

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

Poslovni broj: UsII-320/17-6

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Lidije Vukićević i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Grada Z., Z., kojeg zastupa opunomoćenica M. T. M., dipl.iur., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica u Z., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj dana 21. ožujka 2018.

p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/II-008-07/17-01/656, URBROJ: 401-01/04-17-4 od 16. listopada 2017.

II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem poništeno je rješenje tužitelja, KLASA: 008-02/17-002/50, URBROJ: 251-02-04/1-2-17-7 od 28. lipnja 2017. (točka 1. izreke), zainteresiranoj osobi je djelomično odobreno pravo na pristup preslici rashoda i izdataka po poslovnom suradniku koji sadrži podatke o isplatama odvjetnicima/odvjetničkim uredima/odvjetničkim društvima za razdoblje od 1. do 31. svibnja 2017., na način da se na istim prekriju podaci o osobnom identifikacijskom broju i računu odvjetnika fizičke osobe; te je u tim dijelovima odbijen zahtjev za pravo na pristup informacijama (točka 2. izreke). Nadalje je tužitelju naloženo da postupi po točki 2. izreke rješenja u roku od osam dana od primitka rješenja (točka 3. izreke).

Tužitelj u tužbi smatra navedeno rješenje tuženika u cijelosti nezakonitim te da je tuženik pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje i pogrešno primijenio materijalno pravo odnosno odredbu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI). Poziva se na odredbu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-a koji definira pojam informacije te u vezi s tim ističe kako je tuženik utvrdio da tužitelj tražene podatke vodi u dokumentu „rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“ iz kojeg je vidljivo za koju radnju i u kojem postupku je pojedinom odvjetniku izvršena isplata. Međutim, tužitelj smatra kako je tuženik stekao pogrešnu predodžbu o postojanju tražene informacije jer podaci koji se vode u dokumentu „rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“ nisu podaci o ukupnim isplatama odvjetničkim

društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima. Naglašava da se intelektualne i osobne usluge plaćaju s pozicije 24 proračuna Grada Z., no objavom samo podataka o isplati s te pozicije ne dobiva se potpuna i točna informacija, budući da se u slučaju uspjeha u sporu, sredstva naplaćuju s osnove naknade dosuđenih troškova postupka od protivnih stranaka – prihod proračuna Grada Z. Dakle, u slučaju da tužitelj uspije u sporu, od strane naplaćuje sva sredstva s osnove naknade dosuđenih troškova, tj. novac plaćen s pozicije 24 vraća se u proračun Grada Z., ali na druge pozicije proračuna (pozicije nadležnih ureda). Navodi kako bi se potpuna i točna informacija mogla dobiti tek stavljanjem u odnos isplata s jedne strane i uplata na drugim pozicijama, što znači da radnje koje bi trebalo izvršiti za udovoljavanje zahtjevu zainteresirane osobe imaju značenje stvaranja nove informacije pa se zahtjev zainteresirane osobe ne može smatrati zahtjevom u smislu odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-a. U tom smislu se poziva na presudu ovog Suda, poslovni broj: Us-959/2010 od 8. srpnja 2010. Naglašava kako podaci koje je zainteresirana osoba zatražila ne postoje kao gotov podatak, nego je za dobivanje tih podataka potrebno izvršiti uvid u svaki pojedini predmet, izlučiti ih iz svakog pojedinog spisa kako bi se ovisno o uspjehu u svakom pojedinom sporu od isplate iz dokumenta „rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“, odbila sredstva koja su s osnove naknade dosuđenih troškova vraćena u proračun Grada Z. Smatra kako cilj ZPPI-a nije objava nepotpunih i netočnih informacija koje bi mogle dovesti u zabludu korisnika prava na pristup informacija, već omogućavanje pristupa točnoj i potpunoj informaciji koju je zainteresirana osoba zatražila, a koju u konkretnom slučaju tužitelj nema kao gotovu informaciju, nego bi ju trebao stvoriti provođenjem analize podataka i posebnom obradom podataka. U tom smislu poziva se na presude ovog Suda, poslovni broj: UsII-200/17 od 14. rujna 2017. i UsII-142/17 od 4. listopada 2017. Predlaže Sudu da poništi pobijano i potvrdi prvostupanjsko rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe kako sukladno odredbi članka 115. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) ispituje zakonitost prvostupanjskog rješenja koje u konkretnom slučaju, nije sadržavalo nikakve navode da tražene informacije ne bi predstavljale informaciju u smislu odredbe članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-a. Navodi kako je podatak o ukupnom iznosu koji je isplaćen odvjetnicima informacija kao što je to i podatak o iznosu koji je isplaćen svakom pojedinom odvjetniku. Odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-a uključuje pravo javnosti da bude upoznata s visinom isplaćenog iznosa te imenom i prezimenom osobe kojoj je iznos isplaćen. Činjenica koliko je sredstava naplaćeno od protivnih stranaka u pojedinim postupcima nije odlučno za donošenje odluke u ovoj pravnoj stvari jer zainteresirana osoba nije tražila takvu informaciju. Zaključuje kako zainteresirana osoba nije tražila nikakvu analizu od tužitelja pa je neosnovano pozivanje tužitelja na odredbu članka 18. stavka 5. ZPPI-a, a nejasno je zbog čega bi davanje potpune informacije predstavljalo povredu poslovne tajne. Smatra da u konkretnom slučaju ne bi trebalo biti sporno da se radi o informacijama koje tijelo javne vlasti posjeduje, a zainteresirana osoba samostalnom analizom može doći do podatka o deset odvjetničkih ureda kojima su isplaćeni najveći iznosi. Neosnovano je pozivanje na odluke ovoga Suda jer se u konkretnim slučajevima radilo o odbijanju pružanja informacije zbog zaštite poslovne tajne, odnosno traženju informacija o kojima tijelo javne vlasti nije bilo dužno voditi evidenciju. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu ističe da tužitelj po prvi puta u tužbi ističe da bi trebalo sastaviti informaciju pa tužbu prije svega smatra nedopuštenom. Uz to, tužbu nalazi i neosnovanom pozivom na odredbu članka 7. stavka 2. točke 3. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine, broj 124/14., 115/15. i 87/16.) te ističe kako je dopisom od 28. lipnja 2017. zainteresirana osoba izviještena o isplatama u razdoblju od 1. svibnja do 31. svibnja 2017. Zaključuje kako o poslovnoj tajni u tužbi nema navoda iako se prvostupanjsko rješenje na nju poziva. Potražuje trošak upravnog spora: sastava odgovora na tužbu uvećan za PDV, odnosno ukupno 3.125,00 kn.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS), Sud je tužbeni zahtjev ocijenio osnovanim.

Prije svega Sud otklanja kao neosnovan prigovor zainteresirane osobe da bi tužba bila nedopuštena iz razloga iznošenja prigovora koji nije bio iznesen u obrazloženju prvostupanjskog rješenja. To iz razloga što sadržaj tužbe u upravnom sporu (članak 23. stavak 1. točka 7. ZUS-a) ne određuje njezinu dopuštenost, jer su pretpostavke zbog kojih ne postoje uvjeti za vođenje spora propisane odredbom članka 30. stavka 1. ZUS-a.

U konkretnom slučaju prvostupanjskim rješenjem tužitelja zahtjev za pristup informacijama odbijen je pozivom na odredbu članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a u vezi s odredbom članka 16. stavka 1. i 2. ZPPI-a, odnosno tužitelj je ocijenio da je tražene informacije (isplate po pojedinim odvjetnicima/odvjetničkim uredima/odvjetničkim društvima) imaju značenje poslovne tajne te je nakon provođenja testa razmjernosti i javnog interesa ocijenio da u konkretnom slučaju ne prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese.

