

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 Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske gospodarske komore, Z., koju zastupa T. N., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe U. F., koju zastupa N. K., Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 30. siječnja 2019.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/18-01/646, urbroj: 401-01/05-18-1 od 28. rujna 2018.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem tuženika Povjerenika za informiranje poništeno je rješenje tužitelja Hrvatske gospodarske komore klasa: 008-02/18-04/12, urbroj: 311-05-04-18-02 od 23. svibnja 2018. (točka 1. izreke rješenja), te je predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak (točka 2. izreke rješenja).

Tužitelj u tužbi u bitnome navodi da tuženik pogrešno prilikom razmatranja postojanja zlouporabe prava, utvrđuje kako zainteresirana osoba traži informacije koje se odnose na trošenje financijskih sredstava tužitelja, te samim time na zakonitost djelovanja tijela javne vlasti, odnosno raspolaganje javnim sredstvima financiranim parafiskalnim nametima: članarinom i doprinosom. Naime, upravljanje financijama tužitelja vidljivo je iz javo dostupnih dokumenata koji se lako mogu pronaći i dostupni su putem weba. Ističe da tužitelj, sukladno Zakonu o Hrvatskoj gospodarskoj komori („Narodne novine“ broj: 66/91. i 77/93.), predstavlja samostalnu stručno-poslovnu organizaciju, koja promiče, zastupa i usklađuje zajedničke interese svojih članica (gospodarski subjekti) pred državnim i drugim organima u zemlji i inozemstvu (članak 1. Zakona o Hrvatskog gospodarskoj komori). Sredstva za rad tužitelja osiguravaju se iz doprinosa (ukinuto) ili članarine koju plaćaju članice HGK-a, prihoda od naknade za usluge i drugih izvora. Podaci o financiranju tužitelja javno su dostupni na internetskim stranicama i putem nalaza državne revizije. Tuženik navodi da se radi o informacijama za koje postoji javni interes, kao i da tužitelj nije dokazao ni subjektivni ni objektivni element zlouporabe. Nasuprot tome, tužitelj smatra kako niti tuženik u svojem obrazloženju ne navodi okolnosti pod kojima je utvrđivao nepostojanje zlouporabe, odnosno ne navodi utvrđenje činjenica koje sam spominje, a odnose se na subjektivni i objektivni element zlouporabe. Smatra da na strani zainteresirane osobe svakako postoji i subjektivni i

objektivni element zlouporabe. Zainteresirana osoba zahtjeve podnosi u okviru projekta „HOK i HGK narodu“, koji je započeo 1. siječnja 2018., te o tome obavijestio svog HOK i HGK. Tijek projekta moguće je pratiti na internetskoj stranici, a okolnosti samog projekta su specifične obzirom kako sam podnositelj navodi, naručitelj projekta su političke stranke, dok je provoditelj projekta udruga građana. Tužitelj smatra da u ovom slučaju javni interes ne postoji, nego postoji interes određenih političkih stranaka za ukidanjem „neodgovornih“ komora, koje su i naručitelji projekta. U odnosu na subjektivni odnos podnositelja prema tijelu javne vlasti, isti se može prepoznati kroz odnos podnositelja zahtjeva prema HOK-u (kao jednom od sudionika provođenja projekta), gdje se podnositelj zahtjeva pojavljuje u navedenim okolnostima kao bivši zaposlenik HOK-a, te kao podnositelj zahtjeva kojem je utvrđeno postojanje zlouporabe prava u njegovim zahtjevima prema Hrvatskoj obrtničkoj komori. Tuženik smatra kako su iste okolnosti prisutne na subjektivnoj strani i podnositeljevom obraćanjem tužitelju, ne samo zbog ranije navedenog, već i zbog činjenice što podnositelj u okviru projekta koji obuhvaća obje komore, postavlja sadržajno iste zahtjeve. Nadalje, odnos u pogledu prava na pristup informacijama između podnositelja zahtjeva i tužitelja postoji od ranije, obzirom se podnositelj zahtjeva već obraćao sa zahtjevima prema tužitelju, ali ne u sklopu navedenog projekta. Također, najava dostavljanja zahtjeva tokom perioda od 2 godine, svakako predstavlja anticipiranje nastanka objektivnog elementa, posebno uzimajući u obzir sadržaje zahtjeva, koji su usmjereni na sve segmente rada tijela javne vlasti usmjerene na pronalaženje dokaza o „neodgovornosti“ komora. Iz navedenog, po mišljenju tužitelja, jasno proizlazi postojanje subjektivnog i objektivnog elementa zlouporabe prava na strani podnositelja zahtjeva. Tužitelj smatra kako anticipiranje postojanja učestalih i prekomjernih zahtjeva (a koji su najavljeni) predstavlja postojanje objektivnog elementa zlouporabe te zaključno u odnosu na postojanje javnog interesa u konkretnom slučaju ističe kako interes političkih stranaka, koje smatraju kako su komore „neodgovorne“ i treba ih „ukinuti“, te u tom smislu koristiti pravo na pristup informacijama radi provođenja projekta koji ima za cilj ukidanje komora, ne može predstavljati javni interes niti ispunjavati svrhu i cilj zakona. Predlaže da ovaj Sud poništi rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da je, suprotno stajalištu tužitelja, točno utvrdio da se traže informacije koje se odnose na trošenje financijskih sredstva tužitelja, koja ujedno predstavljaju javna sredstva. Navodi da se tužitelj, između ostalog, financira iz članarine koju plaćaju njegove članice, koja je obvezna i predstavlja parafiskalni namet. Članarina, kao neporezno davanje, odnosno parafiskalni namet, čini preko 80% prihoda tužitelja. Ističe da je poništio prvostupanjsko rješenje jer je loše i paušalno obrazloženo, a tužitelj sada uvodi nove činjenice kojima pokušava dokazati postojanje zloupotrebe prava. Tuženik napominje da je uvidom u službeni upisnik o zahtjevima tužitelja utvrdio da je i u 2017. i u 2018. godini podnositelj zahtjeva – zainteresirana osoba podnio do tog trenutka sedam konkretnih zahtjeva za pristup informacijama čije rješavanje nije posebno opterećujuće za tijelo javne vlasti i koji su ozbiljni i odnose se na tužiteljevo poslovanje, pa se došlo do zaključka kako objektivni element zlouporabe nije ostvaren. Subjektivni element zlouporabe je specifičan, budući da je teže dokaziv te uglavnom služi kao podupiranje argumentacije o zlouporabi u slučajevima kada podnositelj intenzivno podnosi zahtjeve te traži velik broj informacija. Međutim, teško je dokazati nečiju namjeru da koristi institut prava na pristup informacijama protivno njegovoj svrsi, te je ujedno teško dokazati nečiji motiv ili želju da nanese štetu tijelu javne vlasti. Tuženik navodi da je utvrdio da podnositelj zahtjeva nije u svojim zahtjevima optuživao tijela javne vlasti, nije vrijeđao i optuživao njegove službenike te nije iskazao jasnu namjeru da šikanira, onemogućiti ili uspori rad ili na drugi način naštetiti tijelu javne vlasti. U tom smislu je tužitelj preekstenzivno protumačio subjektivni element zlouporabe, kada je slobodnom

