



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

Poslovni broj: UsII-35/22-8

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja S. H. d.o.o., Z., kojeg zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva R., Z., Ž. i M. d.o.o., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 22. srpnja 2022.

p r e s u d i o j e

- I Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/20-01/1415, urbroj: 401-01/03-21-8 od 20. prosinca 2021.
- II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbija se žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, klasa: UP/I-008-01/20-01/2, urbroj: 511-01-11-20-2 od 6. studenog 2020., kojim je odbijen tužiteljev zahtjev za ponovnu uporabu informacija vezanih za podatke o pravnim osobama vlasnicima motornih vozila – s naznakom tipa/marke vozila te šasije vozila, kao i s naznakom registarskih oznaka tih vozila u komercijalnu svrhu.

2. Tužitelj je protiv osporenog rješenja ustao s tužbom zbog pogrešne primjene materijalnog prava, te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U tužbenim razlozima, u bitnom, navodi da je zahtjev u skladu s proaktivnom politikom Europske unije koja je donošenjem Direktive 2003/98 EZ, ali i Direktive 19/1024 s učinkom od 17. srpnja 2021., posebno naglasila potrebu ojačati kvalitetu postupanja pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. S obzirom na to da informacije javne uprave posjeduju znatni gospodarski potencijal, cilj i svrha navedenih Direktiva jest da uredi pitanja korištenja informacija javne uprave na način da se osigura stvaranje proizvoda temeljenih na informacijama javne uprave, olakša prekogranično korištenje informacija i omogući nadmetanje na europskom tržištu. Iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je tuženik odbio

žalbu tužitelja pozivajući se na članak 30. stavak 1. točku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13. i 85/15.-dalje u tekstu: ZPPI), a u vezi članka 15. stavka 2. točke 7. istog Zakona, uz prihvaćanje stajališta prvostupanjskog tijela prema kojem tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom. Ograničenje ponovne uporabe informacija opravdava se primjenom odredbe članka 296. stavka 1. i 6. Zakona o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine", broj: 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19. i 42/20.-dalje u tekstu: ZSPC), što je potpuno nezakonito i neosnovano te u cijelosti suprotno svim načelima, samo svrhom i razlogom postojanja ZPPI-a te relevantnih Direktiva EU koje uređuju ovo područje. Naime, činjenica da je ZSCP-om propisano da evidenciju o podacima o vozilima vodi upravo Ministarstvo unutarnjih poslova, kao i da se tim podacima mogu koristiti pravosudna i upravna tijela, Ministarstvo i stručne organizacije, ne znači da drugi korisnici, sukladno ZPPI-u, nemaju pravo na ponovnu uporabu tih istih podataka. Mišljenja je da informacije koje je tužitelj tražio ne podliježu ograničenjima propisanim u članku 30. ZPPI-a, odnosno, njihovom ponovnom uporabom, korištenjem i otkrivanjem ne bi bio povrijeđen ničiji poslovni ili gospodarski interes niti nanesena bilo kakva šteta budući su to informacije primarno tehničke, a potom i striktno poslovne prirode. Upravo suprotno, a što je i svrha ZPPI-a, njihovom ponovnom uporabom stvara se dodana vrijednost, omogućuje poduzetnicima da se od javnog sektora, dakle, prvenstveno države zatraže podaci o kojima se vodi neka službena evidencija te takve podatke iskoriste kod razvoja raznih komercijalnih i drugih aktivnosti. U tom kontekstu ističe se da te iste podatke, odnosno takvu vrstu podataka, javna tijela drugih država članica svojim korisnicima ne uskraćuju. Zaključno s tim u vezi, tužitelj smatra da prvostupanjsko tijelo, a potom i tuženik, materijalno pravo primjenjuju pogrešno, selektivno te protuzakonito ne vodeći računa o obvezama tumačenja prava u skladu s direktivama EU na koje je tužitelj skrenuo pozornost nadležnih tijela već u samom zahtjevu, pri čemu upire i na članak 27. stavak 3. ZPPI-a. Smatra nejasnim da li je njegov zahtjev odbijen jer se radi o podacima iz članka 15. stavka 2. ZPPI-a ili zbog razloga navedenih u članku 27. stavku 2. ZPPI-a. Dodaje, da se pogrešna primjena materijalnog prava očituje i u činjenici što u konkretnom slučaju nije proveden test razmjernosti i javnog interesa, na kakvo postupanje prvostupanjsko tijelo obvezuje članak 16. stavak 1. ZPPI-a, obzirom da se u konkretnom slučaju radi o podacima iz članka 15. stavka 2. točke 7. istog Zakona. Opisana pogrešna primjena materijalnog prava izravna je posljedica pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, a to iz razloga jer je tuženik propustio utvrditi pravu prirodu informacija koje tužitelj traži. U svom zahtjevu tužitelj je, naime, tražio podatke o pravnim osobama vlasnicima motornih vozila s naznakom tipa/marke, šasija tih vozila te registarskih oznaka istih, a koji podaci po svojoj prirodi ne podliježu niti mogu podlijegati ograničenjima propisanim u ZPPI-u niti se radi o klasificiranim podacima ili podacima za koje bi postojala obveza čuvanja tajnosti. Stoga tužitelj osporava i ne prihvaća da bi informacijski/računalni sustav bilo kojeg tijela države članice Europske unije onemogućavao osnovnu funkciju filtriranja, zbog čega ne prihvaća ni paušalni stav da nije moguće odvojiti podatke fizičkih od pravnih osoba bez nerazmjernog utroška vremena i sredstava te, u vezi potonjeg, predlaže vještačenje po vještaku informatičke struke. Iznoseći opširno i druge razloge, tužitelj je mišljenja da su stavovi te obrazloženja odluka prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela arbitrarni i kao takvi predstavljaju isključivo liniju manjeg otpora u rješavanju

