

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

Poslovni broj: UsII-262/18-6

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 sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Mirjane Čačić i Senke Orlić Zaninović, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. Š. iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica u Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., u predmetu radi ostvarivanja prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 12. rujna 2018.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje klasa: UP/II-008-07-17-01/1041, urbroj: 401-01/05-18-2 od 25. svibnja 2018.

II. Odbija se zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Županijskog državnog odvjetništva u Osijeku, broj: PPI-DO-7/2017 od 26. listopada 2017., kojim je odbijen zahtjev tužitelja za dostavu preslike ili skeniranog zbirnog godišnjeg popisnog lista za 2016. za najmanje dva, a najviše tri zamjenika tog Županijskog državnog odvjetnika po nasumičnom izboru službenika za informiranje.

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da ga prvostupanjsko tijelo, a niti tuženik nisu upoznali sa sadržajem pribavljenog mišljenja Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, sa sadržajem Upute za ocjenjivanje dužnosnika u državnom odvjetništvu, broj: O-5/2001 od 3. lipnja 2001., koje je donio glavni državni odvjetnik, te da je imenovana radna grupa pri tijelu javne vlasti za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa te je proveden test razmjernosti i javnog interesa, a u spisu o tome postoji zapisnik. Smatra da je kao podnositelj zahtjeva – stranka u postupku imao pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke o upravnoj stvari, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari, te pobijati točnost navoda koji se ne slažu s njegovim navodima, a službena osoba dužna je omogućiti mu izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza, kao i upoznavanju s rezultatima izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. Stoga ukazuje sudu na izrazitu paušalnost i nerazumljivost obrazloženja rješenja tuženika. Pogrešno je primijenjeno materijalno pravo prilikom

donošenja rješenja tuženika jer prema članku 36. stavku 3. točki 7. i 8. Zakona o državnom odvjetništvu u radu državnog odvjetništva smatraju se tajnima podaci iz evidencija državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, ocjene obnašanja državnoodvjetničke dužnosti, a prema članku 36. stavku 4. istog Zakona poslovnikom državnog odvjetništva utvrđuju se stupnjevi tajnosti podataka koji su označeni kao tajni, postupak klasifikacije i deklasifikacije, pristup podacima, njihova zaštita i nadzor. Člankom 65. stavkom 3. točkom b) Poslovnika državnog odvjetništva određeno je da se stupnjem tajnosti „povjerljivo“ klasificiraju podaci državnih odvjetništava kako to detaljno navodi tužitelj u tužbi. Stoga je nerazumljivo obrazloženje rješenja tuženika da bi djelomično pružanje informacije kroz dio godišnjeg lista koji sadrži ukupan broj primljenih, riješenih i neriješenih prijava i predmeta, rokove u kojima su spisi riješeni, vrstu i broj poduzetih radnji, odluke sudova i upravnih tijela povodom tih radnji, broj raspravnih dana i ročišta, te broj podnesenih pravnih lijekova i odluke povodom uloženi pravnih lijekova počinila ikakva šteta za izvede, istrage, ili drugog rada i postupanja državnog odvjetništva, a koje se odnose na neovisnost, cjelovitost i sigurnost Republike Hrvatske, međunarodne odnose Republike Hrvatske, obrambene sposobnosti i sigurnosno obavještajni sustav, sigurnost građana i osnove gospodarskog i financijskog sustava Republike Hrvatske. Tužitelj predlaže da ovaj Sud djelomično poništi rješenje tuženika i prvostupanjsko rješenje, te Županijskom državnom odvjetništvu u Osijeku naloži da mu omogući pristup informaciji koja sadrži presliku ili skenirani dio zbirnog godišnjeg lista za 2016. za najmanje dva, ali ne više od tri državnoodvjetnička dužnosnika sa podacima koje detaljno navodi u tužbi. Tužitelj je zatražio i naknadu troškova upravnog spora u ukupnom iznosu od 5.000,00 kn.

