

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

Poslovni broj: UsII-71/2013-4

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. Ivica Kujundžića, predsjednika vijeća, Eveline Čolović Tomić i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te sudske savjetnice Marine Katanec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja G., Z., kojeg zastupa izvršni direktor D. Z., protiv rješenja tuženika Agencije za zaštitu osobnih podataka Republike Hrvatske, Zagreb, klasa: UP/II-008-04/12-01/426, urbroj: 567-06/04-13-10 od 13. lipnja 2013., radi ostvarivanja prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 28. studenoga 2013.

p r e s u d i o j e

Usvaja se tužbeni zahtjev.

Poništava se rješenje Agencije za zaštitu osobnih podataka Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-04/12-01/426, urbroj: 567-06/04-13-10 od 13. lipnja 2013.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženog tijela odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, klasa: 008-02/12-02/13, urbroj: 514-10-12-06 od 12. studenog 2012. godine, a kojim rješenjem se odbija zahtjev tužitelja kao korisnika prava na informaciju, za ostvarivanje prava na pristup informacijama kojima se traži preslika ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenog između Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Odvjetničke tvrtke P. B. L. te preslike dodatka ugovoru.

U opširnoj tužbi tužitelj navodi da je u zahtjevu za pristup informacijama zatražena od Ministarstva pravosuđa dostava preslike ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenog između Ministarstva pravosuđa i Odvjetničke tvrtke P. B. L. te preslike dodatka

ugovoru. Tijela javne vlasti sklapaju ugovore s pravnim osobama privatnog prava u javnom a ne privatnom interesu što je i u skladu sa odredbama članka 150. Zakona o općem upravnom postupku koji regulira uvjete za sklapanje i predmet upravnog ugovora. Naime svrha i cilj upravnog ugovora je ispunjenje nekog šireg društvenog interesa a javnopravno tijelo nastupa kao nositelj autoriteta javne vlasti i pridržava sebi posebne ovlasti. Predmetni ugovor po svojoj prirodi je javan i služi ne samo kao ugovorni dokument dviju ugovornih stranaka već i kao ugovorni dokument zbog treće strane a to je javnost kako bi ta javnost mogla imati uvid u rad tijela javne vlasti. Nadalje, predmetni ugovor prema sudskoj praksi kao ugovor između tijela javne vlasti s privatnim osobama ne može biti tajan već se pojedinačni tekst može zaštititi sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama. Tužitelj dalje navodi da Vlada Republike Hrvatske nije vlasnik tražene informacije već je vlasnik Ministarstvo pravosuđa, budući da odredba članka 2. Zakona o tajnosti podataka definira vlasnika podatka kao nadležno tijelo u okviru čijeg djelovanja je klasificirani ili neklasificirani podatak nastao. Ministarstvo pravosuđa je u rješenju od 12. studenog 2012. navelo kako je predmetni ugovor potpisao ministar pravosuđa u ime Vlade Republike Hrvatske i da je Vlada Republike Hrvatske vlasnik tražene informacije, ali kako se predmetni ugovor nalazi u posjedu Ministarstva pravosuđa. Predmetni ugovor predstavlja najobičniji ugovor o javnim uslugama kojeg temeljem Zakona o javnoj nabavi javni naručitelj konkretno Ministarstvo pravosuđa sklapa sa gospodarskim subjektom, konkretno Odvjetničkom tvrtkom P. B. L. radi nabave usluga konkretno usluga pravnog savjetovanja. Tužitelj dalje ističe da Ministarstvo pravosuđa nije u svom rješenju navelo temeljem koje pravne osnove je zatražena informacija nastala u okviru djelovanja Vlade Republike Hrvatske da bi se zbog toga Vlada Republike Hrvatske smatrala vlasnikom informacije. Stoga je nejasno kako Vlada Republike Hrvatske može biti vlasnikom informacije. Dodatno prema odredbi članka 31. stavak 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske zaključkom se utvrđuju stajališta Vlade u pitanjima provedbe utvrđene politike te određuju zadaće tijelima državne uprave stoga nije jasno kako je Vlada RH mogla klasificirati predmetni ugovor zaključkom kao pravnim aktom. Tužitelj posebno ističe da su na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa SAD sukladno američkom Zakonu o registraciji stranih zastupnika objavljeni sporazumi i dodatna dokumentacija tvrtke P. B. L. kao pravne osobe registrirane za obavljanje poslova zastupanja stranih država prema istoimenome Zakonu i koja je ona dostavila američkom ministarstvu iz kojeg jasno proizlazi da se radi o ugovoru kojeg je Ministarstvo pravosuđa u ime Republike Hrvatske sklopilo s tvrtkom P. B. L. o pružanju pravnih usluga. Ministarstvo pravosuđa poziva se na uskratu zatražene informacije temeljem odredbe članak 8. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama kojom se zatražena informacija uskraćuje ako je klasificirana stupnjem tajnosti sukladno Zakonu o tajnosti. Zakonom o tajnosti podataka klasifikacija podataka predstavlja postupak utvrđivanja jednog od stupnjeva tajnosti podataka s obzirom na stupanj ugroze i područja zakonom zaštićenih vrijednosti koje su propisane u članku 6., a prema članku 8. istoimenog Zakona stupnjem tajnosti povjerljiva klasificiraju se podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo vrijednostima propisanim u članku 6. Stoga se radi o ugovoru o pružanju usluga pravnog savjetovanja i nejasno je na koji način predmetni ugovor štiti propisane vrijednosti. U sklopu provođenja testa javnog interesa i razmjernosti

