

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

Poslovni broj: UsII-7/17-5

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, Marine Kosović Marković i mr. sc. Ivica Kujundžić, te sudske savjetnice Marijane Čuk Kostrec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. z. z. z. iz Z., koju zastupaju opunomoćenici odvjetnici Odvjetničkog društva R. & O. iz K., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, radi inspekcijskog nadzora nad primjenom Zakona o pravu na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj dana 12. srpnja 2017.

p r e s u d i o j e

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/I-050-02/16-01/03, URBROJ: 401-01/08-16-1 od 16. prosinca 2016.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem odbijen je kao neosnovan prigovor čelnika tužitelja izjavljen protiv odluke tuženika KLASA: 042-03/15-01/08, URBROJ: 401-01/08-16-07 od 24. studenoga 2016. kojom je također odbijen prigovor čelnika tužitelja, akademika D. V., izjavljen na zapisnik o provedenom neposrednom inspekcijskom nadzoru u H. z. z. z., inspektora – savjetnika Povjerenice za informiranje, KLASA: 042-03/15-01/08, URBROJ: 401-01/07-16-03 od 29. rujna 2016. Rješenjem osporenim u ovom upravnom sporu tuženik je na temelju odredbe članka 122. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" 47/09. – dalje: ZUP) meritorno odlučio o prigovoru tužitelja podnesenom protiv odluke o prigovoru na zapisnik, koja sukladno odredbi članka 52. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" 25/13. i 85/15. - dalje: ZPPI) nije upravni akt.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu kojom osporava njegovu zakonitost zbog bitne povrede odredaba upravnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Smatra kako mu u inspekcijskom nadzoru nije mogla biti izrečena mjera postupanja po odredbi članka 11. ZPPI-a, jer H. z. z. z. (dalje: Zaklada) nije pravna osoba s javnim ovlastima. Poziva se na odredbe Zakona o sustavu državne uprave ("Narodne novine" 150/11., 12/13., 93/16. i 104/16. – dalje: ZSDU), Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost ("Narodne novine" 117/01., 45/09., 92/10. i 78/12. – dalje: ZHZZ) te Statuta Zaklade. Zaključuje kako na Zakladu nisu preneseni određeni poslovi državne uprave odnosno kao nedržavnom subjektu nije joj povjereno autoritativno obavljanje određenih poslova od javnog interesa, što znači da nema

