

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

Poslovni broj: UsII-125/2013-7

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća, te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Mr.sc. P. M. R. iz Z., protiv rješenja Povjerenika za informacije, Zagreb, klasa: UP/II-008-04/13-01/272, urbroj: 401-01/06-13-05 od 22. studenog 2013., radi prava na pristup informacijama, u nejavnoj sjednici vijeća održanoj 6. ožujka 2014.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informacije, klasa: UP/II-008-04/13-01/272, urbroj: 401-01/06-13-05 od 22. studenog 2013.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem obustavljen je postupak povodom žalbe tužitelja zbog nepostupanja tijela javne vlasti po zahtjevu tužitelja za pristup informacijama u zakonskom roku.

Tužitelj tužbom pobija osporeno rješenje u bitnom navodeći da se isto ne može ispitati jer izrekom rješenja nije precizirano povodom koje žalbe se postupak obustavlja. Smatra da je izreka rješenja nerazumljiva te da nije određena, a sama žalba da nije označena niti nadnevkom podnošenja (8. kolovoza 2013.) ni opisom pravnih stvari u kojoj je tužitelj bio podnio zahtjev za pristup informacijama a kojeg je istaknuo u naslovu te žalbe (zbog nedobivanja odgovora od tijela javne vlasti na zahtjev od 24. lipnja 2013. o javnoj raspravi o nacrtu ZID Zakona o odgoju i obrazovanju). Ističe da tuženik kao pravnu osnovu za odbačaj navodi članak 46. stavak 5. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.), mišljenje da nema navoda o odlučnim činjenicama te da tuženik ničim nije obrazložio niti naveo koje su pravne pretpostavke za vođenje postupka prestale postojati, a da iz tuženikova obrazloženja nesporno proizlazi da su one postojale u trenutku izjavljivanja žalbe. Tužitelj citira odredbu članka 119. stavak 1. Zakona, napominjući da se u obrazloženju pojedinačne odluke od 22. studenog 2013., nigdje ne navodi je li u tom smislu drugostupanjsko tijelo utvrdilo kako prvostupanjsko tijelo nije odlučilo o zahtjevu za pristup informacijama od 24. lipnja 2013. iz opravdanih razloga ili je utvrdilo da razlozi za

