

KLASA: 001-01/19-01/63
URBROJ: 696-1-1-21-42
Zagreb, 10. ožujka 2021.

Hrvatska komora medicinskih sestara po Službeniku za informiranje, temeljem članka 13. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj: 25/13, 85/15), povodom zahtjeva Domagoja Švegara, ..., radi ostvarivanja prava na pristup informacijama, sukladno rješenju Povjerenika za informiranje: KLASA: UP/II-008-07/20-01/504, URBROJ: 401-01/10-21-3 od 13. siječnja 2021. godine, donosi

RJEŠENJE

Odbija se zahtjev Domagoja Švegara iz ... radi ostvarivanja prava na pristup informacijama

Obrazloženje

Domagoj Švegar iz ... (dalje u tekstu: Podnositelj) podnio je zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražio: 1. dostavu popisa 10 osoba (uključujući i fizičke i pravne) kojima je tijekom 2018. godine Hrvatska komora medicinskih sestara (dalje u tekstu: HKMS) u kumulativu isplatila najveći novčani iznos pri čemu je za navedenih 10 osoba zatražio posebno specificiranje datuma s iznosima i opisom/ svrhom uplata; 2. popis primatelja kao i iznos donacije koje su u 2018. godini isplaćene (ukupan iznos 1.449.000,00 kuna) uz navođenje inicijala svake osobe (imena, prezimena) i prvog slova mjesta prebivališta; 3. popis svih fizičkih i pravnih osoba kojima su isplaćena sredstva za rashodovnu stavku „Intelektualne i osobne usluge“ u 2018. godini s time da je za svaku transakciju zatražio navođenje imena/ naziva primatelja, datum i opis/ svrhu plaćanja, uz alternativnu mogućnost dostavljanja konto kartica.

Rješavajući o zahtjevu podnositelja ovo tijelo je donijelo očitovanje KLASA: 001-01/19-01/63, URBROJ: 696-1-1-19-08 od 12. rujna 2019. godine kojim je citiran članak 18. stavak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj: 25/13, 85/15; dalje u tekstu: Zakon ili ZPPI), jer definira što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama. Obzirom na podatke zatražene pod 1. navedeno je kako se ne vodi evidencija kumulativnih isplata pojedinim fizičkim i pravnim osobama već kako se isplata vrši temeljem pojedinih računa i ugovora izdanih za točno obavljenu uslugu pa bi udovoljavanje podnesenom upitu tražilo izradu analiza i stvaranje nove informacije. Vezanu uz upit pod broj 2. pojašnjeno je kako je iznos od 5.000,00 kuna isplaćen kao donacija primatelju Zadarsko bijelo srce u svrhu obilježavanja Svjetskog dana sestrinstva; iznos od 10.000,00 kuna isplaćen je Općoj županijskog bolnici Vukovar kao potpora u organizaciji XIV Znanstveno- stručnog simpozija „Ratna bolnica Vukovar 1991.- dr.Juraj Njavro“, dok je najveći iznos donacije od 1.434.000,00 isplaćen kao donacija na ime „Zaklade medicinskih sestara HKMS“ i to fizičkim osobama, odnosno medicinskim sestrama/ medicinskim tehničarima (članovima Komore) koji su podnijeli zamolbe sukladno odredbama Pravilnika o mjerilima i postupku za dodjelu pomoći i potpora iz sredstava Zaklade, a sve radi troškova školovanja, pomoći zbog nastupanja teškog bolesnog stanja ili smrtnog slučaja. Dodatno je navedeno kako je u 2019. godini HKMS preuzela isplatu novčane pomoći svojim članovima te se istima novčana pomoć

i dalje isplaćuje temeljem Pravilnika o mjerilima i postupku za dodjelu novčane pomoći, a koji Pravilnici su javno objavljeni i svima dostupni na web stranici ovog tijela <http://www.hkms.hr/dokumenti-i-propisi>. Dodatno je podnositelju navedeno kako traži informacije koje ovo tijelo ne posjeduje, jer bi pribavljanje istih predstavljalo uvid u sve spise Zaklade (arhiva tijela) te izradu posebnih analiza/ tablica i anonimizaciju. Obzirom na podatke zatražene pod toč. 3. podnositelju je navedeno kako ovo tijelo ne posjeduje traženu informaciju, odnosno kako nije riječ o gotovoj i postojećoj informaciji koja postoji u materijaliziranom obliku. Slijedom navedenog podnositelj je, sukladno članku 23. stavak 1. toč. 6. Zakona, upućen kako se može obratiti Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, kao službenom tijelu koji vodi javno objavljen Registrar neprofitnih organizacija i izvještaje o svim prihodima i rashodima te su sve transakcije koje je izvršilo ovo tijelo, a predmet su traženja, uredno prijavljene Ministarstvu. Naime, članak 33. Zakona o finansijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija („*Narodne novine*“ broj 121/14), propisuje da je Registrar neprofitnih organizacija središnji izvor podataka o neprofitnoj organizaciji potrebnih za utvrđivanje i praćenje obveze sastavljanja i podnošenja finansijskih izvještaja, utvrđivanja finansijskog položaja i poslovanja te namjenskog korištenja sredstva proračuna. Predmetni Registrar vodi Ministarstvo financija i to u elektroničkom obliku te je svima dostupan na mrežnim stranicama Ministarstva financija: <https://banovac.mfin.hr/rnoprt>.

