

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

Poslovni broj: UsII-96/16-10

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, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, 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, na sjednici vijeća održanoj 21. rujna 2016.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenjem rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/15-01/296, urbroj: 401-01/06-16-02 od 16. svibnja 2016.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika pod točkom 1. izreke poništeno je rješenje Općine G., klasa: UP/I-008-02/15-01/02, urbroj: 2163/02-03-02-15-04 od 19. svibnja 2015. godine (kojim je odbijen zahtjev zainteresirane osobe B. B. radi ostvarivanja prava na pristup informacijama poblizhe opisanim u navedenom rješenju). Zainteresiranoj osobi je pod točkom 2. izreke rješenja djelomično odobren pristup preslikama ispisa kontnih kartica poblizhe opisanih u navedenom rješenju, ali na način da se na istima prekriju osobni podaci fizičkih osoba koje su vršile uplate u općinski proračun (imena i prezimena), u preostalom dijelu zahtjev zainteresirane osobe odbijen je te je tužitelju naloženo da u roku od 8 dana od primitka rješenja omogući zainteresiranoj osobi pristup odobrenim informacijama na način određen izrekom.

Protiv rješenja tuženika tužbu je podnio tužitelj i to protiv točke 1., 2. i 4. osporavanog rješenja navodeći da ne osporava postojanje javnog interesa odnosno pravo svih fizičkih i pravnih osoba da znaju na koji se način i u koju svrhu 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 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. stavak 3. Zakona. Informacije o raspolaganju sredstvima su javne, objavljene u službenim novinama, na web stranici tužitelja, u medijima te je javnosti omogućeno sudjelovanje pri donošenju proračuna i planova raspodjele sredstava iz proračuna. Tužitelj ukazuje kako

zainteresirana osoba učestalo podnosi zahtjeve, traži veliki broj informacija pa zaključuje da zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, jer učestalim zahtjevima za dostavu istovrsnih informacija i zahtjevima kojima traži veliki broj informacija, i to konto kartica od početka 2009. do 2015. godine dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti – Općine G.. Iz godišnjih i periodičnih financijskih izvješća Općine G. vidljivi su prihodi i rashodi te se pristupom podacima – godišnjim financijskim izvješćima, financijskim izvješćima o izvršenju proračuna, može ostvariti jednak cilj i informacije koje se pružaju i konto karticama proračuna Općine G.. Ističe da zainteresirana osoba nije dovoljno specificirala svoj zahtjev kojim traži pristup informacijama, te je paušalno zatražila ispis svih konto kartica za određeni period. Zbog obima dokumentacije, tužitelj smatra da je podnositelj zahtjeva dužan točno odrediti koje konto kartice su predmetom njegovih interesa, obzirom da konto kartice daju pregled pojedinačnih stavki knjiženja po različitim kriterijima, pa je potrebno specificirati po kojem kriteriju se traže informacije, a da iste nisu dostupne putem javnih glasila i web stranice tužitelja.

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 da se predmetne informacije odnose na raspolaganje sredstvima Općine G. koje je kao tijelo javne vlasti po zahtjevu korisnika dužno postupiti sukladno odredbi članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, te odredbi članka 15. stavak 2. i 3. istog Zakona. Ističe da Općina G. kao tijelo javne vlasti, pri donošenju prvostupanjske odluke nije uzela u obzir sadržaj traženih informacija te o istima nije niti odlučilo, već je odbilo zahtjev podnositelja iz procesnih razloga, jer kako u istoj navode nije pojasnio svoj zahtjev, iako je iz same činjenice da je u drugostupanjskom postupku tijelo javne vlasti Povjerenici za informiranje dostavilo u zahtjevu zatražene informacije, proizlazi kako tijelo javne vlasti niti u prvostupanjskom postupku nije moglo biti u sumnji u pogledu toga na što se zahtjev odnosi te kako nije imalo stvarnog razloga pozivati podnositelja da pojasni svoj zahtjev. Naime, ispis kontnih kartica koji je za traženi period u ovom predmetu zatražio podnositelj ne predstavlja, kako to navodi tužitelj „obimnu“ dokumentaciju, već se ispis svih kontnih kartica po svakoj godini sastoji od nekoliko stotina stranica. Nadalje, iz u drugostupanjskom postupku dostavljenih informacija –preslika i ispisa kontnih kartica konta 3212 „naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život“ u iznosu od 28.706,00 kn; konta 3223 „energija“ u iznosu od 199.001,41 kn; konto 3233 „usluge promidžbe i informiranja“ u iznosu od 170.654,35 kn; konta 3237 „intelektualne i osobne usluge“ u iznosu od 167.038,25 kn; konta 3239 „ostale usluge“ u iznosu 209.755,89 kn; konta 3291 „naknade za rad predstavničkih tijela, povjerenstava i slično“ u iznosu od 192.212,73 kn; konta 3293 „reprezentacija“ u iznosu od 77.775,12 kn i konta 3299 „ostali nespomenuti rashodi poslovanja“ u iznosu od 152.074,98 kn, je utvrđeno kako se iste lako mogu ispisati iz programa unutar kojeg se vodi proračunsko knjigovodstvo tijela javne vlasti, kako njihov obim nije toliki da bi nesrazmjerno opterećivao rad Općine G. te da se iste mogu dostaviti zainteresiranoj osobi na način da se zaštite osobni podaci osoba koje su vršile uplate u proračun sukladno odredbi članku 15. stavak 2 točka 2. Zakona, te da u pogledu zatraženih informacija nema drugih zakonskih razloga za ograničenje informacija. Nadalje, iz javno objavljenih financijskih izvješća Općine G. također je utvrđeno da tražene informacije iz predmetnog zahtjeva nisu objavljene, pa su stoga netočne tvrdnje tužitelja da je tuženik proizvoljno utvrdio javni interes za omogućavanje pristupa informaciji te kako nema potrebe za traženje istih jer su ove, kako navodi objavljene. Korisnik prava na pristup informacijama tražio je informaciju koja postoji kao izrađena informacija, odnosno ista se može vrlo lako ispisati iz postojećeg programa u kojem se vodi proračunsko knjigovodstvo. Tuženik se poziva na odredbe članka 6. i 18. stavak 4. Zakona, a vezano za tvrdnje tužitelja o zluporabi prava na pristup informacijama, ističe da zakon koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja predmetnog zahtjeva (Narodne novine, broj 20/13.) nije bila propisana odredba koja bi regulirala tzv.

