

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 Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Novosel, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja M. L. iz R. S., M., kojeg zastupaju opunomoćenici odvjetnici Odvjetničkog društva B. L. j.t.d., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., u predmetu radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 2. studenoga 2020.

p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/20-01/888, urbroj: 401-01/06-20-1 od 22. srpnja 2020.

II. Odbacuje se žalba tužitelja od 28. veljače 2020., kao nedopuštena.

III. Nalaže se tuženiku da tužitelju naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 6.250,00 kn u roku od 15 dana od dana primitka ove presude.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika naloženo je Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja da u roku od 8 dana od dana zaprimanja tog rješenja riješi zahtjev kojeg je tužitelj podnio 11. srpnja 2014., sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Protiv ovog rješenja tužitelj je pokrenuo upravni spor zbog pogrešne primjene zakona. Ističe da je tuženik primijenio Zakon o pravu na pristup informacijama, odnosno izmijenjenu odredbu članka 25. stavka 7. umjesto da primijeni odredbu tog Zakona koja je bila na snazi u trenutku pokretanja upravnog postupka. Navodi da je zahtjev podnio 11. srpnja 2014., a kako se Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja oglušio na podneseni zahtjev to je 24. travnja 2015., podnio tuženiku žalbu zbog neodlučivanja javnopravnog tijela o njegovom zahtjevu. Postupajući po ovoj žalbi tuženik je donio zaključak 18. rujna 2015., kojim je naložio javnopravnom tijelu da u roku od 15 dana od dana zaprimanja zaključka riješi zahtjev za pristup informacijama kojeg je tužitelj podnio 11. srpnja 2014. Navodi da je javnopravno tijelo 13. listopada 2015., tužitelju dostavilo dopis koji se ni sadržajno ni formalno ne može smatrati rješenjem zbog čega je tužitelj podneskom koji je opreza radi nazvao žalbom, tuženiku prvenstveno istaknuo da nije o njegovom zahtjevu odlučeno rješenjem, a također se pozvao na povredu prava na pristup informacijama zajamčeno zakonom, Ustavom i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda. Nakon toga je tuženik dopisom od 5. lipnja 2017., podnesak tužitelja dostavio javnopravnom tijelu na postupanje

kao zahtjev za dopunu i ispravak informacija. Budući da javnopravno tijelo nije ponovno postupilo po zahtjevu tužitelja, tužitelj je 28. veljače 2020., podnio žalbu zbog šutnje uprave. Tuženik je osporenim rješenjem potvrdio da je žalba tužitelja osnovana i ponovno je naložio javnopravnom tijelu da u roku od osam dana riješi zahtjev tužitelja iako je bio dužan tužitelju omogućiti pristup traženoj informaciji. Navodi da je više puta istaknuo i javnopravnom tijelu prvog stupnja i tuženiku da podatke traži kako bi potaknuo javnu raspravu o školama s ciljem povećanja kvalitete školskog sustava i škola a u periodu od šest godina nije uspio ishoditi traženi podatak niti dobiti valjano obrazloženje za nepostupanje po njegovom zahtjevu. Navodi da je istraživač i da mu je cilj bio objaviti članak sa statističkim podacima o školama i rezultatima državne mature i smatra da je objavljivanje traženih podataka bitno i zanimljivo javnosti. Smatra da je tuženik povrijedio odredbu članka 89. stavka 4. Ustava RH prema kojem zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Ponovno se poziva na odredbu članka 25. stavka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama prema kojoj kada utvrdi da je žalba osnovana Povjerenik će rješenjem korisniku omogućiti pristup informaciji. Kako u konkretnom slučaju nije bilo odlučeno o njegovom zahtjevu smatra da rješenje tuženika nema zakonsko uporište. Ukazuje na povredu odredbe članka 19. i 29. Ustava Republike Hrvatske kao i na povredu odredbe članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda i predlaže da Sud tužbeni zahtjev usvoji i poništi rješenje tuženika, odobri tužitelju pristup zatraženim informacijama odnosno naloži tuženiku da odluči o žalbi tužitelja primjenom mjerodavne odredbe članka 25. stavka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama te potražuje trošak upravnog spora u iznosu 3.125,00 kn zajedno sa zateznim kamatama koje teku od dana donošenja presude pa do isplate.

Tužba je sukladno odredbi članka 132. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), dostavljena tuženiku na odgovor.

