

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Lane Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Zavoda za javno zdravstvo V. županije, V., kojeg zastupa opunomoćenica M. M.-O., odvjetnica u V., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 13. svibnja 2021.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/20-01/1150, urbroj: 401-01/04-21-6 od 3. veljače 2021.
- II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Točkom 1. izreke osporavanog rješenja tuženika poništeno je rješenje tužitelja, broj: 02/1-788-2020 od 22. travnja 2020. Točkom 2. izreke M. D. odobreno je pravo na pristup preslikama izvještaja o radu Ustanove za 2019., broj: 03/303-2020 od 26. veljače 2020. i zapisniku s 2. sjednice Upravnog vijeća tužitelja od 26. veljače 2020., broj: 02/1-111/2-2020. Točkom 3. izreke M. D. je djelomično odobreno pravo na pristup preslici zapisnika Ministarstva financija, klasa: 041-01/19-01/161, urbroj: 513-08-04-19-4 od 6. studenoga 2019. o obavljenom proračunskom nadzoru obračuna i isplata plaća i naknada plaće djelatnika tužitelja za razdoblje od 1. siječnja 2018. do 30. lipnja 2019. tako da se na stranici 1 prekriju podaci o osobnim identifikacijskim brojevima ravnatelja i zamjenice ravnatelja kao i ostalih zaposlenika tužitelja koji su sudjelovali u postupku nadzora, zatim da se na stranici 3 prekrije podatak o osobnom identifikacijskom broju i adresi osobe ovlaštene za zastupanje tužitelja te da se na stranicama 30 do 46 (na kojima se nalazi tablica 10) prekriju podaci o osobnim identifikacijskim brojevima zaposlenika tužitelja te je u tim dijelovima odbijen zahtjev za pristup informacijama. Točkom 4. izreke rješenja M. D. je djelomično odobreno pravo na pristup preslici Dnevnika knjiženja glavne knjige za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 31. listopada 2020., Analitički konto 32379 Ostale intelektualne usluge, Partner iz SK: 4273, na način da se prekrije podatak o osobnom identifikacijskom broju odvjetnika, zatim Dnevnika knjiženja glavne knjige za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 31. listopada 2020., Analitički konto 32379 Ostale

intelektualne usluge, Partner iz SK: 4257, na način da se prekrije podatak o osobnom identifikacijskom broju odvjetnika te je u tim dijelovima zahtjev odbijen. Točkom 5. izreke rješenja naloženo je tužitelju da postupi u skladu s točkama 2., 3. i 4. izreke rješenja u roku od osam dana od dana pravomoćnosti rješenja.