Tuženik je u odgovoru na tužbu u potpunosti ostao kod navoda iz osporenog rješenja i razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja, te smatra kako nije počinjena povreda načela upravnog postupka iz članka 30., te članka 51. i 52. Zakona o općem upravnom postupku, odnosno kako se u ovom slučaju ne provodi ispitni postupak. Napominje da tijelo javne vlasti prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama neposredno primjenjuje odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno neposredno rješava u posebnom upravnom postupku prava na pristup informacijama pokrenutom na zahtjev stranke. Sudjelovanje stranke u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama protivilo bi se načelu učinkovitosti i ekonomičnosti postupka, budući da su svi podnositelji zahtjeva jednaki i ravnopravni u ostvarivanju svojih prava, te njihovo sudjelovanje u postupku ne bi ni na koji način pridonijelo zaštiti pojedinačnih prava i interesa, budući da se ne utvrđuju činjenice i okolnosti kojima raspolažu stranke, već se utvrđuju činjenice i okolnosti koje su unutar zatražene informacije, primjerice, hoće li deklasifikacija zatražene informacije ugroziti zaštitu određenih vrijednosti, a što isključivo može utvrditi vlasnik informacije. Ističe da ostaje kod tvrdnje iz pobijanog drugostupanjskog rješenja u kojem navodi „kako analizom sadržaja u medijima, osim žaliteljevog interesa, nije utvrdilo postojanje javnog interesa za zatraženom informacijom“. Naime, prema saznanjima tuženika, isključivo je tužitelj pokazao interes za predmetnim informacijama, te je isključivo tužitelj dostavljao tuženikove drugostupanjske odluke H. n. i. a., što su mnogi mediji prenosili uz tendenciozne naslove, ne ulazeći u sadržaj predmetnih odluka. Napominje da je u zahtjevu koji je podnio ŽDO-u zatražio presliku ili skenirani dio zbirnog godišnjeg lista za 2016. godinu. Ističe da vlasnik podataka odlučuje o potpunoj ili djelomičnoj deklasifikaciji zatražene informacije, te je u ovom slučaju vlasnik informacije, uz ispravno provedeni postupak, odlučio zadržati stupanj tajnosti „povjerljivo“ za sve dijelove zatražene informacije. Nadalje, smatra kako tužitelj griješi kada navodi da je nerazumljivo i paušalno obrazloženje iz pobijanog rješenja te ističe da prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo imaju ovlast preispitivati moguće posljedice omogućavanja pristupa traženoj informaciji pogotovo kada je ona klasificirana stupnjem tajnosti. Tijela javne vlasti su dužna prilikom provedbe testa razmjernosti i javnog interesa preispitivati različite varijante i moguće posljedice omogućavanja odnosno neomogućavanja pristupa zatraženoj informaciji. Ujedno

napominje kako je tužitelj tijekom 2017. podnio 40% od svih žalbi te 57% od svih tužbi zaprimljenih u tuženikovom uredu, pa stoga smatra da tužiteljevo angažiranje kapaciteta ureda financiranog od strane poreznih obveznika, a zatim i traženje naknade odvjetničkih troškova, prelaze granicu prihvatljivog i bona fide disponiranja pravom tužitelja do ostvari svoje pravo, već dovodi do onemogućavanja funkcioniranja pravnog sustava. Predlaže da ovaj Sud odbije tužbu i potvrdi pobijano rješenje.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenicu nisu sporne, Sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima.

Prema odredbi članka 16. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. i 85/15.) 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. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, dužno je prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Odredbom članka 8. Zakona o tajnosti podataka („Narodne novine“ 79/07. i 86/12.) propisano je kako se stupnjem tajnosti „povjerljivo“ klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo vrijednostima iz članka 6. tog Zakona.

Člankom 6. Zakona o tajnosti podataka propisano je da se stupnjem tajnosti „vrlo tajno“ klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje nanijelo nepopravljivu štetu nacionalnoj sigurnosti i vitalnim interesima Republike Hrvatske, a osobito sljedećim vrijednostima: temelji ustavom utvrđenih ustrojstva Republike Hrvatske; neovisnost, cjelovitost i sigurnost Republike Hrvatske; međunarodni odnosi Republike Hrvatske; obrambena sposobnost i sigurnosno obavještajni sustavi; sigurnost građana; osnove gospodarskog i financijskog sustava Republike Hrvatske i znanstvena otkrića, pronalasci i tehnologije od važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske.