Tuženik je navedeno rješenje poništio i odobrio pristup traženim informacijama pozivom na odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a, kojom je propisano da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Tuženik je 12. listopada 2017. izvršio uvid u tražene informacije te je utvrdio da informacije kod tužitelja postoje tako da je vidljivo za koju radnju i u kojem postupku je pojedinom odvjetniku izvršena isplata.

S obzirom da se tražene informacije odnose na trošenje proračunskih sredstava jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave pravilno je tuženik ocijenio da se radi o raspolaganju javnim sredstvima, koje informacije javnosti moraju biti beziznimno dostupne, a što se svakako odnosi na ukupno isplaćenu svotu za pružene intelektualne usluge.

No, tužitelj navodi da su tražene pojedinačne informacije (pojedini ugovori) zaštićene kao poslovna tajna u smislu odredbe članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a, a tuženik u osporenom rješenju citira i odredbe članka 19. stavka 1. i 2. Zakona o zaštiti tajnosti podatka (Narodne novine, broj 108/96. i 79/07.) kojima se određuje pojam poslovne tajne. Stoga je prema ocjeni ovog Suda, ako se doista radi o zaštićenim podacima, tuženik u odnosu na njih trebao provesti test razmjernosti i javnog interesa te omogućiti pristup tim informacijama samo ako prevladava javni interes u odnosu po štetu za zaštićene interese. Ovo neovisno o tome što je utvrdio da tražene informacije postoje u dokumentu „rashodi i izdaci po pojedinom suradniku“.

Budući da spisu tuženika ne prileže ugovori o pružanju odvjetničkih usluga da bi Sud mogao ocijeniti radi li se o informaciji kojoj je pristup ograničen (poslovnoj tajni u smislu naprijed navedenih odredbi) i dostupan ovisno o rezultatu testa razmjernosti i javnog interesa, Sud osporeno rješenje ocjenjuje nezakonitim pa u nastavku postupka tuženik treba novim rješenjem odlučiti o žalbi zainteresirane osobe.

Sud napominje da je odredbom članka 26. stavka 1. ZPPI-a propisano da upravna tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji. Stoga odredbu članka 25. stavka 7. ZPPI-a prema kojoj je tuženik dužan odrediti primjereni rok za davanje informacije, treba tumačiti povezano s odredbom članka 26. stavka 1. ZPPI-a, tako da rok za davanje informacije ne može početi teći prije pravomoćnosti rješenja tuženika. Zbog navedenog je, neovisno o svemu naprijed navedenom, nezakonita točka 3. izreke osporenog rješenja kojim je tuženik naredio tužitelju davanje informacije u roku od osam dana od primitka rješenja.

Slijedom izloženog, tužbeni zahtjev je usvojen na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a i predmet je vraćen tuženiku na ponovni postupak zbog prirode ove stvari, odnosno zbog propusta tuženika da u odnosu na informacije za koje bi iz navoda tužitelja i obrazloženja osporenog rješenja proizlazilo da su poslovna tajna, provede test razmjernosti i javnog interesa; te zbog nedostatnosti u

tom smislu relevantnih činjenica upravnog postupka.

Odluka o troškovima spora donesena je na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a, kojom je propisano da Sud može, s obzirom na postignuti uspjeh, odrediti da svaka stranka snosi svoje troškove. Ovo iz razloga što je upravni spor uređen prvenstveno kao spor pune jurisdikcije u kojemu, uz ZUS-om propisane izuzetke, treba riješiti upravnu stvar. Ako upravna stvar sukladno odredbama ZUS-a nije riješena, nego je predmet vraćen javnopravnom tijelu na ponovni postupak, prema zaključku sjednice sudaca ovog Suda od 12. veljače 2018. svaka stranka snosi svoje troškove.

U Zagrebu 21. ožujka 2018.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.