



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

Poslovni broj: Us II-27/2025-6

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, Radmile Bolanča Vuković i Mire Kovačić, članica vijeća, uz sudjelovanje višeg sudskog savjetnika Filipa Mihaljevića, zapisničara, u upravnom sporu tužiteljice Hrvatske agencije za osiguranje depozita, OIB: 94819327944, Zagreb, Jurišićeva 1, protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, OIB: 68011638990, Zagreb, Trg žrtava fašizma 3, uz sudjelovanje zainteresirane osobe LG, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 29. travnja 2025.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, KLASA: UP/II-008-07/24-01/944, URBROJ: 401-01/10-25-8 od 8. siječnja 2025.

Obrazloženje

1. Oспоравanim rješenjem tuženika poništeno je rješenje tužiteljice, KLASA: 04-285-E-80-18, URBROJ: I-376/24 od 7. studenoga 2024. u određenom dijelu te je LG (zainteresiranoj osobi) djelomično odobreno pravo na pristup informacijama, a djelomično odbijen i djelomično odbačen zahtjev.
2. U tužbi tužiteljica u bitnom ističe da je nakon provedenog testa razmjernosti odbila predmetni zahtjev za pristup informacijama jer se tužiteljica ne financira iz državnog proračuna, već na teret kreditnih institucija, pa nije riječ o javnim sredstvima. S obzirom na specifičnu djelatnost, financiranje i organizacijsku strukturu, tužiteljica je brisana s popisa pravnih osoba od posebnog državnog interesa. Pored toga ističe da tužiteljica nije tijelo državne uprave u smislu Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, 66/19. i 155/23.; u daljnjem tekstu: ZSDU) niti su njeni zaposlenici, uključujući i direktoricu, državni službenici i namještenici, pa se na njih ne primjenjuje Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, 155/23. i 85/24.), već Zakon o radu („Narodne novine“, 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 46/23. i 64/23.), interni akti i pojedinačni ugovori o radu. Stoga tužiteljica nije obveznik provođenja natječaja prilikom zapošljavanja niti je na temelju relevantnog okvira u vrijeme zapošljavanja bila u obvezi čuvati tražene podatke o diplomi direktorice ili drugih zaposlenika, već je tada mjerodavan dokument bila radna knjižica. Navodi i to da je prema svom internom aktu, Pravilniku o poslovnoj tajni, dužna čuvati tajnim

podatke o plaći zaposlenika, njihovom osobnom životu, porezu na dohodak, prirezu itd., osim u slučajevima kada ih traži osoba na koju se odnose uz dokazivanje pravnog interesa. Tužiteljica nadalje ističe da je, kao voditelj obrade, dužna štiti osobne podatke fizičkih osoba u skladu s Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ. Smatra da Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13., 85/15. i 69/22.; u daljnjem tekstu: ZPPI) nije zakonska osnova po kojoj su traženi podaci prikupljeni i obrađivani niti su zaposlenici dali privolu da bi se zakonito udovoljilo zahtjevu za pristup informacijama. Mišljenja je da tuženik nije imao osnovu za omogućavanje traženih informacija zainteresiranoj osobi. Smatra da su osporenim rješenjem, pozivom na Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“, 143/21. i 36/24.; u daljnjem tekstu: ZSSI), prekoračeni količina i opseg informacija koje se trećoj osobi mogu dati sukladno ZPPI-u. Mišljenja je ako nisu ispunjeni uvjeti za pristup informacijama po ZPPI-u, činjenica da je neki podatak djelomično objavljen na temelju ZSSI-a ne predstavlja osnovu za pristup ostatku tog, djelomično objavljenog, podatka. Iako se krug informacija koje su dostupne javnosti, osobito objavom na Internetu, sve više širi, pristup informacijama nije apsolutno, već relativno pravo i ostvaruje se u mjeri i na način koji nije u suprotnosti s drugim pravima i legitimnim interesima koji su nužni u demokratskom društvu. U konkretnom slučaju javni interes je ostvaren na temelju ZSSI-a kroz javno objavljenu imovinsku karticu direktorice tužiteljice, koja sadrži i podatak o prosječnoj plaći za 2023. i podatak o njenoj stručnoj spremi i zvanju. Ne postoji nijedan drugi legitiman interes za dostavu traženih podataka jer oni premašuju opseg propisan mjerodavnim zakonodavnim okvirom. Smatra da pravo na zaštitu osobnih podataka direktorice tužiteljice prevladava u odnosu na javni interes (odnosno interes zainteresirane osobe). Ovo posebno jer se o traženim podacima nisu vodile javne rasprave, ne odnose se na pitanje trošenja javnih sredstava niti bi javna objava traženih informacija doprinijela javnom interesu u smislu ostvarivanja temeljnih vrijednosti društvenog poretka. Također navodi da zainteresirana osoba nije sudjelovala ni u jednom postupku zapošljavanja za bilo koje radno mjesto tužiteljice, da bi eventualno imala pravo, kao sudionik natječaja, tražiti uvid u dokumentaciju izabranog kandidata. Poziva se na javno objavljeno mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka prema kojemu bi sudionik natječaja to tijekom žalbenog roka mogao tražiti one osobne podatke kojima se dokazuje da izabrani kandidat zadovoljava uvjete natječaja za radno mjesto. Naposljetku ističe da se isplatna lista njenih zaposlenika sastoji od niza osobnih podataka poput OIB-a, broja tekućeg računa, radnog staža, eventualnog invaliditeta, prava na olakšice, korištenje godišnjeg odmora i sl. te bi postupanje po osporavanom rješenju tuženika predstavljalo izradu novog dokumenta, što je protivno članku 18. stavku 5. ZPPI-a. Predlaže poništavanje rješenja tuženika u osporavanom dijelu (točke 1. – 4. izreke) te odbijanje žalbe zainteresirane osobe protiv rješenja tužiteljice od 7. studenoga 2024.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da ostaje kod osporenog rješenja. U bitnom navodi da je tužiteljica tijelo javne vlasti po kriteriju osnivača (Republika Hrvatska), a što je jasno navedeno u članku 28. stavku 2. Zakona o sustavu osiguranja depozita („Narodne novine“, 146/20. i 119/22.; u daljnjem tekstu: ZSOD). Pored toga, osporenim rješenjem tuženika omogućen je pristup samo podacima u odnosu na direktoricu tužitelja (plaća za 2023. i diploma), dok je u preostalom dijelu

