

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

Poslovni broj: UsII-93/16-7

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Općine G., G., koju zastupa A. P., odvjetnik u P., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, Jurišićeva 19, uz sudjelovanje zainteresirane osobe B. B. iz G., radi prava na pristup informacijama, u nejavnoj sjednici vijeća održanoj 1. rujna 2016.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/II-008-07/14-01/265, URBROJ: 401-01/06-16-05 od 16. svibnja 2016.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem poništeno je rješenje tužitelja, Općine G., KLASA: UP/I-008-02/14-01/01, URBROJ: 2163/02-03-02-14-09 od 15. travnja 2014. (kojim je kao neuredan bio odbijen zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama), zainteresiranoj osobi je odobren pristup preslicima ispisa kontnih kartica proračuna Općine G. od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012., na način da se na njima prekriju osobni podaci fizičkih osoba koje su izvršile uplate u općinski proračun (imena i prezimena); u preostalom dijelu zahtjev zainteresirane osobe je odbijen te je tužitelju naloženo da u roku od 8 dana od primitka rješenja omogući zainteresiranoj osobi pristup odobrenim informacijama na način određen izrekom.

Tužitelj u tužbi prigovara zakonitosti osporenog rješenja navodeći kako ne osporava postojanje javnog interesa odnosno pravo svih fizičkih i pravnih osoba da znaju na koji način i u koju svrhu se koriste javna sredstva. Međutim smatra da konto kartice proračuna Općine G. nisu informacije u smislu članka 5. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama s obzirom da su podaci o raspolaganjima Općine G. dostupni svima u financijskim izvješćima te se na taj način omogućuje uvid u raspolaganje javnim sredstvima sukladno odredbi članka 16. stavka 3. Zakona. Dakle, informacije o raspolaganju sredstvima javne su, objavljene u službenim novinama, na web stranici tužitelja, u medijima i javnosti je omogućeno sudjelovanje pri donošenju proračuna i planovima raspodjele sredstava iz proračuna. Ukazuje kako zainteresirana osoba učestalo podnosi

