

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. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice Biserke Špoljar, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Grada Z., Z., zastupan po punomoćnici R. B., protiv tuženika Republike Hrvatske, Povjerenika za informiranje, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 20. veljače 2020.

p r e s u d i o j e

Tužbeni zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Tužitelj je podnio tužbu protiv rješenja tuženika Klasa: UP/II-008-07/19-01/757, Urbroj: 401-01/06-19-2 od 2. prosinca 2018. godine. Tim je rješenjem poništeno rješenje tužitelja Klasa: 008-02-02/014-19-24, urbroj: 251-02-02/014-19-24 od 3. listopada 2019. godine kojim je odbačen zahtjev za pristup informacijama zainteresirane osobe H. Š. te je predmet vraćen tužitelju na ponovni postupak.

Tužitelj smatra da je osporeno rješenje u cijelosti nezakonito te da je u provedenom postupku tuženik pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje i pogrešno primijenio materijalno pravo.

U tužbi navodi da je H. Š. podnio zahtjev u kojem je zatražio dostavu informacije o ukupnim isplatama svim odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima u razdoblju od 1. do 31. ožujka 2018. godine po odvjetničkim društvima/odvjetnički uredima/odvjetnicima. U zahtjevu je podredno zatraženo, ukoliko Grad Z. smatra da mu je jednostavnije, da mu omogući pristup onoj dokumentaciji, to jest preslikama, iz kojih proizlaze traženi podaci odnosno preslike već postojećih informacija, odnosno dokumenata iz kojih će samostalnom obradom doći do traženih informacija.

Tužitelj smatra da je tuženik pogrešno zaključio kako je nesporno da tražene informacije postoje u dokumentu „Rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“, pozivajući se pri tom na zapisnik Klasa: UP/II-008-07/17-01/387, Urbroj: 401-01/04-17-6 od 27. rujna 2017. godine te da pravo na pristup informaciji uključuje pravo na pristup dokumentaciji iz koje su razvidne informacije koje je podnositelj zahtjeva tražio odnosno preslika više dokumenata iz kojih bi podnositelj zahtjeva samostalnom obradom došao do traženih podataka, što znači da tijelo javne vlasti nije dužno raditi analizu, odnosno zbrajati iznose koji se nalaze u navedenom dokumentu. Tužitelj tvrdi da se u dokumentu „Rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“ ne nalazi tražena informacija jer da se odvjetničke usluge svih

odvjetnika koji zastupaju Grad Z. isplaćuju s pozicije „Intelektualne i osobne usluge“. Na toj se poziciji u zbroju isplaćenih odvjetničkih usluga nalaze i troškovi sudskih pristojbi koje odvjetnici podmiruju u ime i za račun Grada Z., a koji im se potom refundiraju pa ne predstavljaju nagradu za obavljene odvjetničke usluge. Na toj poziciji nalaze se i odvjetnički troškovi koje Grad Z. isplaćuje odvjetniku protivne strane nakon izgubljenog spora. Iz navedenog je vidljivo, smatra tužitelj, da ovako opisana pozicija predstavlja gotov dokument koji bi se trebao značajno doraditi da bi se podnositelju zahtjevu pružila tražena informacija te da bi davanjem ovog dokumenta bez dorade prekoračio podnositeljev zahtjev te bi mu se omogućio pristup informacijama koje uopće nije tražio. Tuženik se poziva na članak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama iz kojeg proizlazi da pristup informaciji pretpostavlja pristup već gotovoj i postojećoj informaciji, onoj koja postoji u materijaliziranom obliku i koju je javnopravno tijelo već izradilo bez obveze da je izrađuje po zaprimljenom zahtjevu. Ističe da zakonski pojam informacije ne podrazumijeva da korisnik sam analizira i obrađuje dokumentaciju jer na taj način može doći do zlouporaba pa smatra da je ovakvo tumačenje tuženika proizvoljno i neutemeljeno na zakonu. Tužitelj ponavlja da traženu informaciju ne posjeduje u obliku gotovog dokumenta već da bi se isti morao izraditi.

Napominje da Grad Z. ne krije niti ne želi sakriti iznose koje isplaćuje odvjetnicima za njihove usluge zastupanja na temelju sklopljenih ugovora, a kao dokaz tome navodi da je podatak o ukupno isplaćenom iznosu već dostavljen podnositelju zahtjeva.

Tužitelj smatra da je ovakav stav u skladu s najnovijom praksom Europskog suda pravde – presudom od 25. rujna 2018. donesenom u predmetima T-639/15 do T-666/15 i T-94/16.

Slijedom navedenog tužitelj smatra da je osporenim rješenjem tuženika povrijeđen zakon na njegovu štetu pa predlaže Sudu da isto poništi i odbije zahtjev podnositelja H. Š. za pristup traženoj informaciji.

Tuženik u odgovoru na tužbu u potpunosti ostaje kod pobijanog rješenja iz razloga navedenih u njegovom obrazloženju.

U odgovoru na tužbu navodi da informacija o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama uključuje pravo javnosti da bude upoznata s visinom iznosa te imenom i prezimenom osobe kojoj je iznos isplaćen. Dakle, ako je podatak o iznosu koji je ukupno isplaćen odvjetnicima informacija u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama tada je, po logici stvari, i podatak o iznosu koji je isplaćen pojedinom odvjetniku, odnosno odvjetničkom uredu također informacija i to potpuna i točna u smislu članka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Vezano uz navode tužbe kojima se pokušava prikazati da informacija u dokumentu „Rashodi i izdaci po poslovnim suradnicima“ nije potpuna i točna jer da se u istom nalaze i podaci koje H. Š. nije tražio tuženik navodi da iz zapisnika Klasa: UP/II-008-07/17-01/383, Urbroj: 401-01/04-17-6 od 27. rujna 2018. jasno proizlazi da navedeni dokument sadrži tražene podatke te da činjenica koliko je sredstava naplaćeno od protivne strane nije odlučna za donošenje odluke u ovoj pravnoj stvari jer te informacije nisu niti tražene.

Neosnovanom smatra argumentaciju tužitelja da bi omogućavanje pristupa informaciji značilo da bi se prije toga trebalo izvršiti analizu i doraditi postojeće podatke odnosno da se u konkretnom slučaju radi o stvaranju nove informacije. Pri tom se tuženik poziva na članak 5. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je propisano da je informacija svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili

dobilo od druge osobe a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti.

Također se poziva na odredbe članka 7. stavka 2. točke 3. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu kojim je propisano da proračunski korisnici obvezno vode analitička knjigovodstva financijskih obveza i imovine i to: potraživanja i obveze (po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti i zateznim kamatama i dr.). Osim toga, u računskom planu koji je prilog citiranom Pravilniku jasno je u odjeljku 323-intelektualne i osobne usluge predviđen osnovni račun 32373-Usluge odvjetnika i pravnog savjetovanja. Dakle, iz navedenog proizlazi da je prvostupanjsko tijelo dužno voditi podatke po subjektima i pojedinačnim iznosima pa dovodeći u vezu navedeno sa sadržajem dokumenta „Rashodi i izdaci po poslovnim suradnicima“, jasno je da podatak o isplatama koje je prvostupanjsko tijelo izvršilo odvjetnicima predstavlja informaciju u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Već samim dovodenjem u vezu navedenog utvrđenja sa zahtjevom za pristup informacijama zainteresirane osobe u konkretnom slučaju može se zaključiti da prvostupanjsko tijelo posjeduje tražene informacije jer pravo na pristup informaciji uključuje pravo na pristup onoj dokumentaciji iz koje su razvidne informacije koje podnositelj zahtjeva traži, odnosno presliku više dokumenata iz kojih bi podnositelj samostalnom obradom došao do traženih podataka što znači da tijelo javne vlasti nije dužno raditi analizu odnosno zbrajati iznose za koje je u žalbenom postupku utvrđeno da se nalaze u dokumentu „Rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“.

