

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 Marine Kosović Marković, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Z. I. D. d.o.o., Ć., kojeg zastupa opunomoćenik L. Z., odvjetnik iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. u. k. p. u. iz D., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 17. srpnja 2020.

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-008-07/19-01/788, urbroj: 401-01/05-20-5 od 2. ožujka 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom žalbe zainteresirane osobe, poništava se rješenje trgovačkog društva Z. I. D. d.o.o. od 23. rujna 2019. (točka 1. izreke), odobrava se zainteresiranoj osobi pravo na pristup preslici Ugovora sklopljenog između trgovačkog društva Z. I. D. d.o.o. i avioprijevoznika R. (točka 2. izreke), te se nalaže Z. I. D. d.o.o. da postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti istog rješenja (točka 3. izreke). Navedenim prvostupanjskim rješenjem tužitelja od 23. rujna 2019. odbijen je zahtjev zainteresirane osobe za pristup traženoj informaciji.

Tužitelj je protiv osporenog rješenja izjavio žalbu zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava te povrede postupka. U bitnom, iznosi dijelove iz obrazloženja osporenog rješenja tuženika, te se osvrće na zahtjev zainteresirane osobe povodom kojeg je, u ponovljenom postupku, a nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, tužitelj odbio zahtjev iz razloga jer ugovor s avioprijevoznikom R., koji čini dokumentaciju o suradnji s avioprijevoznikom te podaci i isprave s komercijalnim sklapanjem poslova predstavljaju poslovnu tajnu i klasificirani su stupnjem tajnosti: osjetljivo. Stoga tužitelj smatra da bi se njihovom neovlaštenim otkrivanjem moglo naštetiti sigurnosti i poslovanju društva s obzirom na sadržaj i komercijalne uvjete samog ugovora, kao i da šteta koja bi nastala po zaštićene interese preteže nad javnim interesom da se informacija učini dostupnom. Upravo suprotno ovakvom utvrđenju tužitelja, tuženik pobijanim rješenjem zanemaruje činjenicu o kakvoj se kategoriji podataka odnosno tražene informacije radi. Smatra kako tuženik nije imao u vidu okolnosti

