

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

Poslovni broj: UsII-107/2013-6

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 sudaca toga suda Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr.sc. Ivica Kujundžića, članova vijeća, te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Agencije, zastupana po dr.sc. D. L., Z., protiv rješenja tužene Agencije za zaštitu osobnih podataka, Zagreb, klasa: UP/II-008-04/13-01/231, urbroj: 567-06/04-13-06 od 10. listopada 2013., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Đ. L. iz Z., radi prava na pristup informacijama, u nejavnoj sjednici vijeća održanoj 20. veljače 2014.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje ili oglašavanje ništavim rješenja tužene Hrvatske agencije za zaštitu osobnih podataka, klasa: UP/II-008-04/101/231, urbroj: 567-06/04-13-06 od 10. listopada 2013.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tužene pod točkom 1. dispozitiva poništeno je rješenje agencije klasa: UP/I-008-02/13-01/03, urbroj: 376-04/AŠP-13-1 (DM) od 6. lipnja 2013. Odobrava se Đ. L. pristup zatraženoj informaciji - preslika zapisnika sa sjednice vijeća agencije na kojoj se odlučivalo o razrješenju pomoćnika ravnatelja, g. S. Š. - na način da mu se dostavi preslika stranice broj 1, preslika stranice broj 2. do točke Ad 1, preslika stranice br. 4. od točke A 8 do kraja stranice i preslika stranice broj 5. Zapisnika sa sjednice vijeća agencije, klasa: 023-01/13-03/12, urbroj: 376-01/TZ-13-1(DL) od 18. travnja 2013., broj sjednice: 12/13 (točka 2. dispozitiva). Nalaže se agenciji u roku od osam dana od dana primitka ovog rješenja postupiti po točki 2. izreke ovog rješenja (točka 3. dispozitiva osporenog rješenja).

Tužitelj tužbom pobija osporeno rješenje u cijelosti zbog nepravilne primjene zakona, nepotpuno i nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja, odnosno zbog toga što je iz

utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak. Navodi da je u konkretnom slučaju korisnik prava na pristup informacijama Đ. L. iz Z. podnio tužitelju dana 27. svibnja 2013., zahtjev za pristup informacijama u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, te da je tražena informacija bila preslika zapisnika sa sjednice vijeća tužitelja na kojoj se odlučivalo o razrješenju pomoćnika ravnatelja, g. S. Š.. Navodi da je tužitelj donio rješenje od 6. lipnja 2013., kojim je odbijen zahtjev korisnika za pristup informaciji, ali da je tuženo tijelo dana 10. listopada 2013. povodom žalbe korisnika donijelo rješenje kojim poništava rješenje tužitelja te korisniku odobrava pristup zatraženoj informaciji. Smatra da tuženo tijelo u rješenju pogrešno navodi da bi iz spisa predmeta bilo razvidno da korisnika zanima je li vijeće tužitelja, suprotno proceduri propisanoj Zakonom o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08., 90/11., 133/12. i 80/13.), razriješilo pomoćnika ravnatelja te da nema zapreke da se korisniku pruži informacija, pri čemu nije uzeo u obzir da je informacija koja se traži kroz pristup informacijama i kroz pozivanje na obveze javnosti rada, zapravo podatak iz radnog odnosa treće osobe. Upravo iz tog razloga tužitelj je u skladu s postupkom propisanim Zakonom o pravu na pristup informacijama, u konkretnom slučaju proveo test razmjernosti i javnog interesa te ograničio pristup konkretno traženoj informaciji kako bi se spriječilo eventualno nastupanje štetnih posljedica objave podataka i informacija iz radnog odnosa g. Š.. Smatra da je tuženo tijelo u svom rješenju pogrešno zaključilo da se u konkretnom slučaju pravo na pristup informaciji zahtijevalo radi provjere javnosti i transparentnosti rada tužitelja. Vezano za postupak imenovanja i razrješenja pomoćnika ravnatelja, Zakon o elektroničkim komunikacijama propisuje da ravnatelj tužitelja može imati jednog ili više pomoćnika za pojedina područja, koje imenuje i razrješava vijeće tužitelja na prijedlog ravnatelja tužitelja. Iz žalbe korisnika da proizlazi kako na temelju informacija koje posjeduje, smatra da je vijeće tužitelja suprotno Zakonu o elektroničkim komunikacijama, propisanoj proceduri razriješilo pomoćnika ravnatelja, pa je u javnom interesu, uvidom u zapisnik sa sjednice vijeća tužitelja, provjeriti istinitost tih navoda. Rješenjem o poništenju rješenja tužitelja tuženik da je propustio uzeti u obzir činjenicu da je tražena informacija podatak iz radnog odnosa treće osobe te smatra da za provjeru zakonitosti provedenog postupka razrješenja pomoćnika ravnatelja i za pokretanje postupka radi zaštite prava iz radnog odnosa pomoćnika ravnatelja tužitelja, korisnik Đ. L. nije ovlašten, a niti ga je g. Š. na bilo koji način ovlastio da ga zastupa i dokazuje u njegovo ime povredu prava iz radnog odnosa. Dokazivati povredu prava iz radnog odnosa kroz postupak prava na pristup informacijama je u potpunosti promašeno, kao i tvrdnje da je Vijeće tužitelja suprotno zakonu i propisanoj proceduri razriješilo pomoćnika ravnatelja. Posljedično, promašeno je i pozivanje na pravo uvida u zapisnik radi javnog interesa kako bi se dokazala nezakonitost razrješenja zaposlenika tužitelja, pri čemu su štetne posljedice u smislu objave podataka iz radnog odnosa treće osobe nesporne. Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa iz Zakona o općem upravnom postupku utvrđuje da se pravo neke stranke može ograničiti postupanjem javnopravnih tijela, ali samo ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. U tom smislu i Zakon o pravu na pristup informacijama, kroz odredbe o testu razmjernosti javnog interesa, predviđa mogućnosti, ali i obvezu tijela javne vlasti da prilikom odlučivanja o ograničenju

