

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

Poslovni broj: UsII-2/2014-8

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević 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-008-04/13-01/313, urbroj: 401-01/06-13-06 od 29. studenog 2013., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 20. ožujka 2014.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-04/13-01/313, urbroj: 401-01/06-13-06 od 29. studenog 2013.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenika za informiranje odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv odgovora Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo od 10. rujna 2013.

Tužitelj tužbom pobija osporeno rješenje ističući da je dana 2. rujna 2013 od Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo zatražio informacije je li i kada održana javna rasprava o nacrtu Pravilnika o izmjenama Pravilnika o naknadama i nagradi za rad članova žalbenih vijeća u području prava industrijskog vlasništva (Narodne novine, broj 27/13.), tko je bio nositelj izrade tog Pravilnika te ako javna rasprava nije održana, tko je i kada donio odluku da se tako postupa. Smatra da tuženik u osporenom rješenju pogrešno navodi da je dopisom prvostupanjskog tijela javne vlasti od 10. rujna 2013. žalitelju odgovoreno na njegovo pitanje napominjući da je žalbu podnio upravo zbog toga što mu na pitanja nije odgovoreno, jer da mu je odgovoreno tada ne bi imao pravnog interesa podnijeti žalbu, pa je žalbu trebalo odbaciti. Smatra da tuženo tijelo nije utvrdilo smatra li se odgovor Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo od 10. rujna 2013. odbijajućim rješenjem, iako utvrđuje da prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje o odbijanju zahtjeva, te umjesto da ispravi očigledne nepravilnosti prvostupanjskog tijela tuženo tijelo zaključuje da prigovori tužitelja nisu od utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari. Tužitelj skreće pozornost na odredbu članka 5. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama te članak 35. stavak 1. istog Zakona. Smatra da pojam informacije u hrvatskom pravu i jeziku ima