zahtjeva, i to sve unatoč činjenici da je jedno od osnovnih načela proklamiranih u ZPPI-u načelo međusobnog poštovanja i suradnje. Slijedom svega iznesenog, po provedbi postupka u kojem traži zakazivanje usmene rasprave, tužitelj predlaže ovom Sudu da poništi osporeno rješenje tuženika i prvostupanjsko rješenje Ministarstva unutarnjih poslova, naloži da se tužitelju omogući dostava zatraženih informacija te da mu tuženik naknadi trošak ovog upravnog spora, podredno, poništi rješenje tuženika i prvostupanjskog tijela i predmet vrati na ponovni postupak, uz nalog tuženiku da tužitelju naknadi trošak ovog upravnog spora u iskazanom iznosu.

3. Tuženik, u odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim te u potpunosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u tom rješenju. Dodatno, u bitnom, citira članak 5. stavak 1. točku 6. ZPPI-a, kojom je dana definicija ponovne uporabe informacije, te smatra neosnovanim navod tužitelja da je tuženik, kao i prvostupanjsko tijelo, trebao provesti test razmjernosti i javnog interesa, s obzirom na to da se u postupcima ostvarenja ponovne uporabe informacija prije donošenja odluke takav test ne provodi. Naime, u članku 30. ZPPI-a propisana su ograničenja ponovne uporabe, a tijelo javne vlasti utvrđuje primjenjuje li se u konkretnom slučaju koja od zakonskih ograničenja, bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Ističe da je predmet drugostupanjskog postupka zahtjev za ponovnu uporabu informacija iz evidencije o vozilima koje vodi prvostupanjsko tijelo sukladno ZSCP-u te da je, temeljem odredbe članka 296. toga Zakona, propisano koja tijela mogu koristiti podatke iz evidencije koju vodi prvostupanjsko tijelo. Tuženik ističe da je primijenio odredbu članka 27. stavka 2. ZPPI-a, jer ne postoji obveza prvostupanjskog tijela da prilagođava evidenciju o vozilima, odnosno da izdvaja dijelove informacije iz evidencije o vozilima u svrhu ponovne uporabe, što bi predstavljalo nerazmjernan utrošak vremena i sredstva za prvostupanjsko tijelo. Naime, u drugostupanjskom je postupku utvrđeno da bi se udovoljilo zahtjevu za ponovnu uporabu informacija, prvostupanjsko tijelo trebalo bi u evidenciji koja se sastoji od 420.000 slogova razdvojiti podatke o vozilima pravnih osoba (koje je tužitelj tražio) od podataka o vozilima fizičkih osoba te unutar traženih informacija o vozilima pravnih osoba zaštititi osobne podatke. Nadalje, iz spisa predmeta proizlazi kako tijelo javne vlasti ima mogućnost dostave određenih statističkih podataka strankama uz obvezu naplate sukladno važećem rješenju o usklađivanju cijena posebnih troškova nastalih radom Ministarstva unutarnjih poslova, međutim, kako su zahtjevom za ponovnu uporabu informacija zatraženi podaci o nazivu pravnih osoba vlasnika motornih vozila, brojeva šasija i registarskih oznaka tih vozila, to se ne radi o statističkim podacima na koje bi se isto primjenjivalo. Nastavno se tuženik detaljno osvrće na navode tužitelja o naplati troškova ponovne uporabe, uz primjenu članka 32. ZPPI-a, te upire na niz odluka ovoga Suda kojima je potvrđeno stajalište vezano za primjenu članka 27. stavka 2. ZPPI-a, a prema kojem Povjerenik za informiranje nema ovlast naložiti tijelu javne vlasti da vrši prilagođavanje baze podataka koje zahtjeva nerazmjernan utrošak vremena i sredstva. U odnosu na prijedlog tužitelja za provođenje vještačenja po vještaku informatičke struke radi utvrđivanja da li bi se zahtijevao nerazmjerni utrošak vremena ili sredstva tijela javne vlasti za dobivanje traženih informacija, tuženik se protivi navedenom prijedlogu jer smatra da su činjenice bitne za zakonito i pravilno rješavanje ove stvari utvrđene uvidom u način vođenja traženih podataka. Slijedom svega iznesenog, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti, kao i zahtjev za nadoknadom troškova postupka.

4. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21.-dalje u tekstu: ZUS), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, koji se na isti očitovao podneskom od 9. ožujka 2022., ostajući u cijelosti kod tužbe i tužbenog zahtjeva.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe, ovaj Sud nalazi da time što je odbio žalbu, tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja.

7. Naime, u konkretnom slučaju predmet tužiteljevog zahtjeva odnosi se na ponovnu uporabu informacija, a što, prema definiciji iz članka 5. točke 6. ZPPI-a, znači uporabu informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Razmjena informacija između tijela javne vlasti radi obavljanja poslova iz njihova djelokruga ne predstavlja ponovnu uporabu.

8. Odredbom pak članka 30. stavka 1. točke 1. ZPPI-a, na kojoj se temelje prvostupanjsko i osporeno rješenje, propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev za ponovnu uporabu informacija ako se zahtjev odnosi na informacije iz članka 15. stavaka 1., 2., 3. i 4. ovoga Zakona.

9. Prema pak članku 15. stavku 2. točki 7. ZPPI-a, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom.

10. Takav zakon u konkretnom slučaju je ZSPC, kojim je u članku 296. stavku 6. propisano da se podacima o vozačima vozila i vozilima mogu koristiti pravosudna tijela, upravna tijela koja vode prekršajni postupak te ministarstvo nadležno za unutarnje poslove, dok se podacima o vozilima mogu koristiti stručne organizacije iz članka 273. ovoga Zakona i stanice za tehnički pregled vozila ovlaštene za poslove registracije vozila.

11. Razmatrajući sadržaj tužiteljevog zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, kao i podatke sveza spisa pribavljene u postupku povodom tog zahtjeva, a imajući u vidu naprijed citirane zakonske odredbe, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnom primjenom mjerodavnih odredaba ZPPI-a, osnovano ocijenio zakonitim prvostupanjsko rješenje, jer se ovdje radi o zahtjevu za ponovnu uporabu informacija u odnosu na informaciju iz članka 15. stavka 2. ZPPI-a, a koji zahtjev je stoga, temeljem izričite odredbe članka 30. stavka 1. ZPPI-a, tijelo javne vlasti ovlašteno odbiti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa propisanog člankom 16. stavkom 1. ZPPI-a.

12. Pritom je tuženik dao jasne i dostatne razloge kojima se rukovodio kada je zaključio da nisu ostvareni zakonom propisani uvjeti da se udovolji tužiteljevom zahtjevu za ponovnu uporabu informacija, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud, jer su utemeljeni na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava primijenjenog u postupku.

13. Ovo neovisno o tome što se tuženik, nakon što je osnovano ocijenio zakonitom odluku prvostupanjskog tijela utemeljenu na odredbi članka 30. stavka 1. točke 1. ZPPI-a, u osporenom rješenju dodatno osvrnuo i na članak 27. stavak 2 ZPPI-a, jer po toj osnovi tužiteljev zahtjev nije odbijen, radi čega ovaj Sud nije našao potrebnim posebno razmatrati tužbene navode s tim u vezi.

14. Kako je, dakle, osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo pravno relevantne razloge, obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 47/09. i 110/21.), to ovaj Sud nije našao osnove rješenje tuženika ocijeniti nezakonitim. Ovo tim više što tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je to rješenje utemeljeno, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari.

15. Iz navedenih razloga, Sud nije ocijenio potrebnim održati raspravu u predmetnom upravnom sporu. Naime, Sud je tijekom ovog spora tužitelju dostavio odgovor na tužbu koji je dao tuženik, čime mu je omogućio očitovanje na navode iz istog, nakon čega je, razmatrajući sve podneske zaprimljene od stranaka tijekom predmetnog upravnog spora, zaključio kako u ovoj stvari činjenice nisu sporne te da tužitelj u stvari svojim tužbenim navodima osporava samo primjenu prava, zbog čega je, u smislu ovlaštenja iz članka 36. točke 4. ZUS-a, predmetni spor riješio bez rasprave.

16. U odnosu na prijedlog tužitelja za izvođenjem dokaza vještačenjem po vještaku informatičke struke, valja istaknuti da, osim što su sve pravno odlučne činjenice za donošenje zakonite odluke u ovoj stvari pravilno i u potpunosti utvrđene, u konkretnom slučaju predmetna stvar riješena je primjenom odredbe članka 30. stavka 1. točke 1. ZPPI-a, a ne članka 27. stavka 2. ZPPI-a, slijedom čega, već samo po toj osnovi, Sud nalazi neosnovanim navedeni tužiteljev prijedlog.

17. Na kraju, ovaj Sud ne nalazi osnovanim ni zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog upravnog spora, jer, sukladno odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a, stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora pa, kako je tužitelj u konkretnom slučaju izgubio predmetni upravni spor jer je njegov tužbeni zahtjev odbijen, to je valjalo odbiti i njegov zahtjev za naknadu troškova spora.

18. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. ZUS-a, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 22. srpnja 2022.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić