



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

Poslovni broj: UsII-248/21-4

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 mr. sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. o. k., Z., koju zastupa J. Š., predsjednik, protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 29. lipnja 2022.

p r e s u d i o j e

I. Tužbeni zahtjev tužitelja se uvažava.

II. Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/II-008-07/20-01/955, URBROJ: 401-01/06-21-5 od 17. lipnja 2021. godine.

III. Odbija se žalba I. B. izjavljena protiv rješenja Hrvatske odvjetničke komore, broj:5095/20 od 3. srpnja 2020. godine.

Obrazloženje

1. Rješenjem tužitelja, broj: 5095/20 od 3. srpnja 2020. godine odbijen je zahtjev za dopunu i/ili ispravak informacije I. B. od 26. ožujka 2020. u dijelu u kojem je od H. o. k. (dalje: H...) zatražio preslike svih računa koji su isplaćeni po odobrenju ili nalogu predsjednika Odvjetničkog zbora D., D. O. na ime reprezentacije i troškove godišnjih skupština i domjenaka u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2019. temeljem članka 23. stavka 5. točke 3. u vezi s člankom 24. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije.

2. Osporenim rješenjem tuženika poništeno je citirano rješenje tužitelja te je I. B. odobreno pravo na pristup informacijama pobliže navedenim u točki 2. izreke rješenja, dok su u točki 3. izreke rješenja navedene informacije kojima je pristup djelomično odobren na način da se na istima prikriju podaci o imenima i prezimenima i vlastoručnim potpisima fizičkih osoba zaposlenika trgovačkih društava, koja su izdala i fakturirala navedene račune, OIB-u i adresi obrtnika, u kojem dijelu je zahtjev odbijen. Točkom 4. izreke osporenog rješenja i rješenja o ispravku, KLASA: UP/II-008-07/20-01/955, URBROJ: 401-01/06-21-7 od 26. srpnja 2021. naloženo je tužitelju da postupi po točki 2. i 3. izreke rješenja u roku od osam dana od dana njegove pravomoćnosti.

3. U tužbi kojom osporava zakonitost pobijanog rješenja, tužitelj navodi u bitnom da je tuženik prekoračio svoje ovlasti, budući da je odobrio informacije koje zahtjevom, niti dopunom zahtjeva nisu tražene. Nadalje, ističe da je tuženik pogrešno utvrdio da prihodi tužitelja predstavljaju javna sredstva sukladno članku 16. stavku 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, budući da se temeljem odredbe članka 37. Zakona o odvjetništvu, tužitelj 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 odredbe članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Navodi da je riječ o podacima koji predstavljaju zaštićenu poslovnu tajnu, ne samo Komore, nego i trećih osoba koje s njoj surađuju, čija suradnja je Komori nužna za izvršavanje njenih zakonskih obveza, a koje su osobe imale razumno i legitimno očekivanje da će njihovi podaci biti zaštićeni. Također navodi da su podaci o financijskom poslovanju Komore i potrošnji njenih sredstava javno dostupni na web stranicama Komore te da je vidljiv i iznos za određenu svrhu, čime je osigurana transparentnost poslovanja. Smatra da tuženik u obrazloženju rješenja ne vidi razliku između sumarne dostave podataka o isplatama te dostave preslika obračuna putnih naloga s preslikama računa za smještaj, cestarinu i parkiranje, pregleda putnih troškova i pregleda putnih naloga. Tužitelj smatra da je razlika između dvije skupine informacija jasna, jer sumarna dostava podataka osigurava dostupnost informacije, a ne ugrožava prava fizičke osobe, poslovnu tajnu tužitelja i njegovih suradnika, niti osobne podatke njihovih radnika. Upravo dostava sumarnih informacija zajedno s već dostupnim informacijama objavljenima sukladno načelu proaktivne objave informacija, osigurava odgovarajuću ravnotežu suprotstavljenih interesa, a što je sukladno članku 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda i načelu smanjenja količine podataka iz članka 5. Opće uredbe o zaštiti podataka. Također tužitelj smatra da je tuženik pogrešno protumačio i primijenio odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka te da nije razmotrio je li pristup traženim informacijama nužan za ostvarenje legitimnog cilja, sukladno načelu minimalnog ograničavanja temeljnog prava, a pravo u koje se zadire jest zaštita osobnih podataka i privatnog života. Smatra da bi ekstenzivnim omogućavanjem pristupa informacijama koje predstavljaju zaštićene podatke bili ozbiljno povrijeđeni zaštićeni interesi fizičkih osoba, te poslovna i profesionalna tajna, pri čemu nad interesom zaštite prava fizičkih osoba ne prevladava javni interes za dostupnost informacije, niti je osporenim rješenjem postignuta nužna ravnoteža između sukobljenih prava i interesa jednakog ranga. Smatra da je javni interes na pristup informacijama ostvaren dostavom informacija koju je izvršio tužitelj, a da je osporenim rješenjem u nedovoljnoj mjeri osigurana zaštita prava i interesa D. O., kao fizičke osobe, prava radnika tužiteljevih poslovnih suradnika te zaštita poslovne i profesionalne tajne tužitelja i trećih osoba, njegovih suradnika, a pri čemu tuženik nije proveo test razmjernosti i javnog interesa. Slijedom navedenog, predlaže sudu da poništi osporeno rješenje, odbije žalbu I. B., podredno da predmet vrati Povjereniku na ponovni postupak.

