

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

Poslovni broj: UsII-60/2014-6

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Ivice Kujundžića i Borisa Markovića, članova vijeća, te sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Vlade Republike Hrvatske iz Z., kojeg, temeljem zaključka od 29. svibnja 2014., klasa: UP/I-008-01/14-08/11, zastupa punomoćnica Z. P., ravnateljica Ureda za zakonodavstvo, protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, klasa: UP/II-008-04/13-01/318, urbroj: 401-01/04-14-05 od 24. travnja 2014., uz sudjelovanje zainteresirane osobe P. M. R. iz Z., radi prava na pristup informacijama, u sjednici vijeća održanoj 21. kolovoza 2014.

p r e s u d i o j e

Tužbeni zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika poništava se rješenje Vlade Republike Hrvatske, klasa: 008-01/13-08/04, urbroj: 50302/28-13-1 od 29. kolovoza 2013. (točka 1. izreke), odobrava se P. M. R. pristup zatraženim informacijama na način da mu se dostavi preslika izvotka iz Zapisnika Koordinacije, popratnog dopisa Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te mišljenja Ministarstva financija zajedno s obrascem standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka, mišljenja Ministarstva vanjskih i europskih poslova i Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, klas. oznaka i datuma izrijekom navedenih u rješenju (točka 2. izreke), te se nalaže Vladi Republike Hrvatske da u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke istog (točka 3. izreke).

Rješenjem Vlade Republike Hrvatske od 29. kolovoza 2013. odbijen je zahtjev P. M. R. za ostvarivanje prava na pristup informacijama dostavom preslika zapisnika za sjednica Stručne radne skupine Koordinacije za društvene djelatnosti i ljudska prava, Koordinacije za društvene djelatnosti i ljudska prava i Užeg kabineta Vlade Republike Hrvatske s prikupljenim mišljenjima nadležnih tijela vezano za raspravu o Prijedlogu uredbe o izmjenama Zakona o udžbenicima za osnovu i

srednju školu.

Tužitelj smatra osporeno rješenje nezakonitim, kako iz formalnih, tako i iz materijalnih razloga. U bitnom navodi kako je odbio zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama temeljem rezultata testa razmjernosti i javnog interesa koji je, na temelju članka 16. stavka 1. i 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. – dalje u tekstu: ZPPI), provela Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom, klasa: 022-03/13-07/229 od 27. kolovoza 2013. Također drži pogrešnim zaključak tuženika da je odbijanjem predmetnog zahtjeva tužitelj, ne samo ograničio pristup informaciji o konkretnoj sjednici i konkretnim mišljenjima, nego da je pristup ograničen općenito i unaprijed za sve sjednice, slijedom čega zapravo informacije koje je uskratio nikada ne bi bile dostupne javnosti. Naime, tužitelj ističe da Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom uvijek provodi test razmjernosti i javnog interesa u svakom pojedinačnom predmetu i opetovano za istovrsne zahtjeve za ostvarivanje prava na pristup informacijama, a u kojem postupku se uzimaju u obzir zaključci i zauzeta stajališta u prije provedenim testovima. Tužitelj nastavno u tužbi citira odredbe Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 150/11.) i Poslovnika Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 154/11., 121/12. i 7/13.), koje propisuju djelokrug i način rada na sjednicama, nakon čega zaključuje kako sjednice radnih tijela Vlade i Užeg kabineta nisu javne, a time ni radni materijali i zabilješke s tih sjednica. Nadalje, tužitelj citira odredbu članka 15. stavka 3. podstavka 1. ZPPI-a te navodi da je, kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom posebno utvrdila da je za proces donošenja odluka Vlade Republike Hrvatske od neprocjenjive važnosti osigurati tijelima državne uprave, uredima i stručnim službama Vlade da se mogu neovisno, nepristrano i prije svega kritički očitovati o prijedlozima akata koji su im dostavljeni na mišljenje. Stoga tužitelj smatra da bi se, omogućavanjem pristupa traženim informacijama, konkretno dostavom preslika mišljenja središnjih tijela državne uprave te obrasca standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka danih na Prijedlog uredbe o izmjenama Zakona o udžbenicima za osnovu i srednju školu, onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano postupanje tih tijela u postupku donošenja navedene Uredbe. Tužitelj se poziva i na članak 15. stavak 2. podstavak 5. ZPPI-a, u primjeni kojeg je Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom ocijenila, u provedenom testu razmjernosti i javnog interesa, da bi omogućavanjem javnosti da ostvaruje izravan uvid u interni proces donošenja odluka Vlade moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka i nanijeti štetu radu Vlade Republike Hrvatske te da je taj interes potrebno štititi i u konkretnom slučaju na koji se odnosi zahtjev podnositelja. U tužbi se također napominje da je Koordinacija izvršila usporedbu s pravom Europske unije te razmotrila odredbe Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, a s kojom je ZPPI usklađivan, te upućuje i na odredbe članka 5. stavka 1. i članka 20. stavka 1. i 2. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine, broj 105/97., 64/00. i 65/09.), kojima je definirano što se smatra javnim arhivskim ili registraturnim gradivom te rok u kojem je javno arhivsko gradivo dostupno za korištenje. Tužitelj ukazuje i na povrede odredaba Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), prvenstveno odredbe članka 98. stavka 2., pri čemu citira sadržaj stavka 5. iste odredbe, kojom je propisan sadržaj obrazloženja rješenja, te odredbe članka 117. stavka 1., na kojoj se temelji osporeno rješenje, ali bez navođenja podstavka citirane zakonske odredbe osnovom koje je rješenje doneseno. Dodaje da se tuženik kao temelj za donošenje rješenja poziva i na članak 17. stavak 6. ZPPI-a, iako rečeni stavak u toj odredbi ne postoji. Sukladno svemu navedenom, tužitelj predlaže Sudu da izvrši uvid u sve informacije koje su predmet postupka, ispita istaknute nepravilnosti u osporenom rješenju te njegovu tužbu uvaži i osporeno rješenje poništi.