Podneskom od 31. kolovoza 2020., tuženik se očitovao na navode tužbe te se pozvao na zaključak sjednice ovog Suda od 18. studenog 2019. Također je ukazao da nije u posjedu informacija prvostupanjskog tijela te da u žalbama zbog tzv. šutnje uprave odlučuje o procesnim pitanjima odnosno donosi odluku sukladno tome je li zahtjev riješen od strane prvostupanjskog tijela ili nije. Iako je riječ o zahtjevu tužitelja za pristup informacijama od 11. srpnja 2014., tuženik napominje da se radi o novoj žalbi zbog šutnje uprave zbog čega se pozvao na odredbu članka 25. stavka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama nakon što je navedena odredba izmijenjena pri čemu je uzeo u obzir upravo protek vremena od podnošenja zahtjeva činjenicu da nije u posjedu traženih informacija i činjenicu da ranije važeća odredba nije propisivala mogućnost odlučivanja o osnovanosti žalbe u slučaju šutnje uprave. Stoga je tuženik u takvim slučajevima pribjegavao nalaganju rješavanja zahtjeva u formi zaključka. Nadalje navodi da je iz spisa predmeta vidljivo kako je prvostupanjsko tijelo nakon primitka pobijanog rješenja tužitelju putem elektroničke pošte dostavilo obavijest u pogledu pojedinih točaka zahtjeva te je u pogledu točke 1. i 4. podnositelj zamoljen da precizira zahtjev zbog čega tuženik smatra da je tužba tužitelja zapravo bespredmetna. Također, ističe da tužitelj uvijek ima na raspolaganju zakonsko pravo podnošenja zahtjeva za dopunu ili ispravak informacije prvostupanjskom tijelu. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije kao i zahtjev za naknadu troškova upravnog spora.

Odgovor tuženika dostavljen je tužitelju na očitovanje sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima. Podneskom od 16. rujna 2020., tužitelj se detaljno očitovao o navodima tuženika te je u odnosu na dio obrazloženja kojim se tuženik poziva na protek vremena podnošenja zahtjeva ukazao na jasan znak nedopustive arbitrarnosti u postupanju i odredbu članka 40. Zakona o općem upravnom postupku te prijelazne odredbe Zakona o

izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama. U odnosu na navod tuženika da nije u posjedu traženih informacija ističe da od tuženika nikad nije ni tražio informacije već je od tuženika tražio zaštitu prava na pristup informacijama u skladu s ovlastima koje tuženik ima temeljem Ustava i zakona. S obzirom da je riječ o postupku koji traje šest godina smatra da je tuženik imao ovlaštenje i dužnost donijeti rješenje kojim tužitelju odobrava pristup informacijama što istodobno i ne znači dostavu traženih informacija kao što tuženik očito pogrešno tumači. Navod prema kojem je tužba bespredmetna također detaljno obrazlaže i ističe da njegovom zahtjevu od 11. srpnja 2014. i dalje nije udovoljeno zbog čega predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev te potražuje trošak sastava podneska.

Tužbeni zahtjev je osnovan iz slijedećih razloga.

Tuženik je osporenim rješenjem naložio javnopravnom tijelu prvog stupnja da odluči o zahtjevu tužitelja koji je podnesen dana 11. srpnja 2014. U obrazloženju rješenja tuženik se poziva na kronologiju postupanja koja je identična kronologiji koju navodi tužitelj u tužbi zbog čega se ona ponovno ne navodi. Tuženik se poziva na odredbu članka 20. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) kojom je propisano da će na temelju zahtjeva za pristup informaciji tijelo javne vlasti odlučiti najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Također se poziva na odredbu članka 23. istog Zakona te navodi da su tom odredbom propisani slučajevi u kojima tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu odnosno u kojem slučaju rješenjem odbija zahtjev te kada ga odbacuje. Nadalje se pozvao na odredbu članka 25. stavka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama međutim navodi odredbu kako ona glasi Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 85/15.).

Prema odredbi članka 25. stavka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama koji je mjerodavan u konkretnom slučaju, a to je zakon na koji se tuženik i poziva i koji je objavljen u Narodnim novinama, broj 25/13, kad utvrdi da je žalba osnovana Povjerenik će rješenjem korisniku omogućiti pristup informaciji.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 85/15.), stupio je na snagu 9. kolovoza 2015. i odredbom članka 32. propisuje da će se postupci započeti do stupanja na snagu tog Zakona nastaviti i dovršiti prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13).

