



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

Poslovni broj: UsII-241/23-6

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 Sanje Štefan, predsjednice vijeća, Ante Galića i Lidije Rostaš, članova vijeća te više sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Grada Z., Z., kojeg zastupa S. F. R., po punomoći gradonačelnika, protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe T. R., urednika informativnog programa Z... T., Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 28. veljače 2024.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-008-07/23-01/689, urbroj: 401-01/11-23-2 od 23. listopada 2023.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika poništeno je rješenje Grada Z., klasa: 008-02/23-002/176, urbroj: 251-02-02/014-23-14 od 1. rujna 2023. (točka 1. izreke). U točki 2. izreke tog rješenja se omogućava T. R. pravo na pristup preslici "Revizijskog izvješća naplate prihoda koje u ime i za račun Grada Z. naplaćuje G. s.-k. g. d.o.o." klasa: 042-01/22-001/3, urbroj: 251-03-01/02-22-14 od 20. rujna 2022. U točki 3. izreke rješenja se nalaže Gradu Z. da u roku od 8 dana od pravomoćnosti tog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke tog rješenja.

2. Protiv pobijanog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj u bitnom ponavlja razloge zbog kojih je zahtjev zainteresiranog T. R. za pristup navedenim informacijama odbijen rješenjem od 20. rujna 2022. Tužitelj u tužbi dodaje da je tijekom prvostupanjskog postupka proveo test razmjernosti javnog interesa te je zaključio da bi javno objavljivanje traženih informacija moglo ugroziti proces donošenja općeg akta o naplati prihoda, kao i proces reorganizacije poslova naplate. Stoga je utvrdio da u predmetnom slučaju prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese iz članka 15. stavka 4. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Također u tužbi dodaje i da je prihvaćeno očitovanje Gradskog ureda za unutarnju reviziju i kontrolu da je pristup zatraženoj informaciji potrebno ograničiti zbog postojanja osnovane sumnje da bi javna objava informacije, s obzirom na podatke koje sadrži, mogla onemogućiti učinkovito i neovisno vođenje postupka javne nabave za uspostavu

tehničke podrške u cjelokupnom procesu, sukladno odredbi članka 15. stavak 3. točka 1. navedenog Zakona. Dalje u tužbi tužitelj ističe i da je od izdavanja traženog revizijskog izvješća proteklo više od četrnaest mjeseci (izvješće je izdano 20. rujna 2022.), a da su se u međuvremenu podaci iz izvješća promijenili upravo zbog provođenja aktivnosti za provedbu preporuka iz predmetnog izvješća. Stoga tužitelj navodi da je za cjelovitu i konačnu informaciju o naplati prihoda potrebno pričekati istek roka za provedbu preporuka te provesti provjeru njihove provedbe, a tek nakon toga se može utvrditi konačna informacija o sustavu unutarnjih kontrola u procesu naplate prihoda.

3. Zaključno, tužitelj u tužbi navodi da bi odobravanjem pristupa traženim informacijama moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije i ugroziti proces donošenja akta o naplati prihoda iz nadležnosti Grada Z. iz naprijed navedenih razloga, odnosno ugroziti slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova u postupku donošenja internih akata o unutarnjem redu gradskih upravnih tijela uključenih o proces naplate prihoda, jer je donošenje tih akata dio preporuka za unapređenje sustava naplate prihoda. Stoga tužitelj ističe da je tuženik pogrešno utvrdio činjenično stanje i na temelju tako utvrđenih činjenica pogrešno primijenio materijalno pravo, zbog čega predlaže da ovaj Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi tuženikovo rješenje od 23. listopada 2023.

4. U odgovoru na tužbu tuženik se u bitnom očituje na tužbene prigovore pojedinačno, pri čemu ostaje kod razloga već navedenih u obrazloženju pobijanog rješenja. Tuženik je u odgovoru na tužbu dao osvrt na navode tužitelja da u predmetnom slučaju u odnosu na traženu informaciju postoje dva zakonska ograničenja propisana u članku 15. stavku 3. točki 1. i stavku 4. točki 2. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13., 85/15. i 69/22. – dalje: ZPPI), zaključujući da potreba zaštite navedenih zaštićenih interesa prevladava nad javnim interesom. Nadalje tuženik ističe razloge zbog kojih smatra da je tužitelj pogrešno primijenio navedena zakonska ograničenja, odnosno obrazlaže razloge zbog kojih smatra da su tužbeni navodi neosnovani u cijelosti. Tuženik također upire i na već iznesena stajališta u upravno sudskoj praksi vezano uz isto pitanje, a prema kojima su izvješća koja se tiču revizije poslovanja informacije od javnog interesa. Predlaže da se tužba tužitelja odbije.

5. Zainteresirana osoba T. R. nije dostavio odgovor na tužbu.

6. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne te stranke u tužbi, a niti u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. stavka 4. ZUS-a.

9. Iz podataka spisa, kao i obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da je tužitelj odbio zahtjev zainteresiranog T. R. za ostvarivanje prava na pristup revizijskog izvješća naplate prihoda koje u ime i za račun Grada Z. naplaćuje trgovačko društvo G. s.-k. g. d.o.o. Pri tome se tužitelj pozvao na članak 15. stavak 3. točku 1. ZPPI-a, zaključujući da postoji osnovana sumnja da bi objavljivanje informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne. Također se tužitelj poziva i na

članak 15. stavak 4. točku 2. ZPPI-a, utvrđujući da je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili među više tijela javne vlasti. Stoga tužitelj zaključuje da bi objavljivanje tražene informacije moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacija, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.

10. Iz obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da tuženik smatra kako prvostupanjsko rješenje ne sadrži valjano obrazloženje, odnosno razloge za primjenu zakonskih ograničenja, već se u bitnom temelji na odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru ("Narodne novine", 78/15. i 102/19.).

11. Iz podataka spisa, kao i obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da je tužitelj proveo test razmjernosti javnog interesa o čemu je sastavio Službenu bilješku, klasa: 008-02/23-002/176, urbroj: 251-02-02/014-23-13 od 1. rujna 2023. Na temelju provedenog testa tužitelj je donio rješenje od 1. rujna 2023. kojim je odbio zahtjev na temelju članka 23. stavka 5. točke 2., a u vezi članka 15. stavka 3. točke 1. i stavka 4. točke 2. ZPPI-a. Dakle, iz sadržaja prvostupanjskog rješenja proizlazi da je tužitelj utvrdio da u odnosu na zatraženu informaciju postoje dva ograničenja propisana u članku 15. ZPPI-a, konkretno u stavku 1. točki 1. i stavku 4. točki 2. te zakonske odredbe.

12. Odredba članka 16. stavka 1. ZPPI-a propisuje da je tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 4. točke 1. i 2. dužno, prije donošenja odluke provesti test razmjernosti javnog interesa. Daljnjim stavkom 2. članka 16. ZPPI-a propisano je da je kod provođenja testa razmjernosti javnog interesa tijelo javne vlasti dužno utvrditi može li se pristup informaciji ograničiti radi zaštite zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2., 3. i 4., tj. da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju interes bio ozbiljno povrijeđen te prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom (stavak 2.).

13. Odredba članka 15. stavak 3. točka 2. ZPPI-a propisuje da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti. Daljnji stavak 4. točka 2. te zakonske odredbe, propisuje da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.

14. Tuženik u obrazloženju pobijanog rješenja navodi da tužitelj nije pravilno proveo test razmjernosti javnog interesa, jer nije utvrdio koja bi šteta mogla nastati po šticiene interese, a posljedično tome niti u kojoj mjeri šteta po zaštićene interese preteže nad javnim interesom. Tuženik dodaje i da se tužitelj u prvostupanjskom rješenju samo poziva na očitovanje nadležnog Gradskog ureda za unutarnju reviziju i kontrolu, zaključujući na temelju toga da postoje navedena ograničenja iz članka 15. ZPPI-a. Stoga je tuženik, ocjenjujući da je tužitelj pogrešno primijenio odredbe članka 15. stavka 3. točke 1. i stavka 4. točke 2. ZPPI-a, žalbu zainteresiranog ocijenio osnovanom, poništio prvostupanjsko rješenje i naložio tužitelju da zainteresiranom, kao podnositelju zahtjeva, odobri pristup traženim informacijama.

