

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

Poslovni broj: UsII-209/15-8

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 Borisa Markovića predsjednika vijeća, Blanše Turić i Sanje Štefan članica vijeća, te više sudske savjetnice Jadranke Jelić zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ministarstva gospodarstva Republike Hrvatske, Z., protiv tužene Povjerenice za informiranje, uz sudjelovanje zainteresirane osobe T. G. iz Z., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 27. siječnja 2016.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenice za informiranje, klasa: UP/II-008-07/14-01/226, urbroj: 401-01/06-15-08 od 26. listopada 2015.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenice za informiranje pod točkom 1. dispozitiva poništeno je rješenje Ministarstva gospodarstva Republike Hrvatske, klasa: UP/I-008-02/14-01/03, urbroj: 526-02-02-01/1-14-1 od 10. travnja 2014. Točkom 2. dispozitiva osporenog rješenja odobrava se T. G. pristup informaciji na način da mu se dostave preslike: Glavnog ugovora o suradnji na prikupljanju novih seizmičkih podataka, obradi, interpretaciji, te preradi i interpretaciji postojećih podataka i prodaji i marketingu za više klijenata sklopljenog 25. srpnja 2013. godine između Ministarstva gospodarstva, za Republiku Hrvatsku i trgovačkog društva S. G. L.; Aneksa br. 1. (2D/Snimanje za više klijenata, podmorja Hrvatske) istog ugovora, sklopljenog 25. srpnja 2013. godine i Aneksa br. 2. (Dodatna obrada i marketing seizmičkih podataka za više klijenata, kopno Hrvatske) istog ugovora, sklopljenog 30. kolovoza 2013. godine. Točkom 3. istog rješenja naloženo je Ministarstvu gospodarstva Republike Hrvatske da u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja.

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da je razmotrio da li bi razlozi da se javnosti omogući informacija bili značajniji od štete koja bi nastala njezinim davanjem, te da li bi se informacija u konkretnom slučaju trebala dati usprkos postojećem ograničenju. Prilikom utvrđivanja razloga za omogućavanje pristupu informacijama kao i razloga za ograničenje istog vodio se načelima proporcionalnosti i zakonitosti te time da ograničenje služi legitimnoj svrsi. Tužitelj navodi da je utvrdio argumente za davanje tražene informacije, a to je informiranje javnosti preko medija o sadržaju ugovora i pravo novinara na izvještavanje i pristup informacijama o ugovorima koje sklapaju tijela javne vlasti. Nadalje, utvrdio je i argumente za ograničavanje pristupa traženoj

informaciji, a to je ustavna i zakonska zaštita, poduzetničkih i tržišnih sloboda kao temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske; ugrožavanje gospodarskog interesa i investicijske klime u Republici Hrvatskoj obzirom da su rezultati snimanja seizmičkih podataka temelj za raspisivanje javnog nadmetanja; nepostojanje suglasnosti S. G. L. za objavu tražene informacije i mogućnost podnošenja zahtjeva za utvrđivanje povrede prava s mogućim sankcijama prema Republici Hrvatskoj (naknada štete). Nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, uzimajući u obzir argumente za davanje tražene informacije kao i argumente za ograničavanje pristupa traženoj informaciji ograničio je pravo na pristup traženoj informaciji jer u konkretnom slučaju javni interes ne prevladava u odnosu na štetu koja bi mogla nastati za Republiku Hrvatsku kršenjem odredbi sklopljenog ugovora. Smatra da bi omogućavanje pristupa traženoj informaciji dovelo do kršenja preuzetih obveza, ugrožavanja gospodarskog interesa i investicijske klime Republike Hrvatske, pa je iz tog razloga odbijen zahtjev korisnika prava na pristup informaciji. Ističe da je razmotrio članak 15. stavak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama te donio rješenje o odbijanju zahtjeva uzimajući u obzir i odbijanje davanja suglasnosti društva S. G. L. za davanje suglasnosti za objavu cijelog ugovora, te je uzeo u obzir i činjenicu da je do podnošenja zahtjeva na pravo za pristup informacijama u javnosti bilo dovoljno informacija o predmetnom ugovoru kako na internetu tako i u dnevnim tiskovinama. Naime, poslovnom tajnom smatraju se 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. Ograničenja moraju biti razmjerna legitimnom cilju koji se njima želi postići. Dakle, načela pravne sigurnosti, pravne predvidljivosti i pravne izvjesnosti na štetu pojedinaca, ne smiju se narušiti, neovisno o tome koliko je značajan javni ili opći interes. Smatra da tuženik nije zaštitio niti jednu od pobrojanih vrijednosti, već je naprotiv, donoseći rješenje na potpuno proizvoljan način, ugrozio pravni poredak Republike Hrvatske i javni moral jer je svojim postupkom jasno poslao poruku svim građanima Republike Hrvatske da se ugovori ne moraju poštivati. Ističe da u konkretnom slučaju javni interes ne može prevladati u odnosu na potrebu zaštite prava na ograničenje traženih podataka. Napominje da su u postupku koji je prethodio sklapanju predmetnog ugovora sudjelovala sva mjerodavna tijela, a među njima i Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, pa nije točno da se prilikom odlučivanja o zahtjevu za pristup informacijama nije uzeo u obzir Zakon o zaštiti prirode. Tužitelj predlaže da Sud tužbu usvoji i poništi rješenje tuženika od 26. listopada 2015.

