

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

Poslovni broj: UsII-103/2013-5

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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i mr.sc. Ivica Kujundžića, članova vijeća te sudske savjetnice Ivane Mamić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja mr.sc. P. M. R. iz Z., protiv rješenja tuženika Agencije za zaštitu osobnih podataka, Zagreb, klasa: UP/II-008-04/13-01/317, urbroj: 567-06/05-13-06 od 24. listopada 2013., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 9. siječnja 2014.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika Agencije za zaštitu osobnih podataka, klasa: UP/II-008-04/13-01/317, urbroj: 567-06/05-13-06 od 24. listopada 2013. i za oglašivanje ništavim rješenja Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, klasa: UP/I-004-01/13-01/00002, urbroj: 533-01-13-0002 od 27. kolovoza 2013.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, klasa: UP/I-004-01/13-01/00002, urbroj: 533-01-13-0002 od 27. kolovoza 2013., kojim je odbijen zahtjev tužitelja za ostvarivanje prava na pristup informacijama temeljem članka 23. stavka 5. točke 4., a vezano uz članak 5. stavak 1. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tužitelj u tužbi navodi da je prethodno pitanje u ovoj pravnoj stvari koje je pravo mjerodavno za odlučivanje o zahtjevu od 27. kolovoza 2013., da li treba primijeniti Zakon o pravu na pristup informacijama ili Zakon o sustavu državne uprave. Istina je da je zahtjev od 27. kolovoza 2013. naslovio kao zahtjev za pristup informacijama, ali su prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo utvrdili da tražene informacije nisu informacije u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama, a drugostupanjsko tijelo uopće nije ocijenilo činjenicu da je iz ministрова kabineta prethodno poslan službeni dopis svim zaposlenicima ministarstva da se kod odgovaranja na njegova pitanja pridržavaju službenici za informiranje. Također, izrekom prvostupanjskog rješenja odbijen je njegov zahtjev u kojem korisnik traži tumačenja i mišljenja vezana uz Preporuku za uporabu Hrvatskoga pravopisa Instituta za hrvatski jezik i jezikoslovlje u osnovnim i srednjim školama Republike Hrvatske od 31.

srpnja 2013. Međutim, on nije tražio nikakva tumačenja niti mišljenja nego odgovore na pitanja. Dakle, zahtjev u izreci prvostupanjskog rješenja nije opisan na način kako je to tužitelj tražio. Stoga je očito da izrekom prvostupanjskog rješenja nije odbijen njegov zahtjev koji je postavio nego da je odlučeno o nepostojećem zahtjevu, a pravomoćnost stječe isključivo izreka upravnog akta. Smatra da su time ispunjeni uvjeti da se rješenje od 27. kolovoza 2013. oglasi ništavim. Također, drugostupanjsko tijelo je pogrešno utvrdilo činjenično stanje jer se u izreci rješenja od 27. kolovoza 2013. ne navodi nadnevak njegovog zahtjeva, a što je bitna razlika pa je došlo do pogrešne primjene materijalnog prava tj. izostala je primjena članka 128. Zakona o općem upravnom postupku. Također smatra da obrazloženje osporenog rješenja nije sukladno odredbi članka 120. Zakona o općem upravnom postupku. Nadalje, navodi da pojam informacije nije tehnički naziv tj. čisto stručno pravni naziv, ogoljen od općeg sadržaja i izmijenjen novim, stručnim, preciznim i samo pravu vlastitim značenjem kao što je slučaj s institutima povrat u prijašnje stanje, pravna osoba, zastoj zastare. Stoga se zakonski pojam informacije ne može tumačiti isključivo shvaćanjima tuženika, nego i općeprihvaćenim značenjem riječi. Smatra da se ne može u upravnosudskoj praksi pojam informacije kako ga opisuje niz rječnika i leksikona suziti suprotno zakonskoj definiciji da je informacija podatak koje tijelo javne vlasti posjeduje u bilo kojem obliku. Naime, bilo koji drugi oblik uključuje davanje odgovora jer su to podaci koje tijelo javne vlasti ima u nekom izgovorenom, prešutnom, umnom ili nezapisanom obliku. Navodi da iz vlastitog iskustva može potkrijepiti pravnom praksom tuženika u šest predmeta o gluhe na postavljene zahtjeve za pristup informacijama, a u svima njima je tuženik utvrdio povredu prava na pristup informacijama, utvrdio je da je razložno pretpostaviti da je tražena informacija postojala u času podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, ali ipak nije sam riješio stvar tj. nije tužitelju pružio tu informaciju. Nadalje, da informacija ne mora biti materijalizirana kako bi se upravni postupak mogao provesti proizlazi iz tuženikova akta koji je donio isti dan kad i osporeno rješenje a riječ je o rješenju klasa: UP/II-008-04/13-01/319, urbroj: 567-06/05-13-05 od 24. listopada 2013., kojim je njegov zahtjev za dostavu isprave o imenovanju radne skupine za izradu nacrtu prijedloga novele Zakona o odgoju i obrazovanju odbijen s obrazloženjem prvostupanjskog tijela da ne posjeduje traženu informaciju, a tuženik je suprotno tvrdio da je žalitelj u svojoj žalbi dokazao postojanje radne skupine koja se vjerojatno nije formirala sama od sebe. U nastavku tužbe upućuje na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama te predlaže da se poništi rješenje tuženika od 24. listopada 2013., oglasi ništavim rješenje tijela prvog stupnja od 27. kolovoza 2013. te naloži Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta da u roku od 15 dana od primitka presude dostavi tužitelju odgovore na pitanja koji je pravni status Preporuke od 31. srpnja 2013. Hrvatskog pravopisa IHJJ-a za uporabu u osnovnim i srednjim školama, obvezuje li ona i koga sve, ako obvezuje po kojoj pravnoj osnovi to čini, ako obvezuje koja inačica ili inačice Hrvatskog pravopisa IHJJ-a obvezuje, preporučena, dopuštena i/ili istovrijedna te da li je prema shvaćanju Ministarstva u školama i udžbenicima „dopuštena inačica“ Hrvatskoga pravopisa IHJJ-a ili nije. Podredno, predlaže da Sud u obrazloženju presude sam odgovori na naprijed navedena postavljena pitanja.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da u ovom slučaju ne postoji prethodno pitanje koje treba riješiti, da nema nikakve dvojbe trebaju li se primijeniti odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama ili Zakona o sustavu državne uprave. Upućuje na odredbu članka 77. Zakona o sustavu državne uprave pa eventualna uporaba tog zakona ne može biti prethodno pitanje kao što to ne bi moglo biti primjerice posebno pozivanje na načelo pristupa podacima i zaštite podataka ili načela pomoći stranci propisanih Zakonom o općem upravnom postupku. Navodi da tuženik nije dužan niti ovlašten razmatrati načelne odnose tijela javne vlasti i građana te da nije ovlašten rješenjem naložiti prvostupanjskom