4. Tuženik u odgovoru na tužbu u potpunosti ostaje kod svog rješenja iz razloga iscrpno navedenih u njegovom obrazloženju te predlaže dokaze iz spisa predmeta. Napominje kako je pri izradi pobijanog rješenja tuženika došlo do nenamjerne omaške u pisanju, koja je ispravljena rješenjem o ispravku rješenja, KLASA: UP/II-008-07/20-01/955, URBROJ: 401-01/06-21-7 od 26. srpnja 2021. godine. U odnosu na navode tužitelja o prekoračenju predmetnog zahtjeva od strane tuženika, ističe

kakko je upravo tužitelj informacije o kojima je odlučeno u izreci pobijanog rješenja dostavio tuženiku, kao i informacije koje su predmet žalbenog postupka, odnosno kao informacije koje su predmet zahtjeva za dopunu informacije I. B., pa su stoga navodi tužitelja u tom smislu u potpuno irelevantni. Također navodi da se u konkretnom slučaju ne mogu uzeti u obzir navodi tužitelja o tome da je o dijelu zahtjeva žalitelja odlučeno aktom od 1. srpnja 2020. godine, nakon kojeg nije podnesen zahtjev za dopunu informacije te rješenjem protiv kojeg nije uvažena žalba, obzirom da se u konkretnom slučaju ne radi o istom zahtjevu, premda isti može biti sadržajno sličan ili u dijelu čak i identičan. Tužitelj u prilogu tužbe nije dostavio zahtjev o kojem je odlučeno rješenjem od 2. srpnja 2020., kao niti dopis kojim su navodno istom tražitelju dostavljene informacije o putnim troškovima D. O., a navedeni akt i rješenje tužitelja nisu predmet ovog upravnog spora. U odnosu na navode tužitelja da je tuženik pobijanim rješenjem povrijedio zakonske odredbe vezane za poslovnu tajnu i zaštitu osobnih podataka, te nije razmotrio neki drugi jednako učinkovit način postizanja cilja pristupa informacijama, kojim se manje zadire u pravo na privatnost, na zaštitu osobnog života i zaštitu osobnih podataka, tuženik ističe da u postupku po žalbi odlučuje upravo u odnosu na informacije koje su mu dostavljene, kao i informacije koje su predmet postupka te nije ovlašten pronalaziti neke druge načine kojima bi se moglo konkretnom žalitelju omogućiti pristup informacijama, a na način koji bi odgovarao tužitelju. U pogledu navoda tužitelja vezanih za provođenje testa razmjernosti i javnog interesa ističe se da je tuženik prije donošenja odluke izvršio uvid u dostavljene informacije te isti proveo u žalbenom postupku, uzimajući u obzir odredbe svih relevantnih propisa, a što je detaljno navedeno i u obrazloženju pobijanog rješenja. U žalbenom postupku uzeto je u obzir da su se u predmetnom zahtjevu ponovno tražile preslike svih računa koji su isplaćeni, odnosno refundirani po odobrenju ili nalogu predsjednika Odvjetničkog zbora D., D. O., u određenu svrhu, a ne izvješća koja bi tužitelj izradio u svrhu traženja korisnika prava na pristup informacijama, a što niti ne predstavlja obvezu tijela javne vlasti sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama. U odnosu na navode tužitelja o tome kako je tuženik pogrešno zaključio kako se u konkretnom slučaju radi o javnim sredstvima te je pri tome imao u vidu odredbu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, ističe se kako se u pobijanom rješenju tuženik vodio i praksom naslovljenog suda iz područja prava na pristup informacijama, koja se odnosi na strukovne organizacije, a koja je i citirana u obrazloženju pobijanog rješenja te se ponovo ističu odluke, poslovni broj: UsII-2/16-8 od 16. travnja 2016. te poslovni broj: UsII-95/20-5 od 7. srpnja 2020. godine. Slijedom navedenog, tuženik smatra da osporeno rješenje sadrži jasne i valjane razloge u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku te predlaže sudu da odbije tužbu i potvrdi pobijano rješenje tuženika.