ustaljeno značenje te da je isključivo materijalističko razumijevanje informacije suprotno sadržaju pojma i prava na pristup informacijama, to nedvojbeno proizlazi iz zakonske definicije informacije u članku 5. točki 3. Zakona smatrajući da informacija može biti u bilo kojem obliku, što znači i nematerijaliziranom obliku. Smatra da pojam informacije nije tehnički naziv te da se isti pojam ne može u upravnopravnoj praksi suziti suprotno zakonskoj definiciji da je informacija podatak koji tijelo javne vlasti posjeduje u bilo kojem obliku, jer bilo koji drugi oblik uključuje i davanje odgovora jer su to podaci koje tijelo javne vlasti ima u nekom izgovorenom, prešutnom, umnom ili nezapisanom obliku. Smatra da definicija informacije po svojoj naravi i zadatku koji zakon nastoji ostvariti mora biti široka, kako bi se izbjegle sve vrste tumačenja koje bi ograničavale pristup informacijama, pri čemu je osobito bitna činjenica da zakon ne vezuje postojanje informacije uz postojanje određenog dokumenta na kojem bi ona morala biti pohranjena. Time se informacijom u smislu zakona proglašavaju i informacije koje su nastale usmenim putem. Ističe da se ne slaže s tuženikom u osnovnom pristupu da se Zakon o pravu na pristup informacijama može tumačiti izolirao od odredbe članka 46. Ustava jer je ona sržno povezana sa svrhom pristupa informaciji: informacija je temelj demokracije, a vlast u RH proizlazi iz naroda i pripada narodu. Činjenica je da Zakon o sustavu državne uprave nalaže davanje informacija, a istodobno ne propisuje pravne lijekove za njegovo ostvarenje. Argumentacija iz prava Europske unije koju je tuženik iznio u paralelnom predmetu Visokog upravnog suda broj UsII-103/13-3 govori u prilog tužbe a ne protiv tužbe. Smatra da hrvatski zakonodavac 2013. godine nije donio Zakon o pravu na pristup dokumentima već Zakon o pravu na pristup informacijama te da nije zajamčio pravo pristupa dokumentima ili materijaliziranim informacijama, već prvo pristupa informacijama, te isto tako za osiguranje tog prava nije odredio službenike za dokumentiranje ili za dokumentaciju već službenike za informiranje. Tužitelj nadalje u tužbi iznosi praksu drugih zemalja glede prava na pristup informacijama. Smatra da ne stoji tuženikov zaključak da između narodnog pravnog okvira proizlazi kako pristup informacijama „označava dostupnost javnih informacija koje su materijalizirane u određenom obliku“. Takva se definicija odnosi i vrijedi samo za dostupnost službenim dokumentima, a ne i javnim informacijama koje su širi pojam. Nadalje, ističe da je neosnovana i ničim potkrijepljena i nedokazana tuženikova tvrdnja u osporenom aktu da iz pravnog okvira proizlazi kako se „zakonima koji uređuju pristup informacijama ne može obuhvatiti područje odnosa državne uprave s građanima, kao što su komuniciranje, usmjeravanje, davanje odgovora na upite i objašnjenja“. Smatra da je osporenim rješenjem povrijeđena odredba članka 98. stavak 5. Zakona o općem upravnom postupku jer osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, a niti sadrži razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza koje je tužitelj podnio u žalbi. Da informacija ne mora biti materijalizirana kako bi se upravni postupak mogao provesti proizlazi iz tuženikova rješenja od 24. listopada 2013. godine (klasa: UP/II-008-04/13-01/319, urbroj: 567-06/05-13-05) kojim je poništeno rješenje MZOŠ-a, klasa: UP/I-008-01/13-01/00003, urbroj: 533-01-13-0001 od 27. kolovoza 2013. kojim je bio odbijen zahtjev tužitelja za popisom članova radnje skupine za izradu nacrtu prijedloga jednog zakona s obrazloženjem da Ministarstvo znanosti ne posjeduje traženu informaciju pri čemu je tuženik utvrdio da je žalitelj u svojoj žalbi dokazao postojanje radne skupine koja se vjerojatno nije formirala sama od sebe, te zaključio da bi navedeno Ministarstvo vjerojatno trebalo raspolagati nekim dokumentom o formiranju radne skupine i odredio da se predmet zbog naravi upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu. Da informacija koja se traži ne mora postojati u času podnošenja zahtjeva, tj. biti 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 isti tuženik u svom rješenju od 24. listopada 2013. godine (klasa:

UP/II-008-04/13-01/338, urbroj: 567-06/05-13-04). Tužitelj je predložio uvažiti tužbeni zahtjev, poništiti rješenje povjerenika za informacije od 29. studenog 2013. godine te naložiti Državnom Zavodu za intelektualno vlasništvo da u roku od 15 dana od primitka presude tužitelju dostavi odgovore na zatražena pitanja.

Tuženik u svom odgovoru na tužbu u bitnom ističe da navodi iz tužbe tužitelja nisu osnovani. Ističe da je tužitelj svojim dopisom Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo od 2. rujna 2013. godine naslovio zahtjevom za pristup informacijama a prvostupanjsko tijelo je odgovorilo na predmetni zahtjev 10. rujna 2013. godine. U očitovanju koje je Državni zavod za intelektualno vlasništvo dostavio tada za ovaj predmet nadležnoj Agenciji za zaštitu osobnih podataka dana 15. listopada 2013. godine, navedeno tijelo javne vlasti obrazložilo je da su na spomenuti zahtjev odgovorili u formi odgovora na upit jer bi u suprotnom morali odbiti zahtjev tužitelja iz razloga što tražene informacije ne predstavljaju informacije u smislu članka 5. stavak 1. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, te naglasili da su postupili na takav način rukovodeći se isključivo interesom stranke. S obzirom da drugostupanjsko tijelo nije dužno niti ovlašteno razmatrati načelne odnose tijela javne vlasti i građana, te nije ovlašteno rješenjem naložiti prvostupanjskom tijelu da daje obrazloženje ili odgovore na upute građana, drugostupanjsko tijelo je, po primitku tužiteljeve žalbe, odlučilo predmet riješiti u meritumu, smatrajući da ima osnove i dovoljno podataka za takvo postupanje. Iako prvostupanjsko tijelo nije temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama donijelo odbijajuće rješenje, iz cjelokupne dokumentacije u spisu razvidno je da nije bilo osnove da se prigovori i navodi iz žalbe tužitelja uvažavajući su isti mogli utjecati na drugačije rješenje u ovoj upravnoj stvari. 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 je tijelo u žalbenom postupku utvrdilo kako tužitelj postavlja upite odnosno kako ne traži informaciju u smislu zakona o pravu na pristup informacijama. Kao potvrdu ovakvog tumačenja poziva se na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-103/2013-5 od 9. siječnja 2014. godine.

