

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske radiotelevizije iz Z., kojeg zastupa opunomoćenik T. H., odvjetnik u O. i H., odvjetničkom društvu d.o.o. iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., koju zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 24. siječnja 2019.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/17-01/281, urbroj: 401-01/05-18-7 od 23. veljače 2018.

II. Odbijaju se zahtjevi tužitelja i zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom žalbe zainteresirane osobe, poništava se rješenje Hrvatske radiotelevizije, ovdje tužitelja, urbroj: 426/17 od 21. ožujka 2017. (točka 1. izreke), odobrava se zainteresiranoj osobi pravo na pristup preslikama ugovora o zastupanju i uređenju međunarodnih odnosa HRT br. 133/16 od 1. ožujka 2016., ugovora br. 108/17 od 3. veljače 2017. i ugovora br. 113/17 od 14. veljače 2017. (točka 2. izreke), odbacuje se zahtjev za pristup informacijama zainteresirane osobe od 14. ožujka 2017., u dijelu koji se odnosi na točku 1. njenog zahtjeva (točka 3. izreke), te se tužitelju nalaže da postupi u skladu s tim rješenjem (točka 4. izreke).

Tužitelj je protiv osporenog rješenja izjavio tužbu, u kojoj navodi kako ugovori o zastupanju koje je sklapao s odvjetničkim društvima, odvjetničkim uredima i odvjetnicima nisu informacije u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15. – dalje: ZPPI). Pri tomu citira odredbu članka 5. stavka 2. ZPPI-a, smatrajući da sukladno zakonskoj definiciji informacija može biti podatak kao što je primjerice

ugovorena cijena, ugovorene usluge, trajanje ugovora i sl., a nikako ne i sama isprava ugovora. Nadalje, mišljenja je da se predmetni ugovori imaju smatrati poslovnom tajnom temeljem članka 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, broj 108/96. i 79/07. - dalje u tekstu: ZZTP), te da isti predstavljaju poslovnu tajnu i prema definiciji iz Direktive (EU) 2016/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja, pri čemu sadržajno citira članak 2. navedene Direktive. Nadalje, pristup navedenim ugovorima bio bi protivan i ustavnim jamstvima poduzetničke i tržišne slobode te jednakog pravnog položaja poduzetnika, kako je to propisano člankom 49. Ustava Republike Hrvatske, jer se osporenim rješenjem neopravdano stavljaju poduzetnici u ugovornom odnosu s tijelima javne vlasti u nepovoljniji položaj od ostalih poduzetnika otkrivanjem njihovih poslovnih tajni široj javnosti. Tužitelj smatra da je postupio ispravno i zakonito kada je odbio zahtjev zainteresirane osobe, jer isti očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama u smislu članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a. Poblize opisuje četiri zahtjeva koje je podnijela zainteresirana osoba, a kojima je tražila istovrsne informacije koje su količinom opterećivale redoviti rad tužitelja kao tijela javne vlasti. Na zloupotrebu prava na pristup informacijama, koju je tužitelj ispravno utvrdio, upućuje i činjenica da zainteresirana osoba učestalo dostavlja povezane zahtjeve za dostavu istih ili istovrsnih informacija i drugim tijelima javne vlasti, a koji zahtjevi se u velikom broju odnose na ugovore tijela s odvjetničkim društvima, odvjetničkim uredima i odvjetnicima. Osvrće se i na način komunikacije zainteresirane osobe koju smatra protivnom članku 9. točka a ZPPI-a. Poziva se na članak 4. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji („Narodne novine“, broj 137/10., 76/12., 78/16., 46/17. i 73/17.), prema kojoj tužitelj obavlja i komercijalnu djelatnost iz koje ostvaruje i vlastite prihode, dakle, tužitelj se ne financira isključivo iz javnih sredstava pa nije valjan zaključak da bi informacije o raspolaganju njegovim sredstvima trebale biti dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Upućuje i na postupovne nedostatke, odnosno postupanje protivno članku 98. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09.), kojim je propisan sadržaj rješenja, jer osporeno rješenje ne sadrži podatke o osobi ovlaštenoj za zastupanje tužitelja, dok se u točki 3. izreke tog rješenja navodi kako se odbacuje zahtjev zainteresirane osobe od 14. ožujka 2017., iako isti ne postoji, već se radi o zahtjevu od 12. ožujka 2017., a koji, međutim, ne sadrži točku 1., pa je uopće upitno o kojem zahtjevu je tuženik odlučivao. S obzirom na sve izloženo, tužitelj predlaže ovom Sudu poništiti osporeno rješenje, uz naknadu iskazanog troška predmetnog spora.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim te u potpunosti ostaje kod razloga navedenih u osporenom rješenju. Ukazuje, pored ostalog, na opsežnu upravnosudsku praksu i praksu tuženika iz koje je jasno da ugovori sklopljeni između tijela javne vlasti i drugih subjekata privatnog i javnog prava predstavljaju ne samo informaciju u zakonskom smislu nego i informaciju od javnog interesa (primjerice presude Visokog upravnog suda, broj: UsII-117/16 od 16. kolovoza 2016., UsII-209/15 od 27. siječnja 2018. i dr.). Navodi kako tužitelj u prvostupanjskom postupku nije ustanovio da su zatražene informacije poslovna tajna, već to ističe tek u tužbenom zahtjevu. U odnosu na Direktivu o poslovnoj tajni, napominje kako je tužitelj propustio spomenuti odredbu članka 1. stavka 2.