Tuženo tijelo u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da predmetni ugovor nije klasificiran tajnošću sukladno Zakonu o tajnosti podataka ("Narodne novine" 79/07. i 86/12.) te da se radi o ugovoru koji je sklopilo strano privatno trgovačko društvo s tužiteljem koji predstavlja interese svih građana Republike Hrvatske. Napominje da iz odredbe o povjerljivosti iz predmetnog ugovora proizlazi da se ona odnosi na informacije koje se mogu saznati na temelju navedenog ugovora te da se ista ne odnosi na sam ugovor. Nadalje, iz ugovora proizlazi da je istim izvršen izbor mjerodavnog prava te da se na njega imaju primjenjivati hrvatski propisi, pa shodno tome i Zakon o pravu na pristup informacijama. Dakle, navedeni ugovor sklopio je tužitelj u ime hrvatskih građana koji imaju pravo znati kako se državne institucije brinu o njihovim interesima te na koji način se u ime Republike Hrvatske i njenih građana raspolaže javnim sredstvima. Korisnik prava na pristup informacijama tražio je cjelovitu informaciju odnosno presliku predmetnog ugovora te popratne dokumentacije, pa u ovom slučaju nije relevantno što su javnosti dostupne pojedine informacije vezano za predmetni ugovor, a što se može zaključiti analizom sadržaja iz medija, a iz navedenoga je vidljivo da su mnoge informacije nedostupne. Sukladno načelo jednakosti iz članka 8. Zakona o pravu na pristup informacijama, informacija ne može biti selektivno dostupna korisnicima, nego je ili dostupna svim korisnicima ili nije dostupna. Tužitelj sam putem svoje predstavnice u izvješću

Hrvatskom saboru navodi da svaka zainteresirana osoba može izvršiti uvid u predmetnu informaciju ne navodeći da je za takav uvid potrebno tražiti suglasnost druge ugovorne strane, dok u tužbi opširno obrazlaže kakve bi posljedice mogle nastati za Republiku Hrvatsku ukoliko bi se ista pružila korisniku prava na pristup informacijama u predmetnom slučaju. Posebno napominje da su ugovori koje središnja tijela državne uprave sklapaju s domaćim i stranim pravnim osobama, a posebice ugovori koji se sklapaju s trgovačkim društvima u privatnom vlasništvu, predmet rasprave u medijima, za iste je osobito zainteresirana šira javnost, a onemogućavanjem pristupa traženim informacijama građanima dovodi se u pitanje transparentnost rada tijela javne vlasti, u ovom slučaju tužitelja, kao i nepotrebno stvaranje nepovjerenja u njegov rad odnosno dovodi se u pitanje način na koji su regulirana međusobna prava i obveze iz navedenog ugovornog odnosa. Naglašava da se u ovom slučaju ne radi o poslovnoj tajni tužitelja nego trgovačkog društva u privatnom vlasništvu iako iz samog ugovora nije razvidno da je i u kojim dijelovima određen kao poslovna tajna. Osim navedenog nije razvidno kakvu bi štetu za gospodarske interese navedenog društva moglo prouzročiti otkrivanje podataka iz ugovora, koji je uz to sklopljen s državnom institucijom. Napominje da je tužitelj dopisom od 9. listopada 2013. zatražio od trgovačkog društva S. G. L. suglasnost za dostavljanje preslike predmetnog ugovora te da im je traženu suglasnost navedeno trgovačko društvo uskratilo dopisom od 16. listopada 2013. godine, iz razloga što bi objava određenih komercijalnih podataka mogla potencijalno uzrokovati gubitak zarade s obzirom na veliku konkurenciju na tržištu. Međutim, Zakonom o pravu na pristup informacijama je propisano da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu, te je u rješenju obrazložio što se može odrediti kao poslovna tajna sukladno Zakonu o zaštiti tajnosti podataka i utvrdio da se predmetne informacije prema odredbama navedenog Zakona ne mogu smatrati poslovnom tajnom. Smatra da bilo koja pravna ili fizička osoba koja sklapa ugovor sa državnim tijelom, odnosno tijelom javne vlasti, mora biti svjesna da ulazi u javni prostor gdje prevladava javni interes i gdje pretežu pojačana načela transparentnosti. Tuženik ostaje kod razloga iz pobijanog rješenja i razloga navedenih u odgovoru na tužbu te predlaže da Sud tužbu odbije kao neosnovanu kao i tužbeni zahtjev za poništenje rješenja.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu T. G. iz Z. u bitnom navodi da nije točna tvrdnja tužitelja da je u javnosti bilo dovoljno informacija o predmetnom ugovoru. Naime, u javnosti je bilo zaista puno glasina o ugovoru, ali ne i konkretnih informacija koje bi bile utemeljene na samom tekstu ugovora. Skreće pažnju i na činjenicu da je ministar gospodarstva posljednjih mjeseci putem masovnih medija u više navrata poručio kako svaki zainteresirani građanin može predmetni ugovor dobiti na uvid u prostorijama tužitelja, međutim nije mu poznato da je itko ostvario taj uvid na navedeni način, a ni sam nije bio od tužitelja pozvan, niti mu je bilo predloženo da tim putem konzumira pravo na pristup informaciji koju je od tužitelja tražio prije više od dvije godine. Zaključno navodi da se Visoki upravni sud u presuđivanju o ovom predmetu nalazi pred izuzetno važnom i dalekosežnom odlukom, kojom bi se, ukoliko poništi rješenje tuženika, pravo hrvatskih građana na pristup informacijama moglo dugoročno suspendirati u interesu privatnih poduzetnika koji sklapaju ugovore s državom. To bi značilo sužavanje niza pojedinačnih ljudskih prava koja zajedno sačinjavaju smisao pojma „demokracija“.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.) odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljen je suprotnim stranama.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, te kako stranke u tužbi, a isto tako niti odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. stavka 4. Zakona o upravnim

