

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

Poslovni broj: UsII-376/18-5

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 Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Mirjane Čačić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu H. Š. iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., u predmetu radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 8. studenoga 2018.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/18-01/543, urbroj: 401-01/05-18-2 od 17. srpnja 2018.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika odbijena je žalba koju je tužitelj izjavio protiv rješenja Općinskog državnog odvjetništva u Dubrovniku broj: PPI-DO-6/17-21 od 5. lipnja 2018. Ovim rješenjem odbijen je zahtjev tužitelja za pristup informacijama dostavom preslike ili skeniranog mjesečnog izvješća za siječanj 2015. koje je to tijelo javne vlasti (ODO Dubrovnik) dostavilo višem državnom odvjetništvu. Zahtjev je odbijen pozivom na odredbu članka 23. stavka 5. točke 2. u svezi s odredbom članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer je tražena informacija klasificirana stupnjem tajnosti.

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da ga prvostupanjsko tijelo, a niti tuženik nisu upoznali sa sadržajem pribavljenog 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., da je formiralo radnu skupinu radi provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, te o odlučnim činjenicama koje je utvrdilo prilikom provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Smatra da je kao podnositelj zahtjeva – stranka u postupku imao pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve 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 sa njegovim navodima, a službena osoba dužna je omogućiti mu 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 upoznavanju s rezultatima izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. Stoga ukazuje sudu na izrazitu paušalnost i nerazumljivost obrazloženja rješenja tuženika. Pogrešno je primijenjeno materijalno pravo prilikom donošenja rješenja tuženika jer

prema članku 36. stavku 3. točki 7. i 8. Zakona o državnom odvjetništvu u radu državnog odvjetništva smatraju se tajnima podaci iz evidencija državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika, ocjene obnašanja državnoodvjetničke dužnosti, a prema članku 36. stavku 4. istog Zakona poslovníkom državnog odvjetništva utvrđuju se stupnjevi tajnosti podataka koji su označeni kao tajni, postupak klasifikacije i deklasifikacije, pristup podacima, njihova zaštita i nadzor. Člankom 66. Poslovníkom državnog odvjetništva određeno je da se stupnjem tajnosti „ograničeno“ klasificiraju podaci državnih odvjetništava kako to detaljno navodi tužitelj u tužbi. Stoga je nerazumljivo obrazloženje rješenja tuženika da bi djelomično pružanje informacije kroz treći dio koji sadrži razne statističke podatke za kazneni i građanski odjel, naštetilo djelovanju i izvršavanju poslova državnog odvjetništva. Ističe da se tuženik nepotrebno osvrće u obrazloženju pobijanog rješenja na provođenje postupka deklasifikacije prema članku 14. stavku 1. te stavku 2. točki 3. Zakona o tajnosti podataka, obzirom da je nasuprot tome člankom 15. stavkom 2. točkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, nakon (zakonito) provedenog testa razmjernosti po članku 16. Zakona o pravu na pristup informacijama, moguće djelomično ili u cijelosti omogućiti pristup informacijama koje su klasificirani podatak na način da se ne ugroze zaštićene vrijednosti. Tužitelj predlaže da ovaj Sud djelomično poništi rješenje tuženika i prvostupanjsko rješenje te naloži Općinskom državnom odvjetništvu u Dubrovniku 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, a kako to tužitelj detaljno navodi u tužbi.

Tuženik je u odgovoru na tužbu u potpunosti ostao kod navoda iz osporenog rješenja i razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja, te smatra kako nije počinjena povreda načela upravnog postupka iz članka 30., te članka 51. i 52. Zakona o općem upravnom postupku, odnosno kako se u ovom slučaju ne provodi ispitni postupak. Napominje da tijelo javne vlasti prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama neposredno primjenjuje odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, 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, jer se ne utvrđuju činjenice i okolnosti kojima raspolažu stranke, već se utvrđuju 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 ostaje kod tvrdnje iz pobijanog drugostupanjskog rješenja u kojem navodi „kako analizom sadržaja u medijima, osim žaliteljevog interesa, nije utvrdilo postojanje javnog interesa za zatraženom informacijom“. Naime, prema saznanjima tuženika, isključivo je tužitelj pokazao interes za predmetnim informacijama, te isključivo tužitelj dostavlja tuženikove drugostupanjske odluke H. n. i. a., što su mnogi mediji prenosili uz tendenciozne naslove, ne ulazeći u sadržaj predmetnih odluka. Napominje da je tužitelj u zahtjevu koji je podnio ODO-u Dubrovnik, ali i u naknadnoj žalbi upućenoj tuženiku 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 naknadno podnesene žalbe, budući da reducira zatraženo na brojčane podatke. Osim toga, vlasnik podataka odlučuje o potpunoj ili djelomičnoj deklasifikaciji zatražene informacije, te je u ovom slučaju vlasnik informacije, uz ispravno proveden postupak, odlučio zadržati stupanj tajnosti „ograničeno“ za sve dijelove zatražene informacije. Nadalje, smatra kako tužitelj griješi kada navodi da je nerazumljivo i paušalno obrazloženje iz pobijanog rješenja te ističe da prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo imaju ovlast preispitivati moguće posljedice omogućavanja pristupa traženoj informaciji pogotovo kada je ona klasificirana stupnjem tajnosti. Tijela javne vlasti su dužna