Prema odredbi članka 16. stavka 1. Zakona o tajnosti podataka kad postoji interes javnosti, vlasnik podatka dužan je ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. ovoga Zakona, te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka, dok je stavkom 2. istog članka Zakona propisano kako je prije donošenja odluke iz stavka 1. ovoga članka vlasnik podatka dužan zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dok je stavkom 3. istog članka Zakona propisano kako je vlasnik podatka dužan o postupku iz stavka 1. ovoga članka izvijestiti i druga nadležna tijela propisana Zakonom.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je tužitelj zahtjevom za pristup informacijama zatražio presliku ili skenirani zbirni popis ili list za 2016. godinu za najmanje dva, ali ne više od tri zamjenika ŽDO u Osijeku po nasumičnom izboru službenika za informiranje, zahtjeve je tijelo javne vlasti odbilo na temelju odredbe članka 23. stavka 5. točke 2. u vezi s člankom 15. stavkom 2. točkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, iz razloga jer je informacija klasificirana stupnjem tajnosti „povjerljivo“. Tuženik je u okviru žalbenog postupka izvršio uvid u mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost od 2. studenog 2017. koje je dano sukladno članku 16. stavku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, iz kojeg proizlazi da Vijeće smatra da je dokumentacija koja je predmet postupka klasificirana stupnjem tajnosti „povjerljivo“, pa napominje prvostupanjskom tijelu da kod donošenja konačne odluke preispita da li podaci koji se štite navedenim stupnjem tajnosti odgovaraju vrijednostima koje se njime štite, odnosno bi li njihovo neovlašteno otkrivanje moglo naštetiti vrijednostima iz članka 6. Zakona o tajnosti podataka.

Dakle, iz navedenog proizlazi da sukladno odredbi članka 16. stavka 1. Zakona o tajnosti

podataka isključivo vlasnik klasificiranih podataka ima ovlast odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka, a Županijsko državno odvjetništvo Osijek je nakon dobivenog mišljenja Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost i provedenog testa razmjernosti javnog interesa odbilo zahtjev tužitelja za pristup informacijama i zadržalo stupanj tajnosti „ograničeno“, jer smatra da su prevladali razlozi za ograničenjem.

Imajući na umu navedeno, prema ocjeni ovoga Suda tuženik pravilno smatra da je u konkretnom slučaju odlučan razlog zaštite učinkovitosti integriteta rada državnog odvjetništva što preteže nad mogućnošću kontrole nad radom tijela javne vlasti od strane javnosti, koja je inače u javnom interesu, ali u ovom slučaju, predmetna informacija ne daje potpunu sliku i informaciju o radu pojedinog državnog odvjetništva, dok bi se istovremeno omogućavanjem pristupa informaciji stvorila mogućnost da ista bude korištena u nedozvoljene svrhe, a kako to pravilno smatra i tuženik. Osim navedenog, treba istaknuti da je tuženik pravilno obrazložio nepostojanje javnog interesa za zatraženom informacijom navodeći da se predmetna informacija ne odnosi na pitanja koja se u društvu smatraju pitanjima od javnog interesa te da osim interesa tužitelja za predmetnu informaciju ne postoji javni interes.

S obzirom na citirane zakonske odredbe na kojima se temelji osporena odluka tuženika, kao i činjenično stanje utvrđeno u postupku, ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je odbio žalbu tužitelja protiv rješenja Županijskog državnog odvjetništva u Osijeku kojim je odbijen zahtjev tužitelja za pravo na pristup informacijama jer se radi o informaciji koja je klasificirana stupnjem tajnosti „ograničeno“, te je tuženik za takvu svoju odluku dao jasno i valjano obrazloženje, koje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

Prigovor tužitelja da je počinjena bitna povreda načela upravnog postupka jer je trebalo provesti ispitni postupak nije osnovan, jer Zakon o pravu na pristup informacijama, koji regulira poseban upravni postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, je jednostranački postupak, koji omogućava neposredno rješavanje upravne stvari, a to znači da se odluka može donijeti bez omogućavanja stranci da bude saslušana, bez zakazivanja i održavanja usmene rasprave i bez izvođenja dokaza putem posebnih dokaznih sredstava.

S obzirom da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja, te da ovaj Sud nije našao osnove za djelomično poništenje pobijanog rješenja kako je to zatražio tužitelj, trebalo je odlučiti kao u dispozitivu presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

Odluka o troškovima upravnog spora temelji se na odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 12. rujna 2018.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.