javni ovlaštenja pa se članak 11. ZPPI-a na Zakladu ne primjenjuje. Ističe da je Zaklada tijelo javne vlasti te se nalazi na popisu tijela javne vlasti tuženika, pod brojem: 1784. Registrirana je u popisu agencija, zavoda i pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska, a pojam tijela javne vlasti je širi pojam u odnosu na pojam tijela s javnim ovlastima, koja su podvrsta tijela javne vlasti. Navodi kako Zaklada nije javna služba te u dokaz svojih navoda dostavlja rješenje Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave od 5. lipnja 2002., kojim je odbijen zahtjev tužitelja za davanje odobrenja za izradu pečata s grbom Republike Hrvatske uz obrazloženje kako mu nije povjereno obavljanje javnih ovlasti. U tom smislu poziva se i na dopis istog Ministarstva od 6. lipnja 2002. Zaključuje kako u provedbi ZPPI-a nije u obvezi donositi upravne akte i postupati po odredbama ZUP-a. Smatra kako se u inspekcijskom nadzoru traži da prestane primjenjivati odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka ("Narodne novine" 108/96. i 79/07. – dalje: ZZTP) kao i Zakona o zaštiti osobnih podataka ("Narodne novine" 103/03., 118/06., 41/08., 130/11. – dalje: ZZOP) te navodi kako je u postupanju dužan primjenjivati i ZPPI i ZZTP i ZZOP jer su to hijerarhijski izjednačeni pravni izvori. Ističe kako je u skladu s odredbama ZPPI-a, poštujući ZZTP i ZZOP udovoljeno zahtjevu prof. B., dostavljene su mu sve tražene i raspoložive informacije koje nisu tajna i nisu pod zaštitom kao osobni podaci. Međutim, prof. B. zatražio je dostavu podataka kojima se krši Direktiva broj: 95/46 Europskog parlamenta i vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnim prijenosom tih podataka. Navodi kako bi se udovoljavanjem zahtjevu prof. B. onemogućilo ostvarenje zakladne svrhe, jer tajnost podataka omogućava kvalitetno i objektivno vrednovanje projekta od strane recezenta čija su imena tajna i do kojih se u postupku vrednovanja ne može doći. Osobe čija imena i osobne podatke je prof. B. tražio od Zaklade, nisu dale privolu da se njihovi osobni podaci mogu davati trećim osobama. Ukazuje kako je proveo test razmjernosti javnog interesa te je zahtjevu prof. B. udovoljio na način da mu je dostavio dovoljno podataka potrebnih za ostvarivanje njegovih prava i interesa, bez da pri tom ugrozi osobne podatke trećih osoba. Smatra kako nije u obvezi obrazložiti provođenje testa razmjernosti, a e-mail prof. B. kojim se očituje na dopis Zaklade od 29. lipnja 2015. ni po formi ni po sadržaju se ne može smatrati zahtjevom za dopunu i ispravak informacije. Zaključuje kako sve i da je prof. B. podnio zahtjev za dopunom i ispravkom informacije, Zaklada ne bi mogla o tom zahtjevu odlučiti rješenjem jer nije tijelo s javnim ovlastima. Predlaže Sudu da poništi osporeno rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi kako su javne ovlasti poseban oblik javne vlasti koje država zakonom povjerava nedržavnim subjektima, a sastoje se u autoritativnom obavljanju određenih poslova od javnog interesa. Javne ovlasti mogu se odnositi na različite pravne poslove od javnog interesa, ali se pretežito svode na tri vrste pravnih poslova: 1. uređivanje (normiranje) određenih pravnih odnosa, 2. rješavanje u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obvezama i 3. obavljanje upravnih radnji. Kod uređivanja (normiranja) određenih pravnih odnosa, pravnoj osobi s javnim ovlastima se zakonom dodjeljuje javna ovlast da uređuje pravne odnose od javnog interesa kroz opće akte. U tom slučaju se pravnoj osobi putem zakona dodjeljuje javna ovlast da općim aktom normira pitanja koja se reguliraju na temelju javnih ovlasti, vrsta općeg akta te, ako je potrebno, prethodni postupak prije donošenja općeg akta, odnosno prije njegove primjene (pribavljanje mišljenja, potvrde ili suglasnosti nekih državnih tijela ili drugih tijela javne vlasti). Slijedom navedenog, sukladno odredbi članka 2. stavka 2. ZSDU, država je ZHZZ-om Zakladi dodijelila javne ovlasti u članku 3. stavku 2. i 3. i članku 3.a stavku 3. ZHZZ-a. Na temelju dodijeljenih ovlasti Zaklada je svojim općim aktom, Pravilnikom o uvjetima i postupku dodjele sredstava za ostvarivanje svrhe Zaklade broj: O-3064-2015 (dalje: Pravilnik), propisala uvjete za dodjelu sredstava za osnivanje svrhe Zaklade, postupak za dodjelu sredstava Zaklade te prava i obveze korisnika tih sredstava. Nadalje, javna ovlast Zaklade ogleda se u članku 6. stavku 1. Pravilnika koji propisuje da utvrđene programe Upravni odbor provodi raspisivanjem javnih