U odnosu na navode tužbe da navedeni dokument ne predstavlja informaciju u smislu članka 5. stavka 1. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama koji navod tužitelj prvi puta navodi u tužbi ističe se da predmet žaliteljeva zahtjeva nije bio podatak o tome koliko je od isplaćenog iznosa odvjetnicima vraćeno u proračun, jer bi takva informacija zahtijevala određenu analizu od strane prvostupanjskog tijela. Slijedom navedenog tuženik smatra promašenim navode tužitelja da svrha Zakona o pravu na pristup informacijama nije objava nepotpunih i netočnih informacija, pored činjenice da je korisniku H. Š. omogućen pristup informacijama o ukupnom iznosu i imenima odvjetnika za traženo razdoblje te je nejasan pokušaj tužitelja da prikaže kako informacije u koje je u drugom žalbenom postupku omogućio uvid nisu točne i potpune, odnosno da bi točnu i potpunu informaciju trebao izraditi gubeći pri tome iz vida činjenicu što je predmet zahtjeva za pristup informacijama žalitelja. Tuženik ističe da je naslovni sud u presudi poslovni broj: UsII-421/18-6 od 6. prosinca 2018. godine zauzeo stav da u slučaju traženja informacija, kao u konkretnom slučaju, navodi tužitelja o razlici između sredstava isplaćenih za odvjetničke usluge i sredstava koja su naplaćena ovisno o uspjehu u sporu odnosno predujma pristojbi i troškova vještačenja nisu pravno relevantna za rješavanje upravne stvari jer takvu informaciju korisnik nije niti tražio. Naslovni sud je u citiranoj presudi zaključio kako se radi o traženju informacije u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona te je odbio tužbeni zahtjev tužitelja.

Tuženik ističe kako je gotovo apsurdna tvrdnja tužitelja kako nije u posjedu gotove i točne informacije koja se odnosi na traženje korisnika jer bi se iz navedenog moglo zaključiti da tužitelj, koji je obvezan voditi proračunsko knjigovodstvo kao najveći grad u Republici Hrvatskoj, ne vodi i nema točne i ažurne podatke o troškovima za odvjetničke usluge, odnosno da tužitelj u određenom trenutku nema saznanja o iznosu koji se troši za navedene usluge, a koje bi iz knjigovodstvenih podataka morale biti vidljive s obzirom da se svaka stavka mora knjižiti na način da je uz određeni iznos jasno vidljivo o kakvom se izdatku ili primitku radi. S obzirom na navedeno tuženiku nije sporno da se radi o informacijama koje tijelo javne vlasti posjeduje, odnosno dokumentima koji sadrže u zahtjevu tražene informacije. Tuženik ponavlja da se u konkretnom slučaju radi o informacijama koje sukladno

odredbi članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama trebaju biti automatski dostupne javnosti te je nejasno pozivanje tužitelja na praksu Europskog suda pravde kada se za informacije u konkretnom slučaju podrazumijeva javni interes te iste moraju biti dostupne građanima temeljem izričite zakonske odredbe jer se javna sredstvima kojima raspolaže tužitelj financiraju od strane građana. Postavlja se pitanje iz kojih razloga tužitelj svojim postupanjem te konkretno ovim tužbenim zahtjevom izbjegava omogućiti javnosti uvid u troškove koje isplaćuje odvjetnicima za zastupanje te zbog čega smatra da bi transparentnost navedenih troškova u konkretnom slučaju bila na njegovu štetu, a ne na korist.

Zaključno tuženik ističe da je tužitelj povodom više zahtjeva istoga korisnika koji se tiču iste vrste informacija kao u konkretnom slučaju, a povodom kojih su se kod tuženika vodili žalbeni postupci donosio više različitih odluka prema kojima nije omogućio pristup informacijama, a u kojima se navodilo kako se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama, kako se ne radi o traženju informacija u zakonskom smislu, te kako istu tužitelj ne posjeduje, jer nije točna i potpuna, a iz čega bi se mogla iščitati namjera tužitelja da u pogledu takve vrste informacija izbjegne postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama na način da ne omogući korisnicima detaljne informacije o raspolaganju javnim sredstvima odnosno o visini troškova koji su isplaćeni pojedinim odvjetnicima te podatku o tome zašto su isti bili angažirani.