iz članka 16. Zakona o tajnosti podataka i članka 8. stavak 4. Zakona o pristupu informacijama Ministarstvo pravosuđa trebalo je pojasniti koje se vrijednosti štite navedenom klasifikacijom. Također u prilog nezakonite klasifikacije predmetnog ugovora temeljem članka 8. Zakona o tajnosti podataka te pogrešno utvrđene činjenice da je Vlada RH vlasnik zatražene informacije govori činjenica da je predmetni ugovor naknadno klasificiran stupnjem tajnosti predmetnim zaključkom na sjednici Vlade 27. srpnja 2011. a ne u trenutku nastajanja informacije sukladno članku 11. Zakona o tajnosti podataka. Tužitelj smatra da stav Ministarstva da je Vlada RH vlasnik informacije i da ju ona klasificirala jasno ukazuje da je prekršen Zakon o tajnosti podataka jer Vlada RH niti je sklapala predmetni ugovor niti je sklapanjem takvog ugovora u okviru njezinog djelovanja, a niti ga je mogla klasificirati stupnjem tajnosti obzirom da je to trebalo učiniti u trenutku sklapanja toga ugovora. Iz svega proizlazi da je tuženo tijelo pogrešno utvrdilo činjenično stanje, obzirom da Ministarstvo nije tuženom tijelu dostavilo predmetni ugovor niti predmetni zaključak Vlade te stoga nije moglo utvrditi sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje u ovoj upravnom stvari. Također je tuženo tijelo pogrešno utvrdilo da je prvostupanjski postupak pravilno proveden obzirom da su sukladno članku 13. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama Ministarstvo, a s obzirom da navodi da nije vlasnik tražene informacije, nije u roku od 8 dana od dana zaprimanja zahtjeva ustupilo isti Vladi RH što je bilo dužno sukladno članku 13. Zakona o pravu na pristup informacijama. Nadalje pogrešno je utvrđenje tuženog tijela da je Ministarstvo pravosuđa provelo test razmjernosti javnog interesa s obzirom da Ministarstvo nije dalo nikakvo obrazloženje niti izvelo bilo kakvu pravnu analizu iz koje bi bilo vidljivo je li omogućavanje pristupa zatraženoj preslici ugovora u interesu javnosti i hoće li zbog onemogućavanja pristupa biti više štete nego koristi za zaštićene interese. Tužitelj posebno ističe da je suglasan s činjenicom da je u određenim zakonom propisanim slučajevima potrebno ograničiti pravo građana na dobivanje informacija koje su označene stupnjem tajnosti no, smatra da u konkretnom slučaju stupanj tajnosti povjerljivo nije razmjernan naravi potrebe za ograničenjem niti nužan u slobodnom demokratskom društvu. Nadalje testom javnog interesa propisanim u članku 8. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama te članku 38. Ustava Republike Hrvatske, može se utvrditi kako je opravdano učiniti dostupnim javnosti presliku predmetnog ugovora i njegovih podataka. Navedeno je u skladu sa člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava ratificiranom od strane Republike Hrvatske koji navodi kako sloboda informiranja uključuje i prava na primanja i širenje informacije bez ograničenja od strane javne vlasti.