Podnositelj je očito nezadovoljan zaprimljenim odgovorom, i to iako o njegovom zahtjevu nije uopće doneseno rješenje, neposredno Povjereniku za informiranje (dalje u tekstu: Povjerenik) uputio žalbu, protivno članku 24. stavak 1. Zakona kao i protivno članku 105., 108., 110. stvaka 1., članka 114. i 115. Zakona o općem upravnom postupku („*Narodne novine*“ broj 47/09), obzirom da se prethodno ovom tijelu nije obratio sa zahtjevom za nadopunom ili ispravkom dobivene informacije pa je spomenuto žalbu trebalo odbaciti (postupanje je protivno i ustaljenoj sudskoj praksi: presudama Visokog upravnog suda RH posl. broj: UsII-205/18 od 11. srpnja 2018. godine, posl. broj: UsII-163/16 od 23. veljače 2017. godine kao i posl. broj: UsII-65/16 od 18. kolovoza 2016. godine). Žalbom je zatražio da Povjerenik naloži ovom tijelu dostavu podataka pod točkama 1. i 3. upita ili popis svih isplata koje je Komora izvršila tijekom 2018. godine kako bi osobno izradio analizu. U prilogu žalbe dostavio je izlist „Analitike uplata po kontu“ trgovačkog društva Inkasator d.o.o. iz Karlovca. Za predmetno trgovačko društvo su u sudskom registru kao osnivači upisani Vodovod i kanalizacija, Čistoća i Grad Karlovac- dakle riječ je o tijelu javne vlasti koje se financira iz proračuna lokalne i regionalne (područne) samouprave (javnih sredstava) slijedom čega je jasno kako se ne može uspoređivati sa radom i načinom financiranja ovog tijela. Povjerenik je temeljem zaprimljene žalbe rješenjem KLASA: UP/II-008-07/19-01/748, URBROJ: 401-01/11-19-1 od 06. studenog 2019. godine, naložio ovom tijelu da u roku od osam dana od zaprimanja rješenja (što je protivno članku 26. Zakona o upravnim sporovima kojim su navedeni uvjeti odgodnog učinka tužbe) riješi točku 1. i 3. zahtjeva s time da je naglasio kako ne prejudicira ishod postupka. Rješenjem je Povjerenik dodatno naveo kako obavijest, kojom je podnositelj upućen da se upit ne može smatrati zahtjevom za pristup informacijama i da se obrati nadležnom Ministarstvu financija, Poreznoj upravi, ne sadrži sve propisane elemente sadržane odredbom članka 23. stavak 1., toč. 6. Zakona. Opisano je isključivo stav Povjerenika, a koje nije u skladu sa stajalištem pravne teorije o sadržaju obavijesti niti Zakon propisuje sastavne elemente obavijesti obzirom da je spomenutom odredbom Zakona propisano jedino kako tijelo javne vlasti ne donosi rješenje kada obavještava korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ovoga Zakona, pri čemu je „dužno uputiti korisnika na način ostvarivanja njegova traženja“. Niti je citiranom niti bilo kojom drugom odredbom Zakona specificirano koji su to „svi propisani elementi“, a koje obavijest/ očitovanje ovog tijela, prema osobnom stajalištu samog

Povjerenika, nije imalo. Podnositelj nije niti pokušao ishoditi podatke od strane Ministarstva finansija, Porezne uprave na koje je upućen pa je dodatno neshvatljiva opisana uputa drugostupanjskog tijela.

Slijedom navedenog ovo tijelo je dana 24. ožujka 2020. godine, donijelo rješenje KLASA: 001-01/19-01/63, URBROJ: 696-1-1-20-29, kojim je zahtjev podnositelja odbijen iz razloga što dostava podataka koje isti traži znači da HKMS ima obvezu izraditi analizu svih isplate učinjenih tijekom 2018. godine, izraditi njihov zbroj za svaku pojedinu osobu (fizičku ili pravnu), te po izradi spomenute analize, istu dostaviti podnositelju zahtjeva; a uz navedeno podaci zatraženi točkom 3. su općenite naravi te nije zahtjev specificiran niti u pogledu posebne kategorije usluga za koju se traži dostavu podataka, niti u pogledu primjerice isplata koji premašuju određeni iznos. Obzirom da Zakon u članku 18. stavku 3. određuje kako zahtjev između ostalog mora sadržavati podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije ovo tijelo je rješenje donijelo, jer je predmetni zahtjev podnositelja neodređen i preširoko postavljen te ne ispunjava zakonske uvjete. Dodatno je rješenjem navedeno kako Podnositelj očito zlorabi pravo na pristup informacijama te ne postupa u skladu sa člankom 9a Zakona (uređuje kako se odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe) obzirom na objektivni element zloporabe (radi neodređenosti i neselektivnosti zahtjeva, dominacije neodređene zamjenice „sve isplate“, „sve fizičke i pravne osobe“ i to za razdoblje od godine dana), a što je u skladu sa shvaćanjem Visokog upravnog suda RH izraženom presudom UsII-125/18 od 07. lipnja 2018. godine. Povodom žalbe podnositelja, izjavljenog protiv gore opisanog rješenja od 24. ožujka 2020. godine, Povjerenik je rješenjem KLASA: UP/II-008-07/20-01/504, URBROJ: 401-01/10-21-3 od 13. siječnja 2021. godine, ponишto prvostupanjsko rješenje i predmet vratio ovom tijelu na ponovni postupak kako bi prvostupanjsko tijelo utvrdilo sve činjenice koje su važne za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja te ih prikazalo u spisima predmeta i potkrijepilo odgovarajućim dokazima, a na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja riješilo ovu upravnu stvar. Povjerenik je u obrazloženju naveo kako se u slučaju informacija o raspolaganju javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama sukladno presudama Visokog upravnog suda RH broj: UsII-167/19 od 16. svibnja 2019. godine; broj: UsII-170/19 od 20. ožujka 2019. godine, UsII-191/19 od 12. rujna 2019. godine; UsII-298/20 od 23. rujna 2020. godine.