Stav tužitelja u navedenim slučajevima kao i u predmetnoj tužbi protivan je dosadašnjoj praksi tuženika pa i naslovnog suda kada su u pitanju informacije koje se nalaze u računovodstvenim kontima prema kojoj je traženje informacija koja je sadržana u određenom kontu, traženje informacija u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Imajući u vidu izloženo predlaže Sudu da tužbu tužitelja odbije i potvrdi pobijano rješenje tuženika.

Zainteresirana osoba iako pozvana nije dostavila očitovanje na tužbu.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Uvidom u spis predmeta dostavljen Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je podnositelj zahtjeva za pristup informacijama H. Š. zatražio od tužitelja podatke – informacije o ukupnim isplatama svim odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima u razdoblju od 1. do 31. ožujka 2018. godine, po odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima. Taj zahtjev tuženik je odbacio rješenjem Klasa: 008-02/18-002/105, Urbroj: 251-02-02/014-19-24 od 3. listopada 2019. pozivom na odredbu članka 18. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama s obrazloženjem da se ne radi o informacijama u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. istoga Zakona, odnosno da traženo ne posjeduje u obliku gotovog dokumenta. Citirano je rješenje poništeno u povodu žalbe H. Š. te je osporenim rješenjem predmet vraćen tužitelju na ponovni postupak uz uputu u kojem pravcu treba postupak nadopuniti i uz napomenu da je tužitelj dužan postupiti po primjedbama tuženika iz obrazloženja osporenog rješenja.

Osporeno rješenje tuženika tužitelj smatra nezakonitim zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

Pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje tužitelj nalazi u zaključku tuženika da bi se u dokumentu „Rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“ nalazili podaci o ukupnim isplatama odvjetničkim društvima/uredima/odvjetnicima u traženom razdoblju budući da se na poziciji „Intelektualne i osobne usluge“ nalaze zbirni podaci koji sadrže i one podatke koji podnositelj zahtjeva nije tražio tako da bi se u slučaju udovoljavanja zahtjeva postojeći dokument trebalo posebno doraditi te da Zakon o pravu na pristup informacijama ne poznaje

moćnost davanja dokumenata iz kojih bi podnositelj zahtjeva sam mogao obrađivati podatke.

Uvidom u spis predmeta kao i obrazloženje osporenog rješenja proizlazi da je tuženik u postupku koji se vodio po zahtjevu za pristup informacijama istoga žalitelja protiv istoga prvostupanjskog tijela predmet kojega je bio isti podatak o isplatama odvjetnicima, ali za drugo vremensko razdoblje sačinio zapisnik Klasa: UP/II-008-07/17-01/387, Urbroj: 401-01/04-17-6 od 22. rujna 2017. godine iz kojeg jasno proizlazi da dokument „Rashodi i izdaci po poslovnom suradniku“ sadrži podatke o tome za koju je radnju i u kojem postupku pojedinom odvjetniku izvršena isplata. Dovodeći u vezu navedeno utvrđenje sa zahtjevom za pristup informacijama u ovom postupku tuženik je zaključio da prvostupanjsko tijelo posjeduje tražene informacije jer pravo na pristup informaciji uključuje pravo na pristup onoj dokumentaciji iz koje su razvidne informacije koje žalitelj traži, odnosno presliku više dokumenata iz kojih bi žalitelj samostalnom obradom došao do traženih podataka. To znači, prema zaključku tuženika, da tijelo javne vlasti, u konkretnom slučaju Grad Z., nije dužno raditi analizu odnosno zbrajati iznose koji se nesporno nalaze u navedenom dokumentu.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. točke 7. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. i 85/15. – dalje: ZPPI) informacija je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelovanja ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti.

