

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

Poslovni broj: UsII-4/2014-7

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 Jasminke Jenjić, predsjednice vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Lidije Rostaš-Beroš, članica vijeća te zapisničara, višeg sudskog savjetnika Srđana Papića, u upravnom sporu tužitelja mrs. P. M. R. iz Z., protiv rješenja tuženog Povjerenika za informiranje iz Zagreba, klasa: UP/II-008-04/13-01/290, urbroj: 401-01/06-13-07 od 4. prosinca 2013., u predmetu prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 20. ožujka 2014.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-04/13-01/290, urbroj: 401-01/06-13-07 od 4. prosinca 2013.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenika za informiranje obustavljen je postupak povodom žalbe tužitelja od 27. kolovoza 2013. upućene pravnome predniku Povjerenika zbog nepostupanja Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta po njegovom zahtjevu od 26. srpnja 2013. vezano uz plan savjetovanja i trajanje javne rasprave.

Tužitelj je osporio navedeno rješenje pravovremenom tužbom u cijelosti iz razloga pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, bitnih povreda postupka i povrede ustavnog prava na pristup informacijama. Navodi da se rješenje ne može ispitati jer njegovom izrekom nije precizirano povodom koje žalbe se postupak obustavlja, dakle izreka je nerazumljiva i neodređena, a rješenje po njegovoj žalbi nije označeno ni nadnevkom donošenja ni opisom činjenične stvari, pa kako samo izreka stječe svojstvo pravomoćnosti proizlazi da je rješenje nezakonito.

Uz to, rješenje nema navoda o odlučnim činjenicama jer tuženi nije obrazložio koje su pravne pretpostavke za vođenje postupka prestale postojati kada je pozivom na odredbu članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09-dalje u tekstu: ZUP) postupak obustavio. Pri tome tužitelj upućuje na odredbu članka 119. stavka 1. ZUP-a te na ustaljenu upravno-sudsku praksu izraženu u presudi Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-4959/81 od 22. srpnja 1982.

Iako iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je tuženi zatražio od Ministarstva

znanosti, obrazovanja i sporta (dalje u tekstu: MZOS) obavijest o razlozima nepostupanja po zahtjevu za pristup informacijama rješenjem nije obrazloženo je li to javno-pravno tijelo opravdalo nepostupanje i je li dostavilo spise predmeta, pa time tuženi nije utvrdio činjenično stanje slijedom kojeg je bi bio dužan sam provesti postupak.

Nadalje, tužitelj navodi da je MZOS postupio po njegovom zahtjevu od 26. srpnja 2013. sa 80 dana zakašnjenja u odnosu na propisani rok, dakle tek 17. listopada 2013. o čemu je tužitelj odmah obavijestio Sud u predmetnoj stvari, te izrijekom naveo da ulaže žalbu i traži da se ne donese rješenje o obustavi tog predmeta već da se iz razloga učinkovitosti žalba priklupi postojećem predmetu. Uprkos tome, obrazlažući osporeno rješenje tuženi nije uzeo u obzir priloženu žalbu od 2. studenoga 2013. te je time počinio bitnu povredu postupka, postupivši protivno odredbi članka 44. stavka 1. ZUP-a, članka 46. stavka 1. ZUP-a i prekršivši načelo da treba presuditi onoliko koliko je utuženo, ne ocijenivši sve žalbene navode, čime je povrijeđena odredba članka 120. stavka 3. ZUP-a. Ustaljena sudska praksa propuštanje ocjenjivanja žalbenih navoda tretira kao bitnu povredu postupka, s čime u vezi tužitelj upućuje na odgovarajuće rješidbe Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 1972. do 1999. godine. Time je također tuženo tijelo povrijedilo ustavno pravo na jednakost pred zakonom u postupovnom smislu.

