REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-88/2014-3

REPUBLIKA HRVATSKA

RJEŠENJE

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, Blanše Turić i Sanje Štefan, članica vijeća te Vladke Banović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Zagreb, Ulica grada Vukovara 269d, protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Jurišićeva 19, Zagreb, radi prava na pristup informacijama, 13. listopada 2014.

riješio je

I. Na temelju članka 32. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.-dalje:ZUS) dostavlja se tužba na odgovor. Poziva se zainteresirana osoba da u roku od 8 dana dostavi Sudu odgovor na tužbu.

II. U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba treba iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje i izjasniti se o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka (članak 34. stavak 1. ZUS-a).

U Zagrebu 13. listopada 2014.

Predsjednik vijeća

Boris Marković, v.r.

Za točnost otpravka - ovlašteni službenik

Tanja Nemčić

REPUBLIKA HRVATSKA - VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE - ZAGREB

Privitak:
- tužba od 10. listopada 2014.

REPUBLIKA HRVATSKA
AGENCIJA ZA PLAĆANJA U POLJOPRIVREDI,
RIBARSTVU I RURALNOM RAZVOJU

10000 Zagreb, Ul. grada Vukovara 269d
Telefon: 60 02 700, Telefax: 60 02 851

Usž-88/14-1
VISOKI UPRAVNI SUD
REPUBLIKE HRVATSKE
PRIMLJENO
dana 10.10.2014.

KLASA: UP/I-008-01/14-07/0003
URBROJ: 343-0403/0100-14-003
Zagreb, 07. listopad 2014.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Frankopanska ulica 16
10000 Zagreb

Tužitelj: AGENCIJA ZA PLAĆANJA U POLJOPRIVREDI, RIBARSTVU I RURALNOM RAZVOJU, Ulica grada Vukovara 269d, 10000 Zagreb, OIB 99122235709

Tuženik: POVJERENICA ZA INFORMIRANJE, Jurišićeva 19, 10000 Zagreb OIB: 68011638990

TUŽBA

Radi utvrđenja ništetnim odnosno poništenja tuženikova Rješenja KLASA: UP/II-008-07/14-01/208; URBROJ: 401-01/02-14-06, od 8. rujna 2014. godine

2x

Tužitelj pravovremeno podnosi upravnu tužbu protiv uvodno označenog Rješenja Povjerenika za informiranje, budući je isto zaprimio dana 10. rujna 2014. godine.

DOKAZ: Dopis Povjerenika za informiranje kojim tužitelju dostavlja žalbu i rješenje sa urudžbenim žigom Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

Tužitelj pobija Rješenje tuženika KLASA: UP/II-008-07/14-01/208; URBROJ: 401-01/02-14-06, od 8. rujna 2014. godine kojim je tuženik poništio Rješenje tužitelja KLASA: UP/I-008-01/14-01/14-07/0003, URBROJ: 343-0100/11-14-01 od 24. ožujka 2014. godine, te je korisniku LAG Vallis Colapis odobrio uvid u referentnu listu cijena IPARD programa koja je sadržana u Bazi referentnih cijena tužitelja kao i uvid u Priručnik Odjela za tehničke analize tužitelja.

Korisnik LAG Vallis Colapis je molbom od dana 18. veljače 2014. godine od Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (u daljnjem tekstu: tužitelj) zatražio objavu dokumenta Referentne liste cijena IPARD programa. Tužitelj je Korisniku LAG Vallis Colapis dostavio Obavijest (KLASA: 008-01/14-05-03/0001, URBROJ: 343-0100/03-14-002) od 26. veljače 2014. godine, kojom ga obavještava da dokument Referentna lista cijena IPARD programa ne postoji kao i da tužitelj vodi Bazu referentnih cijena te da se podaci koji se upisuju u Bazu referentnih cijena ne smiju otkrivati trećim stranama. Korisnik LAG Vallis Colapis je tužitelju dostavio Prigovor od dana 11. ožujka 2014. godine kojim se očituje na Obavijest tužitelja od 26. veljače 2014. godine i traži objavu Bazu referentnih cijena kao i Priručnik odjela za tehničke analize. Tužitelj je dana 24. ožujka 2014. godine donio Rješenje KLASA: UP/I-008-01/14-07/0003, URBROJ: 343-0100/11-14-01) kojim se odbija zahtjev korisnika LAG Vallis Colapis za javnom objavom Bazu referentnih cijena. Protiv Rješenja tužitelja od 24. ožujka 2014. godine, korisnik LAG Vallis Colapis je podnio žalbu od 04. travnja 2014. Povjerenici za informiranje. Povjerenica za informiranje je dana 08. rujna 2014. godine donijela pobijano Rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/208; URBROJ: 401-01/02-14-06.

