

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Lidije Rostaš-Beroš i Blanše Turić, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika specijaliste Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužiteljice Ž. B. F. iz K., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 22. rujna 2021.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/21-01/1241, urbroj: 401-01/11-21-8 od 24. svibnja 2021.

II. Odbija se zahtjev tužiteljice za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbijene su žalbe tužiteljice izjavljene protiv rješenja Ministarstva financija, Porezne uprave, klasa: UP/I-032-01/20-01/15, urbroj: 513-07-21-17-20-9 od 21. rujna 2020. i rješenje klasa: UP/I-032-01/20-01/15, urbroj: 513-07-21-17-020-13 od 19. listopada 2020. godine.
2. Tužiteljica u tužbi iznosi kronologiju postupka.
3. Ponavlja sve žalbene navode te ističe da je utuženo rješenje donijeto tek po podnijetoj tužbi Visokom upravnom sudu zbog neodlučivanja tuženika o žalbi u zakonom propisanom roku. U postupku povodom žalbe tuženik je utvrdio da je uvidom u spis predmeta utvrđeno da je prvostupanjsko tijelo u ponovnom postupku odbilo zahtjev tužiteljice nakon što je prethodno provelo test razmjernosti i javnog interesa. Navodi da je stoga Povjerenik za informiranje ispitujući pravilnost testa razmjernosti i javnog interesa prvostupanjskog tijela u žalbenom postupku razmotrio da li je tužiteljici moguće odobriti pristup u zahtjevu zatraženoj informaciji, a također i utvrdio da li se pristup traženoj informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. i 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI) te da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u konkretnom slučaju taj interes bio osobno povrijeđen te da li prevladavaju potrebe zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Smatra da je tuženik u drugostupanjskom postupku zaključio kako je utvrđeno da tijelo javne vlasti nije pravilno provelo test razmjernosti i javnog interesa. Smatra da je povrijeđen ZPPI jer niti jedna zakonom propisana pretpostavka za ograničavanje pristupa traženim

informacijama u postupku provođenja testa razmjernosti i javnog interesa nije ispunjena, a niti to proizlazi iz činjenica utvrđenih u obrazloženju utuženog rješenja. Dakle, tužiteljica rješenje tuženika smatra nezakonitim zbog pogrešnih zaključaka tuženika pri provođenju testa razmjernosti te zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Ističe da Povjerenik za informiranje u osporenom rješenju citira odredbu članka 21. stavak 1. Zakona o državnim službenicima kojom je propisano da je državni službenik dužan kao tajnu čuvati sve podatke koje dozna u tijeku postupka, strankama i njihovim pravima, obvezama i pravnim interesima sukladno zakonu i da je državni službenik dužan čuvati službenu ili drugu tajnu utvrđenu zakonom ili drugim propisom, te da obveze čuvanja službene ili druge tajne traje i po prestanku službe, a najduže pet godina od prestanka službe ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Smatra da se tuženik pri provođenju testa razmjernosti i javnog interesa u drugostupanjskom postupku pri donošenju utuženog rješenja nije očitovao u odnosu na odredbu članka 27. stavak 1. Zakona o državnim službenicima nego se samo očitovao o neutvrđivanju štete i razloga za omogućavanje pristupa informaciji pri odbijanju zahtjeva za pristup informacijama u prvostupanjskom postupku primjenom navedene odredbe Zakona o državnim službenicima. Poziva se na praksu Povjerenika i presudu Visokog upravnog suda poslovni broj: UsII-206/19. Ističe da tuženik iz dokumentacije priložene uz žalbu nije zaključio da se radi o dokumentaciji u postupku u kojem je tužiteljica stranka i koja po prirodi stvari treba biti dostavljena kao stranci u tom postupku, a što je tužiteljica zatražila svojim zahtjevima. Smatra da vezano za Uputu o načinu provođenja postupka unutarnjeg nadzora u Poreznoj upravi od 14. prosinca 2017. tuženik nije svoj pravni akt mogao utemeljiti na navedenim uputama. Smatra da se iz članka 25. Zakona o Poreznoj upravi jasno vidi da se radi o informaciji koja ne može biti u kategoriji izuzetaka i ograničenja radi zaštićenog interesa. Smatra da je tuženik postupao arbitrarno te odstupio od svoje prakse pri čemu se posebno poziva na rješenje Povjerenika od 30. srpnja 2020. i citira dijelove navedenog rješenja. Isto tako osporava zaključak tuženika da se radi o međusobnim odnosima unutar Porezne uprave, osporava i ograničenje informacije zbog zaštite imena i prezimena državnih službenika poziva se na praksu Visokog upravnog suda za koju smatra da je primjenjiva u istoj situaciji i to presudu Visokog upravnog suda poslovni broj: UsII-181/19 te UsII-269/17. Osporava zaključak tuženika da bi se kompromitirao provedeni postupak unutarnjeg nadzora u konkretnom slučaju i budućim slučajevima te predlaže da se usvoji tužbeni zahtjev, poništi rješenje Povjerenika te rješenja Ministarstva financija da se odobri tužiteljici pravo na pristup informacija koje je tražila te naloži Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Središnjem uredu da tužiteljici u roku od 8 dana od dana zaprimanja presude dostavi dokumente iz zahtjeva za pristup informacijama od 30. ožujka 2020. i od 24. lipnja 2020. te da se donese odluka o naknadi troškova upravnog spora.

4. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da navodi iz tužbe nisu osnovani. Ističe da je na temelju članka 44. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09. – dalje u tekstu: ZUP) zaključkom klasa: UP/II-008-07/20-01/1241, urbroj: 401-01/11-21-7 od 24. svibnja 2021. spojio upravne stvari rješavanja o žalbama protiv rješenja Ministarstva financija, Porezne uprave u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama od 21. rujna 2020. i 19. listopada 2020. kojim su odbijeni zahtjevi tužiteljice za pristup informacijama temeljem članka 23. stavak 5. točka 2. u vezi s člankom 15. stavkom 2. točke 7. ZPPI-a i članka 21. stavka 1. Zakona o državnim službenicima („Narodne novine“ 92/05., 140/05.,

142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49712., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15., 61/17., 70/19. i 98/19.). Ističe da iz spisa proizlazi da se po pritužbi tužiteljice od 2. listopada 2020. godine i po prijedlogu Povjerenika za etiku Porezne uprave Područnog ureda K. u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Središnjem uredu, Sektoru za poslovne procese, unutarnju reviziju i unutarnji nadzor vodio jedan predmet pod klasifikacijskom oznakom 043-01/19-01/51, te iz dopisa Ministarstva financija, Središnjeg ureda klasa: UP/I-032-01/20-01/15, urbroj: 513-07-21-17-20-16 od 13. studenog 2020. proizlazi da je prethodno citirana službena bilješka od 6. srpnja 2020. godine predmet oba tužiteljčina zahtjeva onog od 30. ožujka 2020. godine kao i onog od 24. lipnja 2020. godine. Tuženik je osporenim rješenjem odbio žalbe tužiteljice temeljem odredbe članka 116. stavka 3. ZUP-a smatrajući da su pobijana rješenja na zakonu osnovana, ali da je prvostupanjsko tijelo zahtjeve tužiteljice trebalo odbiti iz razloga što u konkretnom slučaju preteže zaštićeni interes iz članka 15. stavka 2. točke 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, u odnosu na javni interes. Stoga se tuženik smatra nepotrebnim osvrutati na navode tužiteljice koji su izneseni vezano uz primjenu članka 21. stavka 1. Zakona o državnim službenicima. Ističe da se u konkretnom slučaju radi o informaciji koja je dio spisa predmeta koji se u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Središnjem uredu, Sektoru za poslovne procese, unutarnju reviziju i unutarnji nadzor vodio temeljem pritužbe tužiteljice od 2. listopada 2018. te je tužiteljica ranije podneskom od 3. siječnja 2020. godine zatražio uvid u spis predmeta međutim dopisom Ministarstva financija, Porezne uprave, Središnjeg ureda, Sektora za poslovne procese, unutarnju reviziju i unutarnji nadzor od 31. siječnja 2020. te od 28. veljače 2020. isti joj nije bio omogućen, a treba uzeti u obzir da je Uputom o načinu provođenja postupka unutarnjeg nadzora od 14. prosinca 2017. godine mogućnost uvida u spis predmeta unutarnjeg nadzora omogućena nadziranom službeniku ili namješteniku. Kako joj kao podnositeljici prijave nije bilo omogućeno izvršiti uvid u spis predmeta tužiteljica je zahtjevom za pristup informacijama od 30. ožujka 2020. godine od Ministarstva financija, Porezne uprave zatražila da joj se dostavi informacija o postupanju Ministarstva financija, Porezne uprave, Središnjeg ureda, Sektor za poslovne procese, unutarnju reviziju i unutarnji nadzor i ishod postupanja po pritužbi na postupanje pročelnice Područnog ureda K. i voditelja Službe za nadzor, a u zahtjevu za pristup informacijama od 24. lipnja 2020. godine informaciju o ishodu postupka provedenom od strane Ministarstva financija, Porezne uprave, Središnjeg ureda, Sektora za poslovne procese, unutarnju reviziju i unutarnji nadzor koji je pokrenut po prijedlogu dostavljenom od strane Povjerenika za etiku Porezne uprave, Područnog ureda K. Stoga tuženik ističe da je neosnovan navod tužiteljice iz tužbe da tuženik nije zaključio da se radi o dokumentaciji u postupku u kojem je tužiteljica stranka i koja joj po prirodi stvari trebaju biti dostavljene jer je iz obrazloženja tuženikovog rješenja sasvim jasno da su utvrđene navedene okolnosti. Tuženik naglašava činjenicu da je tužiteljica ujedno i podnositelja prijave te da navedeno nema utjecaj na rješavanje njezinih zahtjeva za pristup informacijama s obzirom da je razvidno da ista nema temeljem posebnog propisa pravo na uvid u spis predmeta koji se vodi po njezinoj prijavi iz kojeg u konkretnom slučaju nije bilo mjesta ni primjeni odredbe članka 1. stavka 3. ZPPI-a. Tuženik smatra kako tužiteljica nastoji svoj partikularni interes za dobivanjem informacija o ishodu postupka po njezinoj pritužbi prikazati kao javni, s obzirom da se njezina pritužba odnosila na rad i postupanje neposredno joj nadređenog službenika te iz sadržaja

