

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te sudskog savjetnika Tomislava Jukića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske komore inženjera strojarstva, Z., kojeg zastupa predsjednik Ž. D., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe D. Š. iz K., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 8. srpnja 2020.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/19-01/815, urbroj: 401-01/06-20-2 od 11. ožujka 2020.

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženika poništeno je rješenje tužitelja, klasa: UP/I-100-35/19-01/1, urbroj: 503-100-35-19-2 od 1. listopada 2019. te je predmet vraćen tužitelju na ponovni postupak.

Tužitelj podnosi tužbu zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava i proturječnosti obrazloženja rješenja tuženika. U tužbi u bitnom ističe da je D. Š. (zainteresirana osoba) podnio tužitelju zahtjev za pristup informacijama kojemu tužitelj nije udovoljio u dijelu koji se odnosio na iznos koji je utrošen u svrhu isplate troškova u korist predsjednika tužitelja u 2018. godini. Tužitelj je zainteresiranoj osobi naknadno omogućio pristup traženoj informaciji nakon čega je zainteresirana osoba zatražila dopunu dostavljene informacije tako što je izdvojila 35 stavki s dostavljenog konta i za njih tražila informaciju na koju fizičku osobu se ti iznosi odnose, a za osam stavki zatraženi su opis i svrha uplate. Tužitelj je taj zahtjev odbio smatrajući da je riječ o zlouporabi prava na pristup informacijama te stoga što zatražena dopuna nije dopuna u smislu članka 24. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI). Tužitelj nadalje ističe da tuženik relativizira pravnu prirodu zahtjeva, ali i arbitrarno derogira odredbe ZPPI-a koje uređuju postupanje po zahtjevu za dopunu informacije. Naime, tuženik u osporavanom rješenju navodi kako nije od važnosti je li riječ o zahtjevu za dopunu ili novom zahtjevu, da bi potom utvrdio da predmetni zahtjev nije imao narav zahtjeva za ispravak nego zahtjeva za dopunu te da je rješenje tužitelja valjalo poništiti jer tužitelj nije dostavio informacije koje su tražene zahtjevom za dopunu. Tužitelj smatra da je tuženik postupio arbitrarno u tumačenju i primjeni zakonske odredbe o dopuni informacije. Naglašava da je zainteresirana osoba podnijela zahtjev za dopunu informacije, ali nije naznačila u čemu je pružena informacija nepotpuna te zaključuje da u konkretnom slučaju nije riječ zahtjevu za dopunu informacije, već o zahtjevu kojim se traže novi i različiti podaci u odnosu na zahtjev od 10. kolovoza 2019. Tužitelj, nadalje, iscrpno analizira odredbu ZPPI-a

o zlouporabi prava na pristup informacijama te zaključuje da i jedan podnositelj zahtjeva za pristup informacijama može zlouporabiti to pravo, a što tuženik *de facto* isključuje vežući pojam zlouporabe uz postojanje više funkcionalno povezanih zahtjeva i ne baveći se u konkretnom slučaju pitanjem očite zlouporabe. Pored toga tužitelj smatra neprihvatljivim tuženikovo povezivanje vrste zatraženih informacija s institutom zlouporabe. Obrazloženje osporavanog rješenja tuženika tužitelj smatra nedostatnim, pozivajući se na stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske. Predlaže poništavanje osporavanog rješenja tuženika i vraćanje predmeta na ponovni postupak.