„zlouporabu prava“ pa je razvidno kako je u drugostupanjskom postupku tuženik utvrdio da je zainteresirana osoba zatražila jasno određene informacije koje je tijelo javne vlasti imalo u svom posjedu i da je u prvostupanjskom postupku tijelo pogrešno primijenilo materijalni propis, kada je umjesto da izvrši uvid u iste informacije i meritorno riješi predmetni zahtjev, odbilo isti jer podnositelj nije pojasnio svoje traženje, a koje je bilo točno određeno pri podnošenju istog te identično u pojašnjenju koje je isti dostavio a koje je zapravo bilo potpuno nepotrebno. Napominje da su kontne kartice informacije iz kojih su vidljiva sva pojedinačna raspolaganja općine (isplate i uplate), koja sadrže i osobne podatke fizičkih osoba te su u posjedu tijela javne vlasti, podaci koje tijelo javne vlasti objavljuje u financijskih izvješćima su zbirni podaci, odnosno dokument je općenitog karaktera i tiču se ukupnih raspolaganja u polugodišnjem i godišnjem periodu, u kojima nisu vidljiva pojedinačna novčana raspolaganja, dakle kome se i koliko isplatilo sredstava i na ime koje stavke, a te informacije građani imaju pravo tražiti i dobiti sukladno odredbama članka 15. stavak 5. te članka 16. stavak 3. Zakona. Navodi da svaka vlast, pa tako i ona na lokalnom nivou, treba biti transparentna i otvorena te informirati građane što radi i kako troši proračunska ili javna sredstva. Transparentnost omogućava veću kontrolu tijela javne vlasti, posebice u odnosu na trošenje javnih sredstava te tako sprječava moguće zlouporabe koje bi mogle ostati skrivene. U konkretnom slučaju se radi o financijskoj transparentnosti tijela javne vlasti, koje predstavlja bitnu odrednicu pristupa informacijama, a koja 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, u konkretnom slučaju, proračunskom novcu općine, omogućuje građanima razumijevanje odluke koje donosi tijelo javne vlasti, a koje imaju utjecaj na njihov svakodnevni život. Ako građani raspolažu podacima o aktivnostima pojedinih tijela javne vlasti povećava se kontrola nad vlašću, a što pozitivno utječe na njihovu odgovornost prema građanima. Zaključuje kako iz dokumentacije u spisu predmeta te predmetnih informacija proizlazi da je podnositelj zahtjeva tražio dostavu kontnih kartica koje su informacija u zakonskom smislu, koja k tome i nije toliko opsežna kako to u tužbi navodi tužitelj, budući se proračunsko knjigovodstvo vodi pomoću informatičkog programa iz kojeg se vrlo lako može ispisati bilo koja informacija, nejasno je na koji način bi to opteretilo rad tijela javne vlasti u bilo kojem smislu, pa je s tim u vezi nejasno i zbog čega je Općina G. pozivala podnositelja da pojasni predmetni zahtjev koji je potpuno jasan i određen te su slijedom svega navedenog navodi iz tužbe potpuno neutemeljeni. Tuženik ostaje kod osporenog rješenja od 16. svibnja 2016. godine iz razloga navedenih u obrazloženju rješenja i iz razloga navedenih u odgovoru na tužbu te predlaže odbiti tužbu i potvrditi osporeno rješenje.