DOKAZ: Molba Korisnika LAG Vallis Colapis od dana 18. veljače 2014. godine
Obavijest (KLASA: 008-01/14-05-03/0001 URBROJ: 343-0100/03-14-002) od 26. veljače 2014. godine
Prigovor od dana 11. ožujka 2014. godine
Rješenje KLASA: UP/I-008-01/14-07/0003, URBROJ: 343-0100/11-14-01)
Žalba od 04. travnja 2014. Povjerenci za informiranje
Rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/208; URBROJ: 401-01/02-14-06.

U obrazloženju pobijanog Rješenja tuženik na stranici broj 3 paušalno navodi da je u konkretnom slučaju utvrđeno kako se referentna lista cijena IPARD programa ne može smatrati poslovnom tajnom u smislu članka 19. stavak 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, te da je tužitelj ako je smatrao da se radi o poslovnoj tajni trebao provesti test razmjernost i javnog interesa. Nadalje, tuženik ističe i da je u žalbenom postupku posebno uzeo u obzir činjenicu da žalitelj u svom prigovoru od 11. ožujka 2014. godine nije tražio pojedinačne iznose pojedinih dobavljača već samo referentnu cijenu uz koju neće biti vidljivi dobavljači. Tuženik također, neosnovano zaključuje kako informacije tj. podaci iz referentne liste cijena IPARD programa nisu klasificirani podaci, da se s obzirom na sadržaj zatraženih informacija u konkretnom slučaju ne mogu pronaći razlozi za ograničenje prava na pristup informacijama opisani u članku 15. Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i da u drugostupanjskom postupku nije postojala obveza provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

DOKAZ: uvid u Rješenje tuženika

Prvenstveno se ističe da je tužitelj osnovan od strane Republike Hrvatske kao javna ustanova radi operativne provedbe mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, provođenja programa međunarodne potpore, plaćanje i nadzor provedbe programa i mjera, kao i provođenje kontrole na terenu. Osnivanje takve agencije u Hrvatskoj bio je uvjet za zatvaranje pristupnih pregovora s Europskom unijom, a Agencija mora biti i akreditirana po točno propisanim kriterijima (Uredba EK 885/2006). Za dobivanje akreditacije, tužitelj je morao, između ostaloga, sukladno članku 19. stavak 1. točka (d) Zakona o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Komisije europskih zajednica o pravilima za suradnju u vezi s financijskom pomoći Europske komisije Republici Hrvatskoj i provedbe pomoći u okviru komponente V. (IPARD) Instrumenta pretpristupne

pomoći (IPA) (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 10/2008), osigurati i sustav, odnosno alate za kontrolu i provedbu principa zdravog financijskog upravljanja (*'sound financial management'*) radi zaštite financijskih interesa EU, dio čega je i Baza referentnih cijena (softverski alat). Sukladno politici suzbijanja prijevara te principu zaštite financijskih interesa EU te nacionalnih sredstava, tužitelj je dužan osigurati mehanizme sprečavanja nepravilnosti i prijevara u korištenju sredstava iz fonda IPARD.

Bazom referentnih cijena tužitelj provjerava jesu li prikupljene ponude za određeno ulaganje ili uslugu u okvirima realnih cijena na tržištu te se baza koristi prilikom odobravanja prihvatljivih troškova radi provjere razumnosti / realnosti cijena kod ponuda u svim mjerama IPARD programa odnosno jesu li prikupljene ponude za određeno ulaganje u skladu s realnim cijenama na tržištu, čime se osigurava princip „*Best value for money*".

Podaci koji se unose u Bazu, na temelju kojih se izračunava referenta cijena, dobiveni su od dobavljača/proizvođača/izvođača radova kojima se prilikom upita za dostavu podataka, na njihov zahtjev, garantira povjerljivost istih. Tužitelj ističe kako podatci iz baze referentnih cijena nisu potrebni njegovom korisniku za uspješnu aplikaciju u IPARD program. Princip zdravog financijskog upravljanja nalaže svakom poslovnom subjektu da prije nabave radova/roba/usluga istraži tržišne cijene onoga što nabavlja. Ako poštuje taj princip, cijena koju plati za određenu nabavu sigurno neće odstupiti od referentne cijene u Bazi. Nepoznavanje referentne cijene na određeni način „prisiljava" korisnike IPARD programa da poštuju principe zdravog financijskog upravljanja kako se ne bi dogodilo da se proračunskim sredstvima financira veći iznos od realnog. Ovakav pristup se pokazao iznimno učinkovitim u svim mjerama IPARD programa, te korisnici IPARD programa (njih 270 u 6 različitih mjera) nisu imali nikakvih primjedbi. Jedina primjedba na ovakav pristup došla je od jednog korisnika jedne mjere IPARD programa - LAG-a Vallis Colapis.

Pozivajući se na članak 19. stavak 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne Novine 108/96), tuženik u obrazloženju pobijanoga Rješenja na stranici broj tri u trećem pasusu, potpuno neosnovano zaključuje da je u konkretnom slučaju utvrđeno kako se referentna lista cijena IPARD programa ne može smatrati poslovnom tajnom. Naime, tuženik na početku istoga pasusa citira spomenuti članak 19. stavak 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne Novine 108/96), koji glasi:" *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*".

Pravilnim tumačenjem članka 19. stavak 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne Novine 108/96), sasvim je jasno da se podaci iz Baze referentnih cijena mogu smatrati poslovnom tajnom u smislu navedenog članka budući je očito da bi javnim objavljivanjem podataka iz Baze referentnih cijena sasvim sigurno nastupile štetne posljedice za gospodarske interese dobavljačima roba/radova/usluga te su isti upravo zbog te činjenice dostavu podataka o svojim cijenama tužitelju uvjetovali povjerljivošću istih.

Kršenjem odredbe o povjerljivosti izgubilo bi se povjerenje dobavljača koji više ne bi dostavljali svoje podatke, te bi izvršenje od EK preuzete obveze provjere poštivanja principa zdravog financijskog upravljanja u svim projektima koji se financiraju sredstvima IPARD programa bilo dovedeno u pitanje, a samim time i povlačenje novca iz fondova Unije.

Tužitelj ovim putem upućuje i na članak 20. stavak 1. točka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne Novine 108/96), odredba kojeg jasno određuje da je pravna osoba dužna čuvati kao tajnu i podatak koje je kao poslovnu tajnu saznala od drugih pravnih osoba, te je stoga sasvim jasno da su podaci, odnosno referentna lista cijena IPARD programa poslovna tajna u smislu Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne Novine 108/96).

Nadalje, tuženik u svom obrazloženju navodi da je u žalbenom postupku posebno uzeo u obzir činjenicu da korisnik u konkretnom slučaju nije tražio pojedinačne iznose pojedinih dobavljača već samo referentnu cijenu uz koju neće biti vidljivi dobavljači. Tužitelj ističe da navedeno ne samo da nije trebalo „posebno uzeti u obzir", prilikom odlučivanja već je isto potpuno irelevantno za donošenje odluke u konkretnom slučaju. Naime, neovisno o činjenici što je korisnik svoj zahtjev za javno objavljivanje podataka iz Baze referentnih cijena ograničio samo na javnu objavu referentne cijene, navedenim bi tužitelj postupio protivno ranije citiranim odredbama Zakona o zaštiti tajnosti podataka, te bi se u praksi vrlo vjerojatno dogodilo da bi svi ponuditelji roba/radova/usluga nudili iste po maksimalnim cijenama do kojih bi došli uzimajući u obzir podatke iz Baze referentnih cijena te bi na taj način došlo i do narušavanja tržišnog natjecanja.

U svom obrazloženju pobijanoga Rješenja tuženik na stranici broj tri u četvrtom pasusu navodi i da je potrebno uzeti u obzir situaciju kada bi se i tražile cijene pojedinih dobavljača, a s obzirom da se radi o raspolaganju javnim sredstvima, tada bi prema mišljenju tuženika trebalo primijeniti odredbu članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne Novine 25/13) o tome da su te informacije dostupne i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, jer isti nisu klasificirani podaci. Nadalje, u šestom pasusu na istoj stranici obrazloženja pobijanog Rješenja paušalno se navodi kako u konkretnom slučaju s obzirom na sadržaj zatražene informacije koja se ne može smatrati poslovnom tajnom, tuženik ne nalazi razloge za ograničenje iz članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne Novine 25/13), te stoga tuženik u drugostupanjskom postupku nije bio u obvezi provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Tužitelj naglašava da uz to što tuženik pogrešno tvrdi da se sadržaj zatražene informacije ne može smatrati poslovnom tajnom, potpuno je nejasna i konstatacija tuženika o tome da se podaci iz Baze ne mogu smatrati klasificiranim podacima budući istu nije ničim obrazložio. Naime, prema kriterijima definiranim Uredbom EK 885/2006, jedan od akreditacijskih kriterija tužitelju je bio i kriterij 3B Sigurnost informacijskih sustava koji propisuje kako se sigurnost informacijskih sustava tužitelja mora temeljiti na kriterijima jedne od međunarodno priznatih normi:

- International Standards Organisation 17799/British Standard 7799: Code of practice for Information Security Management (BS ISO/IEC 17799),
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Grundschutzhandbuch/IT Baseline Protection Manual (BSI),
- Information Systems Audit and Control Foundation: Control objectives for Information and related Technology (COBIT);

Tužitelj je odabrao ISO normu kao najrasprostranjeniju normu za informacijsku sigurnost kako bi se uskladio s ovim akreditacijskim kriterijem te je 2010. g. pokrenut, i sljedeće godine završen, projekt uvođenja sustava upravljanja informacijskom sigurnošću (engl. *Information Security Management System – ISMS*) sukladno smjernicama dobre prakse iz ISO/IEC 27002 norme (bivša norma ISO/IEC 17799).

Jedno od poglavlja spomenute norme odnosi se na klasifikaciju informacija, kao bitan element očuvanja razine sigurnosti informacija kroz tri temeljna svojstva sigurnosti: povjerljivosti, cjelovitosti i raspoloživosti informacija. Sukladno zahtjevima ISO norme, tužitelj je donio interni Pravilnik o klasifikaciji podataka iz djelokruga Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (dalje u tekstu: Pravilnik o klasifikaciji) kojim se uređuju kriteriji za određivanje stupnjeva tajnosti podataka tužitelja. Na temelju gore spomenutog Pravilnika o klasifikaciji, tužitelj je izradio Registar klasificiranih informacija u kojem su prepoznate kategorije podataka iz djelokruga tužitelja te su im dodijeljene određene klasifikacijske oznake.

Sukladno odredbama Pravilnika o klasifikaciji, Baza referentnih cijena unesena je u Registar klasificiranih podataka i klasificirana oznakom INTERNO. Oznaka INTERNO označava da pravo pristupa spomenutoj Bazi referentnih cijena imaju zaposlenici tužitelja kojima je to nužno u službene svrhe za obavljanje poslova iz njihovog djelokruga rada. Također, takva klasifikacijska oznaka označava kako je informacije označene oznakom INTERNO moguće podijeliti s vanjskim suradnicima koji imaju poslovnu potrebu za tim, a čija tvrtka i Agencija za plaćanja u poljoprivredi imaju potpisan Sporazum o povjerljivosti. Iz gore navedenog, razvidno je kako Baza referentnih cijena nije namijenjena za javnu objavu zbog činjenice da se u konkretnom slučaju radi o klasificiranim podacima sukladno Pravilniku o klasifikaciji kao nastalog na temelju ISO 27002 norme.

