

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

Poslovni broj: UsII-14/2014-7

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 Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, Mirjane Čačić i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća, te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja mr.sc. P. M. R. iz Z., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje, Zagreb, klasa: UP/II-008-07/13-01/133, urbroj: 401-01/05-14-02 od 8. siječnja 2014., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 15. svibnja 2014.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/13-01/133, urbroj: 401-01/05-14-02 od 8. siječnja 2014. godine.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenice za informiranje odbijena je žalba tužitelja izjavljena zbog nepostupanja Ministarstva zdravlja povodom zahtjeva za pristup informacijama.

Tužitelj je zatražio od Ministarstva da mu u električnom obliku dostavi mišljenje na nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu, koji je Ministarstvo uputilo Ministarstvu uprave.

Tužitelj u tužbi navodi da je osporenim rješenjem odbijena njegova žalba zbog šutnje uprave odnosno zbog neodgovaranja Ministarstva zdravlja na zahtjev od 12. prosinca 2013. za pristup informaciji – mišljenju o nacrtu Zakona o životnom partnerstvu koje je Ministarstvo zdravlja dostavilo Ministarstvu uprave. Tužitelj smatra da ukoliko je tuženo tijelo utvrdilo da je žalba izjavljena prije no što je nastupila šutnja uprave, smatra da je žalbu trebalo odbaciti kao preuranjenu (prijevremenu), a ne odbiti kao neosnovanu. U takvom se slučaju smatra da tijelo javne vlasti još ima vremena poduzeti tražene radnje. Pravni lijek podnesen prije proteka dilatornih rokova smatra se prijevremenim te će se on odbaciti kao nepravodoban (prijevremen, preuranjen). Odbačaj je povoljniji za stranku jer prijevremenim podnošenjem pravnog lijeka njegovim odbačajem stranka ne gubi pravo ponovno podnijeti pravni lijek ako tijelo javne vlasti u zakonom propisanom roku ne donese pojedinačnu odluku ili ne postupi po propisu. Odbijanjem pak predmeta meritorno je predmet riješen i nastupa nemogućnost vođenja postupka o istoj pravnoj stvari (načelo ne bis in idem). Poziva se na ustaljenu upravnu i upravnosudsku pravnu književnost i praksu te navodi citate komentara Zakona o općem upravnom postupku, raznih autora. Također navodi citate iz knjige

Građansko parnično procesno pravo VII. izdanje, Zagreb, 2004. str. 389, autora S. T. – M. D. koji govori o naravi procesne radnje ili nedostatku pravnog interesa u situaciji kada je poduzimanje neke radnje u određenom stadiju postupka nedopušteno zbog toga što još nisu sazreli uvjeti lijek za njezino poduzimanje.