Tužitelj nadalje navodi da je obustava postupka u kojem nije konačno odlučeno o zahtjevu na pristup informacijama protivna načelu učinkovitosti i ekonomičnosti izraženim u odredbi članka 10. ZUP-a, uz što je u predmetnoj stvari posve neopravdana s obzirom da je njegov zahtjev rješenjem MZOS-a od 17. listopada 2013. odbijen, te je tužitelj protiv njega izjavio pravni lijek o kojem povjerenica do dana tužbe nije odlučila čime je povrijeđena odredba članka 25. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13 -dalje u tekstu: ZPPI). S tim u vezi upućuje na analognu sudsku praksu izraženu u zaključku o pravnom shvaćanju sjednice Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj: 6Su-577/2013-3 od 14. listopada 2013., pa drži da je valjalo žalbene postupke zbog šutnje uprave nastaviti proširenjem žalbe na novodoneseni akt ako ga javnopravno donese i dostavi prije odluke o takvoj žalbi, nastavu ukazujući na višestruke prednosti takvog postupanja.

Posebno tužitelj osporava tuženikovo stanovište da pristup informaciji u zakonskom smislu predstavlja pristup već gotovoj, postojećoj informaciji te tijelo javne vlasti nije dužno davati odgovore na pitanja, navodeći kako se radi o nedopuštenom iskrivljavanju zakonske odredbe članka 5. točke 3. ZPPI-a, pa u nastavku citira navedenu odredbu. Tuženik je tako neosnovano ustalio u svojoj praksi tumačenje prava na pristup informacijama apstrahirano od odredbe članka 38. stavka 4. Ustava koja jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, jer ta odredba ne jamči pristup dokumentima već informacijama. Drži tužitelj da navedena ustavna odredba pretpostavlja dinamičnost, živi organizam, a ne statičnost i zatvorenost podataka. Upozorava na odredbu članka 35. stavka 1. ZPPI-a koja regulira zadaće tuženoga tijela, uz što valja promicati i pravo na pristup informacijama sadržano u odredbi članka 77. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, broj 150/11. i 12/13.) koju zatim citira.

Tuženo tijelo izvrće smisao pojma informacija koji je ustavna kategorija, pa tužitelj tumači što taj pojam u hrvatskom pravu i hrvatskom jeziku znači, odnosno koje mu je ustaljeno značenje, a što proizlazi iz same zakonske definicije informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI-a da je informacija sadržana u bilo kojem obliku, što znači i nematerijaliziranome, obliku usmenog izričaja ili umnog zapisa, te u članku 77. Zakona o sustavu državne uprave koji kaže da se informacijom podrazumijevaju podaci, obavijesti, upute i stručna pomoć. Argumente za svoje stanovište nalazi tužitelj u načelu jedinstvenosti pravne norme, ustaljenom poimanju informacije kao ustavne kategorije, prvoj i aktualnoj zakonskoj

definiciji informacije.

S obzirom da Zakon o sustavu državne uprave nalaže davanje informacije u članku 77. stavku 2. i 4. ne propisujući pravne lijekove za njihovo ostvarenje, tužitelj drži da je povjerenik za informacije dužan komplementarno tumačiti činjenice, u smislu da se one međusobno nadopunjavaju a ne isključuju.

Tužitelj upućuje i na argumentaciju iz prava Europske Unije koja govori u prilog njegovim shvaćanjima, pa zaključno predlaže da Sud tužbu uvaži, poništi osporeno rješenje i ispravi dosadašnju pravnu praksu tuženika u poimanju informacije na koje stranka ima pravo svodeći ga na prethodno materijalizirani oblik.

U Sudu je 5. veljače 2014. zaprimljen tužiteljev podnesak kojim precizira tužbeni zahtjev, ponavljajući u bitnome navode svoje tužbe pa s tim u vezi upućuje na presudu Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-1109/1983 od 18. svibnja 1983. i broj: Us-3857/1990 od 22. listopada 1999.

Tuženo tijelo, dostavljajući spise predmeta, očitovalo na tužbu odgovorom, zaprimljenim u Sudu 12. veljače 2014. u kojem se protivi tužbi u cijelosti. Oспорava navode tužbe da o zahtjevu nije meritorno riješeno s obzirom da je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta rješenjem klasa: UP/I-008-01/13-01/00011, urbroj: 533-01-13-002 od 17. listopada 2013. odbilo zahtjev tužitelja nalazeći da informacija koju tužitelj traži ne udovoljava kriterijima definicije informacije iz članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-a pa proizlazi da je zahtjev riješen sukladno odredbi članka 15. stavku 1. ZPPI-a. Stoga su prestale pravne pretpostavke za vođenje postupka zbog šutnje uprave jer je šutnja prestala rješavanjem zahtjeva.