Tuženik u odgovoru na tužbu u cijelosti ostaje kod osporavanog rješenja i razloga navedenih u obrazloženju rješenja. U bitnom ističe da se procjenom svih poznatih činjenica i okolnosti, a s obzirom na dokumentaciju koju je u žalbenom postupku tužitelj učinio dostupnom tuženiku te osobito malog broja zahtjeva zaprimljenih kod tužitelja u 2018. i 2019. godini kao i informacija koje je podnositelj zahtjeva zatražio, u žalbenom postupku nije mogla utvrditi zlouporaba prava na pristup informacijama u smislu ZPPI-a budući da tužitelj, kao tijelo javne vlasti, ničim nije potkrijepio svoje navode iz tužbe o postojanju zlouporabe. Tuženik nadalje naglašava da kod tužitelja, po prirodi stvari, moraju postojati izrađene informacije kao što su putni nalozi, putne karte, računi, iz kojih je vidljivo korištenje hotelskog smještaja, plaćanje cestarine, računi za kotizacije i sl., a koje se smatraju potrošnjom javnih sredstava i u pogledu kojih informacija je u cijelosti primjenjiva odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Pritom se tuženik poziva i na višekratno izraženo stajalište ovoga Suda da kod traženja informacija koje se tiču potrošnje javnih sredstava ne može biti riječ o zlouporabi prava na pristup informacijama. Tuženik smatra da u konkretnom slučaju tužitelj nastupa s pozicije objiesnog parničenja i stvaranja nepotrebnih troškova podnošenjem tužbe, umjesto da je postupio po rješenju tuženika i riješio zahtjev u ponovnom postupku. Mišljenja je da tužitelj zloupotrijebljava procesne odredbe kako bi se oslobodio obveze postupanja po ZPPI-u. Napominje da mu tužitelj nije dostavio informacije koje su predmet zahtjeva za dopunu informacije u konkretnom slučaju, kao ni upisnike koji su zatraženi radi utvrđivanja činjenica vezanih uz pozivanje na zlouporabu prava na pristup informacijama. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu u bitnom ističe da je tužitelj, neovisno o tome slaže li se ili ne s rješenjem tuženika od 11. ožujka 2020., trebao postupiti u skladu s uputom tuženika i riješiti stvar. Smatra da tužiteljevi brojni, paušalni, navodi ničim ne dovode u pitanje zakonitost osporavanog rješenja tuženika. Čak i da se njegov zahtjev za dopunu odnosno ispravak informacije smatra novim zahtjevom, tužitelj je bio dužan po njemu postupiti u skladu sa ZPPI-em, a ne postupati arbitrarno i odbiti zahtjev bez valjanog obrazloženja. Ističe da se tuženik nije bavio pitanjem očite zlouporabe jer tužitelj svoje navode o tome nije ničim dokazao. Ni u tužbi tužitelj ne navodi valjano obrazloženje svoje tvrdnje o zlouporabi prava, već samo raščlanjuje zakonsku odredbu o zlouporabi. Mišljenja je da praksa Ustavnog suda na koju se tužitelj poziva nije mjerodavna u konkretnom slučaju. Neosnovanim smatra tužiteljev navod da je predmetni zahtjev podnesen *mala fide* jer je određene informacije učinio dostupnim javnosti. Navodi da je interpretacija zaprimljenih informacija stvar ustavne slobode izražavanja misli, a utemeljenje za svoje postupanje nalazi i u praksi Europskog suda za ljudska prava. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

U skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) odgovori na tužbu dostavljeni su tužitelju.

U očitovanju o navodima tuženika i zainteresirane osobe tužitelj ističe da se podnošenje tužbe u konkretnom slučaju, kojim se traži sudska kontrola zakonitosti osporavanja akta tuženika, ne može smatrati obijesnim parničnjem jer ono doprinosi pravnoj sigurnosti i tumačenju ZPPI-a u skladu s tim. Smatra da je ovaj Sud dužan očitovati se o navedenim tvrdnjama tuženika. Prigovara tome što se tuženik u odgovoru na tužbu bavi isključivo zlouporabom prava na pristup informacijama, zanemarujući pitanje dopune informacija, a što je, prema mišljenju tužitelja, posljedica nepostojanja bilo kakvih argumenata. Nadalje, tužitelj smatra nedopustivim da se pojam zlouporabe veže isključivo uz broj podnesenih zahtjeva, opterećivanje rada tijela javne vlasti, kao što to čini tuženik. Navodi da je pojam zlouporabe prava na pristup informacijama zakonodavac ostavio u okviru njegovog općeg značenja – korištenja protivno njegovoj svrsi slijedom čega zlouporaba može postojati i kad jedan podnositelj, jednim zahtjevom, koristi pravo na pristup informacijama protivno njegovoj svrsi. U odnosu na tvrdnje zainteresirane osobe o prirodi zahtjeva, tužitelj ističe da je sama zainteresirana osoba jasno definirala da u odnosu na već traženu informaciju traži dopunu. Međutim, budući da u odnosu na tu informaciju daljnje traženje nije bila dopuna informacije, tužitelj je zahtjev odbio.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba 10. kolovoza 2019. podnijela zahtjev tužitelju kojim je zatražila sljedeće informacije:

1. Koliki je ukupni broj članova tužitelja (Komore)?
2. Koliki je ukupni broj radnika pravne i upravne/upravno-pravne struke zaposlenih kod tužitelja na puno radno vrijeme?
3. Je li predsjednik/predsjednica tužitelja zaposlen(a) kod tužitelja na puno radno vrijeme?
4. Ako je predsjednik/predsjednica tužitelja zaposlen(a) kod tužitelja, koliki je ukupni godišnji rashod za (brutto) plaću predsjednika/predsjednice tužitelja u 2018. godini?
5. Ako predsjednik/predsjednica tužitelja nije zaposlen(a) kod tužitelja, koliki je ukupni iznos primitka iz potvrde o isplaćenom primitku, dohotku, uplaćenom doprinosu, porezu na dohodak i prirezu u 2018. godini?
6. Koliki je iznos tužitelj utrošio u svrhu isplate troškova (npr. putni troškovi odnosno naknada za korištenje privatnog automobila u službene svrhe, kotizacije, nagrade i sl.) u korist predsjednika/predsjednice tužitelja u 2018. godini?

U postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu utvrđeno je da je tužitelj udovoljio zahtjevu zainteresirane osobe te je rješenjem tuženika, klasa: UP/II-008-07/19-01/654, urbroj: 401-01/06-19-01 od 12. rujna 2019. obustavljen postupak po žalbi zainteresirane osobe zbog nerješavanja zahtjeva.

Dana 16. rujna 2019. zainteresirana osoba je podnijela zahtjev za dopunu informacije tražeći da mu se u odnosu na označenih 35 stavki na dostavljenoj kartici konta omogući pristup informacijama iz kojih će biti vidljivo na koju se fizičku osobu odnose, a za 8 od 35 stavki, koje se odnose na isplate pravnim osobama, opis i svrha uplate.

Rješenjem od 1. listopada 2019. tužitelj je odbio zahtjev zainteresirane osobe u bitnom navodeći da zahtjevom od 16. rujna 2019. zainteresirana osoba traži pristup novoj vrsti informacija koje nisu zatražene zahtjevom od 10. kolovoza 2019. te zloupotrebjava dostavljenu informaciju u dijelu kojim nije zatražio pristup, kao i pravo na pristup informacijama. U obrazloženju rješenja tužitelja nadalje se ističe da zainteresirana osoba po drugi put postavlja upit o troškovima predsjednika tužitelja unatoč tome što mu je ta

informacija pružena. Pozivajući se na članak 23. stavak 5. točku 3. ZPPI-a, tužitelj je zaključio da nema osnove za dopunu informacije.