interpretacijom naslova projekta podnositelja zahtjeva utvrdio postojanje zlorabe prava, te je bez ikakvog utemeljenja i konteksta postavio tezu o „odnarođenju“ komora i potrebe njihovog vraćanja narodu te željom za njihovim ukidanjem. Tuženik napominje kako su tijela javne vlasti podložna kritici i preispitivanju njihovog rada, te se ne može nazvati zlorabom situacija kada podnositelj zahtjeva u internetskim objavama o stanju projekta izvještava kako nije dobio niti jednu cjelovitu informaciju, ili kako postoji golemi otpor prema podnesenim zahtjevima, kada je to činjenično ispravna tvrdnja. Tužitelj ne može, kao argument zlorabe i posljedično uskrate prava na pristup informacijama, koristiti slučajevne podnošenja zahtjeva prema drugom tijelu javne vlasti. Pored toga, ističe da nije jasna argumentacija tužitelja da najava dostavljanja zahtjeva kroz period od dvije godine svakako predstavlja anticipiranje nastanka objektivnog elementa zlorabe, jer objektivni element zlorabe se ne može anticipirati, on postoji ili ne postoji. Tuženik predlaže da ovaj Sud, iz razloga navedenih u obrazloženju samog rješenja i razloga navedenih u odgovoru na tužbu, odbije tužbeni zahtjev i potvrdi rješenje tuženika.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu F., Z., u odgovoru na tužbu prigovara pravodobnosti tužbe, navodeći da se uvidom u prvu stranicu tužbe može ustanoviti da je sud tužbu zaprimio 5. studenoga 2018., a na istoj stranici tužitelj navodi da je osporeno rješenje primio 3. listopada 2018. Ističe da tužitelj iznosi neosnovane i lažne informacije čime se diskvalificira te se u potpunosti daje za pravo tuženiku i zainteresiranoj osobi. Iscrpno se očituje o pojedinim navodima tužbe i predlaže ovom Sudu da potvrdi rješenje tuženika.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu članka 55. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), ovaj Sud je tužbeni zahtjev ocijenio neosnovanim.