prava na pristup informaciji procjenjuje je li potrebno u točno određenom konkretnom slučaju ograničiti pristup nekoj informaciji zbog zaštite nekog od zakonom zaštićenih interesa ili je prevladao javni interes u odnosu na zaštitu prava na ograničenje pa se pristup informaciji omogućava. Tužitelj da je kao tijelo javne vlasti, utvrdivši sve činjenice i okolnosti bitne kako bi se donijelo zakonito i pravilno rješenje, procijenio da je u konkretnom slučaju potrebno ograničiti pristup informaciji korisniku, koji kroz pristup informaciji želi neovlašteno dokazati povredu iz radnog odnosa treće osobe. Ograničenje pristupa traženoj informaciji razmjerno je cilju koji je trebao postići, odnosno nužno da se zaštite podaci iz radnog odnosa treće osobe, dok istovremeno ne prevladava javni interes za pružanjem informacije. Smatra da je tuženik pogrešno u rješenju zaključio da se tužitelj nije mogao u konkretnom slučaju pozvati na odredbu članka 84. Zakona o općem upravnom postupku, napominjući da je tužitelj kolegijalno javnopravno tijelo koje odlučuje većinom glasova svojih članova, što da je i propisano odredbom članka 18. stavak 1. Zakona o elektroničkim komunikacijama. Nadalje, rješenje tuženika, odnosno razlozi koje tuženik navodi u svom rješenju, a temeljem kojih je tužitelj bio obavezan pružiti traženu informaciju zasniva se na činjenici da se konkretno radno mjesto financira iz državnih sredstava i da je tužitelj proračunski korisnik. Odredbama Zakona o elektroničkim komunikacijama propisano je da se „sredstva za obavljanje poslova iz nadležnosti tužitelja (...) osiguravaju na temelju godišnjeg financijskog plana iz slijedećih izvora: iz naknade za upravljanje adresnim i brojevnim prostorom, iz naknade za upravljanje radio frekvencijskim spektrom i iz naknade za obavljanje drugih poslova tužitelja, u postotku od ukupnog godišnjeg bruto prihoda koji se u prethodnoj kalendarskoj godini ostvarili operatori u obavljanju djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga na tržištu“. Sukladno navedenom, tužitelj nije proračunski korisnik niti troši proračunski novac, pa je i u ovom dijelu tuženi pogrešno utvrdio činjenično stanje i uz tako pogrešno utvrđeno činjenično stanje izveo pogrešan zaključak.