Stoga je tuženik o žalbi tužitelja zbog nepostupanja javnopravnog tijela povodom njegovog zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama odlučio temeljem zakona koji nije mjerodavan u konkretnom slučaju. Pri tome razlozi na koje se tuženik poziva nisu razlozi koji bi mogli dovesti do drugačije primjene mjerodavnog propisa.

Naime, nije od utjecaja okolnost što Zakon o pravu na pristup informacijama prije donošenja navedenih izmjena i dopuna nije izričito propisivao mogućnost tuženiku donošenja rješenja zbog šutnje uprave, jer je tuženik ovu mogućnost imao i tada pozivom na odredbe Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) kao općem propisu koji regulira upravni postupak, a koji se primjenjuje u postupcima radi ostvarivanja prava na pristup informacijama. Također je neosnovano pozivanje tuženika na ranije donesen zaključak i nedostatak procesnih odredbi jer upravo iz razloga što opći propis i to Zakon o općem upravnom postupku uređuje način postupanja drugostupanjskog tijela u slučajevima „šutnje uprave“ ovaj Sud je u svojim ranijim presudama ocijenio da je tuženik o takvoj žalbi dužan odlučiti rješenjem a ne zaključkom.

Nadalje, neosnovano je pozivanje tuženika na zaključak o pravnom shvaćanju sa sjednice ovoga Suda od 18. studenog 2019., prema kojem rješenje Povjerenika za informiranje kojim nalaže prvostupanjskom tijelu da odluči o zahtjevu stranke za pristup informacijama nije rješenje koje se izvršava u smislu odredbe članka 133.-144. Zakona o

općem upravnom postupku već se kad obveznik rješavanja zahtjeva stranke ne postupi po rješenju Povjerenika za informiranje radi o propuštanju prvostupanjskog javnopravnog tijela da u određenom roku odluči o zahtjevu stranke (šutnja uprave) pa stranka temeljem članka 25. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15.) može izjaviti žalbu Povjereniku za informiranje i inicirati pokretanje prekršajnog postupka. Navedeni zaključak nije primjenjiv jer tužitelj nije od tuženika tražio izvršenje ranije donesenog rješenja već je tuženiku podnio žalbu iz razloga što javnopravno tijelo nije odlučilo o njegovom zahtjevu koji je podnesen još 2014. godine.

Kao što je naprijed navedeno postupanje tuženika osim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama uređeno je i Zakonom o općem upravnom postupku. Prema odredbi članka 119. ovog Zakona kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da razlozi za nedonošenje prvostupanjskog rješenja nisu opravdani samo će riješiti upravnu stvar ili naložiti prvostupanjskom tijelu da u roku od 15 dana donese traženo rješenje.

U konkretnom slučaju već je zaključkom tuženika od 18. rujna 2015. naloženo javnopravnom tijelu da riješi zahtjev tužitelja od 11. srpnja 2014.

Navedeni zaključak po svom sadržaju predstavlja rješenje kojim je tuženi odlučio o žalbi tužitelja zbog nepostupanja javnopravnog tijela u svezi s njegovim zahtjevom za pristup informacijama koji je podnio 11. srpnja 2014. Protiv ovog zaključka nije pokrenut upravni spor te je zaključak postao pravomoćan. Kako se žalba tužitelja upućena tuženiku odnosi na nepostupanje istog javnopravnog tijela u svezi sa istim zahtjevom od 11. srpnja 2014., o čemu je tuženik odlučio naprijed navedenim zaključkom iz rujna 2015., proizlazi da se žalba upućena tuženiku odnosi na upravnu stvar koja je pravomoćno riješena. Iz navedenih razloga nije bilo mjesta odlučivanju u svezi sa žalbom tužitelja od 28. veljače 2020., jer se radi o ponovnom odlučivanju u istoj upravnoj stvari.

Budući da je tužitelj uspio u ovom upravnom sporu, to mu je sukladno odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima valjalo priznati zatraženi trošak spora koji se odnosi na sastav tužbe i podneska od 14. rujna 2020., u skladu s Tarifnim brojem 23. točka 1. i Tar.brojem 42. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj: 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.).

Iz navedenih razloga, na temelju odredbe članka 58. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), odlučeno je kao pod točkom I. i II. izreke, dok se odluka pod točkom III. temelji na odredbi članka 79. stavka 4. istog Zakona.

U Zagrebu, 2. studenoga 2020.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.