Zainteresirana osoba, B. B. u svom odgovoru na tužbu u bitnom ističe prigovor nedostatka aktivne legitimacije Općine G. smatrajući da kao donositelj prvostupanjskog upravnog rješenja nije ovlašten podnijeti tužbu pri čemu se pozvao na upravnosudsku praksu izraženu u odluci Už-2965/54 od 29. listopada 1954. Zainteresirana osoba smatra da konto kartice tužitelja jesu informacije koju je tužitelj već jednom i dostavio s djelomičnim podacima. Smatra netočnom tvrdnju tužitelja da tražena informacija nije informacija u smislu odredbe članka 5. stavak 3. Zakona, ističući da je od Općine T. također zatražen ispis nekoliko kontnih kartica te da je dobio traženu informaciju odnosno ispis traženih kontnih kartica. Ističe kako su tek 2016. godine djelomično dostupna financijska izvješća na web stranici, a tražene informacije nisu u potpunosti dostupne u medijima. Smatra da tužitelj nije dokazao da su tražene informacije javno dostupne, nije dokazao da sa zahtjevom za ispisom kontnih kartica dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja Općine G., da nije dokazao da je podnositelj u trenutku pisanja zahtjeva i žalbi za kontnim karticama bio vijećnik u Općini G.. Predlaže tužbu odbaciti kao nedopuštenu odnosno odbiti tužbeni zahtjev.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Budući da 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 odlučeno, to je Sud ovaj spor riješio bez rasprave sukladno ovlaštenju propisanom odredbom članka 36. točka 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 (odredba članka 55. stavak 3. ZUS-a), ovaj Sud je ocijenio da je tužbeni zahtjev tužitelja neosnovan.

Prije svega ovaj Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor zainteresirane osobe da tužitelj ne bi bio aktivno legitimiran pokrenuti upravni spor protiv rješenja tuženika kojim je odlučeno o žalbi zainteresirane osobe protiv rješenja tužitelja. Treba reći, da, na temelju odredbe članka 26. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama upravni spor protiv rješenja iz stavka 1. tog članka može pokrenuti tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje. S obzirom na citiranu posebnu odredbu materijalnog zakona, ovaj Sud ocjenjuje tužbu tužitelja dopuštenom.

Nadalje, neosnovan je prigovor tužitelja da zatražene kontne kartice nemaju značaj informacija u smislu odredbe članka 5. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama iz razloga jer su zatražene informacije javno objavljene, te da su sadržane u javnom dostupnim financijskim izvješćima Općine G.. Međutim, ovaj Sud prihvaća stajalište tuženika izneseno u obrazloženju osporavanog rješenja i odgovoru na tužbu da se u konkretnom slučaju radi upravo o informacijama sukladno naprijed citiranoj odredbi članka 5. Zakona, 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 i odnose se na ukupna raspolaganja u određenom periodu i iz njih nisu vidljiva pojedinačna novčana raspolaganja. Stoga osnovano tuženik u obrazloženju osporenog rješenja ističe kako se u odnosu na trošenje proračunskog novca radi o informacijama tijela javne vlasti koje su svima dostupne, dok u odnosu na pojedinačne uplate sredstava u općini proračuna može doći do povrede zaštićenih interesa fizičkih osoba zbog čega je tek podatke potrebno zaštititi.

Dakle, proizlazi da od strane zainteresirane osobe tražene kontne kartice u svemu udovoljavaju definiciji informacije kakva je propisana odredbom članka 5. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama prema kojoj odredbi Zakona je informacija svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili bilo kojeg drugog oblika, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis). Pritom ovaj Sud ističe pravilnim zaključak tuženika da je korisnik prava na pristup informacijama tražio informaciju koja postoji već kao izrađena informacija odnosno da se zatražena informacija može vrlo lako ispisati iz postojećeg programa u kojem se vodi proračunsko knjigovodstvo. Ovaj Sud ocjenjuje da je zainteresirana osoba zatražila jasno određene informacije koje tužitelj ima u svom posjedu.

Kako su na temelju odredbe članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak, to je prema ocjeni ovoga Suda osnovano tuženik odobrio pristup traženim informacijama pri čemu je obvezao tužitelja na ograničavanje pristupa informacijama prikrivanjem podataka fizičkih osoba koje su izvršile uplate u općinski proračun (imena i prezimena), što je nadalje sukladno odredbi članka 15. stavak 5. istog Zakona.

Slijedom svega izloženog, pravilno je tuženik na temelju odredbe članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), poništio prvostupanjsko rješenje tužitelja, te je nadalje na temelju članka 25. stavka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama, omogućio pristup traženim informacijama, pri čemu tužitelj treba poštovati

ograničenje propisano odredbom članka 15. stavak 5. citiranog Zakona.

Zbog svega navedenog, Sud je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, riješio kao u izreci presude.

U Zagrebu 21. rujna 2016.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.