Tužitelj predlaže usvojiti tužbeni zahtjev na način da Sud donese presudu kojom će rješenje tuženika u cijelosti poništiti ili oglasiti ništavim.

Tuženo tijelo je na poziv Suda dostavilo spis predmeta uz odgovor na tužbu u kojoj se navodi da je korisnik prava na informaciju Đ. L., zahtjevom za pristup informacijama od 27. svibnja 2013., zatražio od tužitelja, kao tijela javne vlasti dostavu preslike zapisnika sa sjednice Vijeća tužitelja na kojoj se odlučivalo o razrješenju pomoćnika ravnatelja, g. S. Š.. Nadalje je utvrđeno da je tijelo javne vlasti donijelo rješenje kojim se zahtjev odbija jer da tražena informacija predstavlja poslovnu tajnu i što postoji slučaj utvrđen zakonom za uskratu. Sukladno članku 66. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.), od 25. listopada 2013., Agencija za zaštitu osobnih podataka da više nije nadležna za zaštitu prava na pristup informacijama već je nadležna povjerenica za informiranje. Napominje da je cilj Zakona o pravu na pristup informacijama omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama, kao i ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima, te su korisnici ravnopravni u njegovu ostvarivanju. Zatražena informacija je informacija koju

posjeduje tužitelj kao tijelo javne vlasti koju bi mogla zatražiti bilo koja fizička ili pravna osoba, stoga je pogrešno pozivanje tužitelja u ovom slučaju da konkretni korisnik prava na informaciju nije ovlašten za provjeru zakonitosti provedenog postupka razrješenja pomoćnika ravnatelja tužitelja, kao niti za pokretanje postupka radi zaštite prava iz radnog odnosa pomoćnika ravnatelja tužitelja. Korisnik prava na informaciju sukladno zakonu nije obvezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji, pa stoga tuženo tijelo nije niti uzimalo u obzir navode o (ne) zakonitosti razrješenja pomoćnika ravnatelja tužitelja u tom smislu. Naime, kako je to vidljivo iz obrazloženja osporenog rješenja, činjenica da žalitelja zanima je li Vijeće tužitelja suprotno Zakonu o elektroničkim komunikacijama propisanoj proceduri razriješilo pomoćnika ravnatelja, uzeta je samo kao smjernica u kojem dijelu razmatrati predmetni zapisnik vijeća tužitelja, budući da isti sadrži više točaka dnevnog reda. Odredbom članka 16. stavak 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08., 90/11., 133/12. i 80/13.), propisano je da se sredstva za obavljanje poslova agencije iz članka 121. ovog zakona, osiguravaju na temelju godišnjeg financijskog plana agencije iz slijedećih izvora: iz naknade za uporabu adresa i brojeva, iz naknade za uporabu radio frekvencijskog spektra, iz naknade za obavljanje drugih poslova agencije, u postotku od ukupnog godišnjeg bruto prihoda koji su u prethodnoj kalendarskoj godini ostvarili operatori u obavljanju djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga na tržištu, osim nakladnika elektroničkih medija koji odašilju svoje radijske i televizijske programe putem vlastite elektroničke komunikacijske mreže, koju upotrebljavaju isključivo u tu svrhu. Stavkom 7. istog članka Zakona, propisano je da Agencija odgovara za vlastite obveze cjelokupnom svojom imovinom, a Republika Hrvatska solidarno i neograničeno odgovara za obveze Agencije, te je odredbom stavka 8. istog članka Zakona propisano da se obveze agencije u prvom redu podmiruju iz njezine imovine, a tek onda iz državnog proračuna Republike Hrvatske. Naknada za dodjelu i uporabu radijskih frekvencija, kao i naknada za uporabu adresa i brojeva smatra se javnim, a ne privatno stvarnim prihodom na tržištu na kojem subjekt djeluje, a čiji su uplatitelji fizičke i pravne osobe koje uplaćuju iznose direktno tužitelju. Radi se o javnom prihodu koji je kao oblik financiranja naveden u registru neoporezivih prihoda Ministarstva financija Republike Hrvatske. Stoga nije od značaja uplaćuju li se navedene naknade neposredno u državni proračun ili izravno tijelu javne vlasti, u ovom slučaju tužitelju. Imajući u vidu cilj i svrhu Zakona o pravu na pristup informacijama, te navedene odredbe Zakona o elektroničkim komunikacijama, očita je potreba za transparentnošću rada tužitelja kao tijela javne vlasti. Nadalje, povjerenica za informiranje smatra pogrešnim pozivanje tužitelja na odredbu članka 84. Zakona o općem upravnom postupku koja propisuje da je zapisnik o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela izuzet od razgledavanja i umnožavanja spisa, napominjući da se taj dio zakonske odredbe odnosi na članak 25. Zakona o općem upravnom postupku kada kolegijalno javnopravno tijelo u upravnim stvarima odlučuje većinom glasova svih članova, te da iz dostavljenog zapisnika tužitelja od 18. travnja 2013. je razvidno da nije riječ o upravnoj stvari, pa se ne može niti primijeniti odredba članka 84. citiranog Zakona.