Slijedom navedenog Povjerenica za informiranje ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju samog rješenja i iz razloga navedenih u odgovoru na tužbu predlažući da Sud tužbu odbije i potvrdi osporeno rješenje.

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

Tužitelj u očitovanju na odgovor Povjerenika za informiranje ističe da je nedopustiva tvrdnja tuženika da drugostupanjsko tijelo nije dužno niti ovlašteno razmatrati načelne odnose tijela javne vlasti i građana. Tužitelj skreće pozornost na odredbu članka 35. stavak 1. i 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, smatrajući da je tuženikova tvrdnja neprihvatljiva i neživotna. Smatra da je javna objava nacrt propisa radi provedbe internetskog savjetovanja dužnost tijela javne vlasti sukladno članku 10. stavak 1. točka 3. i članku 11. stavak 2. Zakona, a nadzor nad provedbom tih odredbi, sukladno članku 35. stavak 3. retku 2 i članku 41. istog Zakona je u nadležnosti Povjerenika za informiranje, slijedom čega je tuženik dužan i ovlašten razmatrati odnose tijela javne vlasti i građanina u konkretnom zahtjevu za pristup informaciji. U svakom slučaju, tuženik je dužan i ovlašten razmatrati odnos tijela javne vlasti prema zakonskoj obvezi da građanima učini dostupnim nacrt propisa, radi javnog savjetovanja o njemu. Tuženik je dužan prema članku 35. Zakona i ovlašten utvrditi kršenje zakona i poduzeti popravne mjere, te povodom sve tri točke zahtjeva za pristup informacijama od 2. rujna 2013. dužan je i ovlašten meritorno djelovati, a ne odbiti žalbu i time potvrditi nezakonito postupanje tijela javne vlasti. Tužitelj skreće pozornost na odredbu članka 38. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske, napominjući

da je davanje razloga, odgovora na pitanje ili sastavljanje izjave o nekoj činjenici ili stanju neke stvari iz djelokruga tijela javne vlasti najuobičajeniji, najrašireniji, najprihvaćeniji i najjednostavniji oblik pružanja informacije. Smatra da Zakonom o pravu na pristup informacijama nije određeno da informacija mora biti prethodno materijalizirana. Davanje obrazloženja i odgovora na pitanje građana nedvojbeno je propisano člankom 77. Zakona o sustavu državne uprave, pri čemu napominje da povjerenik za informiranje ne štiti, ne prati i ne promiče samo prava iz Zakona o pravu na pristup informacijama, već i Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama (članak 35. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama). Smatra ključnim pitanjem jesu li informacije iz članka 77. Zakona o sustavu državne uprave u doseg ustavnog jamstva iz članka 38. stavak 4. Ustava, ako jesu tada tužbu da treba prihvatiti, a ako nisu da tada valja obrazložiti kako to da se institut „informacije“ iz članka 38. stavak 4. Ustava ne odnosi na institut „informacije,“ iz članka 77. Zakona o sustavu državne uprave.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Budući da tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenicu su nesporne a stranke u tužbi niti u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je spor riješio bez rasprave temeljem odredbe članka 36. točka 4. citiranog Zakona o upravnim sporovima te je utvrdio da tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

Prema odredbi članka 5. stavak 1. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) propisano je da je „informacija“ 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).