odbijena žalba zainteresirane osobe. Tuženik upire na razliku između podataka koji se odnose na direktoricu tužiteljice i ostalih zaposlenika tužiteljice, odnosno provedeni test razmjernosti i javnog interesa ne može dovesti do istog rezultata. Naime podaci o prosječnoj bruto plaći direktorice tužiteljice u 2023. godini i podatak o stručnoj spremi direktorice tužitelja javno su objavljeni zbog činjenice da je direktorica tužiteljice dužnosnik u smislu ZSSI-a. Sama javna objava navedenih podataka znači da postoji javni interes za tim podacima, pa je zaključeno da ne postoji legitimni interes koji se štiti ako je prosječna plaća direktorice tužiteljice u 2023. godini javno dostupna. Svrha zaštite osobnih podataka je u upravo u njihovoj tajnosti, pa ako je javno dostupan podatak o prosječnoj plaći direktorice za 2023. godinu, tada je navedena činjenica odlučan razlog da i pojedinačni mjesečni iznosi bruto plaće budu također javno dostupni. Slijedom navedenog, tuženik zaključuje da u odnosu na navedeni podatak prevladava javni interes. U odnosu na navode tužiteljice da obračuni plaće sadržavaju niz osobnih podataka, tuženik ističe da je osporenim rješenjem omogućen pristup samo podatku o bruto plaći i imenu i prezimenu direktorice, dok su svi ostali podaci prekriveni, jer je samo podatak o bruto plaći predmet zahtjeva. Neosnovanim smatra navod tužiteljice da bi postupanje po rješenju tuženika predstavljalo stvaranje nove informacije, jer je tužiteljica dužna omogućiti pristup obračunima plaće na kojima će biti prekriveni svi podaci osim bruto plaće i imena i prezimena direktorice, pri čemu tuženik napominje da je obračun plaće informacija u smislu članka 5. točke 3. ZPPI-a. Sve navedeno moguće je primijeniti i na diplomu direktorice tužiteljice jer je pri provođenju testa razmjernosti i javnog interesa uzeta u obzir činjenica da je javno objavljen podatak o zvanju i stručnoj spremi direktorice, a što je uvjet za obavljanje poslova navedenog radnog mjesta u smislu članka 37. stavka 3. ZSOD-a. Diploma je informacija u smislu članka 5. točke 3. ZPPI-a, a javno objavljeni podatak o stručnoj spremi i zvanju direktorice može jedino ići u prilog omogućavanju pristupa traženoj informaciji, a ne njezinu uskraćivanju, jer nije jasno u čemu bio se sastojala povreda osobnih podataka direktorice ako se korisnicima prava na pristup informacijama omogućiti pristup dokumentu iz kojeg je vidljiva stručna sprema direktorice tužitelja. Pored toga tuženik ističe da je pri odlučivanju o dostupnosti navedenog dokumenta vodio računa o zaštiti osobnih podataka direktorice tužiteljice, pa su na temelju članka 15. stavka 5. ZPPI-a prekriveni podaci o datumu i mjestu rođenja direktorice tužiteljice jer ti podaci nisu vezani uz dužnost koju obavlja. Slijedom navedenog, tuženik smatra da je činjenica da je direktorica tužiteljice dužnosnik u smislu ZSSI-a odlučna činjenica prilikom provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, pa omogućavanje pristupa traženim podacima neće dovesti do povrede osobnih podataka direktorice tužiteljice jer je riječ o podacima koji su povezani s dužnošću koju obavlja. Zaključno, tuženik upućuje na to da postoji ustaljena praksa ovoga Suda o tome da je bruto plaća odgovornih osoba informacija od javnog značenja (presuda, poslovni broj: UsII-239/20 od 12. studenoga 2020.). Upućuje i na presudu Suda, poslovni broj: UsII-162/22 od 27. rujna 2022. u kojoj je ovaj Sud prihvatio pozivanje tuženika na javno objavljene podatke čelnika tijela, a što je dovelo do zaključka da nije riječ o podacima u odnosu na koje prevladava potreba zaštite osobnih podataka u odnosu na javni interes. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