Slijedom svega navedenog, povjerenica za informiranje ostaje kod osporenog rješenja iz navedenih razloga predlažući tužbu odbiti odnosno potvrditi rješenje Agencije za zaštitu osobnih podataka.

Zainteresirana osoba u ovoj upravnoj stvari, Đ. L. iz Z. na poziv Suda nije dostavio odgovor na tužbu, iako je dostava poziva istom uredno iskazana.

Sud je u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.), dostavio odgovor na tužbu tuženika tužitelju i zainteresiranoj osobi.

Postupajući po tužbi tužitelja, Sud je izvršio uvid u cjelokupni spis tuženog tijela, Statut agencije (Narodne novine, broj 111/08., 115/10., 152/11., 75/13.-proč.tekst), Poslovnik o radu vijeća agencije (proč.tekst), klasa: 003-05/13-01/04, urbroj: 376-01/TZ-13-1(DL).

Kako tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice su nesporne, te kako stranke u tužbi a isto tako niti u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je konkretni spor riješio bez rasprave temeljem odredbe članka 36. točka 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.).

Tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

Odredbom članka 15. stavka 2. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.), koji je stupio na snagu 8. ožujka 2013., propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji, ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna sukladno zakonu. Prema stavku 2. točka 7. istog članka Zakona, propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom.

Nadalje, odredbom članka 34. Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine, broj 79/07.), propisano je da stupanjem na snagu ovog Zakona prestaju važiti odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine, broj 108/96.), osim odredbi navedenih u glavi 8. i 9. istog Zakona.

Glavom 8. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine, broj 108/96.), sadržane su odredbe vezane uz poslovnu tajnu pa je tako odredbom članka 19. citiranog Zakona određeno da poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese (stavak 1.). Stavkom 2. istog članka Zakona, propisano je da se općim aktom ne može odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije razložno protivnim interesima te pravne osobe, te je naposljetku stavkom 3. istog članka Zakona, propisano da se poslovnom tajnom ne mogu odrediti podaci koji su od značaja za poslovno povezivanje pravnih osoba niti podaci koji se odnose na zaštićeno tehničko unapređenje, otkriće ili pronalazak.

Dakle, iz naprijed navedenog proizlazi da odredbe Zakona o prijelaznim i završnim odredbama i to u odredbi članka 34. upućuju na glavu 8. Zakona o zaštiti i tajnosti podataka (Narodne novine, broj 108/96.) kojima je reguliran pojam poslovne tajne.

Prema odredbi članka 10. točke 7. Poslovnika o radu tužitelja - ... propisano je da zapisnici sa sjednica vijeća ... predstavljaju poslovnu tajnu te se originalni primjerci zapisnika čuvaju u sefu predsjednika vijeća.

Iz podataka spisa predmeta, dostavljenih Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je u

konkretnom slučaju zainteresirana osoba Đ. L. iz Z. dana 27. svibnja 2013., sukladno odredbi članka 18. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.), podnio tužitelju (...) zahtjev za pristup informacijama na način da je zatražio dostavu preslike zapisnika sa sjednice vijeća agencije na kojoj se odlučivalo o razrješenju pomoćnika ravnatelja S. Š..