Dalje u odgovoru tuženik pojašnjava što znači pristup informacijama u posjedu javne vlasti uz konstataciju da postavljanje upita i traženje obrazloženja ne predstavlja informaciju u smislu ZPPI-a već se radi o podacima, obavijestima i uputama ili stručnoj pomoći koje su dužna davati tijela državne uprave kada korisnici postavljaju određena pitanja. Navedeno ne spada u područje ZPPI-a pa u vezi navedenog upućuje tuženik na odgovarajuće stanovište Visokog upravnog suda zauzeto u jednoj ranijoj presude po tužiteljevoj tužbi. Iako tuženik drži da postoje određene pravne praznine u načinu rješavanja predmeta u takozvanoj šutnji uprave, upućuje na mišljenje znanstvenika koji se bave upravnim pravom i upravnim postupkom koji nalaze opravdanje za obustavu postupka u slučaju donošenja rješenja nakon podnesene žalbe u slučaju šutnje uprave.

Tuženik drži da je postupio sukladno zakonu pa predlaže da Sud tužbu odbije kao neosnovanu.

Odgovor tuženika dostavljen je tužitelju 17. veljače 2014., a podnesak tužitelja dostavljen je tuženome tijelu, u smislu odredbe članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.).

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava u vezi nesporno utvrđenih činjenica, a stranke nisu izričito zahtijevale održavanje rasprave Sud je spor riješio bez rasprave temeljem odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima, te je nakon razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi da je tužitelj podnio zahtjev Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske 26. srpnja 2013. vezano uz plan savjetovanja i trajanje javne rasprave u kojem je tražio odgovorne na sljedeća pitanja: 1. što prema shvaćanju MZOS-a znači zakonska odredba „u pravilu“ članka 11. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.), ako se u četrnaest od petnaest slučajeva trajanje javne rasprave otvorenih od 19. ožujka do 26. srpnja 2013. MZOS ne drži; 2. ako MZOS smatra da iz članka 11. stavka 2. ZPPI „ne proizlazi

obvezatnost“, a obvezatnost prema shvaćanju MZOS-a ne proizlazi ni iz Kodeksa savjetovanja (Narodne novine, broj 140/09.) jer se korištenjem riječi „poželjno“ ostavlja mogućnost da bude drugačije - zašto MZOS uopće otvara javne rasprave i muči se provoditi ih?; 3. kada će MZOS početi provoditi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za donošenje i ciljeva koji se žele postići savjetovanjem, kako nalaže zakon?; 4. kada će MZOS objaviti stvaran godišnji plan normativnih aktivnosti i početi ga se držati?; 5. kada će MZOS objaviti stvaran plan savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa i početi ga se držati?; 6. koji je razlog da upravo oglašena javna rasprava o Nacrtu prijedloga izmjena i dopuna Pravilnika o sadržaju i obliku svjedodžbi i drugih javnih isprava te pedagoškoj dokumentaciji i evidenciji u školskim ustanovama traje samo 15, a ne 30 dana?.

S obzirom na šutnju MZOS-a na tužiteljev zahtjev, tužitelj je podnio 27. kolovoza 2013. žalbu Agenciji za zaštitu osobnih podataka, tada mjerodavnom tijelu za odlučivanje po žalbi (članak 25. stav 1. ZPPI) zbog šutnje - nepružanja odgovora na zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Iz spisa predmeta proizlazi da je Agencija za zaštitu osobnih podataka, pravni prednik tuženika, zatražila od MZOS-a obavijest o razlozima zbog koji zahtjev nije riješen u propisanom roku, prema odredbi članka 119. stavka 1. ZUP-a te je 16. rujna 2013. zaprimila odgovor o stanju predmeta. Daljnjim dopisom zatraženo je od javnopravnog tijela 2. listopada 2013. izvješće o stanju predmeta u smislu je li zahtjev tužitelja riješen uz traženje dostave preslike pravnog akta koji je donesen temeljem navedenog zahtjeva.

Tuženiku je 15. studenog 2013. dostavljeno od strane MZOS-a očitovanje i rješenje klasa: UP/I-008-01/13-01/00011, urbroj: 533-01-13-0002 od 17. listopada 2013. kojim je zahtjev tužitelja odbijen, prema odredbi članka 23. stavka 5. točke 4. ZPPI-a.