Tuženik u odgovoru na tužbu u potpunosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga

navedenih u njegovom obrazloženju te dodaje kako je točno da iz odredaba ZPPI-a proizlazi obveza tuženika ispitati pravilnost testa razmjernosti i javnog interesa, a što je u žalbenom postupku i učinjeno. Naime, u žalbenom postupku utvrđeno je da je tužitelj uskratio zatražene informacije uz obrazloženje da bi se omogućavanjem javnosti da ostvaruje izravan uvid u interni proces donošenja odluka Vlade moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka i nanijeti šteta radu tužitelja, a što je protivno cilju ZPPI-a. Međutim, navedeni Zakon baziran je na načelu otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, stoga je ograničavanje pristupa informacijama općenito i za sve sjednice stručnih radnih skupina, sjednice koordinacija i Užeg kabineta tužitelja protivno jednom od temeljenih načela toga Zakona. Tuženiku su u žalbenom postupku dostavljene informacije koje je tražio korisnik prava na informaciju i iste su razmatrane u žalbenom postupku, slijedom čega je netočna tvrdnja tužitelja kako tuženik nije ispitao pravilnost testa razmjernosti i javnog interesa, već da iznosi svoja uvjerenja. Nadalje, netočan je i navod tužbe da je tuženik pogrešno zaključio da je tužitelj odbijanjem predmetnog zahtjeva ne samo ograničio pristup informaciji o konkretnoj sjednici i konkretnim mišljenjima, nego da je pristup ograničen i unaprijed za sve sjednice. Naime, tužitelj u tužbi i dalje brani svoje stajalište o nedostupnosti uvida javnosti u zapisnike s radnih tijela tužitelja, mišljenja tijela državne uprave, u zapisnike zatvorenog dijela sjednica tužitelja ili informacije o sadržaju rasprava Užeg kabineta tužitelja, navodeći da bi omogućavanje javnosti da ostvaruje uvid u interni proces priprema akata tužitelja omogućilo vršenje pritiska na sve sudionike procesa da mijenjaju svoja mišljenja, dovelo do suzdržanosti u otvorenoj kritičnosti i autocenzure i umanjilo kvalitetu propisa koje tužitelj predlaže ili donosi. Iz navedenog je očito da tužitelj i dalje govori o općenitoj nedostupnosti, a ne samo u vezi zapisnika koje je žalitelj, ovdje zainteresirana osoba, tražio. U odnosu na pozivanje tužitelja na odredbe Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, tuženik navodi kako, između ostalog, ista propisuje da se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građaninu, da otvorenost omogućuje građanima da tješnje sudjeluju u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa veću legitimnost i da je učinkovitija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu, da otvorenost pridonosi jačanju načela demokracije i poštovanju temeljnih prava. Također je propisano da bi širi pristup dokumentima trebalo odobriti u slučaju kad institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu, uključujući i prenesene ovlasti, štiteći istodobno djelotvornost postupka odlučivanja institucija i da bi takvi dokumenti trebali biti izravno dostupni u najvećoj mogućoj mjeri. U odnosu na pozivanje tužitelja na odredbe Zakona o arhivskom gradivu i arhivima, tuženik napominje kako taj Zakon regulira korištenje javnog arhivskog gradiva u arhivima, a ne gradivo koje je još uvijek u radu kod državnog tijela. Ukoliko bi se navedena odredba tako tumačila, to bi značilo da niti jedan dokument koji je nastao u vezi s radom Vlade Republike Hrvatske ne bi bio dostupan 30 godina, što je protivno svim načelima ZPPI-a. Slijedom svega iznesenog, tuženik ostaje kod osporenog rješenja te predlaže da se, temeljem priloženih dokaza iz spisa predmeta, tužba tužitelja odbije i potvrdi osporeno rješenje.