Obzirom na sve navedeno predlaže Sudu da tužbu i tužbeni zahtjev usvoji, a osporeno rješenje poništi.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je zahtjev tužitelja rješavan prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 172/03. i 144/10., 37/11. i 77/11.), budući je člankom 69. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) propisano kako će se postupci započeti do stupanja na snagu ovog Zakona nastaviti i dovršiti prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 172/03., 144/10., 37/11. i 77/11.). Ističe da navodi iz tužbe nisu osnovani, budući da je u ponovljenom postupku Ministarstvo pravosuđa donijelo

rješenje od 12. studenog 2012. kojim je odbilo zahtjev tužitelja jer je informacija u cijelosti klasificirana stupnjem tajnosti povjerljivo. U obrazloženju pobijanog rješenja navedeno je da je nesporno da je zatražena informacija u posjedu Ministarstva pravosuđa kao i da je nesporno da Ministarstvo pravosuđa nije provelo test javnog interesa stoga je posve neosnovan navod tužitelja da je Agencija pogrešno zaključila da je Ministarstvo provelo test razmjernosti javnog interesa. Neosnovan je navod tužitelja da je pogrešno utvrđeno da je prvostupanjski postupak pravilno proveden s obzirom da je Ministarstvo pravosuđa navelo da nije vlasnik informacije, a zahtjev nije u roku od 8 dana od zaprimanja ustupilo Vladi Republike Hrvatske. Naime, uzimajući u obzir činjenicu da je zatražena informacija u posjedu Ministarstva pravosuđa očito se u ovom slučaju nije mogla primijeniti odredba članka 13. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama. U tijeku postupka nesporno je utvrđeno da je u ugovoru navedeno da ministar pravosuđa potpisuje ugovor u ime Vlade Republike Hrvatske te da shodno tome nije vlasnik zatražene informacije. S obzirom da je citirani ugovor u cijelosti klasificiran te uzimajući u obzir odredbe Zakona o tajnosti podataka, Ministarstvo pravosuđa je odbilo zahtjev tužitelja. Polazeći od stajališta da je Vlada Republike Hrvatske vlasnik traženih podataka te da je ista ovlaštena sukladno članku 16. stavak 1. Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine, broj 79/07.) odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni postupka, deklasifikaciji i oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka prema tome i predmetnog ugovora tuženo tijelo smatra da iako Zakon o pravu na pristup informacijama traži od tijela koje posjeduje traženu informaciju provođenje testa javnog interesa i u tom kontekstu ne spominje vlasnika zatražene informacije očito da posjednik klasificirane informacije sukladno Zakonu o tajnosti podataka nakon provođenja testa javnog interesa nije mogao dostaviti informaciju koja je klasificirana stupnjem tajnosti. Tuženik nije proveo postupak iz članka 8. stavak 4. citiranog Zakona. Postupak je ovlašten provesti nadležni sud. Obzirom na navedeno predlaže Sudu da se tužitelj s tužbom i tužbenim zahtjevom odbije.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Iz podataka spisa predmeta, dostavljenih uz odgovor na tužbu, proizlazi da je Ministarstvo pravosuđa rješenjem, klasa: 008-02/12-02/13, urbroj: 15-12-1 od 7. svibnja 2012. odbilo zahtjev tužitelja za pristup informacijama. Ovo iz razloga što je zatražena informacija preslika ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenog između Ministarstva pravosuđa i Odvjetničke tvrtke P. B. L., klasificirana stupnjem tajnosti „povjerljivo“, a tuženo tijelo je donijelo rješenje, klasa: UP/II-008-04/12-01/128, urbroj: 567-06/1-12-02 od 10. srpnja 2012. godine kojim je poništeno prethodno rješenje, budući da Ministarstvo pravosuđa nije razmotrilo zahtjev žalitelja u smislu odredbi članka 8. stavka 4. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama te je dostavilo Ministarstvu pravosuđa na ponovni postupak. U ponovljenom postupku Ministarstvo pravosuđa trebalo je razmotriti da li je omogućavanje informacije u interesu javnosti i nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe, te razmjerno cilju koji treba postići, kao i da li su svi dijelovi tražene informacije klasificirani stupnjem tajnosti. Ministarstvo pravosuđa je u ponovljenom postupku donijelo osporeno rješenje, kojim je odbilo zahtjev tužitelja jer je informacija u cijelosti klasificirana stupnjem tajnosti, „povjerljivo“. Tuženik je odbio žalbu tužitelja izjavljenu na navedeno rješenje, kao neosnovanu.

