

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

Poslovni broj: UsII-119/2013-5

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i mr.sc. Ivica Kujundžića, članova vijeća te sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja mr.sc. P. M. R. iz Z., protiv rješenja tuženika Agencije za zaštitu osobnih podataka Republike Hrvatske, Zagreb, klasa: UP/II-008-04/13-01/338, urbroj: 567-06/05-13-04 od 24. listopada 2013., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 5. ožujka 2014.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje točke 3. rješenja tuženika Agencije za zaštitu osobnih podataka Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-04/13-01/338, urbroj: 567-06/05-13-04 od 24. listopada 2013.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem, točkom 1. izreke, poništeno je rješenje Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, klasa: UP/I-004-01/13-01/0004, urbroj: 533-01-13-002 od 5. rujna 2013., te točkom 2. izreke predmet dostavljen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak u dijelu koji se odnosi na točke 4. i 5. zahtjeva za pristup informacijama od 28. kolovoza 2013. Točkom 3. izreke odbijen je zahtjev tužitelja protiv navedenog rješenja u dijelu koji se odnosi na točke 1., 2., 3. i 6. zahtjeva 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 izjavljenoj protiv točke 3. izreke rješenja tuženika navodi da nije specificirano koji točno i kakav se zahtjev odbija pa smatra da izreka u tom dijelu nije precizna ni jednoznačna. Nadalje, povredu postupka vidi i u kršenju odredbe članka 120. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku jer nisu ocijenjeni svi žalbeni navodi. Smatra da osporeno rješenje ne sadržava utvrđeno činjenično stanje o naravi zahtjeva od

28. kolovoza 2013., po čemu je on bio „zahtjev za pristup informacijama“, ako tuženik tvrdi da njime „žalitelj postavlja pitanja“, a u postupku za pristup informacijama „ne daju se odgovori“ nego informacije. Smatra da osporena odluka ne sadrži razloge zašto je žalba odbijena pozivom na odredbu članka 116. točku 1. Zakona o općem upravnom postupku. Zahtjev od 28. kolovoza 2013. naslovio je kao zahtjev za pristup informacijama, a u postupku je utvrđeno da informacije tražene u točkama 1., 2., 3. i 6. nisu informacije u smislu ZPPI-ja. Pri tome tuženik uopće nije cijenio da je iz kabineta ministra prethodno poslan službeni dopis svim zaposlenicima Ministarstva da na njegova pitanja treba odgovarati službenik za informiranje. Ukazuje da je pogrešno primijenjeno materijalno pravo, jer iz Zakona o pravu na pristup informacijama ne proizlazi da se korisnicima prava na informaciju omogućuje pristup isključivo ili samo „već gotovoj i postojećoj“ informaciji. Smatra da je to tumačenje tuženika da je informacija samo ono što je „opredmećeno“ prije podnošenja zahtjeva za pristup informacijama (što prethodno postoji u materijaliziranom obliku). Zakonom nije propisano da informacija mora biti prethodno zapisana, potpisana, urudžbirana, materijalizirana kako bi ju se uopće smjelo tražiti. Suprotno tumačenje ne može zadovoljiti ni propitivanje samoga pojma budući da informacija, između ostalog znači obavijest o činjenicama, izvještaj o čemu, uputu ili odgovor na postavljeno pitanje. To nedvojbeno proizlazi iz općeprihvaćenoga, uobičajenoga, ali i stručnoga i detaljnoga značenja riječi informacija. Pojam informacije nije tehnički naziv tj. čisto stručno pravni naziv, ogoljen od općeg sadržaja i izmijenjen novim, stručnim, preciznim i vlastitim značenjem kao što je slučaj s institutima povrat u prijašnje stanje, pravna osoba, zastoj zastare, tužba za utvrđenje, prethodne mjere. Stoga se zakonski pojam informacije ne može tumačiti isključivo tuženikovim shvaćanjima nego i općeprihvaćenim značenjem riječi. Zakonsko određenje da je informacija svaki podatak koji tijelo vlasti ima „u bilo kojem drugom obliku“, ne može se reducirati na isključivo od ranije materijalizirani oblik jer Zakon o pravu na pristup informacijama jednostavno tako ne određuje. Tuženik nema nadzor niti nad javno najavljenom, razglašeno postojećom, materijaliziranom informacijom, za koju je utvrdio da postoji u pisanom obliku, i ne može osigurati da joj korisnik dobije pristup. Zašto bi ta evidentna tuženikova nemogućnost bila razlog za izvrtnje precizne zakonske odredbe da je informacija podatak koje tijelo javne vlasti ima „u bilo kojem obliku“, što uključuje da je ima i u nematerijaliziranom obliku u času podnošenja zahtjeva. Da informacija koja se traži ne mora postojati u času podnošenja zahtjeva, tj. da nije nužno da bude prethodno materijalizirana, nego da se ona može, smije i treba sastaviti povodom zahtjeva, kao odgovor na njega, kad već ranije nije uobličena ili opredmećena utvrdio je sam tuženik u osporenom rješenju. Navodi da je dosadašnji Nastavni plan i program za osnovnu školu stupio na snagu 3. kolovoza 2006. pa se logično nameće pitanje je li nastavni plan i program za osnovnu školu lektoriran u kolovozu 2013., je li i kad je stupio na snagu? Ukazuje na odredbe Zakona o udžbenicima te odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Predlaže da se poništi točka 3. rješenja tuženika od 24. listopada 2013., i naloži Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta da u roku od 15 dana dostavi odgovor tužitelju na pitanja: 1. hoće li i kada stupiti na snagu lektorirani Nastavni plan i program za osnovnu školu; 2. hoće li i kad biti lektorirani i ostali nastavni planovi i programi te kurikuli; 3. do kada se udžbenici te dopunska i pomoćna nastavna sredstva trebaju uskladiti s lektoriranim planovima i programima; 4. hoće li i kad taj trošak (prekovremenoga rada ili autorskoga djela državnoga službenika MZOS-a, odnosno račun trgovačkoga društva ili usluge vanjske fizičke osobe za lektoriranje Nastavnoga plana i programa za osnovnu školu) biti uveden i objavljen u Registru primljenih donacija i drugih oblika materijalnih potpora iz članka 5. Sporazuma MZOS-a i nakladnika školskih udžbenika od 4. lipnja 2013.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da odredba članka 77. Zakona o sustavu