prilikom provedbe testa razmjernosti javnog interesa preispitivati različite varijante i moguće posljedice omogućavanja, odnosno neomogućavanja pristupa zatraženoj informaciji. Ujedno napominje kako je tužitelj tijekom 2017. podnio 40% od svih žalbi te 57% od svih tužbi zaprimljenih u tuženikovom uredu, 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 do ostvarenja svoje pravo, već dovodi do onemogućavanja funkcioniranja pravnog sustava. Predlaže da ovaj Sud odbije tužbu i potvrdi pobijano rješenje.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenicu nisu sporne, Sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima.

Prema odredbi članka 16. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. i 85/15.) tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, dužno je prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Odredbom članka 9. Zakona o tajnosti podataka („Narodne novine“ 79/07. i 86/12.) propisano je kako se stupnjem tajnosti „ograničeno“ klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo djelovanju i izvršavanju zadaća državnih tijela u obavljanju poslova iz članka 5. ovoga Zakona.

Člankom 5. Zakona o tajnosti podataka propisano je da se s obzirom na stupanj ugroze zaštićenih vrijednosti stupnjevima tajnosti iz članka 4. ovoga 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 ukoliko su podaci od sigurnosnog interesa za Republiku Hrvatsku.

Prema odredbi članka 16. stavka 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. ovoga Zakona, te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka, dok je stavkom 2. istog članka Zakona propisano kako je prije donošenja odluke iz stavka 1. ovoga članka vlasnik podatka dužan zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dok je stavkom 3. istog članka Zakona propisano kako je vlasnik podatka dužan o postupku iz stavka 1. ovoga članka izvijestiti i druga nadležna tijela propisana Zakonom.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je tužitelj zahtjevom za pristup informacijama od 9. kolovoza 2017. zatražio presliku ili skenirano mjesečno izvješće za siječanj 2015. godine, zahtjev je tijelo javne vlasti odbilo na temelju odredbe članka 23. stavka 5. točke 2. u vezi s člankom 15. stavkom 2. točkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, iz razloga jer je informacija klasificirana stupnjem tajnosti „ograničeno“. Tuženik je u okviru žalbenog postupka izvršio uvid u mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost od 16. svibnja 2018. koje je dano sukladno članku 16. stavku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, iz kojeg proizlazi da Vijeće smatra da je dokumentacija koja je predmet postupka klasificirana stupnjem tajnosti „ograničeno“, pa je mišljenja da s obzirom na vrstu i specifičnost poslova koje provodi pojedino državno odvjetništvo te osjetljivost 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.

Dakle, iz navedenog proizlazi da sukladno odredbi članka 16. stavka 1. Zakona o tajnosti podataka isključivo vlasnik klasificiranih podataka ima ovlast odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjenu stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka.

Prema ocjeni Suda Općinsko državno odvjetništvo u Dubrovniku 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“, jer smatra da su prevladali razlozi za ograničenjem.

Imajući na umu navedeno, prema ocjeni ovoga Suda tuženik pravilno smatra da je u konkretnom slučaju odlučan razlog zaštite učinkovitosti integriteta rada državnog odvjetništva što preteže nad mogućnošću kontrole nad radom tijela javne vlasti od strane javnosti, 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 istovremeno omogućavanjem pristupa informaciji stvorila mogućnost da ista bude korištena u nedozvoljene svrhe, a kako to pravilno smatra i tuženik. Osim navedenog, treba istaknuti da je tuženik pravilno obrazložio 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.

S obzirom na citirane zakonske odredbe na kojima se temelji osporena odluka tuženika, kao i činjenično stanje utvrđeno u postupku, ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je odbio žalbu tužitelja protiv rješenja Općinskog državnog odvjetništva u Dubrovniku kojim je odbijen zahtjev tužitelja za pristup informacijama jer se radi o informaciji koja je klasificirana stupnjem tajnosti „ograničeno“, te je tuženik za takvu svoju odluku dao jasno i valjano obrazloženje, koje u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

Prigovor tužitelja da je počinjena bitna povreda načela upravnog postupka jer je trebalo provesti ispitni postupak nije osnovan, jer Zakon o pravu na pristup informacijama, koji regulira poseban upravni postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, omogućava neposredno rješavanje upravne stvari, a to znači da se odluka može donijeti bez omogućavanja stranci da bude saslušana, bez zakazivanja i održavanja usmene rasprave i bez izvođenja dokaza putem posebnih dokaznih sredstava.

S obzirom da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja, te da ovaj Sud nije našao osnove za djelomično poništenje pobijanog rješenja kako je to zatražio tužitelj, trebalo je odlučiti kao u dispozitivu presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 8. studenoga 2018.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.