tijelu da daje obrazloženja ili odgovore na upite građana već je drugostupanjsko tijelo po primitku tužiteljeve žalbe odlučilo predmet riješiti u meritumu smatrajući da ima osnove i dovoljno podataka za takvo postupanje. Tužitelj je svoj dopis od 27. kolovoza 2013. naslovio kao zahtjev za pristup informacijama, a prvostupanjsko tijelo je predmetni zahtjev odbilo temeljem odredaba Zakona o pravu na pristup informacijama jer se ne radi o informaciji u zakonskom smislu, a zašto je drugostupanjsko tijelo smatralo da ima dovoljno osnova da riješi predmet u meritumu. Iako je tužitelj u pravu kada tvrdi da izreka rješenja postaje pravomoćna te da je izreka prvostupanjskog rješenja nejasna i nepotpuna ali iz same izreke i obrazloženja osporenog rješenja je nedvojbeno da se ono odnosi na zahtjev tužitelja od 27. kolovoza 2013. Stoga bi bilo potpuno suprotno načelu učinkovitosti i ekonomičnosti kada bi se zbog takvog nedostatka predmet vratio prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak iz razloga jer se konačni ishod postupka ne bi u takvom slučaju promijenio. Drugostupanjsko tijelo je utvrdilo da tužitelj postavlja upite i traži obrazloženja što se ne može smatrati informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Kako bi izbjegli ponavljanje navoda iz osporenog drugostupanjskog rješenja upućuju na međunarodnu praksu. Povelja o temeljnim pravima Europske unije (2000. godine) u članku 42. propisuje kako svaki državljanin Unije te svaka fizička ili pravna osoba s prebivalištem ili registriranim uredom u državi članici, ima pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. Uredba 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (2001. godine) u članku 3. (a) definira „dokument „ kao sadržaj koji se nalazi na određenom mediju (napisan na papiru ili pohranjen u elektroničkoj formi ili kao zvuk, vizualni ili audiovizualni zapis. Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (2008.) u članku 1. točki 2. (b) definira „službeni dokument“ kao sve informacije pohranjene u bilo kojem obliku, prikupljene ili zaprimljene te u posjedu tijela javne vlasti. Sukladno navedenom razvidno je kako i iz međunarodnog pravnog okvira proizlazi kako pristup informacijama označava dostupnost javnih informacija koje su materijalizirane u određenom obliku te kako se zakonima koji uređuju pristup informacijama ne može obuhvatiti područja odnosa državne uprave s građanima kao što su komuniciranje, usmjeravanje, davanje odgovora na upite i objašnjenja. Slijedom navedenog predlaže se tužbeni zahtjev odbiti.

