

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

Poslovni broj: UsII-293/18-6

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i mr. sc. Mirjane Juričić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Veseljke Kos, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. Š. iz Z., kojega zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica iz Z., protiv tuženice Povjerenice za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 27. rujna 2018.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenice za informiranje, klasa: UP/II-008-07/18-01/148, urbroj: 401-01/05-18-2 od 5. lipnja 2018.
- II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženice odbijena je tužiteljeva žalba protiv rješenja Općinskog državnog odvjetništva u Splitu, broj: PPI-DO-18/2017-17 od 26. siječnja 2018., kao neosnovana.

U tužbi tužitelj u bitnom ističe da ga ni prvostupanjsko tijelo, ni tuženica nisu upoznali sa sadržajem mišljenja Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, sa sadržajem Opće upute o mjesečnom praćenju rada i izvješćivanju u predmetima broj: O-6/10 od 15. prosinca 2010., o tome da je formirana radna skupina radi provođenja testa razmjernosti i javnog interesa te o odlučnim činjenicama koje su utvrđene provođenjem testa razmjernosti i javnog interesa. Smatra da je kao podnositelj zahtjeva (stranka u postupku) imao pravo sudjelovati u ispitnom postupku do donošenja odluke o upravnoj stvari, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari te pobijati točnost navoda koji se ne slažu s njegovim navodima, a službena osoba mu je dužna omogućiti izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza kao i upoznavanje s rezultatima izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. Upućuje na izrazitu paušalnost i nerazumljivost obrazloženja rješenja tuženice. Mišljenja je da je u konkretnom slučaju pogrešno primijenjeno materijalno pravo budući da prema članku 36. stavku 3. točkama 7. i 8. Zakona o državnom odvjetništvu („Narodne novine“, 76/09., 153/09., 116/10., 145/10., 57/11., 130/11., 72/13., 148/13., 33/15. i 82/15.), u radu državnog odvjetništva tajnima se smatraju podaci iz evidencija državnih odvjetnika i zamjenika državnih

odvjetnika i ocjene obnašanja državnoodvjetničke dužnosti, dok se prema članku 36. stavku 4. Zakona o državnom odvjetništvu, Poslovníkom državnog odvjetništva utvrđuju stupnjevi tajnosti podataka koji su označeni kao tajni, postupak klasifikacije i deklasifikacije, pristup podacima, njihova zaštita i nadzor. Člankom 66. Poslovníka državnog odvjetništva ("Narodne novine", 5/14. i 123/15.) određeno je da se stupnjem tajnosti „ograničeno“ klasificiraju podaci državnih odvjetništava kako je detaljno navedeno u tužbi. Stoga tužitelj smatra nerazumljivim obrazloženje rješenja tuženice da bi djelomično pružanje informacije kroz dio koji sadrži razne statističke podatke za kazneni i građanski odjel, naštetilo djelovanju i izvršavanju poslova Državnog odvjetništva. Ističe da se u obrazloženju osporavanog rješenja tuženica nepotrebno osvrće na provođenje postupka deklasifikacije prema članku 14. stavku 1. i stavku 2. točki 3. Zakona o tajnosti podataka ("Narodne novine", 79/07. i 86/12.) budući da je, nasuprot tome, člankom 15. stavkom 2. točkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI), nakon (zakonito) provedenog testa razmjernosti u smislu članka 16. ZPPI-a, moguće djelomično ili u cijelosti omogućiti pristup informacijama koje su klasificirani podatak na način da se ne ugroze zaštićene vrijednosti. Tužitelj predlaže da Sud djelomično poništi rješenje tuženice i rješenje Općinskog državnog odvjetništva u Splitu te naloži Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu da mu omogući pristup informaciji koja sadrži presliku ili skenirani dio mjesečnog izvješća za siječanj 2015. u trećem dijelu koji sadrži razne statističke podatke za kazneni i građanski odjel, kao što je navedeno u tužbi. Tužitelj traži i naknadu troškova upravnog spora u iznosu od 5.000,00 kn.