informacije koja je predmet postupka vidljivo da se radi o međusobnim odnosima između zaposlenih u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Područnom uredu K. Tuženik ističe da je člankom 8. stavkom 1. ZPPI-a propisano da pravo na pristup informacijama i pravo na ponovno uporabu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima te su korisnici ravnopravni u njegovu odlučivanju dok stavak 2. propisuje da tijela javne vlasti ne smiju korisnike stavljati u neravnopravni položaj, a osobito na način da se pojedinim korisnicima informacija pruža prije nego ostalima ili na način kojim im se posebno pogoduje. Sukladno navedenom, u ostvarivanju prava na pristup informacijama nije odlučna veza između korisnika i informacije koja je predmet postupka odnosno pristup traženoj informaciji će se omogućiti ili ograničiti bez obzira na to ima li korisnik partikularni interes za dobivanje informacije s obzirom da se u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama treba utvrditi postojanje, odnosno, pretezanje javnog interesa u odnosu na pojedinačne zaštićene interese iz članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama. Tuženik također smatra neutemeljenim i navod tužiteljice da iz članka 25. Zakona o Poreznoj upravi („Narodne novine“ 115/16., 98/19.) proizlazi da tražene informacije ne mogu biti u kategoriji izuzetaka i ograničenja s obzirom da je citiranim člankom Zakona o Poreznoj upravi propisano tek da se u poreznoj upravi provodi unutarnja revizija te unutarnji nadzor radi revizije poslovanja, odnosno nadzora zakonitosti rada i pravilne primjene propisa radi ujednačavanja postupanja službenika Porezne uprave te sprječavanja otkrivanja i utvrđivanja kršenja zakona i pravila struke od strane službenika Porezne uprave. Vezano uz navod tužiteljice u točki IV.3. tužbe kako smatra da tuženik nije smio temeljiti svoju odluku na Uputi o načinu provođenja postupka unutarnjeg nadzora u Poreznoj upravi od 14. prosinca 2017. godine, tuženik ističe da je citiranom uputom prvostupanjsko tijelo uredilo način provođenja postupka unutarnjeg nadzora te tuženik nije nadležan ispitivati i ocjenjivati njezinu usklađenost s propisima višeg ranga. Stoga je neosnovan navod da je navedena uputa suprotna Ustavu i Zakonu o državnim službenicima. Ističe da praksa na koju se poziva tužiteljica nije primjenjiva u konkretnom slučaju. Navodi da se u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama odlučuje u svakom pojedinačnom slučaju, pri čemu u obzir treba uzeti sadržaj informacije koja je predmet postupka, pa ovisno o pojedinačnom slučaju za određenu informaciju može biti utvrđen pretežući javni interes, dok u drugom može biti utvrđena pretežna potreba zaštite nekog interesa iz članka 15. ZPPI-a. Tuženik je provedbom testa razmjernosti i javnog interesa utvrdio da bi u konkretnom slučaju omogućavanje pristupa traženoj informaciji dovelo do povrede osobnih podataka neovlaštenim korištenjem od strane trećih osoba u svrhu koja nije podudarna sa svrhom s kojom je tijelo javne vlasti prikupilo osobne podatke, te bi tako došlo do moguće zlouporabe tih podataka pa prevladava