Zahtjev podnositelja nije osnovan.

U odnosu na uputu Povjerenika, istaknuto u gore opisanom rješenju, a kojim su navedene presude Visokog upravnog suda RH (UsII-167/19, UsII-170/19, UsII-191/19 ovo tijelo ističe kako se sve spomenute presude odnose na rad Hrvatske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: HBOR), dok je spomenutom presudom UsII-298/20 Visoki upravni sud rješavao o zahtjevu za pristup informacijama vezanim uz trošenje proračunskih sredstava jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, točnije Grada Zagreba). Istima je navedeno: „...HBOR raspolaže javnim sredstvima što proizlazi iz odredbe članka 5. stavak 2. Zakona o HBOR-u prema kojoj temeljni kapital HBOR-a uplaćuje Republika Hrvatska iz Državnog proračuna, a prema odredbi članka 8. stavak 2. istog Zakona, Republika Hrvatska jamči za obveze HBOR-a bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Ovaj sud je u presudi poslovni broj: UsII-460/18 od 30. siječnja 2019. godine, a na koju presudu upućuje i tužitelj u tužbi, već izrazio stajalište da sredstva državnog proračuna spadaju u javna sredstva te je kontrola korištenja sredstava iz Državnog proračuna u interesu svih građana, a tužitelj, kao i svaka druga osoba, ima pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava, koja bi radi transparentnosti tijela javne vlasti trebala biti dostupna i to sukladno odredbi članka 16., stavak 3. ZPPI-a bez provođenja testa

razmjernosti javnog interesa, radi čega se ovdje ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava tužitelja na pristup informacijama...“

Ovo tijelo napominje kako je identičan stav zauzeo i Vrhovni sud RH koji je u većem broju presuda naveo kako **sredstva iz Državnog proračuna Republike Hrvatske spadaju u javna sredstva** i na ista se, u svakom slučaju, primjenjuje odredba čl. 16. st. 3. ZPPI. Tako je npr. presudom broj: U-zpz 11/2018-7 od 06. veljače 2019. godine navedeno „...U ovom predmetu sporno je bilo je li informacije koje su zatražene od strane HBOR-a predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima i predstavljaju li neke od njih klasificirani podatak. Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava uređuje se transparentnost finansijskih odnosa između tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i javnih poduzetnika, odnosno poduzetnika s posebnim ovlastima. HBOR je kao razvojna izvozna banka u sto postotnom vlasništvu Republike Hrvatske osnovan sa svrhom kreditiranja obnove i razvijanja Hrvatskog gospodarstva, čiji su položaj, poslovi, vlasništvo, ovlaštenja i ustroj kao posebne finansijske institucije uređeni Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ("Narodne novine", broj 138/06 i 25/13). Među ostalim, tim Zakonom je propisano da temeljni kapital tužitelja uplaćuje Republika Hrvatska iz Državnog proračuna i da Republika Hrvatska jamči za obveze tužitelja bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv, te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Nadalje, propisano je da djelatnosti i poslovi iz čl. 10. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak HBOR obavlja sukladno propisima o državnim potporama, a u čl. 7. Zakona o državnim potporama ("Narodne novine", broj 47/14) propisano je da Vlada Republike Hrvatske oblikuje politiku državnih potpora Republike Hrvatske određujući njome prioritetne ciljeve i svrhu učinkovitog korištenja sredstava Državnog proračuna Republike Hrvatske. Stoga, po ocjeni ovoga suda, sredstva iz Državnog proračuna Republike Hrvatske spadaju u javna sredstva i na ista se u svakom slučaju primjenjuju odredbe čl. 16. st. 3. ZPPI...“

Dakle, **ustaljenom sudskom praksom Visoki upravni sud RH** kao i **Vrhovni sud RH** zauzeli su stajalište da sredstva iz Državnog proračuna kao i proračunska sredstava jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, spadaju u javna sredstva, a što je potkrijepljeno zakonskim odredbama. Drugostupanjskim rješenjem Povjerenik je ponovio stav Sudova kako se ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama u slučaju informacija o raspolaganju javnim sredstvima te je potpuno neosnovano predmetni stav vezao i uz rad ovog tijela. Naime, iz državnog proračuna RH osiguravaju se isključivo i jedino sredstva za provedbu stručnih nadzora nad radom medicinskih sestara, sve sukladno članku 26. stavak 1. toč. 3., Zakona o sestrinstvu („*Narodne novine*“ broj 121/03, 117/08, 57/11), što je u 2018. godini iznosilo =50.131,67 kn. Predmetni iznos je isplaćen u cijelosti provoditeljima stručnog nadzora po specificiranim troškovima, a o čemu se podnosi izvještaj Ministarstvu zdravstva RH, sukladno članku 6. stavak 1., povezano sa člankom 2. stavak 1. Zakona o finansijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija. Stoga je jasno kako se sredstva za sve ostale poslove ovog tijela (navedeni člancima 26. i 27. Zakona o sestrinstvu) ne financiraju iz državnog proračuna niti iz proračuna jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave slijedom čega se ne mogu smatrati javnim sredstvima na način određenim citiranim presudama.

Dodatno, Zakonom o proračunu (Narodne novine, broj 87/08, 136/12 i 15/15) se uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i dugovima, upravljanje javnim dugom, zaduživanje i jamstvo države te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski odnosi u javnom sektoru, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama. Odredbe tog Zakona odnose se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunske korisnike državnog proračuna i proračunske korisnike proračuna jedinica lokalne

i područne (regionalne) samouprave. Člankom 3. su određena značenja pojedinih pojmoveva pa je tako navedeno: (toč 21.) javni sektor su državni proračun, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Temeljem navedenog Zakona Ministarstvo finansija vodi i javno objavljuje Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Tako se na poveznici: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar/178> nalaze popisi: 1. proračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (329 tijela); 2. proračunskih korisnika državnog proračuna (608 tijela); 3. izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (12 tijela); 4. izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (20 tijela). Na niti jednom od spomenutih popisa se ne nalazi ovo tijelo.

