



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

Poslovni broj: UsII-298/21-7

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske odvjetničke komore Z., zastupane po J. Š., predsjedniku, protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe I. B. iz D., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 7. srpnja 2022.

p r e s u d i o j e

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/20-01/1235, urbroj: 401-01/10-21-2 od 30. kolovoza 2021. godine i predmet vraća istom na ponovno odlučivanje.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika od 30. kolovoza 2021. godine pod točkom I. izreke poništeno je rješenje Hrvatske odvjetničke komore br. 6672/20 od 9. listopada 2020. godine, točkom II. izreke odobrava se odvjetniku I. B. pravo na pristup preslikama dokumenata navedenih pod istom točkom, a pod točkom III. izreke se nalaže Hrvatskoj odvjetničkoj komori postupiti u skladu s točkom II. izreke tog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti tog rješenja.
2. Tužiteljica je kod ovog Suda podnijela tužbu protiv ovdje osporenog rješenja tuženika, ističući da je tuženik pogrešno utvrdio da prihodi tužitelja predstavljaju javna sredstva sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama te je pogrešno primijenio članak 16. stavak 3. Zakona koji propisuje da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Tužiteljica upućuje na odluku Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, br. Usov-43/20-8 od 23. ožujka 2021. godine, u kojoj je prilikom ocjene da nema uvjeta za pokretanje postupaka ocjene zakonitosti Pravilnika o dužnosti čuvanja poslovne i profesionalne tajne tužitelja od 19. listopada 2013. isti sud naveo da je tužiteljica, kako to propisuje odredba članka 37. Zakona o odvjetništvu, samostalna i neovisna organizacija, koja ima svojstvo pravne osobe i u koju se odvjetnici obavezno udružuju, a koja se financira isključivo iz članarina i upisnina te iz vlastitog poslovanja, a ne iz proračuna pa se na pristup informacijama u odnosu na zaštićene podatke ne primjenjuje odredba članka

16. stavak 3. citiranog Zakona. Odredbe Pravilnika se odnose na podatke koje je tužitelj kao vlasnik sam označio poslovnom tajnom pa je jedini ovlašten obznaniti takav podatak te na legitimnu ovlast Upravnog odbora HOK-a da prema kriteriju ugroze interesa, procijeni kojim podacima koju vrstu zaštite treba osigurati. Prigovori predlagatelja su prigovori koji se odnose na primjenu Pravilnika, kada će tužitelj povodom svakog upita korisnika prava na pristup informacijama, biti dužan provesti propisani postupak uz primjenu testa razmjernosti i testa javnog interesa, kako je to određeno u članku 15. i 16. stavak 1. i 2. citiranog Zakona. Tužitelj smatra da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrdio da sredstva tužitelja nisu javna sredstva u smislu članka 16. stavak 3. Zakona, kao i da je tužitelj dužan provesti propisani postupak uz primjenu testa razmjernosti javnog interesa, kako je to određeno navedenim odredbama Zakona. Suprotno navodima tuženika se ne može smatrati kako je sastavni dio informacija o raspolaganju javnim sredstvima podatak o imenu i prezimenu osobe i da se stoga na taj podatak ne primjenjuje članak 15. stavak 2. točka 4. Zakona. Tužitelj smatra da ovakav stav nema uporišta u navedenom Zakonu jer člankom 16. stavak 3. se ne propisuje da je sastavni dio informacije o raspolaganju javnim sredstvima ime i prezime osobe, a člankom 15. stavak 2. točka 4. propisuje da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Podatak o imenu i prezimenu također je zaštićen, a tuženik se ne osvrće niti obrazlaže činjenicu da je taj podatak nesporno zaštićen Uredbom (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. Ističe da osporenim rješenjem podaci nisu svedeni na podatak o imenu i prezimenu za koje tuženik navodi da mogu biti predmet zahtjeva za pristup informacijama. Pregled drugog dohotka po vrstama za određeni primitak iz točke II. osporenog rješenja, sadržava ne samo podatak o imenu i prezimenu te bruto iznosu isplate, već i sljedeće podatke: iznos olakšice, troškovi, MIOR, drugi stup, zdravstvo, porez i prirez te neto iznos. Tuženik nije obrazložio razloge zbog kojih smatra da ovako širok krug osobnih podataka treba biti dostavljen tražitelju informacija, te posljedično sukladno načelu jednakosti svakom drugom tužitelju te dostupan za javnu uporabu te time i moguću zlouporabu. Ovakva odluka tuženika suprotna je i njegovoj praksi, npr. rješenje, klasa: UP/II-008-07/18-01/328 od 13. prosinca 2018., (čiji sadržaj djelomično citira), smatrajući nejasnim zašto je u konkretnom predmetu tuženik odobrio pristup svim prethodno pobliže navedenim podacima i koji je javni interes u dostupnosti informacije o iznosu uplaćenom na ime zdravstvenog osiguranja ili prireza. Tuženik je bio dužan jasno navesti i obrazložiti na temelju koje zakonske odredbe je donio osporeno rješenje kako bi se isto moglo ispitati. Traženi podaci o isplatama poslovna su tajna sukladno članku 5. Pravilnika o dužnosti čuvanja poslovne i profesionalne tajne tužitelja od 19. listopada 2013. te kao osobni podaci ujedno ulaze u domašaj ustavnog prava na poštivanje osobnog i obiteljskog života. Poziva se na članak 6. navedenog Pravilnika pa bi se postupanjem tužitelja po osporenom rješenju informacije učinile dostupnima: ime, prezime fizičkih osoba, isplate itd., a istima bi se omogućilo pristup informacijama koje predstavljaju osobne podatke koji su zaštićena poslovna i profesionalna tajna, a tužitelj bi informacije sukladno članku 9. Zakona bio posve slobodan dalje koristiti u javnoj sferi. Isplate fizičkim osobama vrše se u okviru poslovne suradnje s tim osobama, te im se vrše kao autorski honorari ili honorari temeljem ugovora o djelu, radi ostvarivanja zakonskih i statutarnih obveza Komore, što obuhvaća između ostalog obvezu usavršavanja, odnosno edukaciju odvjetnika i odvjetničkih vježbenika koja se