Tužitelj kao nesporno navodi da je uredan zahtjev za pristup informacijama tijelo javne vlasti primilo 12. prosinca 2013., da mu je tijelo javne vlasti 23. prosinca 2013. otprijemilo obavijest o produljenju roka za odlučivanje, te da je „tijelo javne vlasti zakasnilo obavijestiti žalitelja da produlji rok za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama“. Smatra da je tuženo tijelo iz nesporno utvrđenog činjeničnog stanja izvelo pogrešan zaključak u pogledu okolnosti bitne za pravodobnost žalbe te zaključilo da je izjavio žalbu iako još nije nastupila šutnja uprave. Tuženo tijelo pritom pogrešno smatra da je prekludirana obavijest od 23. prosinca 2013. mogla omesti i da je omela nastup „šutnje uprave“. Tužitelj smatra da je šutnja uprave nastupila protekom roka u kojem je tijelo javne vlasti trebalo odlučiti o podnesenom zahtjevu, jer šutnja uprave označava stanje spisa kad u postavljenom zahtjevu nije odlučeno u zakonom propisanom roku. Tužitelj se poziva na odredbe članka 20. stavak 1. i 25. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama kao mjerodavno pravo, te sukladno tome smatra da je dilatorni rok za odlučivanje i dostavu odluke o zahtjevu podnesenom 12. prosinca 2013. istekao 27. prosinca 2013. u 24.00 sati, što znači da je 28. prosinca 2013. godine u 0.00 sati nastupila šutnja uprave u tom predmetu, pa žalba od 28. prosinca 2013. nije bila preuranjena ni neosnovana da tuženiku ne bi došlo do potrebe postupanja temeljem članka 119. Zakona o općem upravnom postupku, pa smatra da je tuženo tijelo trebalo primijeniti ustaljenu praksu prema kojoj ukoliko su ispunjeni uvjeti za izjavljivanje pravnog lijeka, pravni se lijek mora uzeti u meritorno raspravljanje kao da je aktom tijela državne vlasti zahtjev odbijen (presuda Us-766/53 od 10. srpnja 1953.). Nadalje, tužitelj smatra da tuženo tijelo pokazuje neshvaćanje činjenice da obaviješću o produljenju roka nije odlučeno o postavljenom zahtjevu odnosno upravnoj stvari. Tijelo javne vlasti nije mu omogućilo pristup traženoj informaciji niti je obaviješću o produljenju roka od 23. prosinca 2013. zahtjev odbilo ili odbacilo, pa ta obavijest nije od utjecaja na šutnju uprave. Drži da bi obavijest o produljenju roka pomaknula dilatorni (paricijski) rok za izjavljivanje žalbe zbog šutnje uprave da je bila dostavljena u roku propisanom člankom 22. stavkom 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Budući je tuženo tijelo pravilno utvrdilo da je tijelo javne vlasti zakasnilo obavijestiti žalitelja na produljenje roka za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama to znači da su u vrijeme izjavljivanja žalbe bile ispunjene pretpostavke za izjavljivanje žalbe zbog nerješavanja zahtjeva u zakonom propisanom roku, pa posljedično nije bilo i nema mjesta odbijanju žalbe i nepostupanju tuženog tijela prema članku 119. Zakona o općem upravnom postupku i članku 25. stavku 7. Zakona o pravu na pristup informacijama. Kao drugi ključni tuženikov zaključak navodi dio obrazloženja prema kojem Povjerenica za informacije 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 vremenskog okvira u kojem se tijelo javne vlasti naknadno (prekludirano) odlučilo provoditi taj test. Pravo provedbe testa razmjernosti javnog interesa nije neograničeno pravo tijela javne vlasti nego je ono vremenski ograničeno. Poziva se na članak 22. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama koji radi načela pravne sigurnosti, kao temeljenog postulata ustavnopravnog poretka i pravnog postupka određuje da će o produljenju roka tijelo javne vlasti bez odgode, a najkasnije u roku od 10 dana, od dana zaprimanja urednog zahtjeva obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produljen. Smatra da je protekom osmodnevnog 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 (neproduljivi). Srž pojma zakona je da ono što određuje, ne čini radi ičije rasonode nego, prema riječima rimskog pravnika Modestina iz III. stoljeća, samo zbog sljedeća četiri razloga: da nalaže,

zabranjuje, dopušta ili kažnjava, a sve ostalo je u zakonu suvišno i nije „zakon“. Tužitelj se u razmatranju pojma zakonskih rokova poziva na načelo pravnosti prema članku 5. Ustava i jednakosti pred Zakonom prema članku 14. stavak 2. Ustava, te se poziva na bitne sastavnice vladavine prava, povredu jednakosti u materijalno pravnom vidu što se očituje u pogrešnom tumačenju, odnosno primjeni mjerodavnoga propisa na osporenu pojedinačnu odluku, te postavlja pitanje svrhe i dometa članka 22. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Drži da je tuženo tijelo propustilo primijeniti mjerodavno materijalno pravo prema odredbi članka 25. stavak 7. Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je propisano da kad utvrdi osnovanost žalbe povjerenik će rješenjem korisniku omogućiti pristup informaciji. Tuženo tijelo nije provelo niti jednu radnju u postupku, uopće se nije obratilo tijelu javne vlasti, niti pokušalo utvrditi je li nedonošenje odluke o zahtjevu opravdano nego je samo paušalno odbilo žalbu.

Tužitelj upire na to da je postupanje tuženog tijela suprotno svrsi postupka (pravni lijek zbog šutnje uprave), a odbijanjem žalbe zbog naknadne i zakašnjele dostave, bez odluke o zahtjevu niječe se dužnost tijela javne vlasti da okonča šutnju uprave u odlučivanju o zaprimljenom zahtjevu (a ne o roku). Smatra da se na ovakav način tijelu javne vlasti ostavlja nekažnjena mogućnost da u svakoj situaciji, kad ne želi rješavati, jer smatra da treba donijeti negativno rješenje, jednostavno šuti te prepusti tuženom tijelu ili Visokom upravnom sudu da za njega obavi „posao“, odnosno prema pravnom shvaćanju tuženika čak niti to jer iako je žalba bila dopuštena, postala je „neosnovana“ arbitrarnim produljenjem roka.