zahtjeve, traži veliki broj informacija pa zaključuje da zlorabljuje pravo na pristup informacijama jer dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti. Ističe kako zainteresirana osoba nije dovoljno specificirala svoj zahtjev, jer je bila dužna odrediti koje konto kartice su predmet njegovih interesa s obzirom da konto kartice daju pregled pojedinačnih stavki knjiženja po različitim kriterijima pa smatra da je bilo potrebno specificirati po kojem kriteriju se traže informacije koje nisu dostupne putem javnih glasila i web stranice tužitelja. Zbog navedenog, a kako se radi o nepotpunom odnosno nerazumljivom zahtjevu, sukladno odredbi članka 20. stavka 2. Zakona, zahtjev je odbijen. Predlaže Sudu da nakon provedene rasprave donese presudu kojom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti odluku tuženika i sam riješiti stvar.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe kako je tužitelj kao tijelo javne vlasti dužno postupiti po odredbi članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. - dalje: ZPPI), koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva, a ako se utvrdi da informacije sadrže podatke koje podliježu ograničenjima propisanim odredbom članka 15. stavka 2. i 3. ZPPI-a, učinit će dostupnim samo preostale dijelove informacije. Ističe kako je zahtjev jasan i nije moglo biti sumnje na što se odnosi. Navodi kako informacija za traženi period ne sadrži obilnu dokumentaciju, već se ispis svih kontnih kartica po svakoj godini sastoji od nekoliko stotina stranica. Iz tuženiku dostavljenih predmetnih informacija utvrđeno je kako se iste mogu lako ispisati iz računalnog programa, proračunskog knjigovodstva tijela javne vlasti i dostaviti žalitelju na način da se zaštite osobni podaci osoba koje su izvršile uplate u proračun. Napominje kako tijela javne vlasti na temelju odredbe članka 19. ZPPI-a imaju pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova nastalih pružanjem i dostavom informacije, sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Narodne novine, broj 12/14. i 15/14.). Uvidom u javno objavljena financijska izvješća tužitelja utvrđeno je da predmetne informacije nisu objavljene jer se ne radi o istim informacijama. Zaključuje kako je korisnik prava na pristup informacijama tražio informaciju koja postoji kao izrađena informacija te se vrlo lako može ispisati iz postojećeg programa u kojem se vodi proračunsko knjigovodstvo. Ukazuje kako podnositelj zahtjeva za pravo na pristup informacijama nije obavezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji (članak 18. stavak 4. ZPPI-a) niti se obavezan pozvati na primjenu tog Zakona, a ZPPI koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva nije sadržavao odredbu kojom bi se regulirala tzv. „zloropora prava“. Smatra kako su kontne kartice informacije iz kojih su vidljiva sva pojedinačna raspolaganja tužitelja (uplate i isplate), sadrže i osobne podatke fizičkih osoba, a u posjedu su tijela javne vlasti. Podaci koje tijelo javne vlasti objavljuje u financijskim izvješćima su zbirni podaci odnosno dokumenti općenitog karaktera i tiču se ukupnih raspolaganja u polugodišnjem ili godišnjem periodu, u njima nisu vidljiva pojedinačna novčana raspolaganja, odnosno kome se i koliko isplatilo sredstava i na ime koje stavke. Posebno ističe kako su i druge jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imale identične zahtjeve za ispisom kartica te je udovoljeno korisnicima na način da je tijelo javne vlasti naplatilo stvarne materijalne troškove dostave informacije. Navodi kako svaka vlast, pa i ona na lokalnom nivou, treba biti transparentna i otvorena te informirati građane o tome što radi i kako troši proračunska i javna sredstva. Transparentnost omogućava veću kontrolu tijela javne vlasti, posebice u odnosu na trošenje javnih sredstva te tako sprečava moguće zloropore koje bi mogle ostati skrivene. U konkretnom slučaju radi se o financijskoj transparentnosti tijela javne vlasti, koja predstavlja bitnu odrednicu pristupa informacijama i omogućava građanima da dobiju točne informacije o trošenju proračunskog novca. Dostupnošću kontnih kartica osigurava se pristup informacijama o tome koliko se sredstava raspodjeljuje na različite oblike potrošnje i kako se ti prihodi prikupljaju (isplate i uplate po pojedinim stavkama). Pristup informacijama o potrošnji javnog novca omogućuje građanima razumijevanje odluka koje donosi tijelo javne vlasti i koje imaju utjecaj na njihov svakodnevni život. Na taj način povećava se kontrola građana nad vlašću i pozitivno utječe na odgovornost vlasti

prema građanima. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu prigovara aktivnoj legitimaciji tužitelja smatrajući da kao donositelj prvostupanjskog upravnog rješenja nije ovlašten podnijeti tužbu pri čemu se poziva na upravnosudsku praksu izraženu u odluci UŽ-2965/54 od 29. listopada 1954. Smatra da konto kartice tužitelja jesu informacija koju je tužitelj već jednom i dao. Navodi kako navedeni podaci nisu vidljivi u godišnjem obračunu proračuna Općine G., a i od Općine T. zatražen je ispis nekoliko kontnih kartica. Navodi kako su tek 2016. godine djelomično dostupna financijska izvješća na web stranici, a tražene informacije nisu u potpunosti dostupne u medijima. Smatra netočnim navod kako omogućavanje pristupa traženoj informaciji opterećuje rad i redovito funkcioniranje tijela javne vlasti jer ispis i dostava konto kartica zahtijeva nekoliko minuta posla. Navodi kako je vijećnik u Općini G. postao tek 22. ožujka 2016., a tražio je ispise kontnih kartica od 2009. do 2013. godine, zahtjevom podnesenim u 2014. godini. Smatra kako tražene kontne kartice prikazuju potrošnju javnih sredstava Općine G. te naglašava kako kod tužitelja postoji par desetaka njegovih neriješenih žalbi, starijih od godinu dana, iako su protekli svi rokovi za njihovo rješavanje. Zaključuje kako mu tužitelj protuzakonito onemogućava pristup traženim informacijama bez ikakvog sankcioniranja odgovornih osoba te smatra da je tuženik ovlašten sankcionirati tužitelja na temelju odredbi članka 61. do 63. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15.). Predlaže Sudu da tužbu odbaci kao nedopuštenu, a podredno odbije tužbeni zahtjev.