5. Tužbeni zahtjev je osnovan.

6. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu sud nije vezan razlozima tužbe, ovaj Sud je utvrdio da se osporeno rješenje ne može ocijeniti zakonitim.

7. Naime, kako to proizlazi iz spisa predmeta dostavljenog sudu uz odgovor na tužbu, I. B. je zahtjevom od 28. veljače 2020. godine zatražio od tužitelja podatke, odnosno preslike ili scan dokumenta s detaljnim financijskim ili blagajničkim izvješćima o prihodima i rashodima Odvjetničkog zbora u D. za razdoblje 2014. do 2019. godine te preslike ili scan ugovora i računa za ručkove, večere i domjenke te

za troškove reprezentacije i prijevoza te račune za druge troškove godišnjih skupština OZ D. i božićnih i novogodišnjih druženja u organizaciji OZ D. Tužitelj je podnositelju zahtjeva I. B. dostavio neke podatke u obliku izvještaja, pa je podnositelj nezadovoljan navedenim podnio zahtjev za dopunu ili ispravak informacije, tražeći pored ostaloga, i preslike (scan) svih računa koji su isplaćeni, odnosno refundirani po odobrenju ili nalogu predsjednika Odvjetničkog zbora D., D. O., na ime reprezentacije te troškova godišnjih skupština i domjenaka koje je H. o. k. isplatila i li refundirala po odobrenju ili nalogu predsjednika Odvjetničkog zbora D., D. O. za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2019. godine, a koji je zahtjev rješenjem tužitelja odbijen, pozivom na odredbu članka 23. stavka 5. točke 3. u vezi s člankom 24. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije, a koje rješenje je tuženik poništio osporenim rješenjem.

8. Prema odredbi članka 23. stavka 5. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15.) tijelo javne vlasti rješenjem će odbiti zahtjev, ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz članka 24. ovog Zakona.

9. Tuženik je u žalbenom postupku ocijenio da nije moguće prihvatiti argumentaciju tužitelja iz osporenog prvostupanjskog rješenja o poslovnoj tajni, pa da iz navedenog razloga nema osnove za dopunu ili ispravak danih informacija. Naime, razlog odbijanja zbog toga što nema osnove za dopunu ili ispravak informacije mogao bi se primijeniti u slučaju kada je tijelo javne vlasti korisniku po ranijem zahtjevu već dostavilo sve zatražene informacije, pa je stoga njegov zahtjev neosnovan, a o čemu se ne radi u konkretnom slučaju, budući da je iz spisa predmeta utvrđeno da prvostupanjsko tijelo niti po prvom zahtjevu žalitelja nije dostavilo postojeće informacije u obliku u kojem to propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama, nego je iz postojećih informacija izradilo opisno izvješće u kojima su prikazani prihodi i rashodi po godinama te ukupni iznosi potrošeni na putovanja, reprezentacije i razna događanja po godinama, a u osporenom rješenju je kao razlog nedostavljanja svih traženih informacija navedena poslovna tajna i zaštita osobnih podataka, premda nije odlučeno u meritumu i nije provoden test razmjernosti i javnog interesa.