potreba zaštita osobnih podataka u odnosu na javni interes. Smatra da uvidom u sadržaj zatražene informacije jasno proizlazi da nije pogrešno zaključio da je informacija koja je predmet zahtjeva tužiteljice zapravo informacijama koja se tiče međusobnih odnosa zaposlenih u tijelu javne vlasti. U odnosu na potraživanje troškova od strane tužiteljice ističe da tužiteljica nije koristila odvjetničke usluge ni pred prvostupanjskim ni pred drugostupanjskim tijelom, a tužbu pred naslovnim sudom podnijela je samostalno, ne koristeći usluge odvjetnika, pa je stoga nejasno traženje žaliteljice da joj se nadoknade troškovi spora prema tarifnom broju 23. Tarifi o nagradi i naknadi troškova za rad odvjetnika. Predlaže da se tužbeni zahtjev odbije i potvrdi osporeno rješenje.

5. Tužiteljici je dostavljen odgovor na tužbu tuženika te je tužiteljica posla očitovanje na odgovor na tužbu. Ponavlja sve već istaknuto tijekom postupka i osporava navode iz odgovora na tužbu te predlaže da se tužbeni zahtjev usvoji.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Iz spisa predmeta proizlazi da je tuženik zaključkom od 24. svibnja 2021. godine spojio upravne stvari rješavanja o žalbama protiv rješenja Ministarstva financija, Porezne uprave u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama od 21. rujna i od 19. listopada 2020. godine a s obzirom da iz spisa proizlazi da je službena bilješka od 6. srpnja 2020. predmet oba tužiteljčina zahtjeva i onog od 30. ožujka 2020. i onog od 24. lipnja 2020. godine. Iz spisa proizlazi da se radi o informaciji koja je dio spisa predmeta koji se u Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, Središnjem uredu, sektoru za poslovne procese, unutarnju reviziju i unutarnji nadzor vodio temeljem tužiteljčine pritužbe od 2. listopada 2018. S obzirom da tužiteljici nije bio omogućeno izvršiti uvid u spis predmeta tužiteljica je podnijela zahtjev za pristup informacijama od 30. ožujka 2020. godine kojom je od prvostupanjskog tijela zatražila podatke o ishodu postupanja po pritužbi na postupanje pročelnice Područnog ureda K. D. N. i voditelja Službe za nadzor Z. B., dok je zahtjevom za pristup informacijama od 24. lipnja 2020. godine zatražila informaciju o ishodu postupka provedenog od strane Ministarstva financija, Porezne uprave, Središnjeg ureda, Sektora za poslovne procese, unutarnju reviziju i unutarnji nadzor koji je pokrenut po prijedlogu dostavljenom od strane Povjerenika za etiku Porezne uprave, Područnog ureda K. Tuženik je provedbom testa razmjernosti i javnog interesa i stavljanja u međuodnos prava na zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba i prava tužiteljice da dođe do zatražene informacije, a s obzirom na sadržaj same informacije, u postupku utvrdio da bi u konkretnom slučaju omogućavanje pristupa traženoj informaciji dovelo do povrede osobnih podataka neovlaštenim korištenjem od strane trećih osoba u svrhu koja nije podudarna sa vrhom s kojom je tijelo javne vlasti prikupilo osobne podatke te bi tako došlo do moguće zlouporabe tih podataka pa da prevladava potreba zaštite osobnih podatka u odnosu na javni interes.

8. Kako informacija koja je predmet ovog postupka sadrži osobne podatke fizičkih osoba zaposlenih u tijelu javne vlasti, a koji se tiču njihovog međusobnog odnosa i postupanja koji ne predstavljaju podatke kojima se na izravan ili neizravan način utječe na isplate koje iz javnih sredstava vrše zaposleni u tim tijelima, tuženik je razmotrio i odredbu članka 15. stavka 5. ZPPI-a kojom je propisano da ako tražena informacija sadrži i podatke koji podliježu ograničenju iz stavka 2. i 3. tog članka preostali dijelovi informacije učinit će se dostupnim te utvrdio da čak i kada bi se u zatraženoj informaciji prekrili podaci fizičkih osoba, poput imena i prezimena iz konteksta cjelokupne dokumentacije bi se lako moći doći do saznanja o kojim se osobama radi, čime bi se narušila njihova privatnost, došlo bi do ugroze njihovih osobnih podataka i moguće manipulacije njima te bi se kompromitirao provedeni postupak unutarnjeg nadzora u konkretnom, ali i u budućim slučajevima. Pri tome tuženik je imao na umu da svaka fizička osoba ima pravo na zaštitu osobnih podataka, a njih ne čini samo ime, prezime, adresa i slično već i određeni čimbenici svojstveni za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet te osobe. Omogućavanje pristupa osobnim podacima u konkretnom slučaju prema ocjeni tuženika predstavljalo bi nepotrebno zadiranje u tuđi privatni život,

osobito imajući u vidu, da sukladno članku 9. ZPPI-a, korisnik koji raspolaže informacijom, sukladno ovom zakonu, ima pravo tu informaciju javno iznositi.

9. Prema ocjeni ovog Suda tužiteljica tužbenim navodima nije dovela u sumnju zakonitost rješenja tuženika. Obrazloženje rješenja tuženika sukladno je ovosudnoj praksi. Pozivanje tužiteljice na praksu koja nije primjenjiva u konkretnom slučaju nije od utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari. U praksi na koju se poziva radi se o različitim postupcima i informacijama, a svakako valja istaknuti da se u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama odlučuje u svakom pojedinom slučaju, pri čemu treba uzeti u obzir sadržaj informacije koja je predmet postupka, pa ovisno o pojedinačnom slučaju za određenu informaciju može biti utvrđen pretežući javni interes, dok u drugom može biti utvrđena pretežna potreba zaštite nekog od interesa iz članka 15. ZPPI-a.

10. Slijedom svega navedenog je na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

11. Što se tiče odluke o troškovima postupka ona se temelji na odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a. S obzirom da tužiteljica nije niti navela konkretne troškove postupka koje je imala, a nije bila niti zastupana od strane odvjetnika, a kako je njezin tužbeni zahtjev odbijen, navedeno nije bilo potrebno posebno obrazlagati.

U Zagrebu 22. rujna 2021.

Predsjednica vijeća:
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.