Prije svega Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor zainteresirane osobe kako tužitelj nije legitimiran pokrenuti upravni spor protiv rješenja tuženika o žalbi izjavljenoj protiv rješenja tužitelja. Naime, na temelju odredbe članka 26. stavka 2. ZPPI-a upravni spor protiv rješenja iz stavka 1. tog članka može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje. S obzirom na citiranu posebnu odredbu materijalnog zakona, ovaj Sud ocjenjuje tužbu dopuštenom.

Kako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a tužitelj u tužbi paušalno zahtijeva održavanje rasprave ne ukazujući izričito Sudu iz kojeg razloga bi održavanje rasprave o spornom pravnom pitanju bilo odlučno, Sud je spor riješio bez rasprave sukladno ovlaštenju propisanom odredbom članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14. - dalje ZUS). Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a) ocijenio je tužbeni zahtjev neosnovanim.

Sud nalazi neosnovanim tužbeni prigovor kako tražene kontne kartice nemaju značenje informacije jer da su javno objavljene, sadržane u javno dostupnim financijskim izvješćima Općine G.. Sud prihvaća stajalište tuženika da se radi o informacijama iz kojih su vidljiva sva pojedinačna raspolaganja tužitelja (isplate i uplate) dok su podaci koji se javno objavljuju u financijskim izvješćima zbirni podaci općenitog karaktera, odnose se na ukupna raspolaganja u određenom periodu i iz njih nisu vidljiva pojedinačna novčana raspolaganja. Osnovano prema ocjeni ovoga Suda tuženik u osporenom rješenju navodi kako se u odnosu na trošenje proračunskog novca (davanje potpora odnosno stipendija određenim fizičkim osobama) radi o informacijama tijela javne vlasti koje su svima dostupne, dok u odnosu na pojedinačne uplate sredstava u općinski proračun može doći do povrede zaštićenih interesa fizičkih osoba zbog čega je te podatke potrebno zaštititi.

Proizlazi da tražene konto kartice u svemu udovoljavaju definiciji informacije iz odredbe članka 5. točkom 3. ZPPI-a kojom je informacija definirana kao svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis).

Budući da su na temelju odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak, osnovano je tuženik odobrio pristup traženim

informacijama pri čemu je obvezao tužitelja na ograničavanje pristupa prekrivanjem podataka fizičkih osoba koje su izvršile uplate u općinski proračun (imena i prezimena), što je sukladno odredbi članka 15. stavka 5. ZPPI-a.

Suprotno mišljenju tužitelja, zahtjev zainteresirane osobe je dovoljno potpun i razumljiv da se po njemu moglo postupiti zbog čega je neosnovano zainteresirana osoba pozvana na ispravak zahtjeva i prvostupanjskim rješenjem tužitelja zahtjev odbijen na temelju odredbe članka 20. stavka 2. ZPPI-a. Slijedom svega izloženog zakonito je tuženik na temelju odredbe članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09. – dalje: ZUP) poništio prvostupanjsko rješenje tužitelja i na temelju članka 25. stavka 7. ZPPI-a omogućio pristup traženim informacijama pri čemu tužitelj treba poštovati ograničenje propisano odredbom članka 15. stavka 5. ZPPI-a.

U odnosu na navod zainteresirane osobe o dugotrajnosti rješavanja zahtjeva, Sud napominje da stranka ima mogućnost koristiti ZPPI-om, ZUP-om i ZUS-om propisana pravna sredstva zbog šutnje uprave.

Zbog svega navedenog Sud je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a tužbeni zahtjev odbio kao neosnovan.

U Zagrebu 1. rujna 2016.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.