10. Tuženik je u dokaznom postupku uzeo uvid u dokumentaciju u spisu predmeta te je zaključio da je H. o. k. tijelo javne vlasti u smislu članka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer se radi o pravnoj osobi s javnim ovlastima, osnovanoj na temelju Zakona o odvjetništvu, koja se financira iz javnih sredstva (članarina i upisnina). Pri tome se tuženik pozvao i na pravna stajališta ovog Suda izražena u presudama, poslovni broj: UsII-2/16-8 od 16. travnja 2016. i UsII-95/20-5 od 7. srpnja 2020. godine.

11. Člankom 37. stavkom 1. Zakona o odvjetništvu ("Narodne novine", 9/94. – 18/11.) je propisano da se odvjetnici obvezatno udružuju u Komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju sa svojstvom pravne osobe. Stavkom 2. navedenog članka Zakona propisano je da Komora predstavlja odvjetništvo Republike Hrvatske kao cjelinu. Člankom 41. stavkom 1. Zakona o odvjetništvu je propisano da skupština Komore donosi statut. Člankom 159. Statuta Hrvatske odvjetničke komore ("Narodne novine", 115/13. – 67/19.) propisano je da se financijsko poslovanje Komore obavlja na osnovi godišnjeg proračuna prihoda i rashoda koji odobrava skupština. Člankom 160. stavkom 1. citiranog Statuta je propisano da su proračunski prihodi Komore: 1. upisnina odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, 2. članarina odvjetnika i odvjetničkih

vježbenika i 3. ostali prihodi i davanja. Prema stavku 2. istoga članka Statuta propisano je da uz proračunske prihode postoje i izvanredni prihodi Komore, i to novčane disciplinske kazne i različiti izvanredni prihodi.

12. Slijedom navedenog tuženik je zaključio da je H. o. k. nedvojbeno pravna osoba s javnim ovlastima osnovana temeljem Zakona o odvjetništvu i financirana iz javnih sredstava (članarina i upisnina) te da je iz sadržaja informacija koje su predmet postupka razvidno da se iste odnose na raspolaganje sredstvima tijela javne vlasti odnosno da je u pogledu navedenih informacija primjenjiva odredba članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama pa je poništio prvostupanjsko rješenje H. o. k. kao nezakonito.

13. Navedeno stajalište ovaj sud ne prihvaća.

14. Naime, tuženik neosnovano zaključuje da bi prihodi od članarina i upisnina propisana odredbom članka 45. Zakona o odvjetništvu predstavljala javna sredstva. Okolnost da je članstvo kod tužitelja obvezno te okolnost što članovi plaćaju članarinu, ne predstavlja okolnost temeljem koje bi se ovako prikupljena sredstva imala smatrati javnim sredstvima. Radi se o sredstvima kojima se tužitelj financira kao samostalna i neovisna organizacija koja ima svojstvo pravne osobe.

15. Tuženik se u konkretnoj stvari pogrešno poziva na definiciju tijela javne vlasti iz odredbe članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI, prema kojoj su tijela javne vlasti, pored ostalog, pravne osobe koje se temeljem posebnih propisa financiraju pretežito ili u cjelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.). Upisnine i članarine nisu javna sredstva u smislu odredbe članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI. Radi toga tuženik nije imao osnova za primjenu odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI.

16. Budući da se tražene informacije odnose na podatke koji su aktom tužitelja određeni poslovnom tajnom i koje sadrže informacije zaštićene zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, osnovano je tužitelj zaključio da je riječ o informacijama kod kojih je nužno provesti test razmjernosti i javnog interesa.

17. Imajući u vidu navedeno, prema ocjeni ovog Suda, osporeno rješenje tuženika temelji se na pogrešnom pravnom pristupu zbog čega je usvojen tužbeni zahtjev i potvrđeno rješenje tužitelja od 3. srpnja 2020.

18. Trebalo je stoga temeljem članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. , 29/17. i 110/21.) odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 29. lipnja 2022.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Mirjana Juričić