2. Tužitelj podnosi tužbu zbog svih, zakonom propisanih, razloga. U tužbi u bitnom ističe da je zakonito odbio zahtjev M. D. za pristup informacijama. Smatra da dostava traženih informacija nije u javnom interesu, već je riječ o privatnom interesu podnositelja zahtjeva zbog kojeg se informacije kasnije iznose u sudskim postupcima koji se vode protiv tužitelja. Ističe da se prikriivanjem osobnih identifikacijskih brojeva ravnatelja i drugih zaposlenika ne štite njihovi osobni podaci jer se već i samo navođenje imena i drugih podataka odnosi na osobne podatke te se njihovim stavljanjem u kontekst s drugim podacima u potpunosti onemogućava zaštita osobnih podataka i privatnosti. Prigovara što tuženik nije vodio računa o članku 12. stavku 11. Pravilnika o proračunskom nadzoru ("Narodne novine", 73/13. i 57/15.) koji propisuje kome se dostavlja zapisnik. Smatra da je tuženik odobrio pravo na pristup informacijama podnositelju zahtjeva protivno članku 15. stavcima 1. i 2. točki 4. i članku 15. stavku 3. točki 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI). Navodi da jedna zaposlenica tužitelja protiv tužitelja vodi više sudskih postupaka (radnih sporova), da je tužitelj od početka tih sporova višekratno prijavljivan različitim inspekcijama, državnim tijelima i sl. te da su se tražene informacije iznosile kao činjenice u tim sudskim postupcima ili su priložene kao dokaz u tim postupcima. Na taj se način tužitelju onemogućava učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka budući da tijelo koje vodi postupak nije naložilo probavljanje takvih dokaza, a što je razlog za ograničenje pristupa informacijama u smislu članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-a. Ističe da je podnositelj zahtjeva više puta tražio različitu dokumentaciju od tužitelja koja bi potom bila dostavljena sudu u radnom sporu protiv tužitelja. Polazeći od toga kao i činjenice da je podnositelj uputio tužitelju desetak zahtjeva za pristup informacijama kojima je tražio opsežnu dokumentaciju, tužitelj zaključuje da je riječ o očitoj zlouporabi prava na pristup informacijama. U odnosu na zatražene podatke vezane uz odvjetničke urede koji su tužitelju pružali usluge, tužitelj navodi da ti podaci ne postoje, kao dokument. Pored toga ističe da je riječ o podacima koji su poslovna tajna, ali i osobni podaci osoba na koje se podaci odnose, zbog čega je bilo nužno provesti test razmjernosti i javnog interesa. Predlaže poništavanje osporavanog rješenja tuženika i traži naknadu troškova spora u iznosu od 3.125,00 kn.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu u cijelosti ostaje kod osporavanog rješenja i razloga navedenih u obrazloženju rješenja. Osvrćući se na tužbene navode ističe da tužitelj navodi da je Izvještaj o radu Ustanove za 2019. objavljen, ali ne navodi gdje je objavljen. Što se tiče tužiteljeve tvrdnje da u konkretnom slučaju nije riječ o javnom interesu, već o privatnom interesu podnositelja zahtjeva, tuženik ističe da informacije koje je zatražio podnositelj zahtjeva može zatražiti svaka (domaća ili strana) fizička ili pravna osoba. Iz spisa predmeta nije razvidno da bi u konkretnom slučaju bila riječ o privatnom interesu. Prema ZPPI-u, korisnik koji raspolaže informacijom sukladno ZPPI-u ima pravo tu informaciju javno iznositi. Stoga nema zapreke za korištenje dobivenih informacija u sudskim postupcima, kao što smatra tužitelj. Tuženik smatra neosnovanim i tužiteljevo pozivanje na Pravilnik o proračunskom nadzoru koji propisuje kome se dostavlja zapisnik o nadzoru, polazeći od ciljeva proračunskog

nadzora te ističući primjere iz prakse (koje smatra pozitivnima) u kojima tijela javne vlasti objavljuju zapisnik o proračunskom nadzoru. Upućuje i na praksu ovoga Suda glede pristupa informacijama sadržanih u izvješćima o proračunskom nadzoru. Nadalje navodi da pristup zapisniku o nadzoru, kao cjelini, ne može biti uskraćen zbog zaštite osobnih podataka s obzirom na ciljeve proračunskog nadzora i činjenici da je riječ o tijelu javne vlasti. Odgovarajući na tužiteljev navod da ne posjeduje dokument koji bi sadržavao zatražene podatke vezane uz odvjetničke urede koji su pružali usluge tužitelju, tuženik ističe da tužitelj nema obvezu izrađivati traženu informaciju, ali je u obvezi razmotriti posjeduje li dokumentaciju koja sadrži traženu informaciju. Navodi da je u žalbenom postupku tužitelj dostavio tuženiku postojeći, gotovi, dokument koji sadrži tražene podatke, a koji ne može biti zaštićen kao poslovna tajna. Kada je riječ o potrošnji sredstava tijela javne vlasti, odnosno raspolaganju javnim sredstvima (u što ulaze i troškovi odvjetničkih usluga koje se pružaju tijelima javne vlasti), zakonom se podrazumijeva javni interes odnosno pravo svih fizičkih i pravnih osoba da znaju na koji se način i u koju svrhu koriste ta sredstva. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

4. 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) odgovor na tužbu dostavljen je tužitelju.