konkretnog slučaja, osobito činjenicu da je tužiteljeva odluka utemeljena na članku 15. stavku 2. točki 2., u vezi članka 23. stavka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 25/13. i 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI). Nastavno u tužbi tužitelj citira odredbe članka 15. stavka 2. točke 2., članka 19. stavka 1. i 2. te članka 22. stavka 1. ZPPI-a, koje povezuje s općim aktom tužitelja, i to Pravilnikom o klasifikaciji podataka od 15. siječnja 2019., pri čemu citira odredbu članka 4. toga Pravilnika, kojom je određen stupanj tajnosti podataka, zaključujući kako se tražena informacija – ugovor sklopljen između tužitelja i avioprijevoznika R. smatra osjetljivim klasificiranim podatkom, što dalje u tužbi opširnim razlozima dodatno pojašnjava. Osvrće se na sadržaj testa razmjernosti i javnog interesa, kojeg je proveo prije donošenja prvostupanjskog rješenja, zaključujući kako se u konkretnom slučaju radi o situaciji kada informacija predstavlja poslovnu tajnu sukladno Zakonu o zaštiti tajnosti podataka, koja je potom uređena i internim aktom tužitelja u skladu sa značajem i vrijednošću sadržaja ugovora sa pojedinim zračnim prijevoznikom, polazeći od propisa Republike Hrvatske i međunarodnih propisa kojima se uređuje zračni promet i pružanje usluga u zračnom prometu, o čemu tuženik nije vodio računa. Tajnost podataka jest iznimka od načela javne dostupnosti informacija, koji se temelji na potrebi da neke informacije ne budu dostupne širom krugu korisnika kako bi se zaštitio javni interes. Iz svega navedenog razvidno je da je tužitelj, prilikom rješavanja predmetnog zahtjeva, potpuno utvrdio činjenično stanje i pravilno primijenio materijalno pravo te ograničio pravo na pristup informacijama koje je razmjerno naravi potrebe za ograničenjem svakom pojedinom slučaju. Ujedno je prikazao sve činjenice i okolnosti koje opravdavaju uskratu pristupa traženoj informaciji, a koje ponavlja i u tužbi, navodeći da je i tuženik bio dužan provesti test razmjernosti i javnog interesa. S tim u vezi, tužitelj ukazuje na ovosudne presude, poslovni broj: UsII-326/17-6 od 23. ožujka 2018. i broj UsII-49/14, dijelove kojih sadržajno citira. Slijedom svega navedenog zaključuje kako, ukoliko bi se prihvatilo stajalište tuženika da ugovori koje sklapaju tijela javne vlasti predstavljaju informaciju od javnog interesa, tada ne bi bilo potrebe za odredbom članka 15. ZPPI-a kojom su propisana ograničenja prava na pristup informacijama, radi čega predlaže ovom Sudu poništiti osporeno rješenje tuženika i predmet vratiti prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, uz naknadu iskazanog troška za sastav tužbe uvećan za PDV.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim. Prvenstveno ističe kako tužitelj na nekoliko mjesta u tužbi miješa odredbe članka 15. stavka 2. točke 1. i članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a, odnosno miješa pojmove ograničenja od pristupa jer je informacija klasificirana stupnjem tajnosti sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka ("Narodne novine", broj 79/07. i 86/12.), sa situacijom ograničenja od pristupa kada je zatražena informacija označena kao poslovna tajna, kao u ovom slučaju. Citirajući dijelove Zakona o tajnosti podataka kojima su propisani stupnjevi tajnosti klasificiranih podataka, tuženik zaključuje kako tužitelj nema uopće ovlast klasificirati podatke stupnjem tajnosti propisanim odredbom članka 4. toga Zakona, te da je tijelo javne vlasti klasificiralo podatke stupnjem tajnosti „osjetljivo“, koji uopće nije predviđen člankom 4. toga Zakona. Stoga je, u kontekstu ovog predmeta, potpuno pogrešna tužiteljeva tvrdnja da je isključivo tužitelj (vlasnik podataka) ovlašten procijeniti osnovanost donošenja odluke o deklasifikaciji podataka koji su klasificirani stupnjem tajnosti, s obzirom da zatražena informacija nije klasificirana stupnjem tajnosti. Tuženik nastavno u potpunosti ostaje kod razloga navedenih u osporenom rješenju, dodatno ističući kako je vlasnička struktura tužitelja sljedeća: Republika Hrvatska 55%, D.-n. županija 20%, Općina K. 15% i Grad D. 10% temeljnog kapitala, zbog čega je tužitelj u prvostupanjskom postupku pogrešno utvrdio da ne postoji javni interes za zatraženom informacijom jer je transparentnost u tužiteljevom radu od inherentnog javnog

interesa, s obzirom da je isto u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne samouprave, osnovano za izvršavanje javnih službi i djelatnosti. Nadalje, dodatni argument za prevladavanje javnog interesa, koji tužitelj nije uočio, proizlazi iz odredbe članka 1. stavka 2. Zakona o zračnim lukama ("Narodne novine", broj 19/98., 14/11. i 78/15.), kojom je propisano kako je zračna luka dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, te da je tužitelj obveznik javne nabave i da je u njegovom Akcijskom planu za provođenje Antikorupcijskog programa za 2014. godinu izričito naglašavana potreba poboljšanja provedbe prava na pristup informacijama, objavljivanje informacija na mrežnoj stranici društva, informiranje o javnoj nabavi i slično. Ostajući kod razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja i u odgovoru na tužbu, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev i potvrditi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba, uredno pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, koji se na isti očitovao podneskom zaprimljenim po ovom Sudu 15. srpnja 2020., u kojem u cijelosti ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva te ujedno potražuje trošak za sastav podneska, uvećan za PDV.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odlučujući o zakonitosti 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 zatraženoj informaciji, pri čemu je za svoju odluku naveo 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 2. ZPPI-a, kojom je propisano da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavcima 2., 3. i 4., a u vezi s člankom 16. stavkom 1. ovog Zakona.