U povodu dostavljenog odgovora i spomenutog rješenja kojim je odbijen tužiteljev zahtjev tuženo tijelo je obustavilo postupak povodom žalbe tužitelja, pozivom na odredbu članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku kojom je propisano da se rješenjem postupak obustavlja, kad se tijekom postupka utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za njegovo vođenje.

Nije sporno da je protiv navedenog rješenja MZOS-a tužitelj imao pravo na žalbu u roku od 15 dana od primitka koje pravo je nesporno i iskoristio.

Imajući na umu sadržaj spisa predmeta, odredbe ZPPI-a te ZUP-a Sud ocjenjuje da je tuženo tijelo osnovano i na zakonu utemeljeno obustavilo postupak u povodu žalbe tužitelja radi šutnje javnopravnog tijela.

Iako osnovano tužitelj u tužbi upire da izreka prvostupanjskog rješenja nije sasvim precizna navedeno nije od utjecaja na zakonitost rješenja s obzirom da iz sadržaja obrazloženja jasno proizlazi na koji postupak se predmetno rješenje odnosi.

Suprotno tvrdnji tužitelja, osporeno rješenje obrazloženo je u skladu s odredbom članka 120. stavka 3. ZUP-a . Nadalje, budući da je, prema podacima kojim Sud raspolaže, o žalbi tužitelja protiv rješenja MZOS-a od 17. listopada 2013. tuženo tijelo odlučilo, tako da s obzirom na navedeno Sud ne nalazi povrede zakona na štetu tužitelja. Slijedi da je osnovano temeljem odredbe članka 46. stavka 5. ZUP-a obustavljen postupak u povodu žalbe tužitelja u konkretnome predmetu jer je o njegovom zahtjevu javnopravno tijelo odlučilo, a on je iskoristio pravo žalbe na novodoneseno rješenje. Stoga prigovori tužitelja nisu od utjecaja na zakonitost ovdje osporenoga rješenja.

Valja također navesti da tužitelj neosnovano drži da je tuženo tijelo mjerodavno i za praćenje prava na pristup informacijama temeljem odredbe članka 77. stavka 2. i 4. Zakona o sustavu državne uprave jer je zakonom pravo na pristup informacijama uvedeno s ciljem da se svim fizičkim i pravnim osobama putem javnosti djelovanja tijela javne vlasti

omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama onda kad te osobe bez navedenog Zakona to ne bi mogle ostvariti. Prema spomenutoj odredbi Zakona o sustavu državne uprave, tijela državne uprave dužna su informirati građane i pravne osobe i davati im podatke, obavijesti i upute te im pružati stručnu pravnu pomoć ukoliko pitanja spadaju u područje sustava državne uprave. Stoga navedene informacije ne spadaju u područje zakona o pravu na pristup informacijama.

Valja zaključno navesti da nisu bez osnove navodi tužbe da je tuženo tijelo po primitku žalbe na rješenje MZOS-a kojim je odbijen tužiteljev zahtjev, a u povodu čijeg nepostupanja je već uložio žalbu radi šutnje uprave, trebalo spojiti navedene predmete, te je iz razloga ekonomičnosti postupka postojala mogućnost spajanja predmeta. Ovo zato što se institut šutnje uprave zasniva na fikciji donošenja negativnog rješenja po stranku, pa ako je negativno rješenje doneseno u tijeku postupka radi šutnje, postoji mogućnost odlučivanja i o žalbi na novo doneseno rješenje s obzirom da se radi o istoj upravnoj stvari. No u konkretnom predmetu, s obzirom na iskorišteno pravo na žalbu i odlučivanje o njoj, osporeno rješenje ne može se ocijeniti nezakonitim.

Prigovore vezane uz meritorno rješavanje zahtjeva tužitelj je mogao iznijeti u žalbi na rješenje, što je pravodobno i načinio.

Na osnovi izloženog, Sud ne nalazi povrede zakona u postupanju upravnog tijela slijedom čega se tužba, odbija kao neosnovana u smislu odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 20. ožujka 2014.

Predsjednica vijeća
Jasminka Jenjić, v.r.