5. Podnositelj zahtjeva za pristup informacijama, M. D., nije se odazvao pozivu Suda da sudjeluje u sporu kao zainteresirana osoba.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Iz spisa predmeta razvidno je da je M. D. zatražio od tužitelja pristup sljedećim informacijama:

- Izvještaj o radu ustanove za 2019.
- Popis angažiranih odvjetničkih ureda po pruženim uslugama te isplaćeni iznosi u posljednjih pet godina
- Zapisnik sa sjednice Upravnog vijeća od 26. veljače 2020.
- Zapisnik Ministarstva financija o proračunskom nadzoru.

8. Rješenjem tužitelja od 22. travnja 2020. odbijen je zahtjev za pristup informacijama pozivom na članak 15. stavak 1., stavak 2. točke 2. i 4. i stavak 3. točku 1. ZPPI-a.

9. Tuženik je osporavanim rješenjem poništio rješenje tužitelja od 22. travnja 2020. i podnositelju zahtjeva odobrio pravo na pristup preslikama izvještaja o radu Ustanove za 2019. i zapisniku s 2. sjednice Upravnog vijeća tužitelja od 26. veljače 2020., dok je djelomično odobrio pravo na pristup preslici zapisnika Ministarstva financija od 6. studenoga 2019. o proračunskom nadzoru tužitelja za razdoblje od 1. siječnja 2018. do 30. lipnja 2019. i preslikama dokumenata koji se odnose na odvjetničke usluge tužitelju, s tim da se prekriju određeni osobni podaci osoba koje su obuhvaćene navedenim dokumentima.

10. 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.

11. U odnosu na zahtjev za pristup Izvještaju o radu ustanove za 2019. valja reći da tužbeni navodi kao ni podaci spisa predmeta ne dovode u sumnju utvrđenje

tuženika da tražena informacija nije javno dostupna odnosno objavljena, zbog čega nije moguće prihvatiti razloge zbog kojih tužitelj nije prihvatio taj dio zahtjeva.

12. Nadalje, ovaj Sud ne nalazi nezakonitosti rješenja tuženika ni u dijelu koji se odnosi na omogućavanje pristupa zapisniku sa sjednice Upravnog vijeća tužitelja od 26. veljače 2020. te podacima o angažiranim odvjetničkim uredima koji su tužitelju pružali usluge u određenom razdoblju, a koje podatke je tužitelj uskratio podnositelju zahtjeva pozivajući se na poslovnu tajnu i zaštitu osobnih podataka odnosno neposjedovanje dokumenta koji bi sadržavao zatražene podatke.

13. 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.

14. Zakon o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, 108/96.; u daljnjem tekstu: ZoZTP), koji je djelomično ostao na snazi nakon stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka ("Narodne novine", 79/07.) u članku 19. stavku 1. 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. Člankom 19. stavkom 2. ZoZTP-a propisano je da se općim aktom ne može odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije razložno protivno interesima te pravne osobe.

15. Iz navedenih, mjerodavnih odredaba ZoZTP-a proizlazi da se poslovnom tajnom smatraju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom pravnog subjekta o kojemu je riječ, i to pod određenim pretpostavkama. Budući da tužitelj ne dokazuje da su zatraženi podaci određeni kao poslovna tajna niti sadržaj traženih dokumenata upućuje na to da bi bila riječ o podacima u smislu članka 19. ZoZTP-a, Sud prihvaća ocjenu tuženika da u konkretnom slučaju ne postoji osnova za uskraćivanje traženih informacija pozivom na poslovnu tajnu.