odvija u okviru Odvjetničke akademije te usluge izvršene u okviru drugih obveza Komore. Riječ je o podacima koji predstavljaju zaštićenu poslovnu tajnu, ne samo Komore nego i trećih osoba koje surađuju s Komorom i čija je suradnja Komori nužna za izvršenje njezinih zakonskih obveza. Osim poslovne tajne, dostavom traženih informacija o isplatama ovim fizičkim osobama povrijedilo bi se i njihovo pravo na zaštitu osobnih podataka i privatnog života. Zatražene informacije su ujedno podaci zaštićeni ustavnim pravom na zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti iz članka 35. Ustava, pravo na sigurnost i tajnost osobnih podataka iz članka 37. Ustava, kao i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života koje je zajamčeno člankom 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Predlaže poništiti osporeno rješenje tuženika i odbiti zahtjev zainteresirane osobe.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu tužitelja ističe kako je ranije citiranom presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske utvrđeno da isplate koje vrši prvostupanjsko tijelo predstavljaju informaciju o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, tada je jasno da podatak o osobi kojoj je izvršena takva isplata ne može predstavljati podatak u odnosu na koji bi prevladavala potreba zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavak 2. točka 4. istog Zakona. Prema ustaljenoj upravnosudskoj praksi i praksi tuženika informacije o raspolaganju javnim sredstvima čini podatak o iznosu isplate i osobi kojoj je iznos isplaćen, pa je jasno da je navedeni podatak dostupan bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa u smislu članka 16. stavak 3. Zakona. Slijedom navedenog jasno je da tražene informacije ne predstavljaju niti poslovnu tajnu, što je i obrazloženo u osporenom rješenju. U odnosu na pozivanje tužitelja na odluku suda, poslovni broj: Usov-43/20 radi izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja upućuje se na stranicu 6 osporenog rješenja, gdje je detaljno analizirana pravna narav navedene odluke. Dokumenti koje je tužitelj dostavio tuženiku u žalbenom postupku sadržavali su podatak o imenima i prezimenima osoba i iznosu isplate pa su netočni navodi tužbe da je tuženik omogućio pristup podacima kao što su neto iznosi, porezi, prirezi, jer na stranici 7 osporenog rješenja je jasno navedeno da se tražena informacija samo svodi na podatak o imenu i prezimenu osobe te iznosu isplate. Tuženik je uzeo u obzir činjenicu da je korisnik zahtjevom za dopunu informacije tražio upravo podatke o tome kojim su fizičkim osobama izvršene pojedine isplate u bruto iznosu, čime je smatrao da informacija koja mu je pružena obaviješću prvostupanjskog tijela od 22. rujna 2020. nije bila potpuna. Kako korisniku nije dostavljena potpuna i točna informacija (bruto iznos) u smislu odredbe članka 7. Zakona, već samo podatak o ukupnim isplatama i broju osoba kojima su isplate izvršene, tada se ne može prihvatiti stav tužitelja da je postupanje tuženika bilo formalističko, jer je tuženik postupao u granicama zahtjeva korisnika te omogućio pristup podacima o bruto iznosu. Činjenica da je u izreci naveden naziv dokumenta, ne znači da je tuženik omogućio pristup podacima o neto iznosima isplata, porezima i prirezima, jer obrazloženje rješenja jasno ukazuje da se omogućuje podatak o isplati, a u zahtjevu korisnika je jasno navedeno da traži bruto iznos. Tuženik se u osporenom rješenju detaljno osvrnuo na navode tužitelja o tome da je javni interes osiguran objavom financijskih podataka, pa se radi izbjegavanja nepotrebnog poziva na obrazloženje osporenog rješenja. Predlaže odbiti tužbu kao neosnovanu.