državne uprave propisuje načelan odnos tijela državne uprave i građana temeljen na međusobnoj suradnji, povjerenju te poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Također govori i o obavještanju, pomaganju i upućivanju građana te o upozoravanju javnosti sa radom tijela državne uprave. Navedeni članak se nalazi unutar Glave V. spomenutog Zakona, nazvane Odnosi tijela državne uprave i građana, te govori jezikom općih načela i potrebe etički ispravnog i korektnog odnosa tijela državne uprave i građana, pravilnog ophođenja sa građanima i nužnosti izvještavanja javnosti. U ovom slučaju eventualna upotreba ZSDU-a ne može biti prethodno pitanje, kao što to ne bi moglo biti, primjerice, posebno pozivanje na načelo pristupa podacima i zaštite podataka ili načelo pomoći stranci propisanih Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.). Tijela državne uprave snose odgovornost za svoj odnos prema građanima, a svaki građanin se u slučaju neadekvatnog odnosa od strane tijela državne uprave može podneskom obratiti čelniku tijela ili primjerice podnijeti prigovor sukladno članku 122. Zakona o općem upravnom postupku. Iz tog razloga je žalbeni postupak proveden temeljem odredaba Zakona o pravu na pristup informacijama. S obzirom da drugostupanjsko tijelo nije dužno niti ovlašteno razmatrati načelne odnose tijela javne vlasti i građanina te nije ovlašteno rješenjem naložiti prvostupanjskom tijelu da daje obrazloženje ili odgovore na upite građana, drugostupanjsko tijelo je, po primitku tužiteljeve žalbe, odlučilo predmet riješiti u meritumu smatrajući da ima osnove i dovoljno podataka za takvo postupanje. Budući je žalitelj svoj dopis od 28. kolovoza 2013. naslovio kao zahtjev za pristup informacijama, a prvostupanjsko tijelo odbilo predmetni zahtjev temeljem odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, te budući da isti Zakon sadrži odredbu koja omogućuje odbijanje zahtjeva iz razloga jer se informacija ne smatra informacijom u zakonskom smislu, tuženik je smatrao da ima dovoljno osnova da riješi predmet. 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. naprijed navedenog Zakona o upravnim sporovima te je utvrdio da tuženi 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. točka 3. ovog Zakona.

Tužitelj je tijelu prvog stupnja 28. kolovoza 2013. zatražio, između ostalog, da mu se odgovori na pitanje hoće li i kad stupiti na snagu lektorirani nastavni plan i program za osnovnu školu (1.), hoće li i kad biti lektorirani i ostali planovi i programi te kurikuli (2.), do kada se udžbenici te dopunska i pomoćna nastavna sredstava trebaju uskladiti s lektoriranim planovima i programima (3.), te hoće li i kad taj trošak (prekovremenog rada ili autorskog dijela državnoga službenika MOSZ-a, odnosno račun trgovačkoga društva ili usluge vanjske fizičke osobe za lektoriranje nastavnoga plana i programa za osnovnu školu) biti uveden i objavljen u registru primljenih donacija i drugih oblika materijalnih potpora iz članka 5. Sporazuma MZOS-a i nakladnika školskih udžbenika od 4. lipnja 2013. (6.)?

I po ocjeni Suda osnovano je javnopravno tijelo odbilo zahtjev tužitelja u odnosu na navedene točke 1., 2., 3. i 6., odnosno tuženik odbio žalbu u dijelu koji se odnosi na navedene točke zahtjeva, jer se u tom dijelu navedeni zahtjev tužitelja ne može klasificirati

pod zakonsku definiciju informacije koja je sukladno odredbi članka 5. točka 3. navedenog Zakona svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosijea, 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 dostavljene Sudu uz odgovor na tužbu, a posebice sadržaj zahtjeva pod navedenim točkama 1., 2., 3. i 6., 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 ovlasti omogući i osigura ostvarenje 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 nastavni plan i program za osnovnu školu to osnovano tuženik zaključuje da se ne radi o informaciji kakvu ima u vidu Zakon o pravu na pristup informacijama koji predstavlja 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.

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 28. kolovoza 2013. kojim je tužitelj tražio pristup informacijama, između ostalog i u vezi s nastavnim planom i programom za osnovnu školu (točke 1., 2., 3. i 6. zahtjeva). 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.). Navedenom odredbom toga 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.

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

Kako Sud iz razloga obrazloženih u ovoj presudi nije našao osnove poništiti točku 3. izreke rješenja tuženika, to nije niti bilo mjesta postupanju po dijelu tužbenog zahtjeva kojim se traži da Sud obveže tuženika odnosno Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta da 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 5. ožujka 2014.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.