Osporeno rješenje utemeljeno je na odredbi članka 15. stavak 3. podstavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 172/03., 144/10. i 37/11.- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 77/11.) kojom je propisano da će tijelo javne odbiti zahtjev ako se ispune uvjeti za odbijanje propisani u članku 8. tog Zakona.

Odredbom članka 8. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da će tijelo javne vlasti uskratiti pristup informaciji, između ostalog, ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti sukladno općem aktu donesenom na temelju zakona kojim se propisuje tajnost podataka.

Iznimno tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu omogućit će pristup informaciji iz stavka 1. i 2. ovog članka ako je takvo postupanje u interesu javnosti i nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjerno cilju kojeg treba postići (članak 8. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama).

Člankom 10. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine, broj 79/07.) određeno je da će državna tijela koja provode postupak klasifikacije podataka, pravilnikom pobliže razraditi kriterije za određivanje stupnjeva tajnosti za podatke iz svog djelokruga.

Na temelju citirane zakonske odredbe Vlada Republike Hrvatske donijela je zaključak, klasa: Pov-004-01/11-02/01, urbroj: 5030109-11-19 od 27. srpnja 2011. godine, a kojim su navedeni zaključak i ugovor s tvrtkom P. B. L. iz S. A. D. klasificirani oznakom tajnosti „pov.“.

Prema odredbi članka 8. Zakona o tajnosti podataka stupnjem tajnosti „povjerljivo“ klasificiraju se podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo slijedećim vrijednostima: temeljima Ustavom utvrđenog ustrojstva Republike Hrvatske, neovisnosti, cjelovitosti i sigurnosti Republike Hrvatske, međunarodnim odnosima Republike Hrvatske, obrambenoj sposobnosti i sigurnosno obavještajnom sustavu, sigurnosti građana, osnovama gospodarskog i financijskog sustava Republike Hrvatske, znanstvenim otkrićima, pronalascima i tehnologijama od važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske (članak 6. istog Zakona).

Prema članku 16. Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine, broj 79/07.) kada postoji interes javnosti za pristup klasificiranim podacima, vlasnik podataka odlučuje o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji, i oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka.

Prema članku 2. citiranog Zakona vlasnik podataka je tijelo u okviru čijeg djelovanja je klasificirani ili neklasificirani podatak nastao.

Ugovor o pružanju usluga pravnih savjetovanja s Odvjetničkom tvrtkom P. B. L. potpisao je ministar pravosuđa u ime Vlade RH, te je Vlada Republike Hrvatske, zaključkom od 27. srpnja 2011., klasificirala u cijelosti predmetni ugovor. Prema ocjeni Suda, a s obzirom na gore navedeno, Vlada Republike Hrvatske je vlasnik traženih podataka.

Kao vlasnik traženih podataka, Vlada Republike Hrvatske ovlaštena je za donošenje odluke o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji i oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti predmetnog ugovora.

Sud smatra da je Ministarstvo pravosuđa trebalo postupiti sukladno odredbi članka 13. Zakona o pravu na pristup informacijama, koja propisuje ustupanje zahtjeva ako tijelo

javne vlasti ne posjeduje zatraženu informaciju, a u ovom predmetu iz spisa proizlazi da Ministarstvo pravosuđa ima zatraženu informaciju u posjedu, ali nije vlasnik informacije. Stoga Ministarstvo pravosuđa u konkretnom slučaju bez obzira što je u posjedu informacije, koja je označena stupnjem tajnosti budući da nije vlasnik takve informacije, nije moglo odlučivati o predmetnom zahtjevu.

Sud posebno ukazuje na okolnost da je u obrazloženju prvostupanjskog rješenja navedeno da podnositelj zahtjeva može sukladno članku 16. Zakona o tajnosti podataka, te sukladno članku 8. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, podnijeti zahtjev za pristup informaciji Vladi Republike Hrvatske. Ovu okolnost tuženo tijelo u osporenom rješenju uopće nije razmatralo.

S obzirom na takvo stanje stvari Sud nalazi da nije bilo temelja za postupanje na temelju članka 8. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Obzirom na navedeno prema ocjeni ovog Suda povrijeđen je zakon na štetu tužitelja.

Stoga će tuženik u postupku nakon ove presude donijeti rješenje imajući u vidu pravno shvaćanje Suda i njegove primjedbe u pogledu postupka.

Slijedom iznijetog, Sud je na temelju članka 58. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) odlučio kao u izreci.

U Zagrebu 28. studenog 2013.

Predsjednik vijeća  
mr.sc. Ivica Kujundžić, v.r.