Nadalje, Povjerenik u obrazloženju drugostupanjskog rješenja navodi kako je u ovom postupku žalitelj podnio zahtjev za pristup informacijama Hrvatskoj komori dentalne medicine. Ovo tijelo je Hrvatska komora medicinskih sestara, različiti Zakoni uređuju sadržaj i način djelovanja, standard obrazovanja, uvjete za obavljanje djelatnosti, dužnosti i kompetencije članova...itd. te je riječ o različitim pravnim osobama sa različitim funkcijama, ovlastima i poslovima koje obavljaju. Dodatno, Povjerenik svoje stajalište, temeljem koje je donesena drugostupanska odluka, vezuje uz obrazloženje presude Visokog upravnog suda RH UsII-2/16 od 13. svibnja 2016. godine (dostupnost podataka o plaći predsjednika Komore fizioterapeuta), gdje je izneseno stajalište koje nije u skladu sa nizom presuda Visokog upravnog suda RH i Vrhovnog suda RH, odnosno citiranim stavovima Sudova te zauzeto stajalište izneseno predmetnom presudom nije potkrijepljeno odredbom niti jednog propisa. Naime, u navedenoj presudi je Visoki upravni sud naveo da „...iznos brutu plaće zaposlenika u tijelima javne vlasti predstavlja podatak o raspolaaganju javnim sredstvima...“ te kako je dostupan javnosti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Važno je istaknuti kako je interni, neobvezujući popis tijela javne vlasti, a koji je izradio Povjerenik, temeljem vlastite procjene, svima dostupan, jer je objavljen na web stranicama Povjerenika (i to na poveznici: <https://tjv.pristupinfo.hr/?sort=1&page=291>) te je lako utvrditi kako popis sadrži čak 5.817 tijela javne vlasti, kako je kroz izbornik vidljivo da je riječ o tijelima različitih pravnih statusa (državnim tijelima; tijelima državne uprave; jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave); sudovima i pravosuđnim tijelima; Agencijama; ustanovama; trgovačkim društvima; udrušama; pravnim osobama s javnim ovlastima kao i ostalim pravnim osobama...), kako je riječ o tijelima koja imaju različite osnivače (osim Republike Hrvatske i lokalne ili područne (regionalne) samouprave to su i različite fizičke i pravne osobe), koje obavljaju različite djelatnosti; kako različita tijela nad istima provode nadzor i koja imaju različite izvore financiranja za rad pa se ne mogu automatski smatrati javnim sredstvima posebno kada sredstva nisu isplaćena iz Državnog proračuna ili iz proračuna lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Dakle različiti propisi reguliraju način rada, ovlasti, djelokrug, nadzor, sredstva... spomenutih tijela. Stoga je dodatno neprihvatljiv stav, a koji je protivan propisima i praksi Ustavnog suda RH, Visokog upravnog i Vrhovnog suda RH da se plaće svih zaposlenika tijela javne vlasti (stotine tisuća ljudi) imaju smatrati javnim sredstvima i trebaju biti dostupni javnosti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Ovakvo stajalište (da su plaće svih zaposlenika automatski dostupne javnosti) protivno je Zakonu o zaštiti osobnih podataka (bio na snazi u trenutku donošenja sporne presude) kao i članku 29. stavak 1. Zakona o radu kojim je navedeno: „Osobni podaci radnika smiju se prikupljati, obradivati, koristiti i dostavljati trećim osobama samo ako je to određeno ovim ili drugim zakonom ili ako je to potrebno radi ostvarivanja prava i obveza iz radnog odnosa, odnosno u vezi s radnim odnosom“. Nadalje, stajalište nije u skladu s člankom 2. Zakona o plaćama u javnim službama („Narodne novine“ broj: 27/01, 39/09) koji propisuje kako su javne službe: javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u

državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Zakon o sustavu državne uprave („*Narodne novine*“ broj 66/19) člankom 9. stavak 1. navodi kako se isključivo za rad tijela državne uprave osiguravaju sredstva iz državnog proračuna (*istи Zakon u članku 4. pojašnjava kako su „tijela državne uprave“ samo: ministarstva i državne upravne organizacije*), a stavkom 2. članak 9. propisano je kako se sredstva za obavljanje povjerenih poslova državne uprave osiguravaju u državnom proračunu, ukoliko zakonom nije drugče propisano (*upravo članak 32. stavak 2. Zakona o sestrinstvu propisuje kako se iz Državnog proračuna osiguravaju sredstva isključivo i samo za provedbu stručnih nadzora nad radom medicinskih sestara*); dok je člankom 60. istog Zakona navedeno:“(1) Sredstva za rad tijela državne uprave utvrđuju se državnim proračunom. (2) Tijela državne uprave dužna su sredstvima osiguranim u državnom proračunu upravljati u skladu s odredbama propisa iz područja proračuna i drugih posebnih propisa kojima se uređuju proračunski procesi.“