Svojim rješenjem od 6. lipnja 2013. tužitelj je odbio zahtjev Đ. L. uz obrazloženje da je zatražena informacija - zapisnik sa sjednice Vijeća tužitelja od 18. travnja 2013. sukladno aktima tužitelja, konkretno Poslovniku o radu, i to odredbi članka 10. stavak 1. točke 7. Poslovnika poslovna tajna. Osim toga zahtjev je odbijen i pozivom na odredbu članka 84. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), kojim je propisano da zapisnik o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnog tijela koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti nisu sastavni dio spisa te su izuzeti od razgledavanja i umnožavanja spisa. Sukladno navedenim odredbama Poslovnika i Zakona o općem upravnom postupku tužitelj je odbio zahtjev zainteresirane osobe zatraženoj informaciji uz obrazloženje da zapisnici sa sjednica Vijeća ... predstavljaju poslovnu tajnu slijedom čega pozivom na odredbu članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama zapisnik sa sjednica Vijeća tužitelja nije dokument koji se može učiniti dostupnim u javnosti, a niti postoje druge okolnosti koje bi upućivale da postoji poseban interes javnosti.

Međutim, Sud ocjenjuje da se tužitelj, odbijajući zahtjev Đ. L. za pristup traženoj neosnovano poziva na odredbu članka 10. točke 7. Poslovnika o radu tužitelja, smatrajući da se u konkretnom slučaju radi o poslovnoj tajni. Naime, iz naprijed citirane odredbe članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka ne proizlazi da bi zapisnik sa sjednica vijeća tužitelja, u dijelu koji se odnosi na zatraženu informaciju predstavljao poslovnu tajnu.

Stoga je prema ocjeni Suda tuženo tijelo osporenim rješenjem pravilno pod točkom 2. dispozitiva istog rješenja odobrilo Đ. L. pristup dijelu zapisnika sa sjednice Vijeća ... od 18. ožujka 2013. i to samo u onom dijelu koji se odnosi na razrješenje pomoćnika ravnatelja S. Š., dipl.ing.el., čime nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Isto tako, prema ocjeni Suda, ne radi se niti o povredi podataka iz radnog odnosa treće osobe, odnosno S. Š., kako to smatra tužitelj, budući se u konkretnom slučaju kako to pravilno ističe i tuženo tijelo, radi o osobi koja je bila zaposlena na konkretnom radnom mjestu pri tužitelju kao tijelu javne vlasti koje je u obvezi pružiti zatraženu informaciju ako se ne radi o zakonom propisanoj poslovnoj tajni, a što ovdje nije slučaj.

Nadalje, neosnovano se pri odbijanju zatraženog zahtjeva za pristup informaciji tužitelj pozivao i na odredbu članka 84. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) kojim je propisano da zapisnik o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti nisu sastavni dio spisa te su izuzeti od razgledavanja i umnožavanja spisa, budući se i prema ocjeni ovog Suda citirane odredbe zakona odnose na odlučivanje kolegijalnog upravnog tijela kada to tijelo odlučuje u upravnim postupcima, a o kojoj situaciji se u konkretnom slučaju ne radi iako je tužitelj ovdje odlučivao kao kolegijalno upravno tijelo.

Sukladno svemu naprijed navedenom, a imajući u vidu odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka i definiciji poslovne tajne, Sud nije mogao cijeniti nezakonitim osporeno

rješenje tuženog, kojim je uvažena žalba Đ. L. izjavljena protiv rješenja tužitelja od 6. lipnja 2013., kojim rješenjem je Đ. L. uskraćeno pružanje zatražene informacije, pri čemu je tuženo tijelo dalo valjano obrazloženje sukladno odredbi članka 120. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku.

Stoga Sud, iz navedenih naprijed razloga nije našao osnove niti isto rješenje oglasiti ništavim kako je to zatražio tužitelj, slijedom čega nije bilo mjesta postupanju niti po tom dijelu tužbenog zahtjeva tužitelja, stoga je odlučeno kao u dispozitivu presude pozivom na odredbu članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.).

U Zagrebu 20. veljače 2014.

Zapisničarka
Franciska Dominković, v.r.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.