

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

Poslovni broj: UsII-13/2014-6

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 Borisa Markovića, predsjednika vijeća, Sanje Štefan i Blanše Turić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Jadranke Jelić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja mr.sc. P. M. R., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Zagreb, radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 24. travnja 2014.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/13-01/132, urbroj: 401-01/05-14-03 od 7. siječnja 2014.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja u kojoj tužitelj navodi kako je 12. prosinca 2013. podnio zahtjev za pristup informacijama Ministarstvu pravosuđa, te kako do dana donošenja rješenja tuženika nije dobio nikakav odgovor. Tužitelj je spomenutim zahtjevom od tijela javne vlasti zatražio da mu u elektroničkom obliku dostavi mišljenje Ministarstva pravosuđa na Nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu, koje je Ministarstvo pravosuđa uputilo Ministarstvu uprave.

Tužitelj je protiv navedenog rješenja tuženika podnio tužbu u kojoj u bitnom navodi da rješenje pobija u cijelosti zbog pogrešno izvedenog zaključka iz utvrđenog činjeničnog stanja, zbog bitnih povreda postupka, pogrešne primjene materijalnog prava i povrede ustavnog prava na pristup informacijama. Ključni razlog za odbijanje njegove žalbe glasi: „Povjerenica za informiranje ne može a priori odlučiti može li se ili ne može primijeniti test razmjernosti javnog interesa, nego to treba prepustiti prvostupanjskom tijelu“. Taj argument nije prihvatljiv zbog vremenskoga okvira u kojem se tijelo javne vlasti naknadno odlučilo provoditi taj test. Naime pravo provedbe testa razmjernosti javnoga interesa nije neograničeno pravo tijela javne vlasti nego je ono vremenski ograničeno, pa u tom pravcu upućuje na odredbu članka 22. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Smatra da je protekom osmodnevnoga roka tijelo javne vlasti izgubilo pravo pozivati se na taj razlog produljenja trajanja postupka. Suprotno tumačenje, da je riječ o instruktivnom ili

adhortativnom roku, preporuci bez posljedica nepridržavanja, nije održivo jer je pravilo da su zakonski rokovi neodgodivi. Drugim riječima, ako tijelo javne vlasti ne snosi nikakve posljedice za prekluziju pozivanja na produljenje roka obaviješću da će provesti test razmjernosti javnoga interesa, koja je svrha i domet članka 22. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama?. Uostalom sam je tuženik utvrdio da je žalba zbog šutnje uprave bila pravodobna i dopuštena, pa je stoga posve nejasno kako je zbog prekludirane obavijesti mogla postati „neosnovana“. Ističe da članak 22. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama propisuje da takva obavijest mora biti dostavljena korisniku prava na pristup informacijama „najkasnije u roku od 8 dana od dana zaprimanja urednoga zahtjeva“. Početak roka računa se od dana predaje urednoga zahtjeva. Budući da mu obavijest nije bila dostavljena u zakonskom roku od 8 dana od dana zaprimanja urednoga zahtjeva, a da je bezuspješno proteklo 15 dana od podnošenja zahtjeva, podnio je žalbu, što ni tuženiku nije sporno jer je utvrdio da su bile ispunjene pretpostavke za šutnju uprave. Spornim rješenjem tuženik iznevjerava svoju zakonsku obavezu zaštite prava na pristup informacijama, odustaje od pravnih učinaka prekluzije, što više pokazuje da ne razumije institut šutnje uprave i njegov prestanak. Šutnja uprave uopće nije „prestala“ dostavom obavijesti o produljenju roka za odlučivanje. Da je takva obavijest bila pravodobna šutnja uprave ne bi ni bila nastupila 28. prosinca 2013., no kako je ona po samom pravu nastupila, nju se moglo okončati samo dostavom odluke o podnesenom zahtjevu, a ne dostavom zakašnjele obavijesti jer je tijelo javne vlasti prekluzijom izgubilo pravo na zakonito produljenje rokova. Smatra da je šutnja uprave mogla „prestati“ samo dostavom odluke o podnesenom zahtjevu u tom pravcu upućuje na praksu Upravnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Obaviješću o produljenju roka nije odlučeno o postavljenom zahtjevu, tj. o upravnoj stvari. Put pravne zaštite od šutnje uprave nije moguće pokrenuti ako u stvarnosti postoji odluka kojom je odlučeno o strankinu traženju. Argumentum a contrario: zaštitu od šutnje uprave nije moguće uskratiti ako nije odlučeno o korisnikovu zahtjevu. Tužitelj navodi da ne traži održavanje usmene rasprave u ovoj pravnoj stvari te predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika od 7. siječnja 2014. i omogući mu pristup informacijama traženim 12. prosinca 2013.

Tuženik je u odgovoru na tužbu naveo da tzv. šutnja uprave nije nastupila u trenutku kada je tužitelj podnio žalbu drugostupanjskom tijelu. Napominje kako se u drugostupanjskom postupku klasa: UP/II-008-07/14-01/62, rješava tužiteljeva žalba protiv rješenja Ministarstva pravosuđa klasa: UP/I-008-02/14-01/2, urbroj: 514-01-14-01 od 10. siječnja 2014., kojim je odbijen tužiteljev zahtjev za dostavom mišljenja Ministarstva pravosuđa na Nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. Slijedom navedenog, ostaje kod citiranog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju samog rješenja i iz razloga navedenih u odgovoru na tužbu te prilaže dokaze koji se nalaze u spisu predmeta i predlaže da Sud tužbu odbije.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice nisu sporne, a stranke u tužbi i u 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.