Nadalje, člankom 52. Temeljnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama izričito je navedeno kako u javnim službama nema tajnosti plaća, ali je također navedeno kako se javnost plaća osigurava dostupnošću podataka o plaćama svih zaposlenika ustanove neposrednim uvidom sindikalnog povjerenika koji ima pravo najmanje jednom mjesечно na temeljiti i neometani uvid u isplatu plaća s pravom na uvid u uplatu poreza i doprinosa za svakog zaposlenika. Dodatno je stavkom 4. istog članka navedeno kako struktura odbitaka, odnosno ustegnuća iz plaće zaposlenika ne može biti predmet javne objave te je dužnost sindikalnog povjerenika čuvati tajnost tih podataka. Člankom 146. stavak 1. Kaznenog zakona („*Narodne novine*“ broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18) propisano je: „Tko protivno uvjetima određenima u zakonu prikuplja, obrađuje ili koristi osobne podatke fizičkih osoba, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine“; dok je stavkom 4. istog Zakona navedeno kako će se, u slučaju ako kazneno djelo iz stavka 1. do 3. počini službena osoba u obavljanju službe ili odgovorna osoba u obavljanju javne ovlasti, kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Dodatno je važno istaknuti kako je stajalište Visokog upravnog suda, izraženo u presudi UsII-2/16, na koju se poziva Povjerenik, protivno i presudi istog suda Us-757/2011, a koja je potvrđena Odlukom Ustavnog suda RH posl. broj: U-III-3570/2011 od 10. prosinca 2015. Godine. Ustavni sud je prilikom odlučivanja posebno razmatrao kako je riječ o tijelu s javnim ovlastima čiji je rad javan, kako je jedan od osnivača tijela Ministarstvo zdravstva, kako se sredstva za provedbu stručnog nadzora nad radom medicinskih sestara izdvajaju iz Državnog proračuna te kako je zatražen podatak o plaći na određenom radnom mjestu- predsjednika komore, tajnika komore i ostalih zaposlenika komore. U temeljnim odredbama samog Ustava RH je navedeno kako su poštivanje prava čovjeka i vladavina prava jedne od najviših vrednota ustavnog poretka i temelji za tumačenje Ustava. Ustav svima jamči štovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti te svakome jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Ustavom je izričito propisano kako se bez privole ispitanika, osobni podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom; kako se Zakonom uređuje zaštita podataka te kako je zabranjena uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovoga prikupljanja (članak 37).

Nadalje, ovo tijelo ističe kako je Visoki upravni sud RH u presudi Usž-1499/15 od 01. listopada 2015. godine zauzeo stajalište kako potraživanja članarine i doprinosa Hrvatske gospodarske komore imaju karakter javnih davanja, a ne javnih sredstava, a na koje se na odgovarajući način primjenjuju odredbe Općeg poreznog zakona. Identično stajalište zauzeo je i Ustavni sud RH Rješenjem broj: U-I-206/2009 od 11. srpnja 2017. godine kojim je navedeno: „.... *Ustavni sud smatra da članarina koju plaćaju obvezatni članovi, a koja predstavlja jedan oblik prihoda turističkih zajednica, nije porez. Riječ je o javnom davanju*

koje imaju posebnu, zakonom propisanu svrhu i koristi se za redovito funkcioniranje turističkih zajednica, a čiji su glavni korisnici sami članovi, za razliku od poreza koji se koriste za zadovoljenje potreba svih građana. Slijedom navedenog, osporene odredbe ZTZ-a ne ulaze ni u domaćaj članka 51. stavka 1. Ustava (opće obveze sudjelovanja u podmirenju javnih troškova)…“ Slijedom navedenog ovo tijelo ističe kako Opći porezni Zakon („Narodne novine“ broj 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20) u članku 2. propisuje da su javna davanja porezi i druga javna davanja. Dodatno je specificirano kako su porezi novčana davanja i prihod proračuna koji se koristi za podmirivanje proračunom utvrđenih javnih izdataka te da se porezima ne smatraju povremena davanja. Drugim javnim davanjima smatraju se trošarine, carine, pristojbe, doprinosi, naknade za koncesije, novčane kazne za porezne prekršaje i sva davanja čije je utvrđivanje i/ili naplata i/ili nadzor prema posebnim propisima u nadležnosti poreznog tijela. Carine su novčano davanje koje se plaća pri uvozu i izvozu; pristojbe su novčana davanja koja se plaćaju za određenu činidbu ili za korištenje određenoga javnog dobra; doprinosi su novčana davanja koja se plaćaju za korištenje određenih usluga ili ostvarivanja prava, a naknada za koncesiju jest javno davanje sukladno zakonu kojim se uređuju koncesije. Navedeno je važno iz razloga što Ministarstvo financija RH vodi Registar neporeznih davanja, a koji je svima dostupan, jer je javno objavljen na poveznici:https://mfin.gov.hr/UserDocs/Images/dokumenti/statistika_i_izvjesca/Registar_neporeznih_davanja/RegNepDav.pdf Istim je vidljivo kako su pod nadležnostima Ministarstva gospodarstva kao nameti navedene članarine Hrvatskoj gospodarskoj komori (kao obveznik (platitelj) pravne osobe- poduzetnici), a članarine turističkim zajednicama kao nameti u nadležnosti Ministarstva turizma (kao obveznik (platitelj) pravne i fizičke osobe koje obavljaju ugostiteljsku, turističku i s njima povezane djelatnosti). Nadzor nad zakonitošću rada ovog tijela u obavljanju javnih ovlasti, sukladno članku 30. Zakona o sestrinstvu, obavlja Ministarstvo nadležno za zdravstvo te je predmetnim Registrum neporeznih davanja vidljivo da je u nadležnosti Ministarstva zdravstva 35 nameta, u koje ne spadaju članarine Komorama u zdravstvu (propisane člankom 239. Zakona o zdravstvenoj zaštiti). Stoga je iz citiranih Zakonskih odredbi i ustaljene sudske prakse jasno kako se članarine Komora u zdravstvu ne smatraju javnim sredstvima, a kako pogrešno tumači Povjerenik. Naime, izvor prava uz propise može biti isključivo ustaljena praksa (Ustavnog suda RH, Visokog upravnog sud RH kao i Vrhovnog suda RH- čija je osnovna zadaća osiguravati jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni), koji su zauzeli shvaćanje da se javnim sredstvima smatraju sredstva isplaćena iz Državnog proračuna Republike Hrvatske ili proračuna lokalne ili područne (regionalne) samouprave (a koje presude u manjem broju navodi i sam Povjerenik drugostupanjskim rješenjem). Dakle, sudska praksu ne predstavlja izolirano stajalište izraženo jednom presudom niti stajalište koje nije utemeljeno na odredbama odgovarajućih propisa. Dodatno valja naglasiti kako je presuda Visokog upravnog suda RH UsII-2/16 od 13. svibnja 2016. godine, donesena prije stupanja na snagu Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka kojim se osigurava provedba Uredbe (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. Istom je propisano kako je zaštita pojedinaca s obzirom na obradu osobnih podataka temeljno pravo te kako bi načela i pravila o zaštiti pojedinaca, u vezi s obradom njihovih osobnih podataka, trebala poštovati njihova temeljna prava i slobode, a posebno njihovo pravo na zaštitu osobnih podataka. Predmetnom Uredbom poštuju se sva temeljna prava i uvažavaju slobode i načela priznata Poveljom koja su sadržana u Ugovorima, uključujući poštovanje privatnog i obiteljskog života kao i zaštita osobnih podataka. Djelotvorna zaštita osobnih podataka širom Unije zahtijeva jačanje i detaljno određivanje prava ispitanika i obveza onih koji obrađuju i određuju obradu osobnih podataka, kao i jednakе ovlasti praćenja i osiguravanja poštovanja pravila za zaštitu osobnih podataka i jednakе sankcije za kršenja u državama članicama. Načela zaštite podataka