sporovima.

Prema odredbi članka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13.) informacije su dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovog Zakona.

Člankom 15. stavkom 2. točkom 2. Zakona propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu.

Člankom 16. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. ovoga Zakona, dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovoga Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Odredbom članka 5. stavka 1. točke 3. navedenog Zakona propisano je da je informacija svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis).

Prema odredbi članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“ 108/96.) 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. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da se općim aktom ne može odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije nužno protivno i interesima te pravne osobe.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je korisnik prava na pristup informacijama T. G. iz Z. podnio 26. rujna 2013. zahtjev za pristup informacijama tužitelju kao tijelu javne vlasti te je zatražio dostavu preslika ugovora koji je Ministarstvo gospodarstva Republike Hrvatske sklopilo sa norveškom tvrtkom S. G. L. o seizmičkom istraživanju Jadrana uz dostavu cjelokupne dokumentacije.

Tužitelj je rješenjem od 10. travnja 2014. odbio zahtjev korisnika prava na pristup informacijama T. G. iz Z. za pristup navedenim informacijama uz obrazloženje da se zatražena informacija nalazi kod tužitelja te da predstavlja poslovnu tajnu sukladno članku 15. stavku 2. Zakona pa bi omogućavanje pristupa traženoj informaciji dovelo do kršenja preuzetih obveza. Tužitelj je u obrazloženju rješenja nadalje naveo da je prilikom provođenja testa razmjernosti uzeto u obzir da je od društva S. G. L. zatražena suglasnost za objavu ugovora te da je ista uskraćena.

Tuženo tijelo je prema ocjeni suda pravilno postupilo kada je poništilo navedeno rješenje tužitelja te odobrilo zainteresiranoj osobi pravo na pristup informacijama dostavom preslike ugovora koji je tužitelj sklopio s norveškom tvrtkom S. G. L. o seizmičkom istraživanju Jadrana te uz dostavu cjelokupne dokumentacije.

Naime, u konkretnom slučaju je utvrđeno da tužitelj prilikom razmatranja pravilnosti testa razmjernosti javnog interesa nije identificirao javni interes putem javnih rasprava, parlamentarnih rasprava, analizom sadržaja iz medija, što je u ovom predmetu izraženo te nije uzeo u obzir da javni interes uključuje potrebu za otkrivanjem podataka vezanih uz javne rasprave, javno sudjelovanje u političkoj debati, odgovornost za javne fondove i javnu sigurnost te podatke vezane uz sigurnost i okoliš. Tužitelj nije sukladno članku 15. stavku 5. Zakona o pravu na pristup informacijama razmotrio mogu li se dijelovi informacije koji ne predstavljaju poslovnu tajnu učiniti dostupnim. U spisu predmeta nema dokaza o tome da su predmetni ugovor i njegovi dodaci određeni kao poslovna tajna. Predmetni ugovor, među ostalim, sadrži i odredbu o povjerljivosti, međutim ne i to što bi iz

predmetnog ugovora predstavljalo poslovnu tajnu, tj. da bi i sam ugovor bio poslovna tajna sukladno Zakonu o zaštiti tajnosti podataka koji propisuje što se može odrediti kao poslovna tajna.