natječaja kako je određenom člankom 3. ZHZZ-a. Zaključuje kako je Zaklada kao pravna osoba s javnim ovlastima, obveznik provođenja postupka savjetovanja s javnošću kada donosi opće akte, strateške ili planske dokumente kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba. Zbog navedenog smatra da mišljenja Ministarstva na koje se tužitelj poziva nisu obvezujuće naravi te je pravilno utvrđeno kako je država Zakladi ZHZZ-om dodijelila javne ovlasti. U odnosu na prigovor o primjeni ZUP-a, navodi kako su sva tijela javne vlasti, neovisno o tome imaju li ili nemaju javne ovlasti, pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, zahtjeva za dopunu ili ispravak informacija i zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, u pitanjima koja nisu uređena ZPPI-om, dužna primjenjivati odredbe ZUP-a. Dakle, i u primjeni članka 23. ZPPI-a kojom je propisano rješavanje o zahtjevu, dolazi do primjene ZUP, a time i odredba članka 98. ZUP-a kojom se određuje sadržaj rješenja. Smatra neosnovanim tužbene navode kako se tužitelju nameće obveza primjene ZPPI-a na način da se traži prestanak primjene odredbi ZZTP-a i ZZOP-a odnosno općih akata koje je Zaklada donijela na temelju tih zakona. Poziva se na odredbe članka 15. stavka 2. točke 2. i 4. ZPPI-a te navodi kako se tim odredbama dopušta ograničenje pristupa informaciji, ali na način koji je sukladan odredbama ZZTP-a i ZZOP-a. To znači da kada tijelo javne vlasti ograničava pristup informaciji zbog zaštite poslovne tajne, koja je u konkretnom slučaju propisana općim aktima Zaklade, sadržaj poslovne tajne propisan u općim aktima Zaklade mora biti suglasan s definicijom pojma poslovne tajne određene ZZTP-om. To proizlazi iz načela *lex specialis deo grat legi generali* i *lex posterior derogat legi priori*, imajući u vidu da je ZPPI i *lex specialis* i *lex posterior* u odnosu na ZZTP. Budući da je provedbom inspekcijskog nadzora utvrđeno da Zaklada u svojim općim aktima propisuje što se smatra poslovnom tajnom na način koji nije sukladan definiciji poslovne tajne, predloženo je usklađivanje odgovarajućih odredaba općih akata Zaklade sa zakonom. Naime, definiranje poslovne tajne na način kao što je utvrđeno općim aktima Zaklade dovodi do ograničenja pristupa informacijama i kad za to nisu ispunjeni zakonski razlozi iz članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a u vezi s člankom 19. ZZTP-a. Nadalje ukazuje kako je tužitelj 29. lipnja 2015. dostavio informacije korisniku prava, prof. B., koji je u e-mailu od 8. srpnja 2015. naveo kako to nije informacija koju je zatražio te da je informacija koja mu je dostavljena 29. lipnja 2015. već osporena od strane Povjerenice u rješenju od 27. travnja 2015. Zaključuje kako iz sadržaja navedenog podneska prof. B. proizlazi da se ne slaže s dobivenom informacijom te je imajući na umu odredbu članka 24. ZPPI-a navedeni zahtjev potrebno tretirati kao zahtjev za dopunu i ispravak informacije, zbog čega je u inspekcijskom nadzoru tužitelju naređeno da zahtjev treba riješiti sukladno članku 23. ZPPI-a. Zaključuje kako je u konkretnom slučaju nad tužiteljem proveden nadzor po službenoj dužnosti te je nakon provedenog neposrednog inspekcijskog nadzora sačinjen zapisnik od 29. rujna 2016. u kojem su tužitelju naređene mjere za ispunjavanje obveze iz članka 10. stavka 1. točke 3. i članka 11. ZPPI-a (koje obveze su vezane uz tijela javne vlasti koja imaju javne ovlasti) i mjere vezane uz rješavanje zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije korisnika prava, prof. G. B. i uz buduće rješavanje zahtjeva. Prigovor na zapisnik odbijen je odlukom tuženika od 24. studenoga 2016., protiv koje je, budući da ta odluka nije upravni akt, tužitelju omogućena pravna zaštita na temelju odredbe članka 122. ZUP-a te je u tom postupku doneseno osporeno rješenje. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Sud osporeno rješenje ocjenjuje nezakonitim jer osnova za njegovo donošenje nije mogla biti samostalno odredba članka 122. stavka 3. ZUP-a, budući da je to odredba načelne naravi koja određuje kako o prigovoru odlučuje čelnik tijela, međutim samo pod pretpostavkom da se radi o pravnoj situaciji u kojoj je prigovor zakonom predviđen. Odnosno, prigovor je kao pravni lijek dopušten samo u slučajevima propisanim zakonom, u kojima javnopravna tijela ne donose rješenja u upravnoj stvari.

U konkretnom slučaju nad tužiteljem je proveden inspekcijski nadzor, koji sukladno odredbi

članka 42. stavka 1. ZPPI-a obavljaju inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda Povjerenika za informiranje. Mjere koje je inspektor ovlašten izreći u provođenju inspekcijskog nadzora propisane su odredbom članka 50. ZPPI-a te se sukladno toj odredbi, mjere izriču zapisnikom, a prema odredbi članka 52. stavka 3. i 4. ZPPI-a o prigovoru na zapisnik donosi se odluka koja nije upravni akt.

Prema ocjeni ovog suda zakonitost mjera izrečenih u inspekcijskom nadzoru nad primjenom ZPPI-a, ocjenjuje se podnošenjem prigovora o kojem odluku sukladno odredbama članka 54. i 55. ZPPI-a donosi inspektor odnosno Povjerenik. Međutim ta odluka na temelju ranije navedenih odredbi ZPPI-a ne može biti predmet upravnog spora u smislu odredbe članak 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a. Mogućnost izjavljivanja navedenog prigovora je po ocjeni ovog suda jedina pravna zaštita koja se može ostvariti protiv izrečenih inspekcijskih mjera.

S obzirom da izjavljivanje daljnjeg prigovora protiv odluke o prigovoru nije zakonom predviđeno, Sud je na temelju odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14, 94/16.-odluka Upravnog suda Republike hrvatske i 29/17.) presudio kao u izreci.

U Zagrebu 12. srpnja 2017.

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