Zainteresirana osoba, P. M. R., nije ovom Sudu dostavio odgovor na tužbu.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, koji se na isti nije očitovao.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe, Sud nalazi da time što je poništio prvostupanjsko rješenje od 29. kolovoza 2013. i zainteresiranoj osobi odobrio pristup informacijama detaljno navedenim u izreci osporenog rješenja, tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja. Pri tomu Sud prihvaća razloge koje je za svoju odluku tuženik dao u obrazloženju osporenog rješenja i odgovoru na tužbu, jer su isti utemeljeni na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Naime, osnovni cilj ZPPI-a jest omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike

Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti (članak 3.), uz uvjete i ograničenja propisana tim Zakonom (članak 6.).

Tužitelj zapreku za ostvarivanje prava zainteresirane osobe na pristup predmetnim informacijama temelji upravo na ograničenjima propisanim odredbama ZPPI-a, ističući u obrazloženju svog rješenja i u tužbi da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluke (članak 15. stavak 2. točka 5.), te ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne (članak 15. stavak 3. točka 1.).

Kod toga se tužitelj poziva i na test razmjernosti i javnog interesa, a koji je tijelo javne vlasti obvezno provesti u slučajevima iz članka 15. stavka 2. i stavka 3. ZPPI-a (članak 16. stavak 1. ). Test je proveden po Koordinaciji za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom, koja je, nakon rasprave, zaključila da će se, povodom zahtjeva zainteresirane osobe, ograničiti pravo na pristup informacijama, jer bi omogućavanjem javnosti da ostvaruje izravan uvid u interni proces donošenja odluka Vlade moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka čime bi se nanijela šteta radu Vlade Republike Hrvatske.

Po ocjeni ovog Suda, međutim, nakon što je tijekom žalbenog postupka razmotrio zatražene informacije i ispitao pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, tuženik je osnovano zaključio da je ograničavanje pristupa informacijama navedenim u izreci osporenog rješenja protivno članku 15. stavku 6. ZPPI-a.

Citiranom zakonskom odredbom, naime, izričito je propisano da su informacije dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na temelju kojih je tijelo javne vlasti ograničilo pravo na pristup informaciji.

U konkretnom slučaju, već iz samog zahtjeva zainteresirane osobe, jasno proizlazi da je Uredba o izmjenama Zakona o udžbenicima za osnovnu i srednju školu donesena 1. kolovoza 2013., te objavljena u Narodnim novinama, broj 101/13. od 2. kolovoza 2013., što znači da je u trenutku podnošenja zahtjeva postupak izrade iste bio dovršen.

Stoga tužitelj u tužbi neosnovano ukazuje na povredu odredbe članka 15. stavka 2. točke 5. i stavka 3. točke 1. ZPPI-a, kraj nesporne činjenice da je donošenjem citirane Uredbe, i po ocjeni ovog Suda, prestao postojati razlog za ograničenje pristupa zatraženim informacijama po toj osnovi.

Slijedom izloženog, nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari okolnost da se tuženik u završnom dijelu osporenog rješenja pogrešno pozvao na članak 17. stavak 6. ZPPI-a (koji stavak u toj odredbi stvarno ne postoji), kraj nesporne činjenice da se ovdje radi o primjeni članka 15. stavka 6. ZPPI-a, a na koju odredbu tuženik osnovano upire u dijelu obrazloženja u kojem navodi razloge za svoju odluku. To tim više što se greške u pisanju brojeva mogu u svako doba ispraviti primjenom odredbe članka 104. Zakona o općem upravnom postupku.

Nije pravno odlučan niti prigovor tužitelja o povredi pravila postupka, konkretno odredbe članka 98. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku (koji regulira sadržaj uvoda rješenja) i članka 117. stavka 1. toga Zakona (koji regulira razloge za poništavanje rješenja u žalbenom postupku). To stoga jer se tuženik u uvodu osporenog rješenja pozvao na odredbu ZPPI-a kojom je ovlašten na rješavanje žalbe, dok propust u nenavođenju podstavka citiranog članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku ne predstavlja razlog zbog kojeg bi osporeni akt valjalo poništiti, budući se ne radi o takvoj povredi zakona kojom bi se, samo po sebi, a pri inače pravilnoj primjeni zakona, tužitelju nanijela bilo kakva šteta.

Kako niti ostali prigovori iz tužbe nisu od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari, to Sud nije našao osnove osporeno rješenje, uz obrazloženje kakvo je njime dato, ocijeniti nezakonitim.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 21. kolovoza 2014.

Zapisničarka  
Marina Zagorec, v.r.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.