvima. Tuženik se poziva na praksu ovoga Suda koju smatra relevantnom u konkretnom slučaju. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

Zainteresirana osoba nije dostavila odgovor na tužbu.

U skladu s člankom 6. 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), odgovor na tužbu dostavljen je tužitelju.

Prije svega valja reći da Sud ne nalazi da tužitelj u konkretnom slučaju nema pravni interes za pobijanje rješenja tuženika uslijed činjenice što je prije no što je nastupila obveza pružanja tražene informacije podnositelju zahtjeva, određena osporavanim rješenjem, informaciju učinio dostupnom zainteresiranoj osobi. Predmet upravnog spora ocjena je zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili

pravnom interesu stranke u upravnoj stvari. Okolnost da je osoba kojoj je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela naloženo ispunjenje neke obveze, ispunila tu obvezu prije no što je bila dužna obvezu ispuniti, prema ocjeni Suda, ne znači da je otpao pravni interes za pokretanje upravnog spora radi ocjene zakonitosti (izvršene) pojedinačne odluke kojom je naložena obveza. Pored pravnih učinaka poništavanja (nezakonite) pojedinačne odluke u upravnom sporu, valja imati na umu i činjenicu da sudske presude mogu sadržavati i načelna stajališta, bitna za postupanja u kasnijim slučajevima istog činjeničnog i pravnog supstrata pa i s tog aspekta valja sagledavati pravo na pristup sudu u predmetima kao što je konkretni.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz podatka u spisu predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba tužitelju podnijela zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražila podatke o bruto plaći svakog člana uprave tužitelja u 2019. godini. Rješenjem, urbroj: 20-IZK-000064 od 28. svibnja 2020. tužitelj je zainteresiranoj osobi dostavio podatke o godišnjoj bruto naknadi po pojedinom članu nadzornog odbora tuženika, dok zahtjevu za pristup informaciji o bruto plaćama članova uprave nije udovoljio, pozivajući se na članak 23. stavak 5. točku 2. ZPPI-a i navodeći da su traženi podaci poslovna tajna društva u skladu sa zakonom te da osobe na koje se odnosi zahtjev nisu državni dužnosnici, a nisu dali privolu za objavu podataka.

Tuženik je poništio rješenje tužitelja kojim je odbijen zahtjev i podnositelju zahtjeva odobrio pravo na pristup informacijama. U obrazloženju rješenja tuženik je u bitnom istaknuo da ne prihvaća zaključak tužitelja kako zatražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu odnosno zaštićene osobne podatke te da nije riječ o raspolaganju javnim sredstvima. Između ostalog, tuženik se poziva na praksu ovoga Suda prema kojoj i uplata temeljnog kapitala od strane Republike Hrvatske upućuje na raspolaganje javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Mišljenja je da su stajališta iznesena u presudama na koje se poziva mjerodavna i u ovom slučaju jer su osnivači tužitelja Hrvatska narodna banka i Agencija za komercijalnu djelatnost čiji je osnivač Republika Hrvatska. U obrazloženju se nadalje navodi da su članovi uprave tužitelja ugovorom preuzeli obvezu čuvanja podataka o plaći kao poslovnoj tajni, međutim, ugovor ne može biti pravna osnova za proglašenje poslovne tajne, već to može biti zakon ili opći akt donesen na temelju zakona. Glede pozivanja tužitelja na zaštitu osobnih podataka tuženik u rješenju među ostalim ističe da je zainteresirana osoba tražila samo podatke o bruto plaći po pojedinom članu uprave, odnosno nije tražila nikakve informacije koje bi predstavljale nepotrebno zadiranje u privatni život tih osoba, a čiji su podaci dostupni u sudskom registru.

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 povjere i ravnoteže zbog čega uskrata informacija mora biti iznimna i opravdana.

Cilj je ZPPI-a omogućiti odnosno osigurati ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama kao i ponovnu uporabu informacija, što se osigurava fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Pritom pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacija kao i obvezu tijela javne vlasti da omoguće pristup zatraženoj informaciji odnosno da objavljuju informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kad takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom.