Predlaže stoga Sudu da prihvati tužbeni zahtjev poništi rješenje povjerenika od 8. siječnja 2014. i omogući pristup informacijama.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da tužba nije osnovana, a kako bi izbjegli ponavljanje argumentacije iz osporenog drugostupanjskog rješenja kod kojeg ostaje u cijelosti naglašava da tzv. šutnja uprave nije nastupila u trenutku kada je tužitelj podnio žalbu drugostupanjskom tijelu. Ujedno napominje kako se u drugostupanjskom postupku klasa: UP/II-008-07/14-01/70, rješava tužiteljeva žalba protiv rješenja Ministarstva zdravlja, klasa: UP/I-008-01/14-01/01, urbroj: 534-02-2/1-14-2 od 20. siječnja 2014. godine, kojim je odbijen tužiteljev zahtjev za dostavom mišljenja Ministarstva zdravlja na nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. Slijedom toga uz dostavu spisa predmeta predlaže Sudu da tužbu odbije.

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

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

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

Iz spisa predmeta proizlazi da tijelo javne vlasti Ministarstvo zdravstva nije tužitelju pružilo traženu informaciju u danom roku, jer ga je dopisom broj klasa: 008-01/13-01/92, urbroj: 534-02-1/1-13-4 od 23. prosinca 2013. godine obavijestilo da će povodom njegova zahtjeva za pristup informacijama, kojim se traži dostava preslike mišljenja Ministarstva zdravlja na nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu upućenog Ministarstvu uprave, provesti test razmjernosti javnog interesa radi čega produljuje rok za rješavanje zahtjeva za pristup informaciji za 15 dana temeljem članka 22. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.).

Naime, prema odredbi članka 20. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. – dalje: ZPPI) na temelju zahtjeva za pristup informaciji tijelo javne vlasti će odlučiti najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Prema odredbi članka 22. stavka 1. istoga Zakona rokovi za ostvarivanje prava na pristup informaciji se mogu produžiti za 15 dana, računajući od dana kada je tijelo javne vlasti trebalo

odlučiti o zahtjevu za pristup informaciji ako je, pored ostalog, dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa, sukladno odredbama ovog Zakona.

Prema stavku 2. istoga članka Zakona 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 rok produžen.

Nije sporno u ovoj upravnoj stvari da je tužitelj podnio zahtjev 12. prosinca 2013. godine, a da ga je tuženo tijelo obavijestilo o produženju roka dopisom od 23. prosinca 2013. godine, ali taj propust, prema ocjeni ovoga Suda, nije imao utjecaja na zakonitost osporenog rješenja.

Naime, kao što je vidljivo iz spisa predmeta tužitelj je podnio žalbu Povjereniku za informiranje zbog nedonošenja rješenja u zakonom propisanom roku, te je nakon podnošenja iste dobio obavijest od tijela javne vlasti o produženju roka i o razlozima za produženje roka.

Budući da je tijelo javne vlasti obavijestilo tužitelja kako će provesti test razmjernosti i javnog interesa te zbog toga produžiti rok za rješavanje zahtjeva prema mišljenju Povjerenika za informiranje, nije bilo potrebe u smislu članka 119. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 49/10.) tražiti od tijela javne vlasti obavijest o razlozima zbog kojih zahtjev nije riješen u propisanom roku.

U obrazloženju rješenja tuženo tijelo navodi da je točno da je tijelo javne vlasti zakasnilo obavijestiti tužitelja o produženju roka za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, ali smatra da bi bilo od veće štete za postupak kada bi se prvostupanjskom tijelu onemogućilo provođenje testa razmjernosti i javnog interesa, za koji se ne može a priori odlučiti može li se ili ne može primijeniti, odnosno, da tu odluku treba prepustiti prvostupanjskom tijelu, a tuženo tijelo o tome može odlučivati u povodu žalbe na odbijajuće rješenje.

Sud prihvaća ovakvo obrazloženje tuženog tijela i nalazi da je ono doneseno u funkciji učinkovitosti i ekonomičnosti postupka, to tim više što je, prema podacima u spisu predmeta, tijelo javne vlasti odlučilo meritorno o njegovom zahtjevu, rješenjem, klasa: UP/I-008-01/14-01/01, urbroj: 534-02-2/1-14-2 od 20. siječnja 2014. godine protiv kojega će tužitelj imati mogućnost ulaganja žalbe u smislu članka 25. ZPPI.

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 članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima presudio kao u izreci.

U Zagrebu 15. svibnja 2014.

Zapisničarka
Franciska Dominković, v.r.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.