Nadalje, proizlazi da tužitelj nije dostavio tuženiku dokumentaciju iz koje bi bio vidljiv postupak provođenja testa razmjernosti u prvostupanjskom postupku pa je tuženik uzeo u obzir da je potrebno utvrditi da li se pristup traženoj informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenog interesa i da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen, kao i da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Tuženik pravilno navodi u osporenom rješenju da mu tužitelj nije dostavio akt prema kojem bi predmetni ugovor bio određen kao poslovna tajna, nego se na to zakonsko ograničenje poziva sukladno općenitoj odredbi o povjerljivosti iz samog ugovora kao i na to da od trgovačkog društva S. G. L. nije dobio odobrenje da ugovor objavi.

Sud nalazi da je pravilno stajalište tuženika da su ugovori koje sklapaju središnja tijela državne uprave s trgovačkim društvima u privatnom vlasništvu predmet rasprave u medijima te je za iste zainteresirana šira javnost, pa onemogućavanjem traženih informacija građanima dovodi se u pitanje transparentnost rada tijela javne vlasti kao i nepotrebno stvaranje nepovjerenja u njihov rad. Tužitelj bi kao središnje tijelo državne uprave trebao osigurati maksimalnu transparentnost svoga rada prema građanima, a osobito bi to trebao činiti pri sklapanju ugovora s trgovačkim društvima u privatnom vlasništvu jer se u konkretnom slučaju radi o interesu Republike Hrvatske i svih njezinih građana u odnosu na financijske i druge obveze koje proizlaze iz predmetnog ugovora o eksploataciji ugljikovodika u Jadranskom moru.

Imajući na umu sadržaj zatražene informacije te činjenicu da samim ugovorom nije propisano da je ugovor u cjelini ili da su njegovi dijelovi poslovna tajna već da se odredba o povjerljivosti odnosi na informacije koje se mogu saznati na temelju tog ugovora, na činjenicu da se u ovom slučaju ne radi o klasificiranim informacijama, te da je kako se to navodi u izvješću Odbora za zaštitu okoliša Hrvatskog sabora ugovor dostupan na uvid kod tužitelja svim zainteresiranim strankama, pravilno je tuženik zaključio da ne stoje argumenti tužitelja koje je naveo u rješenju a prema kojima predmetni ugovor ne bi trebao biti dostupan javnosti pa tako i u konkretnom slučaju.

Sukladno svemu naprijed navedenom, a imajući na umu odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o zaštiti tajnosti podataka sud nije imao razloga ocijeniti nezakonitim osporeno rješenje tuženog tijela, kojim je poništeno rješenje tužitelja, kojim rješenjem je zainteresiranoj osobi uskraćeno pružanje zatražene informacije, pri čemu je tuženo tijelo prema ocjeni suda dalo valjano obrazloženje za svoju odluku sukladno odredbi članka 120. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.).

Prigovor tužitelja da u konkretnom slučaju ne može prevladati javni interes u odnosu na potrebu zaštite prava na ograničenje traženih podataka, ne može se prihvatiti jer je tuženik u obrazloženju svog rješenja detaljno i iscrpno naveo razloge zbog kojih smatra da je trebalo omogućiti pristup informaciji, a koje prihvaća i ovaj Sud.

Nadalje, tuženik u odgovoru na tužbu pravilno upućuje na stajališta ovoga Suda u presudama poslovni broj: UsII-14/15-6 od 22. svibnja 2015. i poslovni broj: UsII-13/15-8 od 5. lipnja 2015. da se kod ugovora koje tijela javne vlasti sklapaju s privatnim pravnim osobama, navedena tijela ne mogu pozivati na poslovnu tajnu privatno-pravnih osoba i tako sprječavati pristup informacijama, ukoliko ugovor nije klasificiran podatak odnosno nije zakonom propisan kao poslovna tajna, pa se prigovori tužitelja u tom pravcu također ocjenjuju neosnovani.

S obzirom na navedeno, Sud nije našao osnove za poništenje pobijanog rješenja kako je to zatražio tužitelj, slijedom čega je odlučeno kao u dispozitivu presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 27. siječnja 2016.

Predsjednik vijeća  
Boris Marković, v.r.