4. Tužitelj se očitovao o odgovoru na tužbu tuženika podneskom od 13. siječnja 2022. godine, ističući da se tužitelj ne financira iz proračunskih sredstava niti Zakon o pravu na pristup informacijama daje uporište za široko tumačenje pojma javnih sredstava koje iznosi i tuženik pozivajući se na izraženo stajalište Visokog upravnog

suda Republike Hrvatske iz predmeta Usoz-43/20. Tužitelj ostaje pri svemu istaknutom u tužbi, smatrajući da navedeni dokument sadrži znatno više informacija od zatraženih i to informacija koje su zaštićene prema praksi tuženika i prema praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (npr. UsII-3/21 od 25. veljače 2021. godine) na koju praksu se i sam tuženik pozvao. Ističe da je tuženik u svojoj ranijoj praksi vrlo precizno u izreci rješenja označavao informacije i dijelove dokumenata koje je potrebno anonimizirati (npr. rješenje, klasa: UP/II-008-07/20-01/956). Smatra da je tuženik odobrio pristup zaštićenim informacijama kojima je trebao uskratiti pristup sukladno svojoj praksi i praksi suda, te je odobravanjem pristupa cjelovitim dokumentima prekoračio zahtjev tužitelja, podnositelja zahtjeva informacije. Ostaje pri tužbi.

5. Zainteresirana osoba, iako pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.

6. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju i zainteresiranoj osobi.