primjenjuju se na sve informacije koje se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi.

Važno je naglasiti kako je institut zloporabe prava propisan člankom 25. stavak 5., točka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama. Zahtjev radi ostvarivanja prava na pristup informacijama u ovom postupku odbijen je, između ostalog, jer se odnosi na „sve fizičke i pravne osobe“, znači zahtjev nije ograničen u pogledu opsega broja osoba za koje se traži informacija, a obzirom da se isti odnosi i na vremensko razdoblje od godinu dana izvodi se zaključak kako nije niti precizan u smislu vremena. Visoki upravni sud RH je u predmetu poslovni broj: UsII-125/18-6 od 07. lipnja 2018. godine upravo zauzeo opisano stajalište na način : „...iz sadržaja postavljenog tužiteljevog zahtjeva za pristup informacijama proizlazi da tužitelj od davatelja informacija traži veliku količinu informacija koje su vremenski neograničene, odnosno informacija koje nisu selektivne, što predstavlja zlouporabu ZPPI-a. Tako postavljeni zahtjev za pristup informacijama dovodi do prekomjernog opterećenja rada i redovitog funkciranja javnopravnog tijela i u suprotnosti je s ciljem i svrhom instituta prava na pristup informacijama kakvog ima u vidu ZPPI...“. Nadalje, ranije je istaknuto kako informacije koje podnositelj traži ovo tijelo ne posjeduje u materijalnom obliku, već je za iste potrebno izraditi posebne analize. Visoki upravni sud je presudom od 18. travnja 2016. godine, posl.broj UsII-1/16 naveo: „...prema mišljenju Suda tijelo javne vlasti u primjeni odredbe članka 5. stavak 1. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama nema obvezu grupiranja podataka prema vrsti ili nekom drugom kriteriju, nego je dužno omogućiti pristup već gotovoj, postojećoj i određenoj informaciji, kakvu u konkretnom slučaju prostupanjsko tijelo javne vlasti nema kako u upisniku predmeta upravnog postupka koje vodi u računalnom programu prema odredbama o upisivanju pismena u Glavi III Uredbe o uredskom poslovanju, kojom se uređuje uredsko poslovanje u tijelima državne uprave, tako niti u nekoj drugoj evidenciji... Odlučna činjenica za predmetnu stvar je da li je zatražena informacija kao takva postoji, jer tijelo javne vlasti nije dužno poduzimati radnje prikupljanja podataka radi stvaranja nove informacije koju već ne posjeduje. Stoga je neosnovan prigovor tužitelja da postojanje podataka u podnescima, odnosno spisima predstavlja informaciju u smislu točke 3. naprijed navedenog članka Zakona o pravu na pristup informacijama koju bi tijelo javne vlasti bilo dužno dati prikupljanjem i njihovim grupiranjem sukladno zahtjevu tužitelja uvidom u spise odnosno sadržaj podneska... Stoga bi, prema mišljenju Suda, tek iščitavanjem sadržaja tih podnesaka tijelo javne vlasti moglo utvrditi o kakvim se konkretno prigovorima radi a potom i grupiranjem tako prikupljenih podataka stvoriti informacije sukladno zahtjevu tužitelja...“ Identično stajalište zauzeto je presudom Visokog upravnog suda RH, posl. broj: UsII-37/2014 od 04. lipnja 2014. godine kojom je navedeno: „...tijelo javne vlasti nema obvezu grupirati podatke koje posjeduje po vrsti ili nekom drugom kriteriju, nego je dužno samo omogućiti pristup određenoj, već gotovoj i postojećoj informaciji ili istu objaviti, a što je ovdje i učinjeno. Stoga tužiteljevo traženje da Vlada RH sama grupira na pretražljiv način sve objavljene isprave upućene Ustavnom судu RH, i po ocjeni ovog Suda, izlazi izvan okvira rješavanja na koje tijelo javne vlasti obvezuje Zakon o pravu na pristup informacijama, što je već pravilno zaključio i tuženik u osporenom rješenju...“