Sukladno odredbi članka 6. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Kako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi i odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) te utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odredbom članka 23. stavak 5. točka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavak 1. točke 3. ovog Zakona.

Tužitelj je tijelu prvog stupnja 27. kolovoza 2013. podnio zahtjev za pristup informacijama u svezi s Preporukom Pravopisa od 31. srpnja 2013. te zatražio da mu se odgovori na pitanja koji je pravni status Preporuke od 31. srpnja 2013. Hrvatskoga pravopisa IHJJ-a za uporabu u osnovnim i srednjim školama, obvezuje li ona i koga sve, ako obvezuje po kojoj pravnoj osnovi to čini, ako obvezuje koja inačica ili inačice obvezuju, preporučena, dopuštena i/ili istovrijedna, je li prema shvaćanju Ministarstva u školama i udžbenicima dopuštena „dopuštena inačica“ Hrvatskoga pravopisa IHJJ-a ili nije?

I po ocjeni Suda osnovano je javnopravno tijelo odbilo zahtjev tužitelja odnosno

tuženik odbio žalbu jer se navedeni zahtjev tužitelja ne može klasificirati pod zakonsku definiciju informacije koja je sukladno odredbi članka 5. točka 3. Zakona svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis).

Imajući u vidu podatke spisa predmeta dostavljene Sudu uz odgovor na tužbu, a posebice sadržaj zahtjeva tužitelja, kao i odredbu članka 5. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama tužiteljev zahtjev ne predstavlja traženje informacije sukladno naprijed navedenoj odredbi Zakona. Naime, Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je s ciljem da se svim fizičkim i pravnim osobama putem javnosti djelovanja tijela javne vlasti omogući i osigura ostvarivanje prava na pristup informacijama onda kada te osobe bez navedenog zakona to ne bi mogle ostvariti, a kako tužitelj traži tumačenja i mišljenja vezana uz Preporuku Pravopisa od 31. srpnja 2013. to osnovano tuženo tijelo zaključuje da se ne radi o informaciji kakvu ima u vidu Zakon o pravu na pristup informacijama koji pretpostavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji o čemu se u konkretnom slučaju ne radi.

Nadalje, neosnovano tužitelj smatra da u ovoj upravnoj stvari postoji prethodno pitanje jer pitanje temeljem kojeg propisa treba riješiti određenu upravnu stvar ne smatra se pravnim pitanjem koje čini samostalnu pravnu cjelinu bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti određenu upravnu stvar.

Iako osnovano tužitelj u tužbi upire da izreka prvostupanjskog rješenja nije potpuna međutim iz same izreke je vidljivo da se ona odnosi na zahtjev tužitelja od 27. kolovoza 2013. kojim je tužitelj tražio pristup informacijama u vezi s Preporukom Pravopisa od 31. srpnja 2013. Time što izreka prvostupanjskog rješenja nije potpuna, iako je jasno o kojem zahtjevu tužitelja se radi, a o kojem zahtjevu je prvostupanjsko tijelo i odlučilo, samim tim to rješenje ne čini ništavim u smislu odredbe članka 128. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.). Naime, naprijed navedenom odredbom Zakona taksativno su navedeni razlozi u kojim slučajevima se rješenje može oglasiti ništavim i to ako je rješenje doneseno u stvari iz sudske nadležnosti (točka 1.), ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku (točka 2.), ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće (točka 3.), ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo (točka 4.), ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno, izričito ili prešutno nije pristala (točka 5.), ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja (točka 6.). U konkretnom slučaju niti jedan od naprijed taksativno navedenih razloga ne postoji da bi bilo mjesta oglašavanju prvostupanjskog rješenja ništavim.

Nadalje, suprotno tvrdnji tužitelja osporeno, drugostupanjsko rješenje, obrazloženo je kako to nalaže odredba članka 120. stavak 3. naprijed citiranog Zakona o općem upravnom postupku budući da je tuženik u obrazloženju rješenja ocijenio sve navode žalbe tužitelja.

Kako Sud iz razloga obrazloženih u ovoj presudi nije našao osnove poništiti rješenje tuženika, a niti oglasiti ništavim rješenje tijela prvog stupnja od 27. kolovoza 2013., to nije niti bilo mjesta postupanju po dijelu tužbenog zahtjeva kojim se traži da Sud obaveže tuženika odnosno da sam odgovori na pitanja kako to tužitelj u tužbi predlaže.

Imajući u vidu sve navedeno, osporeno rješenje se, uz obrazloženje kakvo je njime dano, ne može ocijeniti nezakonitim, pa je Sud na temelju odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) presudio kao u izreci presude.

U Zagrebu 9. siječnja 2014.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.