4. Zainteresirana osoba nije dostavila Sudu odgovor na tužbu.
5. Tužiteljici je dostavljen tuženikov odgovor na tužbu.

6. U očitovanju o tuženikovu odgovoru na tužbu tužiteljica u bitnom ponavlja navode iz tužbe. Naglašava da su podaci koji se javno objavljuju propisani u točno određenom opsegu ZSSI-om te drugačije tumačenje nije u skladu s intencijom zakonodavca. Mišljenja je da odluka tuženika nema uporište ni u jednom zakonu niti postoji legitimni interes za dostavu traženih podataka. Smatra da stavovi Suda na koje se poziva tuženik nisu primjenjivi na tužiteljicu s obzirom na specifičnosti njene djelatnosti, organizaciju i financiranje sredstvima koja nisu javna sredstva. Predlaže da Sud održi raspravu i usvoji tužbeni zahtjev.

7. Sud je spor riješio bez rasprave na temelju članka 98. točke 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,” 36/24.) jer je sporna pravna kvalifikacija utvrđenih činjenica, pa nije potrebno daljnje utvrđivanje činjeničnog stanja.

8. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

9. 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.

10. Iz spisa proizlazi da je rješenjem tužiteljice od 7. studenoga 2024. odbačen zahtjev zainteresirane osobe za dostavu preslike diplome direktorice tužiteljice i voditelja pojedinih odjela tužiteljice, preslike svih isprava koje su bile tražene na natječaju na temelju kojih su zasnovani radni odnosi, dok je odbijen zahtjev za dostavu podataka o visini mjesečne bruto plaće za razdoblje od siječnja do prosinca 2023. za navedene osobe te podatke o zaposlenicima koji su u tom razdoblju primali naknadu za prijevoz na posao i u kojem iznosu te je li ta naknada isplaćivana na ruke. Odbijanje zahtjeva obrazloženo je time što se tužiteljica ne financira iz državnog proračuna, već na teret kreditnih institucija, pa nije riječ o javnim sredstvima.

11. Tuženik je poništio rješenje tužiteljice od 7. studenoga 2024. u dijelu kojem je odlučeno o bruto plaći direktorice tužiteljice u 2023. godini, diplomi te naknadi za prijevoz u 2023. godini te je zainteresiranoj osobi odobreno pravo na pristup preslikama obračuna plaće za direktoricu tužiteljice za razdoblje siječanj – prosinac 2023. godine, tako da se prekriju svi podaci osim podatka o imenu i prezimenu direktorice i bruto plaći za pojedini mjesec. Pored toga, zainteresiranoj osobi je djelomično odobreno pravo na pristup preslici diplome direktorice tužiteljice uz prekrivanje podataka o datumu i mjestu rođenja te je u tim dijelovima zahtjev za pristup informacijama odbijen. Odbačen je zahtjev u dijelu koji se odnosi na podatak o naknadi za prijevoz za direktoricu tužiteljice, a odbijen zahtjev u preostalom dijelu.

12. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon time što je poništio rješenje tužiteljice i djelomično, u manjem opsegu, odobrio zainteresiranoj osobi pravo na pristup informacijama, pri čemu je za svoju odluku dao valjane razloge, utemeljene na podacima spisa predmeta i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava. Tuženik je iznio jasnu i detaljnu analizu razloga kojima se rukovodio dopuštajući (djelomično) zainteresiranoj osobi pristup traženim informacijama, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud jer su utemeljeni na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava. Pored toga, valja napomenuti da je osnovanost stajališta tuženika izraženih u osporenom rješenju ovaj Sud potvrdio u više svojih presuda na koje se pozvao tuženik u odgovoru na tužbu.

13. U odnosu na prigovore tužiteljice koji se odnose na njezin pravni status i način financiranja, valja istaknuti da navedeni prigovori ne dovode u sumnju zaključak tuženika da je tužiteljica obveznica postupanja po ZPPI-u. Naime, člankom 5. točkom 2. ZPPI-a propisano je da su tijela javne vlasti u smislu toga Zakona, među ostalim, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska. Polazeći od navedenoga, a imajući na umu činjenicu da je Republika Hrvatska osnivač tužiteljice (članak 28. stavak 2. ZSOD-a), Sud prihvaća zaključak tuženika da je tužiteljica tijelo javne vlasti te je obveznik postupanja po ZPPI-u.

14. Osvrćući se na tužiteljičin navod da su tražene informacije poslovna tajna, valja reći da je člankom 19. stavkom 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, 108/96. i 79/07.) propisano 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.

15. Nadalje valja istaknuti da Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti („Narodne novine“, 30/18.) poslovnom tajnom smatra informacije koje ispunjavaju sve sljedeće zahtjeve: a) tajne su jer nisu, u svojoj ukupnosti ili u točnoj strukturi i sklopu svojih sastavnih dijelova, općenito poznate ili lako dostupne osobama iz krugova koji se obično bave predmetnom vrstom informacija b) imaju tržišnu (komercijalnu) vrijednost zbog toga što su tajne c) u odnosu na njih osoba koja te informacije zakonito kontrolira poduzela je u tim okolnostima razumne korake kako bi sačuvala njihovu tajnost (članak 3. stavak 1. točka 5.).

16. Sud prihvaća razloge tuženika koji opravdavaju zaključak da u odnosu na tražene podatke o bruto plaći direktorice tužiteljice, koja obnaša javnu dužnost te je obveznik postupanja po ZSSI-u, ne preteže potreba zaštite prava na ograničenje pristupa tim informacijama nad javnim interesom. Polazeći od činjenice da je prosječna plaća direktorice tužiteljice javno dostupna informacija na temelju ZSSI-a, valja zaključiti da takva informacija nije poslovna tajna, slijedom čega nema zapreke za omogućavanje zainteresiranoj osobi pristupa informacijama o mjesečnoj bruto plaći direktorice tužiteljice za 2023. godinu, pri čemu se svi ostali (osobni) podaci neće učiniti dostupnima.

17. Nisu osnovani tužiteljičini prigovori u vezi s omogućavanjem pristupa diplomi direktorice tužiteljice. Naime, tuženik je, nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa ocijenio da djelomičnim omogućavanjem pristupa diplomi direktorice tužiteljice, o čijem su zvanju i stručnoj spremi podaci javno dostupni (objavljeni u imovinskoj kartici), neće biti povrijeđena legitimna očekivanja direktorice tužiteljice. Pritom valja naglasiti da datum i mjesto rođenja direktorice tužiteljice neće biti dostupni podnositeljici zahtjeva.

18. S obzirom na ostale tužbene navode važno je istaknuti da je osporenim rješenjem tuženika omogućen pristup samo podacima u odnosu na direktoricu tužiteljice (plaće za 2023. i diploma), dok je u preostalom dijelu odbijena žalba zainteresirane osobe. Stoga nisu osnovani niti od utjecaja prigovori tužiteljice koji se odnose na osobne podatke njenih zaposlenika.

19. Ocijenivši da tužiteljičini prigovori nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporavanog rješenja te da ovaj Sud nije našao osnove za poništenje osporavanog

rješenja, valjalo je, na temelju članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 29. travnja 2025.

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