Postupajući po žalbi zainteresirane osobe, tuženik je osporavanim rješenjem poništio rješenje tužitelja od 1. listopada 2019. i vratio predmet tužitelju na ponovni postupak. U obrazloženju rješenja tuženik je iznio kronologiju postupaka, počevši od prvog zahtjeva zainteresirane osobe, te analizirao dostupne podatke o postupanju tužitelja u provedbi ZPPI-a u 2018. i 2019. godini, na temelju čega je utvrdio da je tužitelj u 2018. godini zaprimio ukupno tri zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je jedan ustupljen, dok je u 2019. godini zaprimio samo jedan zahtjev (zahtjev zainteresirane osobe). Polazeći od malog broja zahtjeva, kao i činjenice da je zainteresirana osoba podnijela samo jedan zahtjev i dopunu zahtjeva, a imajući na umu i vrstu informacija koje su zatražene u konkretnom slučaju, tuženik smatra da ne postoji zlouporaba prava na pristup informacijama. U odnosu na tužiteljevu tvrdnju da je zahtjev od 16. rujna 2019. valjalo obiti jer on bitno odstupa od ranijeg zahtjeva, zbog čega se ne može smatrati zahtjevom za dopunu informacije, nego potpuno novom zahtjevu kojim se zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, tuženik navodi da se zahtjevom od 16. rujna 2019. traži dokumentacija koja, po prirodi stvari, mora postojati kod tužitelja pa stoga nije od važnosti je li tužitelj zaključio radi li se o zahtjevu za dopunu informacije ili novom zahtjevu jer je zahtjev valjalo riješiti sukladno ZPPI-u. Ističe da zainteresirana osoba nije tražila ispravak, već dopunu dostavljenih informacija, a kojem zahtjevu, protivno zakonskoj obvezi, tužitelj nije udovoljio. Tuženik nadalje ističe da u daljnjem tijeku postupka tužitelj mora utvrditi koje tražene (izrađene) informacije posjeduje odnosno dužan je utvrditi sve činjenice važne za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, prikazati te činjenice u spisima predmeta i potkrijepiti ih odgovarajućim dokazima te utvrditi mogu li se preslike zatraženih informacija ili određenih dijelova traženih informacija na temelju ZPPI-a dostaviti zainteresiranoj osobi i na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja u zakonskom roku riješiti predmetnu upravnu stvar. Tuženik je napomenuo i to da pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama tijelo javne vlasti nije dužno davati dodatna pojašnjenja, tumačenja ili obrazloženja odnosno ulagati dodatni trud i izrađivati novu informaciju, nego dostaviti već izrađene informacije na koje se odnosi zahtjev, uz poštivanje ograničenja iz članka 15. ZPPI-a.

U ovom upravnom sporu valja poći od činjenice da pravo na pristup informacijama predstavlja važan aspekt vladavine prava koji građanima omogućava nadzor nad postupcima tijela državne i javne vlasti, a koji se može promatrati i kao sastavni dio ustavnog načela provjere i ravnoteže, zbog čega uskrata informacija mora biti iznimna i opravdana.

Tužitelj pravilno analizira odredbu ZPPI-a o zlouporabi prava na pristup informacijama i zaključuje da i (samo) jedan podnositelj zahtjeva za pristup informacijama može zlouporabiti to pravo. Međutim, unatoč tome, Sud ne prihvaća zaključak tužitelja da je u konkretnom slučaju riječ o zlouporabi.

Člankom 23. stavkom 5. točkom 5. ZPPI-a propisano je da će tijelo javne vlasti odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Navedena odredba ZPPI-a upućuje (samo) na neke kriterije prema kojima se utvrđuje zlouporaba prava na pristup informacijama, kao razlog za odbijanje zahtjeva, ne razrađujući institut zlouporabe do razine koja bi isključivala bilo kakvu slobodu tijela javne vlasti pri ocjeni je li u svakom pojedinom slučaju, s obzirom na njegove specifičnosti, došlo do

zloporabe. Dakle, u svakom je konkretnom predmetu nužno ocijeniti sve činjenice i okolnosti slučaja kako bi se donio zaključak o postojanju ili nepostojanju zloporabe prava.

Unatoč tome što ZPPI podnositeljima zahtjeva ne propisuje obvezu navođenja razloga traženja informacije, zakonsko uređenje zloporabe prava na pristup informacijama upućuje na potrebu ocjene utjecaja konkretnog zahtjeva na javni interes, a što uključuje i analizu subjektivnih okolnosti slučaja koje trebaju dati odgovor na pitanje cilja odnosno ciljeva koji se podnošenjem zahtjeva žele postići, ali i utjecaja zatraženih informacija na javni interes.

Nadalje valja istaknuti da članak 23. stavak 5. točka 5. ZPPI-a upućuje na zaključak da je zloporaba moguća, ne samo u slučajevima u kojima postoji subjektivni element zloporabe prava, već i u slučajevima u kojima takvog elementa nema.