Odredbom članka 7. stavka 2. točke 1. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu („Narodne novine“ 124/14., 115/15., 87/16.) propisano je da proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitička knjigovodstva, financijske obveze imovine i to: potraživanja i obveze (po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospjelosti, zateznim kamatama i dr.). Osim toga u računskom planu koji je prilog citiranom Pravilniku u odjeljku 323. – Intelektualne i osobne usluge predviđen je osnovni račun 32373 – Usluge odvjetnika i pravnog savjetovanja. Navedena odredba Pravilnika obvezuje tužitelja na vođenje podataka po subjektima i pojedinim iznosima pa je stoga pravilno zaključio tuženik da dokument „Rashod i izdaci po poslovnim suradnicima“ sadrži podatak o isplatama koje je tužitelj izvršio odvjetnicima te da taj podatak predstavlja informaciju u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI. Stoga ovaj Sud ocjenjuje neosnovanim tužbeni navod tužitelja da je u osporenom rješenju činjenično stanje pogrešno ili nepotpuno utvrđeno te da je materijalno pravo nepravilno primijenjeno.

Također pravilno tuženik ukazuje tužitelju na odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI koja propisuje da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Posebno se naglašava kako je tužitelj najveći grad u Republici Hrvatskoj koji raspolaže javnim sredstvima pa je stoga nedopustivo izbjegavanje zakonske obveze o automatskoj dostupnosti potrošnje javnih sredstava na način da se pokušavaju iskoristiti zakonske odredbe o definiciji informacije na potpuno pogrešan način.

Prihvaćajući u cijelosti obrazloženje tuženika dano u osporenom rješenju ovaj Sud nalazi da je to rješenje sukladno ustaljenoj praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske te da je u postupku koji je njegovom donošenju prethodio činjenično stanje pravilno i u potpunosti utvrđeno te da je i materijalno pravo pravilno primijenjeno.

Što se tiče pozivanje tužitelja na praksu Europskog suda pravde izraženoj u presudi Općeg suda u predmetima T-639/15 – T-666/15 i T-94/16 valja reći da su stavovi iz navedene presude činjenično i pravno neusporedivi sa konkretnom upravnom stvari.

Naime, navedena se presuda temelji na Uredbi (EZ) broj: 149/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. godine o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije koja Uredba se ne primjenjuje u zemljama članicama već se odnosi samo na pristup dokumentima institucija Europske unije. Nadalje u tim su zahtjevima tražene preslike spisa, izvješća i ostalih relevantnih dokumenata, uključivo bankovne izvratke, koji detaljno obuhvaćaju na koji način su pojedini zastupnici u Europskom parlamentu trošili svoje naknade koje se isplaćuju u paušalu, a koje služe za pokriće putnih troškova, dnevnica i drugo. Sud je navedene zahtjeve odbio jer takve dokumente Europski parlament ne posjeduje budući da se ti podaci naknađuju zastupnicima u Europskom parlamentu u paušalnom iznosu koji su javno obznanjeni, a ne po predočanju računa.

U konkretnom slučaju H. Š. nije tražio od Grada Z. podatke o tome kako su pojedini odvjetnici, odvjetnički uredi ili odvjetnička društva trošili novac dobiven od Grada Z. pa da bi Grad Z. mogao reći da te podatke ne posjeduje. Naprotiv, traženi su podaci o isplatama pojedinim odvjetnicima, odvjetničkim društvima odnosno odvjetničkim uredima u određenom razdoblju koje podatke ne samo da tužitelj posjeduje, a što je dokazano u postupku pred tuženikom, već je te podatke dužan posebno voditi i učiniti javno dostupnim, sukladno članku 16. stavku 3. ZPPI.

Pozivanje na jedan segment presude Europskog suda pravde, koji mu u konkretnom slučaju odgovara, upućuje na zaključak da tužitelj uporno izbjegava izvršiti svoju zakonsku obvezu i pružiti podnositelju zahtjeva tražene podatke o isplatama odvjetnicima, odvjetničkim uredima i odvjetničkim društvima ponaosob u određenom vremenskom razdoblju, a koje informacije moraju biti dostupne svim građanima temeljem izričite zakonske odredbe jer se radi o isplatama sredstava koja predstavljaju javna sredstva, odnosno sredstva poreznih obveznika.

Imajući u vidu izloženo osporenim rješenjem tuženika nije povrijeđen zakon tužitelju na štetu pa je stoga tužbeni zahtjev kao neosnovan valjalo odbiti.

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

U Zagrebu, 20. veljače 2020.

Predsjednica vijeća:
mr. sc. Mirjana Juričić, v.r.