Tuženica u odgovoru na tužbu u cijelosti ostaje kod osporavanog rješenja i razloga navedenih u obrazloženju rješenja. Smatra da nije počinjena povreda načela upravnog postupka iz članka 30., te članaka 51. i 52. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09.), odnosno da se u ovom slučaju ne provodi ispitni postupak. Napominje da tijelo javne vlasti pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama neposredno primjenjuje ZPPI, odnosno neposredno rješava u posebnom upravnom postupku prava na pristup informacijama pokrenutom na zahtjev stranke. Sudjelovanje stranke u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama protivilo bi se načelu učinkovitosti i ekonomičnosti postupka, budući da su svi podnositelji zahtjeva jednaki i ravnopravni u ostvarivanju svojih prava te njihovo sudjelovanje u postupku ne bi ni na koji način pridonijelo zaštiti pojedinačnih prava i interesa, s obzirom na to da se ne utvrđuju činjenice i okolnosti kojima raspolažu stranke, već činjenice i okolnosti koje su unutar zatražene informacije, primjerice, hoće li deklasifikacija zatražene informacije ugroziti zaštitu određenih vrijednosti, a što isključivo može utvrditi vlasnik informacije. Ističe da na temelju analize sadržaja u medijima, osim tužiteljeva interesa, nije utvrđeno postojanje javnog interesa za zatraženom informacijom. Prema saznanjima tuženice, samo je tužitelj pokazao interes za predmetnim informacijama te je isključivo tužitelj dostavljao odluke tuženice H. n. i. a., što su mnogi mediji prenosili uz tendenciozne naslove, ne ulazeći u sadržaj odluka. Napominje da je tužitelj u zahtjevu Općinskom državnom odvjetništvu u Splitu, ali i u žalbi upućenoj tuženici, zatražio presliku ili skenirano mjesečno izvješće za siječanj 2015. Međutim, tužitelj u tužbi mijenja sadržaj zahtjeva i inzistira isključivo na dobivanju trećeg dijela izvješća, što mijenja percepciju samog podnesenog zahtjeva, ali i žalbe, budući da reducira zatraženo na brođčane podatke. Osim toga, vlasnik podataka odlučuje o potpunoj ili djelomičnoj deklasifikaciji zatražene informacije te je u ovom slučaju vlasnik informacije, uz pravilno proveden postupak, odlučio zadržati stupanj tajnosti „ograničeno“ za sve dijelove zatražene informacije. Tuženica, nadalje, smatra da tužitelj griješi kada navodi da je nerazumljivo i paušalno obrazloženje osporavanog rješenja te ističe da prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo imaju ovlást preispitivati moguće posljedice omogućavanja pristupa traženoj informaciji, osobito kada je ona klasificirana stupnjem tajnosti. Tijela javne vlasti dužna su prilikom

provođenja testa razmjernosti i javnog interesa preispitivati različite varijante i moguće posljedice omogućavanja, odnosno neomogućavanja pristupa zatraženoj informaciji. Tuženica napominje da je tužitelj tijekom 2017. podnio 40% od svih žalbi te 57% od svih tužbi zaprimljenih u uredu tuženice pa stoga smatra da tužiteljevo angažiranje kapaciteta ureda financiranog od strane poreznih obveznika, a zatim i traženje naknade odvjetničkih troškova, prelazi granicu prihvatljivog i *bona fide* disponiranja pravom tužitelja te dovodi do onemogućava funkcioniranja pravnog sustava. Predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev i potvrdi osporavano rješenje.

U skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) odgovor na tužbu dostavljen je tužitelju.

U očitovanju o odgovoru na tužbu tužitelj u bitnom ističe da tuženica u žalbenom postupku nije zatražila mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost te da zbog činjenice što je tužitelju onemogućeno očitovanje u žalbenom postupku, navedena postupovna povreda nije otklonjena.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Budući da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, Sud je spor riješio bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. ZUS-a.

Člankom 16. stavkom 1. ZPPI-a propisano je da je tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točaka 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavaka 3. i 4. ZPPI-a dužno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ZPPI-a, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Člankom 9. Zakona o tajnosti podataka propisano je da se stupnjem tajnosti „ograničeno“ klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo djelovanju i izvršavanju zadaća državnih tijela u obavljanju poslova iz članka 5. toga Zakona.

Člankom 5. Zakona o tajnosti podataka propisano je da se s obzirom na stupanj ugroze zaštićenih vrijednosti stupnjevima tajnosti iz članka 4. toga Zakona mogu klasificirati podaci iz djelokruga državnih tijela u području obrane, sigurnosno obavještajnog sustava, vanjskih poslova, javne sigurnosti, kaznenog postupka te znanosti, tehnologije, javnih financija i gospodarstva ako su podaci od sigurnosnog interesa za Republiku Hrvatsku.

Prema članku 16. stavku 1. Zakona o tajnosti podataka, kad postoji interes javnosti, vlasnik podatka dužan je ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. toga Zakona te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka, dok je stavkom 2. članka 16. Zakona o tajnosti podataka propisano da je prije donošenja odluke iz stavka 1. toga članka vlasnik podatka dužan zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost. Stavkom 3. članka 16. Zakona o tajnosti podataka propisano je da je vlasnik podatka dužan o postupku iz stavka 1. toga članka izvijestiti i druga nadležna tijela propisana Zakonom.