Prvenstveno treba istaknuti da prigovor zainteresirane osobe da je tužba u ovom upravnom sporu podnesena nepravovremeno, to jest nakon proteka roka od 30 dana od dana dostave pobijanog rješenja, nije osnovan. Naime, tužba je upućena poštom preporučeno pa se u smislu odredbe članka 25. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, taj dan smatra danom predaje sudu. S obzirom da je iz pošiljke koja je kod ovoga Suda zaprimljena 5. studenoga 2018., vidljivo da je ista predana pošti Zagreb 2. studenoga 2018., pa proizlazi da je tužba pravovremeno podnesena, jer je pobijano rješenje tužitelju uručeno 3. listopada 2018. kako to proizlazi iz dostavnice koja se nalazi u spisu. Dakle, tužba je podnesena pravodobno u zakonskom roku od 30 dana od dana primitka pobijanog rješenja.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, te kako stranke u tužbi, a isto tako ni u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

U ovom upravnom sporu je sporna ocjena tužitelja da zainteresirana osoba u konkretnom slučaju zlorabotrebjava pravo na pristup informacijama, odnosno sporna je primjena odredbe članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj: 25/13. i 85/15.). Naime, u konkretnom slučaju zainteresirana osoba je podnijela zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražena sistematizacija radnih mjesta u Hrvatskoj gospodarskoj komori.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu F. Z. svojim zahtjevom zatražio sistematizaciju radnih mjesta kod tužitelja koji zahtjev je rješenjem tužitelja od 23. svibnja 2018. odbijen uz obrazloženje da iz postavljenog zahtjeva i ostalih zaprimljenih zahtjeva zainteresirane osobe koji su funkcionalno povezani te kojima se zahtijevaju informacije koje su po svojoj prirodi istovrsne, te postojanje činjenice učestalog podnošenja zahtjeva od strane zainteresirane osobe, a koje je zaprimio tužitelj, dolazi do

opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tužitelja, pa proizlazi kako zainteresirana osoba zloupotrebljava pravo na pristup informacijama.

Prema ocjeni ovoga Suda pravilno je stajalište tuženika da zainteresirana osoba traži informacije koje se uglavnom odnose na trošenje financijskih sredstava tužitelja te samim time na zakonitost djelovanja tijela javne vlasti, odnosno, raspolaganje javnim sredstvima financiranim parafiskalnim nametima, odnosno članarinom i doprinosom, pa takav tip informacija ulazi u krug informacija za koje postoji javni interes za njihovim dobivanjem, koje nisu trivijalne i čije traženje potiče jačanje odgovornosti rada tijela javne vlasti i njihovu usklađenost sa propisima, te se time jača povjerenje građana u vladavinu prava.

Tuženik pravilno smatra da tužitelj u pobijanom rješenju nije uspio dokazati niti subjektivnu niti objektivnu namjeru zlouporabe prava na pristup informacijama i nije uspio dokazati da zainteresirana osoba očito zloupotrebljava svoje pravo, niti da je tijelo javne vlasti posebno opterećeno i da zbog zahtjeva zainteresirane osobe trpi redovita djelatnost i normalno funkcioniranje tijela vlasti. Naime, razmatranjem sadržaja i količine zahtjeva zainteresirane osobe za pristup informacijama utvrđeno je da je zainteresirana osoba u 2017. godini imala jedan zahtjev, dok je u 2018. godini u trenutku podnošenja predmetnog zahtjeva imala prije toga podneseno šest zahtjeva za pristup informacijama, a razmatranjem tih zahtjeva utvrđeno je kako su određeni, jasni te obuhvaćaju jedan segment djelatnosti tijela javne vlasti i nisu raspršeni na ukupno poslovanje, nisu prekomjerni i neozbiljni te ne ugrožavaju ostvarivanje prava drugih građana i odnose se na raspolaganje javnim sredstvima tijela javne vlasti.

Sukladno svemu naprijed navedenom, a imajući na umu odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama na koje upućuje tuženik u obrazloženju pobijanog rješenja, pravilan je zaključak tuženika da je za rješavanje predmetnog zahtjeva zainteresirane osobe nužno provesti daljnji postupak, pa je predmet vratio na ponovni postupak te uputio tužitelja da u ponovnom postupku razmotri zahtjev zainteresirane osobe imajući pri tome na umu odredbe članka 15. i 16. Zakona o pravu na pristup informacijama, a prvenstveno imajući na umu da nije utvrđena namjera zloupotrebe prava, a niti je utvrđeno objektivno opterećivanje rada i funkcioniranja tijela javne vlasti te onemogućavanja tijela javne vlasti da obavlja svoju djelatnost.

Stoga ovaj Sud nije imao razloga ocijeniti nezakonitim osporeno rješenje tuženika, kojim je poništeno rješenje tužitelja i predmet vraćen tužitelju kao prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, pri čemu je tuženik prema ocjeni ovoga Suda dao valjano obrazloženje za svoju odluku sukladno odredbi članka 120. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.).

S obzirom da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja, te da ovaj Sud nije našao osnove za poništenje pobijanog rješenja kako je to zatražio tužitelj, trebalo je odlučiti kao u dispozitivu presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagreb, 30. siječnja 2019.

Predsjednik vijeća:
Boris Marković, v.r.