Prema pak odredbi članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu, s tim da je u takvom slučaju, sukladno odredbi članka 16. stavka 1. ZPPI-a, prije donošenja odluke, tijelo javne vlasti dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Tužitelj je postupio sukladno potonjoj odredbi ZPPI-a te je proveo test razmjernosti i javnog interesa u kojem je utvrdio da tražena informacija predstavlja poslovnu tajnu, klasificiranu stupnjem tajnosti: osjetljivo, zbog čega bi se njenim neovlaštenim otkrivanjem moglo naštetiti sigurnosti i poslovanju društva u materijalnom, reputacijskom ili bilo kojem drugom smislu štetnom za društvo, a s obzirom na sadržaj i komercijalne uvjete samog ugovora, čime šteta koja bi nastala po zaštićene interese preteže nad javnim interesom da se informacija učini dostupnom.

Odlučujući o žalbi zainteresirane osobe protiv navedenog rješenja tužitelja, tuženik je, suprotno tužbenim navodima, temeljem ovlaštenja iz članka 25. stavka 5. ZPPI-a, ispitao pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, osnovano ocijenivši da je u istom tužitelj bio dužan pružiti valjano obrazloženje kojim bi se jasno i nedvosmisleno identificirali razlozi zbog kojih bi omogućavanjem uvida u predmetni ugovor nastale štetne posljedice za njegove gospodarske interese, odnosno da je vjerojatnost povrede i nastanka štete bilo potrebno utemeljiti i obrazložiti, a što je tužitelj u testu propustio učiniti.

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, pravilnim tumačenjem izrijekom navedenih odredaba mjerodavnog materijalnog prava, osnovano ocijenio da razlozi zbog kojih je tužitelj onemogućio zainteresiranoj osobi pristup zatraženoj informaciji nisu opravdani te da u konkretnom slučaju prevladava interes da se predmetna informacija učini dostupnom.

Pri tomu je tuženik dao jasne i dostatno obrazložene razloge kojima se rukovodio zaključujući da za davanje zatražene informacije ne postoje zakonom propisana ograničenja, a koje prihvaća i ovaj Sud, jer su zasnovani na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava primijenjenog u postupku.

Nije pravno odlučno niti pozivanje tužitelja na ovosudne odluke u kojima su tužbeni zahtjevi usvojeni (UsII-49/14 i UsII-326/17), jer se u istima činjenično i pravno ne radi o istoj situaciji kakva je u ovom predmetu.

S obzirom na navedeno, ovaj Sud nalazi da je pobijano 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 ("Narodne novine", broj 47/09.), radi čega ovaj Sud nije našao osnove osporeno rješenje ocijeniti nezakonitim. Ovo osobito imajući u vidu da tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je rješenje tuženika utemeljeno, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, pri čemu i u tužbi inzistira na tumačenju i primjeni odredbe članka 15. stavka 2. točke 2., u vezi članka 16. stavka 1. ZPPI-a na način kako je iste primijenio u prvostupanjskom rješenju, iako je takva primjena pogrešna, kako to osnovano navodi i tuženik.

Na kraju, ovaj Sud ne nalazi osnovanim ni zahtjev tužitelja 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, u smislu članka 79. stavka 1. istog Zakona. To stoga jer bi takvim zastupanjem nastali stvarni troškovi veći od onih koji bi nastali da je tužitelja, kao donositelja prvostupanjskog rješenja, 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, 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 ove presude.

U Zagrebu 17. srpnja 2020.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.