točaka a) i b), kojima je propisano kako ova Direktiva ne utječe na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i informiranja kako je utvrđeno u Povelji, uključujući poštovanje slobode i pluralizma medija, te na primjenu pravila Unije ili nacionalnih pravila kojima se od nositelja poslovne tajne zahtijeva da zbog javnog interesa otkriju informacije, uključujući poslovne tajne, tijelima javne vlasti ili upravnim ili sudskim tijelima radi obavljanja dužnosti tih tijela. Također je tužitelj propustio utvrditi postojanje iznimke od primjene Direktive propisane člankom 5. stavkom 1. točkom a) iste, koju nastavno sadržajno citira. Naglašava kako je za ovaj postupak irelevantan navod tužitelja da korisnik prava na pristup informacijama postavlja slične zahtjeve za pristup informacijama i drugim tijelima javne vlasti, te ostaje kod činjenica navedenih u obrazloženju osporenog rješenja glede tužbenih navoda o postojanju zloupotrebe prava na pristup informacijama. Nadalje, smatra istinitim tužiteljev argument da se ne financira isključivo od javnih sredstava, međutim, takav argument nije presudan budući javna sredstava predstavljaju glavninu tužiteljevih prihoda, čime u potpunosti dolazi do primjene odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. U odnosu na tužbene navode glede postupovnih nedostataka osporenog rješenja, tuženik smatra da isti nikako ne mogu utjecati na njegovu zakonitost. Naime, ne postoji nikakva sumnja o kojem se zahtjevu radi, budući postoji samo zahtjev od 12. ožujka 2017., a onaj od 14. ožujka 2017. ne postoji, već se radi o datumu kada je tužitelj zaprimio zahtjev za pristup informacijama, dok se u dijelu u kojem je odbačen korisnikov zahtjev radi o točki a) zahtjeva, odnosno o zahtjevu broj 1, jer je i tužitelj u prvostupanjskom rješenju navodio dijelove korisnikovog zahtjeva pod točkama 1., 2. i 3. S obzirom na sve navedeno, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev i potvrditi osporeno rješenje.

Zainteresirana osoba, u odgovoru na tužbu, prigovara tužbi kao preuranjenoj, jer nije zaprimila rješenje tuženika kojim je odlučeno o njenoj žalbi. Smatra neosnovanim pozivanje tužitelja na pogrešnu primjenu materijalnog prava iz članka 15. stavak 2. točke 2. ZPPI-a, članka 19. ZZTP-a i članka 2. Direktive od 8. lipnja 2016., te potražuje trošak sastava odgovora na tužbu.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), odgovori na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su tužitelji, koji se na iste nije posebno očitovao.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon time što je poništio rješenje tužitelja i odobrio zainteresiranoj osobi pravo na pristup zatraženim informacijama opisanim točkom II. izreke toga rješenja, pri čemu je za svoju odluku dao argumentirano obrazložene razloge, utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Naime, prvostupanjsko rješenje temelji se na odredbi članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a, na primjeni koje tužitelj inzistira i u tužbi, a kojom je propisano da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih

informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Odlučujući o žalbi zainteresirane osobe protiv navedenog rješenja tužitelja, tuženik je primijenio odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a, prema kojoj su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Pri tomu tuženik pravilno upućuje i na Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji („Narodne novine“, broj: 137/10., 76/12., 78/16., 46/17. i 73/17.), prema kojem Zakonu tužitelj ima status javne ustanove, koja obavlja djelatnost pružanja javnih radiodifuzijskih usluga, a osnivač koje je Republika Hrvatska, koja za obavljanje tužiteljeve djelatnosti osigurava samostalno i neovisno financiranje (članak 1.). Sukladno članku 33. citiranog Zakona, djelatnost tužitelja financira se, pored komercijalnih, i javnim prihodima - sredstvima mjesečne pristojbe, koja predstavljaju sredstva državne potpore (stavak 2.), što dodatno potvrđuje osnovanost stajališta tuženika da se ovdje radi o informacijama za koje postoji javni interes.

Slijedom izloženog, a imajući u vidu sadržaj zahtjeva zainteresirane osobe, kao i podatke sveza spisa pribavljene u postupku povodom tog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnom primjenom odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a, osnovano zaključio da zainteresirana osoba traži informacije koje se uglavnom odnose na trošenje tužiteljevih financijskih sredstava, a što posljedično znači da iste moraju biti dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Ovo, pored ostalog, uz obrazloženje kako već sama činjenica da korisnik traži informacije koje se odnose na potrošnju financijskih sredstava javne ustanove ukazuje na postojanje javnog interesa za omogućavanjem pristupa navedenim informacijama, a s kojim stavom je suglasan i ovaj Sud.

Neosnovano tužitelj osporava i činjenicu da ugovori u zastupanju koje je sklopio s odvjetničkim društvima/uredima/odvjetnicima nisu informacije u smislu ZPPI-a. To stoga jer je odredbom članka 5. točke 3. ZPPI-a jasno definiran pojam „informacije“, a koju predstavlja svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti. Tužitelj i u tužbi sadržajno citira navedenu zakonsku odredbu, ali je pogrešno tumači, jer iz iste jasno proizlazi kako je predmetni ugovor upravo dokument, a time i informacija kakvu ima u vidu ta zakonska odredba.

Sud ne nalazi osnovanim ni tvrdnje tužitelja da zainteresirana osoba zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a na koju okolnost se osvrnuo već i tuženik, dajući s tim u vezi u osporenom rješenju detaljno i iscrpno obrazloženu analizu razloga kojima se rukovodio zaključujući da se u konkretnom slučaju ne radi o zloupotrebi prava na pristup informacijama, a koje razloge u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

Imajući u vidu navedeno, Sud nalazi da je osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo pravno relevantne razloge, obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku, radi čega nije našao osnove pobijano rješenje ocijeniti nezakonitim. Ovo niti iz postupovnih razloga na koje tužitelj upire u tužbi, jer isti nisu od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja, kako to osnovano navodi i tuženik u odgovoru na tužbu.

Na kraju, ovaj Sud ne nalazi osnovanim zahtjeve tužitelja i zainteresirane osobe za naknadu troškova ovog upravnog spora. Naime, osim što je u cijelosti izgubio upravni spor, a što već temeljem članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima čini zapreku za naknadu istih, tužitelj u predmetnom postupku nastupa kao tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje, radi čega, neovisno o uspjehu u sporu, trošak zastupanja tužitelja po odvjetniku ne predstavlja opravdani izdatak u predmetnom upravnom sporu. To stoga jer bi takvim zastupanjem nastali stvarni troškovi veći od onih koji bi nastali da je tužitelja, kao donositelja prvostupanjskog upravnog akta, zastupala ovlaštena službena osoba (službenik za informiranje), a što bi posljedično dovelo do toga da bi naknadom takvih troškova stranci (korisniku prava na pristup informacijama) bilo otežano pravo na pristup sudu. Sud nije našao osnovanim niti zahtjev zainteresirane osobe, postavljen u odgovoru na tužbu, jer u očitovanju iste nije iznesen niti jedan pravno odlučan argument koji bi bio od utjecaja na donošenje odluke u ovoj stvari, već se potvrđuje pravilnost stajališta tuženika izloženih u osporenom rješenju, radi čega zahtjevu nije udovoljeno.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 24. siječnja 2019.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.