Kod utvrđivanja zloupotrebe prava na pristup informacijama potrebno je ocijeniti sve činjenice i okolnosti, a relevantno je i zakonsko načelo međusobnog poštovanja i suradnje kojim je propisano da se odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe (čl. 9a ZPPI). Dakle, osim navedenog objektivnog elementa zloporabe (opsežnost zahtjeva tj. voluminoznost i neodređenost zahtjeva) važan je i subjektivan element odnosa Podnositelja prema ovom tijelu, a koji je koordinator inicijative Psihološko proljeće. Informacije zaprimljene od strane strukovnih Komora objavljaju se u sklopu čitavog niza članaka na internetskim stranicama/ portalima, dostupnim velikom broju ljudi, a tekstovima se učestalo

obezvrađuje i omalovažava rad Komora (pa tako i ovog tijela) na način koji se može utvrditi, uvidom u npr. sljedeće linkove:

<https://www.index.hr/vijesti/clanak/gradjanska-inicijativa-trazimo-ukidanje-obveznog-clanstva-i-clanarina-u-svim-komorama/2175169.aspx>;

<https://www.index.hr/vijesti/clanak/znanstvenik-razotkriva-uhljebe-iz-komora-a-oni-ga-optuzuju-za-govor-mrznje/2117767.aspx>

<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/ogroman-profit-i-sumnjivo-poslovanje-zasto-ove-organizacije-s-javnim-ovlastima-mogu-skroviti-na-sto-trose-milijune-20191008/print>

Tako je tekst na ovom posljednjem linku (Ogroman profit i sumnjivo poslovanje) objavljen dana 08. listopada 2019. godine iako je Podnositelj, elektroničkom poštom dana 13. rujna 2019. godine zaprimio podatke od strane ovog tijela, vezane uz stavke donacija, dakle obaviješten je i o primateljima novčane pomoći i o isplaćenom iznosu (prethodno opisano ovim rješenjem: Zadarsko bijelo srce, Opća županijska bolnica Vukovar te članovi Komore-pomoć kod troškova školovanja, nastupanja teškog bolesnog stanja ili smrtnog slučaja), radi čega je HKMS u javnosti prikazana kao tijelo koje obavlja financijske malverzacije i kriminalne radnje uz nesposobne i nekompetentne zaposlenike (uhljebe). Povjerenik je rješenjem KLASA: UP/II-008-07/17-01/533, URBROJ: 401-01/04-17-5 od dana 20. prosinca 2017. godine, a koje je potvrđeno presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. broj: UsII-34/18 od 17. svibnja 2018. godine naveo: "...*Tijelo javne vlasti, bez obzira što korisnik ne treba navesti svrhu traženja informacije, iz eventualne komunikacije s korisnikom i njegovim pojašnjenjima može razmatrati i vrijednost zatraženih informacija za javni interes. Osim toga potrebno je ocijeniti ponašanje korisnika prilikom traženje informacija (objektivne i subjektivne okolnosti), a također i poziciju tijela javne vlasti, kao i uzeti u obzir kontekst i povijest tih zahtjeva... Subjektivni element zloupotrebe bi stoga mogao ući u moralnu kategoriju, koja stavlja u odnos podnositelja zahtjeva, tijelo javne vlasti i javni interes. Subjektivni kriteriji obuhvaćaju korištenje uvredljivog jezika, osobne zamjerke prema tijelu javne vlasti ili pojedinih osoba u tijelu javne vlasti, upornost u podnošenju zahtjeva, neutemeljene optužbe, namjerno izazivanje smetnje i otežavanje rada tijela javne vlasti. Spajanjem subjektivnog i objektivnog elementa zlouporebe prava rezultat bi se trebao iskazivati u prekoračivanju pravne i moralne granice primjene instituta prava na pristup informacijama, što rezultira u neproporcionalnom i neopravdanom opterećivanju rada i funkcioniranja tijela javne vlasti, bez ostvarivanja javnog interesa koji bi nadilazio moguće opterećenje...*"

Dakle, Podnositelj očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, jer osim opisanog objektivnog elementa zlouporebe prisutan je i subjektivni kriterij. Prema stajalištu samog Povjerenika prilikom utvrđivanja subjektivnog elementa zloupotrebe je potrebno utvrditi subjektivni odnos podnositelja zahtjeva prema cilju koji se postiže podnošenjem zahtjeva, odnosno ima li podnositelj zahtjeva namjeru zloupotrebljavanja prava koje dovodi do šikanognog postupanja. Subjektivni element zloupotrebe bi stoga mogao ući u moralnu kategoriju, koja stavlja u odnos podnositelja zahtjeva, tijelo javne vlasti i javni interes. U tom smislu ovo tijelo je, radi ispravnosti postupanja, provelo analizu sukladno Smjernicama Povjerenika o primjeni odredaba Zakona o zlouporebi prava. Tako Povjerenik u svojim smjernicama navodi kako subjektivni element može obuhvaćati između ostalog neutemeljene optužbe. Prilikom određenja pojma „neutemeljene optužbe“ Povjerenik tako navodi „Korišnik prava na pristup informacijama u podnesenom zahtjevu ili u drugim podnescima upućenim tijelu predmjete nepravilnosti u radu tijela javne vlasti ili nestručne i nezakonite postupke njegovih djelatnika i čelnika, prilikom čega predmetne pravilnosti nisu utemeljene u činjeničnom stanu i dokazane, nego spadaju u sferu žaliteljevih nagađanja i spekulacija. Navedeno je protivno načelu međusobnog poštovanja i suradnje iz članka 9a Zakona o pravu na pristup informacijama. U odnosu na navedeno dovoljno je ostvariti uvid u ranije istaknute

linkove i uistinu utvrditi kako se iznose neutemeljene optužbe na račun, ne samo HKMS, nego i drugih komora u Republici Hrvatskoj. Iako je svačija pravo i dužnost na slobodu izražavanja te da ukazuju na sve okolnosti u društvu gdje se prisutne nepravilnosti ujedno je i svačija obveza da iznose istinite i argumentirane stavove potkrijepljene činjenicama. Uvidom u priložene linkove očito je kako nije ponuđen niti jedan dokaz za iznesene stavove već se u javnost iznose neutemeljene i spekulativne informacije.