Analizirajući činjenice i okolnosti konkretnog slučaja na temelju uvida u spis predmeta koji je tuženik dostavio Sudu uz odgovor na tužbu, Sud ne nalazi da je u konkretnom slučaju zainteresirana osoba zlorabila pravo na pristup informacijama. S obzirom na broj zahtjeva koje je zainteresirana osoba podnijela tužitelju (jedan zahtjev i jedan zahtjev za dopunu), kao i vrstu informacija koje su zatražene od tužitelja, a imajući na umu i sadržaj zahtjeva koji ni po jednom kriteriju ne upućuje na zloporabu, Sud prihvaća stajalište tuženika da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta odbijanju zahtjeva zbog zloporabe prava na pristup informacijama.

U odnosu na tužiteljevu tvrdnju da tuženik relativizira pravnu prirodu zahtjeva i arbitrarno derogira odredbe ZPPI-a koje uređuju postupanje po zahtjevu za dopunu informacije, valja istaknuti sljedeće:

Člankom 24. stavkom 1. ZPPI-a propisano je ako korisnik smatra da informacija pružena na temelju zahtjeva nije točna ili potpuna, može zahtijevati njezin ispravak, odnosno dopunu u roku od 15 dana od dana dobivanja informacije.

Stavkom 2. članka 24. ZPPI-a propisano je da je tijelo javne vlasti obvezno odlučiti o zahtjevu za dopunu, odnosno ispravak informacije u roku od 15 dana od dana zaprimanja zahtjeva, sukladno odredbama članka 23. ZPPI-a.

Člankom 23. stavkom 5. točkom 3. ZPPI-a propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz članka 24. ZPPI-a.

Polazeći od sadržaja zahtjeva zainteresirane osobe od 10. kolovoza 2019. te informacija koje je tužitelj u povodu toga zahtjeva dostavio zainteresiranoj osobi, Sud ne nalazi dvojbe oko prirode zahtjeva zainteresirane osobe od 16. rujna 2019. Naime, tužitelj je, postupajući po prvom zahtjevu, dostavio zainteresiranoj osobi karticu konta 42212-42214 za 2018. godinu koja sadrži podatke o različitim troškovima tužitelja u 2018. godini. U zahtjevu za dopunu od 16. rujna 2019. zainteresirana je osoba istaknula kako u odnosu na 35 (označenih) stavki iz zaprimljene kartice konta nije razvidno na koju se fizičku osobu odnosi isplata, a za osam stavki nije navedena svrha isplate pa je zatražio te podatke. Navedeno upućuje na zaključak da je zainteresirana osoba, smatrajući da informacija pružena na temelju zahtjeva nije potpuna, zahtijevala njenu dopunu, o kojem zahtjevu je tužitelj bio dužan odlučiti u skladu sa ZPPI-om. Slijedom iznesenog, Sud prihvaća ocjenu tuženika prema kojoj se razlozi odbijanja zahtjeva zainteresirane osobe za dopunu informacije, navedeni u tužiteljevu rješenju od 1. listopada 2019., ne mogu prihvatiti. Što se tiče postupanja tužitelja u daljnjem tijeku postupka, valja ukazati na činjenicu koju je tuženik istaknuo u osporavanom rješenju da pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama tijelo javne vlasti nije dužno davati dodatna pojašnjenja, tumačenja ili obrazloženja odnosno ulagati dodatni trud i izrađivati novu informaciju, nego dostaviti već izrađene informacije na koje se odnosi zahtjev, uz poštivanje ograničenja iz članka 15. ZPPI-a.

Neovisno o navedenom, valja dodati i to da važnost i uloga (ustavnog) prava na pristup informacijama u demokratskom društvu zahtijevaju od svih subjekata koji su obveznici primjene ZPPI-a da u postupanju po zahtjevima za pristup informacijama izbjegavaju formalistički pristup koji ima za posljedicu uskraćivanje informacija koje bi bez takvog (formalističkog) pristupa bile dostupne javnosti.

Slijedom iznesenog, Sud nije našao da bi osporavano rješenje bilo nezakonito.

S obzirom na to da tužitelji prigovori nisu odlučni, niti su od utjecaja na zakonitost osporavanog rješenja te da ovaj Sud nije našao osnove za poništenje osporavanog rješenja kako je zatražio tužitelj, valjalo je, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu 8. srpnja 2020.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.