7. Tužbeni zahtjev tužiteljice je osnovan.

8. Prema stanju spisa predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba tužitelju dana 9. rujna 2020. godine podnijela zahtjev tražeći informacije: 1. o isplaćenim naknadama na ime autorskih honorara i ugovora o djelu, te naknada putnih troškova isplaćenih osobama koje nisu zaposlenici niti članovi HOK-a za 2017., 2018. i 2019. godinu, koje na godišnjoj razini prelaze iznos od 3.500,00 kn u bruto iznosu, uz navođenje iznosa i razloga isplate, te imena i prezimena osoba kojima su te naknade isplaćene; 2. po isplaćenim naknadama na ime autorskih honorara i ugovora o djelu, naknada putnih troškova isplaćenih osobama koje su zaposlenici i članovi tužiteljice za isto razdoblje a koji na godišnjoj razini prelaze isti iznos u bruto iznosu, uz navođenje iznosa razloga isplate, te imena i prezimena osoba kojima su te naknade isplaćene, 3. o nazivima ranijih mjesta, opisu poslova, kvalifikacijama (traženim i stvarnim), te bruto plaćena osobe koje su zaposlene na poslovima tajnika stručnih suradnika, administratora i drugih zaposlenika na poslovima u tajništvu disciplinskih tijela tužiteljice. Tužiteljica je postupajući po navedenom zahtjevu zainteresirane osobe istu dopisom od 22. rujna 2020. godine obavijestila da se traženi podaci ne vode po kriteriju člana i nečlana tužiteljice, da zaposlenici tužiteljice ne primaju isplatu na ime autorskih honorara niti na ime ugovora o djelu, da takvih isplata za traženo razdoblje nije niti bilo. Da tužiteljica isplaćuje autorske honorare za održane edukacije u okviru odvjetničke akademije Hrvatske odvjetničke komore (radionice, seminari, za polaganje pravosudnih ispita, te različita tematska predavanja) da autorski honorari uključuju isplate sudionicima časopisa "Odvjetnik", fotografu za fotografiranje određenog događaja te glazbenicima. Zainteresiranoj osobi dostavljeni su podaci za traženo razdoblje na način da mu je po pojedinoj godini dostavljen podatak o ukupnim isplatama i broju osoba kojima je izvršena isplata, bez navođenja imena i prezimena osoba, te su na isti način dostavljeni i podaci o ugovorima o djelu. Zainteresirana osoba je obavještена da članovi tužiteljice za svoj rad ne dobivaju nikakvu naknadu niti nagradu već da se radi o volontiranju te su zainteresiranoj osobi dostavljeni podaci o ukupnom broju isplata za pojedinu godinu i broju osoba za zaposlenike i članove tužiteljice za traženo razdoblje u odnosu na putne troškove. U odnosu na točku 3. zahtjeva zainteresirane osobe tužiteljica je obavijestila istog da tri radnika obavljaju poslove koji su vezani uz disciplinska tijela, odnosno da se radi o jednom poslovnom tajniku (VSS, Pravni fakultet, pravosudni ispit) i dva administratora (SSS), te da su kontakt podaci navedenih osoba javno dostupni.

Naposljetku zainteresirana osoba je obavještena o bruto iznosu plaća za 25 zaposlenika prvih osam mjeseci 2020. godine.

9. Međutim, zainteresirana osoba je 27. rujna 2020. godine podnijela zahtjev tužiteljici za dopunu informacije tražeći da mu se dostave svi zatraženi podaci i to: 1. informacije na koje se fizičke osobe odnose autorskih honorara i ugovora o djelu, uz navođenje iznosa i svrhe isplate, 2. informacije na koje se fizičke osobe odnosi isplate s naslova naknada putnih troškova isplaćenih zaposlenicima i članovima tužiteljice i 3. opis poslova i bruto plaće osoba koje su zaposlene u tajništvu disciplinskih tijela tužiteljice, koji zahtjev za dopunu informacije je tužiteljica odbila svojim rješenjem od 9. listopada 2020. godine, a koje rješenje je u žalbenom postupku poništeno ovdje osporenim rješenjem tuženika.

10. Tuženik svoju odluku obrazlaže, a nakon poziva i analize odredbi članka 37. stavak 1. i 45. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine, broj 9/94., 117/08., 50/09., 75/09. i 18/11.), te članka 1. stavak 1., 96., 14., 159. i 161. stavak 1. Statusa Hrvatske odvjetničke komore (Narodne novine, broj 115/13., 64/18. i 67/19.), koje odredbe i citira u obrazloženju osporenog rješenja uz zaključak da tužiteljica predstavlja pravnu osobu s javnim ovlastima u smislu članka 5. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13., 85/15., dalje: ZPPI) koja se financira iz javnih sredstava u vidu članarina odnosno nameta koji predstavljaju obvezu članarine utvrdivši da i iz izvješća o prihodima i rashodima za 2019. godinu (javno dostupan na internetskoj stranici tužiteljice pod rubrikom "financijski i drugi dokumenti") proizlazi da prihodi od članarina i članskih doprinosa čine gotovo sve prihode tužiteljice. Smatra da obvezna članarina kao što je to ovdje slučaj u skladu s člankom 45. Zakona o odvjetništvu (prema kojem je odvjetnik dužan plaćati članarinu i podmirivati druge obveze prema Komori) predstavlja namet u smislu članka 5. stavak 2. ZPP-i obzirom da se radi o zakonskoj obvezi. Tuženik smatra stoga da podaci o isplatama tužitelja predstavljaju informaciju o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavak 3. navedenog Zakona koja uključuje i podatke o osobi i iznosu isplaćenoj toj osobi. Naposljetku zaključuje da su u konkretnom slučaju zatražene informacije o raspolaganju javnim sredstvima u smislu odredbe članka 16. stavak 3. ZPPI koje su dostupne i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