16. U odnosu na tužiteljevo pozivanje na zaštitu 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 koje je osobne podatke u konkretnom slučaju potrebno zaštititi (podaci o osobnim identifikacijskim brojevima ravnatelja, zamjenice ravnatelja kao i ostalih zaposlenika tužitelja, podaci o osobnom identifikacijskom broju i adresi osobe ovlaštene za zastupanje tužitelja, podaci o osobnim identifikacijskim brojevima odvjetnika koji su pružali usluge tužitelju), dok u odnosu na ostale podatke prevladava javni interes za dostupnošću tražene informacije.

17. Sud smatra pravilnom i ocjenu tuženika da uskraćivanje pristupa zapisniku Ministarstva financija o proračunskom nadzoru obračuna i isplata plaća i naknada

plaće radnika tužitelja od 6. studenoga 2019. ne može biti opravdano pozivom na članak 15. stavak 1. niti na članak 15. stavak 3. točku 1. ZPPI-a, kao što je učinio tužitelj.

18. Člankom 15. stavkom 1. ZPPI-a propisano je da će tijela javne vlasti ograničiti pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka. S obzirom na činjenicu da zapisnik o proračunskom nadzoru tužitelja od 6. studenoga 2019. nije dokument koji bi sadržavao informacije u vezi s prethodnim i kaznenim postupkom, već je riječ o dokumentu koji sadrži podatke o (okončanom) inspekcijskom nadzoru, ograničenje iz članka 15. stavka 1. ZPPI-a nije primjenjivo u konkretnom slučaju.

19. Prema članku 15. stavku 3. točki 1. ZPPI-a, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne.

20. Ocjenjujući tužiteljeve navode kojima obrazlaže primjenu članka 15. stavka 3. točke 1. ZPPI-a u konkretnom slučaju, valja imati na umu cilj ZPPI-a (omogućavanje odnosno osiguravanje ostvarivanja Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama kao i ponovnu uporabu informacija) kao i činjenicu da su informacije dostupne svakoj domaćoj i stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima iz ZPPI-a. Analizirajući okolnosti konkretnog slučaja u svjetlu navedenog, Sud ne nalazi da bi davanje traženih informacija podnositelju zahtjeva utjecalo na vođenje radnih sporova jedne tužiteljeve djelatnice protiv tužitelja (na koje tužitelj upire u tužbi) na način da bi dovelo u pitanje učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskih postupaka.

21. Što se tiče tužbenog navoda da je dostava zapisnika o proračunskom nadzoru uređena Pravilnikom o proračunskom nadzoru (člankom 12. stavkom 11.), valja istaknuti da ta okolnost, sama po sebi, ne dovodi u sumnju zakonitost osporavanog rješenja tuženika u dijelu koji se odnosi na pristup zapisniku. Pritom Sud polazi od važnosti prava na pristup informacijama u demokratskom društvu o kojoj, pored ostalog, svjedoči i činjenica da je Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a koje je dopušteno ograničiti samo zakonom. S obzirom na navedeno, a imajući na umu ciljeve proračunskog nadzora (nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava, pravodobnosti i potpunosti naplate prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te inspekcijski nadzor pridržavanja i primjene zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini ili obvezama), valja zaključiti da navedena odredba Pravilnika ne isključuje mogućnost da se zapisnik učini dostupnim podnositeljima zahtjeva za pristup informacijama primjenom ZPPI-a u skladu s pretpostavkama iz ZPPI-a.

22. Sud prihvaća i zaključak tuženika da u konkretnom slučaju nije riječ o zlouporabi prava na pristup informacijama kao i razloge na kojima je utemeljena takva ocjena.

23. 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 zatraženim informacijama nisu opravdani. Pritom je tuženik iznio valjane i dostatne razloge kojima se rukovodio zaključujući da za davanje zatraženih informacija ne postoje zakonom propisana ograničenja, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud.

24. Stoga, ne našavši osnovanim tužbeni zahtjev, valjalo je, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u točki I. izreke.

25. 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 13. svibnja 2021.

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