15. Tuženik je tijekom žalbenog postupka prethodno donošenju pobijenog rješenja ocijenio može li se u konkretnom slučaju odobriti pristup zatraženoj informaciji, odnosno može li se pristup informaciji ograničiti radi zaštite nekog drugog zaštićenog interesa iz članka 15. ZPPI-a, tj. bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u konkretnom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen, i da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes.

16. Utvrdivši da se u konkretnom slučaju radi o nalazu unutarnje revizije, osim mjerodavnih odredbi ZPPI-a, valjalo je uzeti u obzir i odredbe Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, a posebno odredbe članka 5. i 6. koje propisuju svrhu sustava unutarnjih kontrola, a ujedno definiraju i koje sve poslovne procese sustav unutarnjih kontrola obuhvaća. Daljnji članak 22. stavak 3. tog Zakona propisuje da unutarnja revizija daje stručno mišljenje i preporuke za poboljšanje sustava unutarnjih kontrola u revidiranom području.

17. Stoga, a kako je prema navedenim odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola, svrha sustava unutarnje kontrole poboljšanje upravljanja radi postizanja općih ciljeva kao što su obavljanje poslova na pravilan, etičan i ekonomičan način te usklađenost s propisima, pravilima i programima, ovaj Sud prihvaća stajalište tuženika, da revizorsko izvješće daje pregled svih bitnih procesa u radu tijela javne vlasti, od poštivanja propisa do trošenja javnih sredstava na transparentan način. Stoga, a kako se revizijsko izvješće odnosi na trgovačko društvo G. s.-k. g. d.o.o., koje je također tijelo javne vlasti, tuženik pravilno zaključuje da u predmetnom slučaju postoji javni interes za transparentno djelovanje i trošenje proračunskih sredstava, a javnost ima pravo na pristup informacijama vezanima za rad gradskih trgovačkih društava, jer se time jača povjerenje građana u rad tijela javne vlasti. Također se dodaje i da bi onemogućavanje pristupa takvim informacijama moglo kod javnosti izazvati sumnju u nezakonit rad tijela, osobito rad za privatne interese, loše upravljanje, pogodovanje te nekompetentnost.

18. Također je pravilno tuženik zaključio da se u odnosu na traženu informaciju ne može primijeniti niti jedno od zakonskih ograničenja iz članka 15. ZPPI-a. Prije svega je tuženik zaključio da tužitelj nije utvrdio da bi objava informacije utjecala na pojedinačni postupak, a niti da bi pristupom traženoj informaciji (revizijsko izvješće od 20. rujna 2022.) moglo ugroziti donošenje propisa ili drugih akata, odnosno da bi se time eventualno utjecalo na slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova. Ovo posebno stoga jer je utvrđeno da se radi o dokumentu koji je u trenutku podnošenja zahtjeva već bio završen i izrađen, na temelju Godišnjeg plana unutarnje revizije za 2022.

19. Tuženik je u obrazloženju pobijanog rješenja naveo i da se u revizorskom izvješću, u dijelu koji sadrži nalaze i preporuke, a odnosi se na prisilnu naplatu, iznose samo općeniti i statistički podaci, a ne podaci o pojedinačnim postupcima prisilne naplate. Tuženik dodaje i da predmetna informacija sadržava i podatke o imenima i prezimenima osoba koje su izvršile kontrolu i sastavile revizijsko izvješće, a i imena i prezimena osoba sa kojima su tijekom revizije obavljani razgovori, a sve te osobe su zaposlenici Grada Z. te se njihov rad financira iz javnih sredstava, zbog čega nema razloga za ograničenje pristupa traženoj informaciji.

20. Slijedom iznesenog, ovaj Sud je tuženikovo rješenje ocijenio pravilnim i zakonitim, jer je doneseno uz pravilnu primjenu mjerodavnih propisa, a u obrazloženju rješenja je tuženik naveo valjane, dostatne i relevantne razloge na kojima je utemeljio odluku.

21. Stoga je ovaj Sud, ocijenivši da tužitelj tužbenim navodima nije s uspjehom osporio pravilnost i zakonitost osporenog rješenja, pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučio kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 28. veljače 2024.

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan, v.r.