11. Međutim, navedeno stajalište tuženika ovaj Sud ne prihvaća.

12. Sud ocjenjuje osnovanim tužbeni prigovor tužiteljice da se u odnosu na istu ne primjenjuje odredba članka 16. stavak 3. ZPPI jer tužiteljica ne raspolaže javnim sredstvima. Naime, prihodi od članarina koje ostvaruje tužiteljica ne predstavljaju javna sredstva samo iz razloga jer su članarine kao takve i obvezne propisane člankom 45. Zakona o odvjetništvu. Ovo stajalište je sukladno i zaključku sa sjednice svih sudaca ovog Suda od 6. lipnja 2022. godine prema kojem: "sredstva Hrvatske odvjetničke komore nisu javna sredstva te je prije donošenja odluke o zahtjevu za pristup informacijama o raspolaganju tim sredstvima potrebno provesti test razmjernosti javnog interesa". Navedeno znači da je u svakom konkretnom slučaju pri podnošenju zahtjeva za pristup informaciji zaštićenih podataka prvostupanjnsko upravno tijelo (ovdje tužiteljica) u obvezi provesti test razmjernosti i javnog interesa. Dakle, članarina i članski prihodi za koje je utvrđeno da predstavljaju gotovo sve prihode tužiteljice nisu javna sredstva u smislu članka 5. stavak 1. točka 2. ZPPI-a.

13. Stoga je u konkretnom slučaju a imajući naprijed navedeno posebno zaključak ovog Suda i činjenicu da su zatražene informacije koje se odnose na podatke za koje tužiteljica tvrdi da su određeni kao poslovna tajna i koji sadrže zaštićene informacije zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka te koje su kao takve

određene i odredbama Pravilnika o dužnosti čuvanja poslovne i profesionalne tajne Hrvatske odvjetničke komore trebalo je u prvostupanjskom upravnom postupku ili u žalbenom postupku od strane tuženika provesti test razmjernosti javnog interesa što je u konkretnom slučaju propušteno učiniti. Naime, niti tužiteljica niti tuženik u žalbenom postupku nisu prethodno proveli test razmjernosti i javnog interesa obzirom da se tužiteljica poziva na odredbu članka 15. stavak 2., 4. i 7. ZPPI pri čemu treba imati u vidu odredbe navedenog Pravilnika tužiteljice kao i odredbe naprijed navedenih zakona te Zakona o zaštiti tajnosti podataka. Napominje se ujedno da su odredbe citiranog Pravilnika tužiteljice bile predmetom ocjene zakonitosti po zahtjevu tužiteljice u postupku pred ovim Sudom koji se vodio pod poslovnim brojem Usoz-41/20 u kom postupku zakonitost akta tužiteljice, je ocijenjena i s aspekta Zakona o pravu na pristup informacijama.

14. Pozivanje tuženika na presude ovog Suda poslovnog broj: UsII-2/16 od 13. svibnja 2016. godine i UsII-95/20 od 16. rujna 2020. godine nije od utjecaja na primjenu odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama u ovom konkretnom sporu, jer u navedenim odlukama nije niti izraženo stajalište koje bi bilo generalno primjenjivo na sve strukturne organizacije s javnim ovlastima (radi se o Hrvatskoj komori fizioterapeuta i Hrvatskoj komori dentalne medicine). S obzirom na sve navedeno i utvrđeno a kako je u konkretnom slučaju bilo potrebno s obzirom na odredbe članka 15. i 16. stavak 2. ZPPI-a provesti test razmjernosti javnog interesa, na što opravdano ukazuje tužiteljica, a što je propušteno učiniti te kako se osporeno rješenje tuženika temelji na pogrešnom pravnom pristupu trebalo je usvojiti tužbeni zahtjev tužiteljice time da je u ponovnom postupku potrebno postupiti na naprijed navedeni i opisani način, odnosno provesti test razmjernosti i javnog interesa bilo u žalbenom postupku ili pred prvostupanjskim upravnim tijelom.

15. Na temelju odredbe članka 58. ZUS-a odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 7. srpnja 2022.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić