

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

Poslovni broj: UsII-1/16-12

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner i Mirjane Čačić, članica vijeća, te Marije Cvitković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja mr.sc. I. Š. iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, Jurišićeva 19, radi prava na pristup informacijama, dana 18. travnja 2016.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/15-01/244, urbroj: 401-01/04-15-06 od 23. studenog 2015.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ureda državne uprave u Z. ž., klasa: 008-02/15-01/05, urbroj: 238-06/1-15-2 od 27. svibnja 2015., kojim je odbačen zahtjev tužitelja za pristup informacijama temeljem članka 23. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.).

Tužitelj je u dopuni tužbe od 29.1.2016. osporio navedeno rješenje tuženika iz svih zakonom predviđenih razloga. Bitnu povredu postupovnog prava vidi u povredi odredbe članka 30. ZUP-a jer mu nije omogućeno izjašnjavanje o svim normativnim elementima važnim za rješavanje predmetne upravne stvari. Obrazlaže da je tuženik svoju odluku zasnovao na očitovanjima tijela javne vlasti o kojima nije bio informiran i nije mu bila dana mogućnost da se izjasni o njihovu sadržaju. Tuženik se poziva na pojašnjenje tijela javne vlasti od 10. studenog 2015. koje tužitelju nije dostavljeno niti mu je ostavljen rok za odgovarajuće očitovanje, a iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je tuženik prihvatio gledišta prvostupanjskog tijela javne vlasti izražena u tom dopisu. Smatra da je povrijeđeno načelo utvrđivanja materijalne istine (članak 8. ZUP-a) jer je o njegovoj žalbi odlučeno bez da je imao mogućnosti sudjelovati u utvrđivanju svih bitnih činjenica i okolnosti za zakonito rješavanje ove upravne stvari. Nadalje pravo na pravni lijek ostvareno je nepotpuno i samo formalno jer je žalbom pokrenuo postupak u kojem mu nije omogućeno puno sudjelovanje i nije mogao isticati svoje kontraargumente nasuprot gledištima tijela javne vlasti čiji je akt žalbom osporavao. Navodi da je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo. Iz zahtjeva za pristup informacijama

jasno je da se informacije koje je tražio odnose na informacije koje svakako postoje jer je notorno da stranke putem ZUP-a podnose prigovore pa je statistički slabo vjerojatno da to ne rade jedino naspram prvostupanjskog tijela javne vlasti. Smatra da je tuženik potpuno ignorirao zakonsku definiciju informacije, jer ako je zakonodavac pojam informacije proširio na sve informacije koje tijelo posjeduje bez obzira na oblik ili način prikazivanja informacije onda logički ne može stajati tvrdnja da informacija ne postoji ako se ne nalazi isključivo u jednom obliku/zapisu a to je računalni program. Smatra da ne stoji, jer je kontradiktorna činjenicama, tvrdnja da informacija ne postoji jer postoji u spisima (a tamo zasigurno postoji; dakle kao dokument – podnesak) ali nije kao takva registrirana u računalnom programu. Isključivost oblika i zapisa jedne informacije kojom oba spomenuta tijela opravdavaju svoju egzempciju od obveza iz ZPPI ako informacija postoji u drugom obliku i zapisu tada naprosto predstavlja pogrešno shvaćanje pa onda i primjenu relevantne odredbe ZPPI-a. Smatra pogrešnom tvrdnju da je zatražio informacije o prigovorima koji da su podnesci koji se po različitim pravnim osnovama vode kod tijela javne vlasti. Na primjeru prigovora iz članka 155. te 156. ZUP-a jasno je da je argumentacija tijela javne vlasti pogrešna, jer se u oba slučaja prigovori podnose kao samostalni pravni lijekovi a to dapače u slučaju prigovora iz članka 156. predstavlja i ujedno prvi podnesak u upravnom postupku te posve samostalnu pravnu osnovu postupanja u upravnom postupku. Jednako vrijedi i za prigovor iz članka 42. stavak 4. ZUP-a a jedino u slučaju iz članka 122. ZUP-a se može raditi o drugačijoj i prethodnoj pravnoj osnovi i postupku. Nije niti logički a još manje pravno prihvatljivo da informacije koje traži istodobno ne postoje (ali u drugom obliku i zapisu od onih koje tijelo javne vlasti i tuženik jedno priznaju) a na što ukazuju i oba spomenuta tijela i istodobno opravdavati negativnu odluku o zahtjevu odnosno žalbi tužitelja a kao razlog navoditi nepostojanje traženih informacija. U pravnom kontekstu na koji presudno utječe zakonska definicija informacije iz ZPPI-a naprosto je nemoguće prihvatiti takvu logičku i pravnu konstrukciju. Navodi da pristup informacijama nije zatražio na osnovu ponovne uporabe informacije već koristeći svoje ustavno i zakonsko pravo u svom izvornom obliku a koja se prava ne mogu negirati uz obrazloženje koje jedino može imati svrhu kod traženja informacije u svrhu ponovne uporabe (članak 27. stavak 2. ZPPI-a). Navodi da činjenično stanje nije utvrđeno na način kako je to trebalo učiniti. Tuženik nije provjerio, a trebao je, ispravnost obrazloženja navedenog od strane tijela javne vlasti prvog stupnja slijedom čega je činjenično stanje na kojem je utemeljio svoju odluku o žalbi tužitelja ostalo nepotpuno. Tuženik je u žalbenom postupku prihvatio pojašnjenje i očito demonstraciju primjerka izlista iz aplikacije računalnog programa koji izlist tužitelju nije bio dostupan niti je mogao u odnosu na isti stavljati primjedbe. Stoga predlaže da se i taj dokaz izvede na usmenoj raspravi u upravnom sporu. Nadalje, tuženik nije provjerio da li je tijelo javne vlasti ustanovilo računalni program na način da on odgovara podacima koji se imaju upisati u upisnik predmeta upravnog postupka a temeljem Uredbe o uredskom poslovanju (primjerice obrazac 2 uz rečenu Uredbu). Navedena okolnost je izuzetno bitna za odlučivanje o konkretnoj upravnoj stvari obzirom da takav upisnik mora sadržavati kratak opis zahtjeva a što u slučaju prigovora kojima se inicira upravni postupak naprosto mora sadržavati i pojam prigovora. Ako to nije slučaj proizlazi da se propisi prilagođavaju računalnom programu umjesto da bude obratno. Predlaže Sudu da održi raspravu na kojoj bi se činjenično provjerile tvrdnje oba tijela koja su odlučivala u ovoj upravnoj stvari, kao i da donese presudu kojom poništava rješenje tuženika i predmet vraća na ponovni postupak.

U odgovoru na tužbu tuženik se poziva na člank 115. stavak 1.i 3. Zakona o općem upravnom postupku. Kad činjenice nisu u potpunosti utvrđene ili su pogrešno utvrđene u prvostupanjskom postupku, drugostupanjsko će tijelo upotrijebiti postupak samo ili putem prvostupanjskog tijela. S obzirom da je tuženik u žalbenom postupku riješio stvar na temelju činjenica utvrđenih u prvostupanjskom postupku i pojašnjenja tih činjenica danih od strane Ureda državne uprave u Zagrebačkoj županiji, ocijenjeno je da za donošenje odluke u žalbenom postupku

nije potrebno izjašnjavanje stranke. Ured državne uprave u Z. ž. u dopisu od 24. lipnja 2015. naveo da je tijekom 2014. godine zaprimio 19045 upravnih predmeta koji su provedeni kroz program uredskog poslovanja, ali ne na način koji bi omogućio da se izvuče podatak koji žalitelj zahtijeva, te da smatraju netočnim navode iz žalbe kako je njihovim pobijanim rješenjem odlučeno samo djelomično o zahtjevu budući da su 2. i 3. alineja iz zahtjeva vezane na podatak u 1. alineji, tako da ako Ured državne uprave u Z. ž. ne posjeduje podatak o broju izjavljenih prigovora iz točke a) zahtjeva nemoguće davati dalje zatražene podatke. Tuženik je dopisom od 21. listopada 2015. zatražio od Ureda državne uprave u Z. ž. pojašnjenje vezano za način na koji se evidentiraju zaprimljeni podnesci odnosno da li se ukoliko se radi o prigovoru evidentira da se radi o prigovoru, te da li se prigovor evidentira kao prigovor upućen primjerice sukladno članku 42. ili 122. Zakona o općem upravnom postupku. Dopisom od 10. studenog 2015. Ured državne uprave u Z. ž. očitovao se tuženiku navodeći u bitnome da se u Uredu uredsko poslovanje vodi na način kako propisuju pozitivni propisi, a zaprimljeni podnesci se označavaju prema sadržaju akta sukladno Planu klasifikacijskih oznaka i brojčanih oznaka stvaralaca i primalaca akata, da se niti jedan podnesak ne označava prema zakonskoj osnovi prema kojoj se podnosi, pa tako ni za traženje žalitelja nije moguće pružiti zatraženi podatak. U privitku dopisa tuženiku je dostavljen izlist iz aplikacije uredskog poslovanja kao dokaz da su podnesci koji su podneseni kao prigovori kao takvi i označeni, ali da program u kojem se izvodi uredsko poslovanje nema mogućnost označavanja istih prema člancima bilo kojeg zakona. Navodi da tuženik nije ignorirao zakonsku definiciju informacije, kao i da pristup informaciji predstavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji i ne predstavlja dužnost tijela javne vlasti da ulaže dodatni trud, vrši povezivanje, ručno pretraživanje spisa predmeta, zbrajanje i analizu kako bi tijelo javne vlasti došlo do traženih informacija. Da bi Ured državne uprave u Z. ž. došao do podataka koje traži tužitelj bilo bi potrebno pronaći ručno svaki spis koji je u aplikaciji uredskog poslovanja zaveden kao prigovor i na temelju uvida u svaki spis utvrditi po kojoj je zakonskoj osnovi izjavljen i to temeljem kojeg zakona i temeljem kojeg članka zakona, te kako je isti riješen. Naime, prigovori kao podnesci sastavni su dio određenih spisa koji se po različitim pravnim osnovama vode kod Ureda državne uprave u Z. ž., a kako u samoj aplikaciji uredskog poslovanja prigovore nije moguće razvrstati na način kako to tužitelj traži jer isti nisu razvrstani niti po člancima niti po zakonima, očito je da bi za udovoljavanje tužiteljevu zahtjevu trebao dodatni angažman službenika (pronalaženje svih spisa u kojima je izjavljen prigovor, razdvajanje spisa po pravnoj osnovi i po člancima zakona, uvid u spise, zbrajanje prigovora) odnosno stvaranjem nove informacije koja ne postoji kao izrađena u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup informacijama. Također napominje da je uputio tužitelja da ga rješenje tuženika ne onemogućava da od Ureda državne uprave u Z. ž. traži dokumentaciju na temelju koje bi tužitelj sam mogao uvidom i izračunom doći do informacija koje traži, a da li će mu cjelokupna dokumentacija biti omogućena ovisi da li postoje ograničenja iz Zakona o pravu na pristup informacijama. Smatra da prava tužitelja nisu povrijeđena a niti je tuženik pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje i pogrešno primijenio materijalni propis kako to navodi tužitelj pa predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev tužitelja i potvrdi rješenje tuženika.

U ovom upravnom sporu Sud je održao ročište za usmenu i javnu raspravu dana 18. travnja 2016. u nazočnosti tužitelja i punomoćnika tuženika, čime je strankama u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) omogućeno izjasniti se o zahtjevima i navodima druge strane, te o svim činjeničnim i pravnim pitanjima koja su predmet ovog upravnog spora.

Dokazni postupak Sud je proveo uvidom u sudski spis, spise tuženika i priloženu im dokumentaciju.

Na temelju razmatranja svih činjenica i pravnih pitanja sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz podataka spisa proizlazi da je Ured državne uprave u Z. ž. zahtjev tužitelja od 28. travnja 2015. za pristup slijedećim informacijama: broj prigovora koji je upućen Uredu državne uprave sukladno članku 42. stavak 4., članku 122., odnosno članku 155. te članku 156. Zakona o općem upravnom postupku u periodu od 1. siječnja 2014. do dana podnošenja zahtjeva; način na koji su eventualno upućeni prigovori iz prethodne točke riješeni (a sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku); način rješavanja u slučaju eventualnog usvajanja prigovora iz točke prve toga zahtjeva, te dostavu traženih informacija putem adrese e-pošte, odbacio rješenjem, klasa: 008-02/15-01/05, urbroj: 238-06/1-15-2 od 27. svibnja 2015. pozivom na odredbu članka 23. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.), kojom je propisano da će tijelo javne vlasti rješenjem odbaciti zahtjev ako ne posjeduje informaciju te nema saznanja gdje se informacija nalazi.

Tuženik je žalbu tužitelja protiv navedenog rješenja od 27. svibnja 2015., a nakon postupanja u smislu odredbe članka 115. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), odbio s obrazloženjem da su prigovori kao podnesci sastavni dio određenih spisa koji se po različitim pravnim osnovama vode kod prvostupanjskog tijela javne vlasti i da ih nije moguće razvrstati na zatraženi način putem aplikacije uredskog poslovanja prvostupanjskog tijela javne vlasti jer nisu razvrstani po člancima zakona, kao i da pristup informaciji predstavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji a ne dužnost tijela javne vlasti da ulaže dodatni trud, vrši povezivanje, ručno pretraživanje spisa predmeta, zbrajanje i analizu kako bi došlo do traženih informacija.

Prvenstveno Sud ističe da je osnovan tužbeni prigovor povrede pravila postupka tuženika u primjeni odredbe članka 115. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) jer, suprotno mišljenju tuženika, tuženik je morao tužitelju omogućiti da se izjasni o svim utvrđenim činjenicama u žalbenom postupku na kojima je temeljio svoju odluku a o kojima se tužitelj nije imao mogućnosti izjasniti ranije. Razlog koji je punomoćnik tuženika iznio na ročištu za raspravu (ekonomičnost postupka) odnosi se na mogućnost upotpunjavanja postupka od strane drugostupanjskog upravnog tijela, međutim u tom slučaju drugostupanjsko tijelo je dužno u svemu se pridržavati pravila prvostupanjskog postupka, a što nadalje znači da mora omogućiti stranci izjašnjavanje o svemu što je bitno za ostvarivanje i zaštitu njezinih prava i pravnih interesa a o čemu u prvostupanjskom postupku stranka nije imala mogućnost (članak 30. istog Zakona).