Osim neutemeljenih optužbi, Povjerenik u svojim Smjernicama tako navodi daljnji mogući slučaj postojanja subjektivnog elementa odgovornosti za zlouporabu prava, a to je „Korištenje uvredljive komunikacije i prijetnji ili drugog agresivnog ponašanja“ do kojeg dolazi kada korisnik u komunikaciji sa tijelom javne vlasti koristi uvrede, psovke i prijetnje. Iako podnositelj nije nikada ostvario navedene elemente, u izravnoj komunikaciji sa ovim tijelom javne vlasti, uvidom u članak objavljen na <https://psiholoskoproljece.org/analiziramoclanarine-prihode-rashode-i-imovinu-27-komora-sto-su-komore-poduzele-za-pomoc-svojim-clanovima-i-gospodarstvu/> gdje se komorski sustav izjednačuje sa zločinačkim organizacijama ili mafijom (camorra), teško je protumačiti isti na bilo koji drugi način nego kao uvredljiv. Iznose se nepotpune, netočne i uvredljive informacije pa na taj način zloupotreba prava na pristup informacijama kolidira sa javnim interesom zbog kojega navedeni institut postoji, a predstavlja i obezvrijedivane njegova cilja i svrhe radi koje je Zakon donesen. U odnosu na dodatno postojanje subjektivnog elementa zlouporabe prava teško je ne osvrnuti se na nesporne činjenice u ovom postupku, a to je da se podnositelj nije nikada obratio HKMS sa zahtjevom za dopunu informacija, sa prigovorom protiv postupanja niti je ikada priložio dokaz o tome da je pokušao pribaviti informaciju od nadležnog tijela na koje je bio upućen.

Zaklučno valja istaknuti kako je u uvodnom dijelu Zakona o pravu na pristup informacijama navedeno da sadrži odredbe koje su u skladu sa sljedećim aktima Europske unije: 1. Direktivom 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora; 2. Uredbom 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije te 3. Direktivom 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. Tako je Direktivom 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća navedeno da se treba provoditi i primjenjivati uz puno poštivanje načela koja se odnose na zaštitu osobnih podataka u skladu s Direktivom 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka. Člankom 1. iste su navedeni predmet i područje primjene te je izričito navedeno kako se ne primjenjuje na: „dokumente čija je opskrba izvan područja primjene javne zadaće dotičnih tijela javnog sektora kako je određeno zakonom ili drugim obvezujućim pravilima u državi članici ili, u nedostatku takvih pravila, kako je određeno u skladu sa zajedničkom upravnom praksom u dotičnoj državi članici.

Direktiva 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora u uvodnom dijelu također ističe kako bi se trebala primjenjivati na dokumente koje dotična tijela javnog sektora pružaju kao dio njihovih javnih zadaća kako je to definirano zakonodavstvom ili drugim obvezujućim pravilima država članica. Dodatno je navedeno da bi je trebalo provesti i primijeniti u cijelosti u skladu s načelima koja se odnose na zaštitu osobnih podataka, a jedno od načela te direktive je da se nakon prikupljanja osobni podaci ne smiju obrađivati na način koji je nespojiv s navedenim, izričitim i zakonitim namjenama za koje su ti podaci sakupljeni. Točkom 12. uvodnog dijela je navedeno kako Direktiva 2003/98/EZ ne bi smjela dovesti u pitanje prava, uključujući ekonomska i moralna koja zaposlenici tijela javnog sektora uživaju u skladu s nacionalnim pravilima, a toč. 34. naglašava kako se ništa u Direktivi ne smije tumačiti ili provoditi na

način koji nije u skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Slijedom navedenog ovo tijelo podseća kako članak 38. stavak 4. Ustava jamči pravo na pristup informacijama, koje posjeduju tijela javne vlasti, no posebno je navedeno da ograničenja istog prava moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu. Obzirom kako je člankom 141c Ustava navedeno da se pravni akti i odluke koje je RH prihvatile u institucijama EU primjenjuju u RH u skladu s pravnom stečevinom EU te kako državna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo EU, odlučeno je kao u dispozitivu iz razloga što podnositelj uopće ne traži podatke koji se odnose na dokumente vezane uz javne ovlasti Komore, zlorabi pravo na pristup informacijama te ovo tijelo podatke ne posjeduje u materijaliziranom obliku na način koji Podnositelj traži, slijedom čega je zahtjev valjalo odbiti.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ovoga rješenja može se izjaviti žalba Povjereniku za informiranje u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Žalba se izjavljuje putem ovog tijela javne vlasti. Sukladno članku 19. Zakona o pravu na pristup informacijama u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama se ne plaćaju upravne pristojbe.

SLUŽBENIK ZA INFORMIRANJE

HRVATSKE KOMORE MEDICINSKIH SESTARA:

Lidija Gregorić



DOSTAVITI:

1. Domagoj Švegar,
(dodatno- putem e
2. U spis predmeta -pismohrana