Iz spisa predmeta proizlazi da je zahtjevom za pristup informacijama od 31. kolovoza 2017. tužitelj od Općinskog državnog odvjetništva u Splitu zatražio presliku ili skenirano mjesečno izvješće za siječanj 2015. koje je tijelo javne vlasti dostavilo višem državnom odvjetništvu. Tijelo javne vlasti odbilo je zahtjev na temelju članka 23. stavka 5. točke 2. u vezi s člankom 15. stavkom 2. točkom 1. ZPPI-a budući da je informacija klasificirana stupnjem tajnosti „ograničeno“. U žalbenom postupku tuženica je izvršila uvid u mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, klasa:

008-01/15-01/14, urbroj: 50439-05/22-17-199 od 19. prosinca 2017., koje je dano u skladu s člankom 16. stavkom 1. ZPPI-a, a iz kojega proizlazi da je dokumentacija koja je predmet postupka klasificirana stupnjem tajnosti „ograničeno“ pa je, s obzirom na vrstu i specifičnost poslova koje provodi pojedino državno odvjetništvo i osjetljivost tih podataka, takvoj vrsti odnosno skupu podataka sadržanih u mjesečnom izvješću pojedinog državnog odvjetništva, potrebno utvrditi i zadržati utvrđeni stupanj tajnosti, s obzirom da bi njihovo otkrivanje moglo naštetiti djelovanju i izvršavanju zadaća državnih tijela u obavljanju poslova iz članka 5. Zakona o tajnosti podataka.

Iz navedenog proizlazi da u smislu članka 16. stavka 1. Zakona o tajnosti podataka isključivo vlasnik klasificiranih podataka ima ovlast odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka. Prema ocjeni Suda, Općinsko državno odvjetništvo u Splitu je, nakon dobivenog mišljenja Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost i provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, pravilno odbilo zahtjev tužitelja za pristup informacijama i zadržalo stupanj tajnosti „ograničeno“, smatrajući da su prevladali razlozi za ograničenje.

Imajući na umu navedeno, ovaj Sud prihvaća zaključak tuženice da je u konkretnom slučaju odlučan razlog zaštite učinkovitosti integriteta rada državnog odvjetništva, koji preteže nad mogućnošću kontrole javnosti nad radom tijela javne vlasti, koja je (inače) u javnom interesu, ali u ovom slučaju, predmetna informacija ne daje potpunu sliku i informaciju o radu pojedinog državnog odvjetništva, dok bi se, omogućavanjem pristupa informaciji, stvorila mogućnost da ona bude korištena u nedozvoljene svrhe. Pored toga potrebno je istaknuti i to da je tuženica pravilno obrazložila nepostojanje javnog interesa za zatraženom informacijom navodeći da se predmetna informacija ne odnosi na pitanja koja su u društvu smatrana pitanjima od javnog interesa te da osim interesa tužitelja za predmetnu informaciju ne postoji javni interes.

Polazeći od navedenih zakonskih odredaba na kojima se temelji osporavano rješenje tuženice kao i činjeničnog stanja utvrđenog u postupku, ovaj Sud smatra da je tuženica pravilno postupila odbivši žalbu tužitelja protiv rješenja Općinskog državnog odvjetništva u Splitu kojim je odbijen tužiteljev zahtjev budući da je riječ o informaciji koja je klasificirana stupnjem tajnosti „ograničeno“, a tuženica je za svoju odluku dala cjelovito i valjano obrazloženje, koje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

Nije osnovana tužiteljeva tvrdnja da je zbog neprovođenja ispitnog postupka došlo do povrede načela odnosno pravila upravnog postupka budući da ZPPI, koji uređuje poseban upravni postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, omogućava neposredno rješavanje upravne stvari, što znači da se odluka može donijeti bez omogućavanja stranci da bude saslušana, bez usmene rasprave i bez izvođenja dokaza putem posebnih dokaznih sredstava.

S obzirom na to da tužiteljevi prigovori nisu odlučni, niti su od utjecaja na zakonitost osporavanog rješenja te da ovaj Sud nije našao osnove za poništenje osporavanog rješenja kako je zatražio tužitelj, valjalo je, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u točki I. izreke presude.

Budući da tužitelj nije uspio u ovom upravnom sporu, to je na temelju članka 79. stavka 4. ZUS-a, odlučeno kao u točki II. izreke presude.

U Zagrebu 27. rujna 2018.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.