Informacije su dostupne svakoj domaćoj i stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima iz ZPPI-a.

Jedan od razloga tuziteljeva odbijanja zahtjeva za pristup informacijama u konkretnom slučaju ocjena je tuzitelja da je riječ o podacima koji su poslovna tajna.

Člankom 15. stavkom 2. točkom 2. ZPPI-a propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu.

Zakon o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, 108/96.; u daljnjem tekstu: ZoZTP), u članku 19. stavku 1. koji je ostao na snazi nakon stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka („Narodne novine“, 79/07.), propisuje 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 istraživačkog ili konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese.

Tvrđnju da je plaća članova uprave tužitelja poslovna tajna tužitelj temelji na činjenici da su članovi uprave tužitelja ugovorom preuzeli obvezu čuvanja podataka o plaći kao poslovnoj tajni. Sud prihvaća ocjenu tuženika da u konkretnom slučaju ne postoji osnova za uskraćivanje traženih informacija pozivom na poslovnu tajnu budući da prema mjerodavnom zakonu (ZoZTP-u) pravna osnova za proglašenje poslovne tajne može biti samo zakon, drugi propis ili opći akt, ali ne i ugovor.

Što se tiče tužiteljeve tvrdnje da u njegovu slučaju nije riječ o korištenju javnih sredstava, valja ponoviti višekratno izneseno stajalište ovoga Suda da uplata temeljnog kapitala od strane Republike Hrvatske upućuje na raspolaganje javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Prema članku 16. stavku 3. ZPPI-a, informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Budući da je riječ o potrošnji sredstava tijela javne vlasti, odnosno raspolaganju javnim sredstvima, pravo je svih fizičkih i pravnih osoba saznati način i svrhu korištenja javnih sredstava. Polazeći od činjenica utvrđenih u postupku pred tuženikom, a osobito činjenice da su osnivači tužitelja Hrvatska narodna banka i Agencija za komercijalnu djelatnost, čiji je osnivač Republika Hrvatska te da je prilikom osnivanja tužitelja uplaćen temeljni kapital od 18.906.000,00 kn, Sud smatra da u konkretnom slučaju nema mjesta provođenju testa razmjernosti i javnog interesa, kako to (pogrešno) smatra tužitelj. Pored toga, Sud u cijelosti prihvaća razloge kojima tuženik obrazlaže neprihvatanje tužiteljeva pozivanja na zaštitu osobnih podataka. Ovome valja dodati i to da prema mišljenju Agencije od 8. listopada 2020., koje prileži spisu, u slučaju kao što je konkretni, bruto iznosi plaća pojedinih direktora ili/i njihova godišnja bruto plaća podliježu obvezi davanja zainteresiranim osobama, dok je ostale podatke vezane uz pojedinu plaću (dodatke, ustegnuća od plaće, neto iznos plaće i sl.) potrebno, na odgovarajući način, zaštititi.

S obzirom na navedeno, Sud nalazi da se osporeno rješenje tuženika ne može ocijeniti nezakonitim. Svoju je odluku tuženik utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene te je, pravilnim tumačenjem mjerodavnog materijalnog prava, osnovano ocijenio da razlozi zbog kojih je tužitelj onemogućio pristup zatraženoj informaciji nisu opravdani. Pritom je tuženik iznio valjane i dostatne razloge kojima se rukovodio zaključujući da za davanje zatražene informacije ne postoje zakonom propisana ograničenja, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud.

Slijedom iznesenog, valja zaključiti da je tuženik, pravilnom primjenom ZoZTP-a i ZPPI-a, naložio tužitelju da učini dostupnim zainteresiranoj osobi zatražene informacije.

Stoga je, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u točki I. izreke.

Budući da tužitelj nije uspio u upravnom sporu, to je na temelju članka 79. stavka 4. ZUS-a odlučeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu, 25. veljače 2021.

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