Prema podacima u spisu predmeta proizlazi da je tužitelj 12. prosinca 2013. Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske podnio zahtjev za pristup informacijama, pa s obzirom da o njegovom zahtjevu nije doneseno rješenje, tužitelj je 30. prosinca 2013. podnio žalbu tuženom tijelu radi nedonošenja rješenja o njegovom zahtjevu za pristup informacijama.

Nadalje, proizlazi da je tužitelj 2. siječnja 2014. tuženiku dostavio obavijest kako je

zaprimio prekludiranu obavijest Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske o produženju roka za odlučivanje o zahtjevu za pristup informacijama od 12. prosinca 2013. te je u tom smislu nadopunio žalbu. Naveo je da ako ga je Ministarstvo pravosuđa dopisom od 23. prosinca 2013. obavijestilo o produženju roka za odlučivanje o zahtjevu, radi provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, ali izvan roka propisanog člankom 22. stavkom 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.).

Prema odredbi članka 119. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) drugostupanjsko tijelo u postupanju po žalbi izjavljenoj zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije u roku donijelo rješenje na zahtjev stranke dužno je bez odgode zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u propisanom roku.

Stavkom 2. navedenog članka Zakona propisano je da kada drugostupanjsko tijelo utvrdi da prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje iz opravdanih razloga, odredit će prvostupanjskom tijelu novi rok za donošenje rješenja koji ne može biti duži od 30 dana.

Prema stavku 3. navedenog članka Zakona propisano je da kada drugostupanjsko tijelo utvrdi da razlozi za nedonošenje prvostupanjskog rješenja nisu opravdani, samo će riješiti upravnu stvar ili naložiti prvostupanjskom tijelu da u roku od 15 dana donese traženo rješenje.

Prema odredbi članka 22. stavka 1. točke 4. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) rokovi za ostvarivanje prava na pristup informaciji mogu se produžiti za 15 dana, računajući od dana kada je tijelo javne vlasti trebalo odlučiti o zahtjevu za pristup informaciji ako je dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa, sukladno odredbama ovog Zakona.

Stavkom 2. navedenog članka Zakona propisano je da o produženju rokova tijelo javne vlasti će bez odgode, a najkasnije u roku od 8 dana, od dana zaprimanja urednog zahtjeva obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produžen.

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske od kojega je tužitelj zatražio ostvarivanje prava na pristup informacijama izvijestilo je tužitelja dopisom od 23. prosinca 2013. vezano uz zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama, vezano uz dostavu mišljenja Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske na Nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu upućenog Ministarstvu uprave Republike Hrvatske da u cilju rješavanja predmetnog zahtjeva, a zbog obveze tog tijela javne vlasti za provođenjem testa razmjernosti i javnog interesa, produžit će rok za postupanje, u skladu s člankom 22. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Dakle, kako je tijelo javne vlasti kojem je tužitelj podnio zahtjev za pristup informacijama izvijestilo tužitelja da će provesti test razmjernosti i javnog interesa sukladno članku 22. stavku 1. točki 4. Zakona o pravu na pristup informacijama te iz tog razloga produžilo rok za rješavanje zahtjeva tužitelja, nije bilo osnove za postupanje tuženika sukladno odredbi članka 119. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku tj. da od tijela javne vlasti traži obavijest o razlozima zbog kojih zahtjev nije riješen u propisanom roku i provođenje postupka po žalbi kad prvostupanjsko tijelo o zahtjevu stranke nije riješilo u roku.

Točna je tvrdnja tužitelja u tužbi da mu je Ministarstvo pravosuđa obavijest o tome da produžuje rok za rješavanje o njegovom zahtjevu, jer će provesti test razmjernosti i javnog interesa, dostavilo izvan roka propisanog odredbom članka 22. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Međutim, sud nalazi da je u konkretnom slučaju pravilno stajalište tuženika da bi od veće štete za postupak bilo kada bi se tijelu prvog stupnja onemogućilo da provede test razmjernosti i javnog interesa, jer isto mora ocijeniti eventualne prednosti i nedostatke omogućavanja zatražene informacije. Stoga navedeni

propust, prema ocjeni ovoga Suda, nema utjecaja na zakonitost osporenog rješenja.

Imajući u vidu navedeno iako su u vrijeme podnošenja žalbe bile ispunjene pretpostavke za izjavljivanje žalbe zbog nedonošenja rješenja o zahtjevu tužitelja u zakonom propisanom roku, u konkretnom slučaju a zbog toga što je tužitelj obaviješten o produženju roka zbog provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, nije bilo osnove za postupanje u smislu odredbe članka 119. Zakona o općem upravnom postupku, kako to pravilno smatra i tuženik.

Imajući u vidu navedeno, iako je u postupku bilo nedostataka, prema ocjeni ovoga Suda ti nedostaci nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka, pa je Sud na temelju odredbe članka 57. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, presudio kao u izreci.

U Zagrebu 24. travnja 2014.

Predsjednik vijeća
Boris Marković, v.r.