Što se tiče tuženikove tvrdnje da u konkretnom slučaju ne nalazi razloge za ograničenje pristupa informacijama iz članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne Novine 25/13), te stoga tuženik u drugostupanjskom postupku nije bio u obvezi provesti test razmjernosti i javnog interesa, treba reći da je ista potpuno neutemeljna. Naime, članak 15. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne Novine 25/13), propisuje da između ostaloga tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, ako je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluke. Budući se u konkretnom slučaju podaci iz Baze mogu smatrati poslovnom tajnom te se očito radi o informacijama koje predstavljaju klasificirane podatke tuženik je imajući u vidu navedeno imao obvezu provesti test razmjernosti i javnog interesa radi utvrđenja da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2. i 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne Novine 25/13), da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u konkretnom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes.

Nadalje, tužitelj ovim putem ističe da je tuženik također neosnovano odobrio i uvid u Priručnik Službe za tehničke analize, a sve iz razloga što isti definira pisane procedure koje primjenjuju službenici Službe za tehničke analize u Sektoru za strukturnu potporu u svom poslu. U njemu je opisan način održavanja, punjenja i korištenja baze referentnih cijena, način određivanja referentnih cijena za robe/radove/usluge kojih nema u bazi i način provjere provedbe zdravog financijskog upravljanja u prijavama na IPARD natječaju. Svaki djelatnik Službe obvezan je pridržavati se odredbi tog Priručnika. Kao i svaki drugi priručnik koji se koristi u procesu odobravanja projekata koji se financiraju sredstvima EU akreditiran je i odobren od strane Europske komisije. Sukladno Pravilniku o klasifikaciji klasificiran je kao interni dokument što znači da nije za javnu objavu.

Zaključno, tužitelj posebno naglašava da bi s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, objava Baze referentnih cijena mogla utjecati na tržišno natjecanje na način da bi referentna cijena time postala određena vrijednost temeljem koje ponuditelji (poduzetnici) određuju,

odnosno uvećavaju cijenu ponude. Naime, u tome slučaju cijena (ponuda) prestaje biti rezultat ponude i potražnje te predmet natjecanja među poduzetnicima/ponuditeljima. Dakle, objava Baze referentnih cijena može biti od utjecaja na tržišno natjecanje na način da cijena sadržana u ponudi nije rezultat natjecanja među ponuditeljima u smislu niža cijena, veća kvaliteta proizvoda i/ili usluga, već je ista formirana na temelju unaprijed poznatog kriterija, gornje granice – dostupnog podatka o referentnoj cijeni. Navedenim bi se očito narušilo tržišno natjecanje te bi došlo do negativnog financijskog utjecaja na proračun RH i EU iz kojih se IPARD projekti (unutar svih mjera) su-financiraju.

Osim toga tužitelj ističe da bi objava Baze referentnih cijena sada u tijeku provedbe IPARD programa zahtjevala konkretnu promjenu akreditiranih procedura, a na osnovi kojih je tužitelj korisnicima IPARD programa već obradio prijave i isplatio više od 400 milijuna kuna. Također, tužitelj bi tako u nepovoljniji položaj doveo sve dosadašnje korisnike koji su isplaćeni po postojećim pravilima i ozbiljno narušio proces donošenja odluka o isplati novim korisnicima. Ograničenjem pristupa informaciji odnosno Bazi referentih cijena sukladno članku 15. stavak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne Novine 25/13), tužitelj štiti sve korisnike IPARD programa pa tako i one kojima još nije izdana odluka o isplati.

DOKAZ: mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja

Slijedom navedenog, a budući je tuženik pobijanim Rješenjem bitno povrijedio pravila postupka, pogrešno primjenio materijalno pravo te nepotpuno i pogrešno utvrdio činjenično stanje, naslovnom sudu se predlaže da uvaži tužbu i donese sljedeću:

PRESUDU

Oglašava se ništetnim, podredno poništava kao nezakonito, rješenje POVJERENICE ZA INFORMIRANJE, Jurišićeva 19, 10000 Zagreb, OIB: 68011638990, KLASA: UP/II-008-07/14-01/208; URBROJ: 401-01/02-14-06 od 8. rujna 2014. godine.

RAVNATELJ

Ante Pezo, dipl. ing.

Prilozi:

- pobijano rješenje
- dokazi kao u tekstu

U Zagrebu, 07. listopad 2014.

Predlaže se da Naslov sukladno članku 16. stavak 1. točka 2. Zakona o sudskim prostojbama (Narodne Novine 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11, 112/12 i 157/13) tužitelja oslobodi plaćanja iste.