Nadalje, prema odredbi članka 23. stavak 5. točka 4. istog Zakona propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu odredbe članka 5. stavak 1. točka 3. ovog Zakona.

Iz spisa predmeta dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je tužitelj dana 2. rujna 2013. godine Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo (putem elektroničke pošte) podnio zahtjev, odnosno odgovor na pitanja: 1. je li i kada održana javna rasprava o nacrtu Pravilnika o izmjenama Pravilnika o naknadama i nagradi za rad članova žalbenih vijeća u području prava industrijskog vlasništva (Narodne novine, broj 27/13.), 2. tko je bio nositelj izrade tog Pravilnika? i 3. ako javna rasprava nije održana, tko je i kada donio odluku da se tako postupa?

Dopisom od 10. rujna 2013. godine Državni zavod za intelektualno vlasništvo Republike Hrvatske je elektroničkim putem odgovorio na upit tužitelja u stavku 2. podneska da informacija koju je elektroničkim putem zatražio tužitelj ne predstavlja informaciju u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama, te je pod stavkom 3. i 4. istog dopisa dostavio tužitelju odgovore na postavljena pitanja.

Nezadovoljan navedenim dopisom Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo, tužitelj je putem elektroničke pošte izjavio žalbu na navedeni dopis smatrajući ga kao odbijajućim rješenjem, koja žalba je osporenim rješenjem povjerenika za informiranje odbijena kao neosnovana.

Imajući u vidu podatke spisa predmeta dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu, te odredbu članka 5. stavak 1. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, Sud prihvaća ocjenu tijela da se u konkretnom slučaju tužiteljev zahtjev upućen Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo ne predstavlja traženje informacije sukladno naprijed citiranoj odredbi Zakona.

Naime, treba reći da je Zakon o pravu na pristup informacijama donesen s ciljem da se svim fizičkim i pravnim osobama putem javnosti djelovanja tijela javne vlasti omogući i

osigura ostvarenje prava na pristup informacijama onda kada te osobe bez navedenog Zakona to ne bi mogle ostvariti.

Dakle, imajući u vidu da je tužitelj u konkretnom slučaju zatražio od Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo odgovore na postavljena pitanja vezana uz donošenje nacrtu Pravilnika o izmjenama Pravilnika o naknadama i nagradi za rad članova žalbenih vijeća u području prava industrijskog vlasništva, prema ocjeni ovog Suda ovdje se ne radi o informaciji sukladno naprijed citiranoj odredbi članka 5. stavak 1. točka 3. Zakona koji Zakon postavlja pristup već o gotovoj i postojećoj informaciji.

Iako je Državni zavod za intelektualno vlasništvo u konkretnom slučaju trebao postupiti po zahtjevu tužitelja sukladno odredbi članka 23. stavak 5. točka 4. Zakona, odnosno rješenjem odbiti zahtjev tužitelja, Sud prihvaća stajalište povjerenika za informacije izloženo u obrazloženju osporenog rješenja ali i u odgovoru na tužbu da se iz cjelokupnog spisa predmeta ali isto tako i iz žalbe tužitelja jasno da zaključiti da tužitelj postavlja upite Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo a da ne traži informacije u smislu odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, a na koje upite je Državni zavod za intelektualno vlasništvo uz to odgovorio tužitelju dopisu (elektroničkom poštom) od 10. rujna 2013. godine, slijedom čega nije bilo osnova uvažanju žalbe tužitelja.

Imajući u vidu sve navedeno i u postupku neprijeporno utvrđeno, Sud ocjenjuje da osporenim rješenjem uz obrazloženje kakvo je njime dano nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja, slijedom čega ga Sud nije mogao ocijeniti nezakonitim.

S obzirom na navedeno trebalo je a sukladno odredbi članka 57. stavak 1. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) presuditi kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 20. ožujka 2014.

Zapisničarka  
Franciska Dominković, v.r.

Predsjednica vijeća  
Mirjana Čačić, v.r.