Međutim, imajući u vidu prirodu ovog postupka te prijedlog iz tužbe (zakazivanje rasprave radi utvrđivanja činjenica na kojima se temelje tvrdnje tuženika i prvostupanjskog tijela javne vlasti), Sud je otklonio ovaj nedostatak u postupanju tuženika i tužitelju uz poziv na raspravu dostavio očitovanje Ureda državne uprave u Z. ž. od 10. studenog 2015. te izlist iz aplikacije uredskog poslovanja toga Ureda, na kojima tuženik temelji svoju odluku, te je tužitelju u smislu odredbe članka 53. Zakona o upravnim sporovima, na njegov zahtjev omogućen uvid u spis suda, spise tuženika, te preslike svih akata koje je tužitelj tražio (između ostalih i popratni dopis prvostupanjskog tijela javne vlasti od 24. lipnja 2015. kojim je tuženiku dostavljena žalba tužitelja).

Nadalje, Sud nakon razmatranja svih utvrđenih činjenica i pravnih pitanja relevantnih za predmetnu upravnu stvar nalazi da je tuženik pravilno primjenio mjerodavno materijalno pravo. Naime, prema mišljenju Suda tijelo javne vlasti u primjeni odredbe članka 5. stavak 1. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama nema obvezu grupiranja podataka prema vrsti ili nekom drugom kriteriju, nego je dužno omogućiti pristup već gotovoj, postojećoj i određenoj informaciji, kakvu u konkretnom slučaju prvostupanjsko tijelo javne vlasti nema kako u upisniku predmeta upravnog postupka koje vodi u računalnom programu prema odredbama o upisivanju pismena u Glavi III Uredbe o uredskom poslovanju, kojom se uređuje uredsko poslovanje u tijelima državne uprave, tako niti u nekoj drugoj evidenciji. Pri tome, suprotno mišljenju tužitelja, za predmetnu upravnu stvar nije odlučno je li računalni program o uredskom poslovanju u konkretnom slučaju u

skladu sa svim pravilima o uredskom poslovanju, mada iz izlista o uredskom poslovanju dostavljenog kao primjer načina upisivanja pismena – prigovora prvostupanjskog tijela javne vlasti ne proizlazi da su upisani suprotno obrascima upisnika predmeta upravnog postupka (primjerice Obrazac broj 3.). Odlučna činjenica za predmetnu stvar je da li zatražena informacija kao takva postoji, jer tijelo javne vlasti nije dužno poduzimati radnje prikupljanja podataka radi stvaranja nove informacije koju već ne posjeduje. Stoga je neosnovan prigovor tužitelja da postojanje podataka u podnescima, odnosno spisima predstavlja informaciju u smislu točke 3. naprijed navedenog članka Zakona o pravu na pristup informacijama koju bi tijelo javne vlasti bilo dužno dati prikupljanjem i njihovim grupiranjem sukladno zahtjevu tužitelja uvidom u spise odnosno sadržaj podnesaka. Naime, proizlazi da je tijelo javne vlasti u vremenskom periodu na koji se odnosi zahtjev tužitelja zaprimljene upravne predmete upisivalo u upisnik predmeta u računalnom programu po identifikacijsko-klasifikacijskom sistemu označavanja predmeta i akata, a iz priloženog izlista proizlazi i da su podnesci podneseni kao prigovori kao takvi evidentirani, ali bez navođenja bilo odredbe ili tekstualnog opisa odredbe Zakona o općem upravnom postupku prema kojoj su izjavljeni. Stoga bi, prema mišljenju Suda, tek isčitavanjem sadržaja tih podnesaka tijelo javne vlasti moglo utvrditi o kakvim se konkretno prigovorima radi a potom i grupiranjem tako prikupljenih podataka stvoriti informacije sukladno zahtjevu tužitelja. Stoga nije osnovan prigovor tužitelja da time što je ga je tuženik pozvao da sam uvidom u spise, odnosno podneske u spisima, dođe do podataka koje traži znači i da informacija kakvu je zatražio zahtjevom od 28. travnja 2015. postoji u drugom obliku, kao i da se tumačenje tuženika jedino može odnositi na ponovnu uporabu informacija u smislu odredbe članka 27. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Imajući u vidu sve navedeno, te kako nisu ostvareni razlozi ništavosti pojedinačne odluke iz članka 128. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku na koje sud pazi po službenoj dužnosti, Sud je temeljem odredbe članka 57. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima donio odluku kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 18. travnja 2016.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.