nedonošenje prvostupanjskog rješenja nisu opravdani. Tužitelj se pritom poziva na ustaljenu upravnosudsku praksu prema kojoj je drugostupanjsko tijelo dužno samo provesti postupak i riješiti upravnu stvar ako prvostupanjsko tijelo nije opravdalo nedonošenje rješenja niti mu dostavio spis predmeta. Iz samog obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je tuženik 13. kolovoza 2013., od Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta tražilo obavijest o razlozima zbog kojih o zahtjevu za pristup informacijama nije odlučeno u propisanom roku, ali da nema niti slova o tome je li i čime navedeno ministarstvo opravdalo, odnosno je li dostavio spis predmeta, smatra da stoga tuženik nije utvrdio činjenično stanje slijedom kojeg ne bi bio dužan provesti postupak i odlučiti o podnesenom zahtjevu za pristup informacijama, pri čemu se poziva na presudu Us-4959/81. Tužitelj ističe da je navedeno Ministarstvo povodom njegova zahtjeva od 24. lipnja 2013., za pristup informacijama bilo dužno prema zakonu odlučiti u roku od 15 dana tj. do 7. srpnja 2013., a to je učinilo nakon 127 dana, nakon žalbe i više požurnica kako tužitelja tako i tuženika dostavivši tužitelju 29. listopada 2013. svoje rješenje od 21. listopada 2013. kojim je zahtjev odbio, protiv kojeg rješenja je tužitelj uložio žalbu u čijem zaglavlju da je izrijekom uputio da se ona vezuje na spise tuženika klasa: UP/II-008/04-13-01/272 i kojom da je izrijekom nadopunio žalbu od 8. kolovoza 2013. Ističe da tuženo tijelo rješenjem od 22. studenog 2013. uopće nije uzelo u obzir nadopunu žalbe od 5. studenog 2013. odnosno njeno proširenje na akt od 21. listopada 2013., čime da je počinio bitnu povredu postupka, jer je tužitelj predložio spajanje. Smatra da je tuženo tijelo propustilo postupiti sukladno odredbi članka 44. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, te suprotno toj odredbi da nije donesen zaključak o spajanju predmeta povodom žalbe od 8. kolovoza 2013. i žalbe od 5. studenog 2013. Smatra da je obustava postupka u kojem nije konačno odlučeno o zahtjevu za pristup informacijama protivan načelu učinkovitosti i ekonomičnosti, te da je obustava postupka u kojem pristup informacijama nije omogućen suprotna i upravnosudskoj praksi, te da nema nikakva razloga da se žalbeni postupci zbog šutnje uprave obustavljaju, nego da sve upućuje da se oni mogu nastaviti proširenjem žalbe na novodoneseni akt ako ga javnopravno tijelo donese i dostavi prije donošenja odluke o takvoj žalbi, navodeći višestruke prednosti takvog postupanja. Smatra da tuženo tijelo obrazlažući obustavu postupka zasniva svoje rješenje na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju, jer zahtjev tužitelja od 24. lipnja 2013. do danas nije ni konačno ni pravomoćno riješen pa je time tuženik pogrešno utvrdio činjenično stanje da je o tužiteljevom zahtjevu odlučeno. Donošenje prvostupanjskog rješenja samo je materijalna, ali ne i relevantna pravna činjenica jer ne tvori samostalnu pravnu cjelinu ili prethodno pitanje niti može biti prepreka za odlučivanje u formalno drugom predmetu, ne konstituira prigovor presuđene stvari. Tužitelj u tužbi navodi da ne traži održavanje usmene rasprave u ovoj upravnoj stvari, slijedom čega Sud može postupiti sukladno odredbi članka 36. točka 4. Zakona o upravnim sporovima. Tužitelj je Sudu naknadno dostavio podnesak od 5. veljače 2014. predlažući ispraviti pravnu praksu kakva je iskazana osporenim rješenjem od 22. studenog 2013.

Tužitelj predlaže usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti osporeno rješenje.

Povjerenik za informiranje je dostavio po pozivu Suda odgovor na tužbu u kojem u bitnom ističe da je dana 22. studenog 2013. doneseno rješenje kojim se obustavlja postupak povodom žalbe tužitelja zbog neodlučivanja o zahtjevu od strane Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta u predmetu ostvarivanja prava na pristup informacijama, protiv kojeg rješenja je tužitelj podnio tužbu. Smatra da navodi iz tužbe nisu osnovani, napominjući da je Agencija za zaštitu osobnih podataka dana 27. kolovoza 2013. zaprimila žalbu tužitelja zbog neodlučivanja o zahtjevu od strane Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta u predmetu ostvarivanja prava na pristup informacijama kojim je zatražio slijedeće

informacije: 1. tko je koordinator javne rasprave o nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi? 2. Tko je sastavio nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi? 3. Tko je odlučio da javna rasprava o nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi traje samo tjedan dana? 4. Hoće li Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta ipak produljiti javnu raspravu o toj promjeni Zakona? 5. Ako ne, zbog čega se javna rasprava neće produljiti? Ističe da nije osnovan navod tužitelja da nije jasno o kojem se predmetu radi jer je u obrazloženju navedeno kada je podnio zahtjev i što je zahtjevom zatraženo. Netočno je da tužiteljev zahtjev nije meritorno riješen. Naime, tužiteljeva žalba se odnosi na tzv. šutnju uprave navedenog Ministarstva kao prvostupanjskog tijela, a Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) propisuje obvezu tijela javne vlasti da rješavaju zahtjeve za pristup informacijama u zakonskim rokovima. U slučaju da tijelo javne vlasti ne riješi zahtjev za pristup informacijama, nastaje tzv. šutnja uprave u kojem slučaju svaki korisnik prava na informaciju može izjaviti žalbu neovisno o državnom tijelu za zaštitu prava na pristup informacijama. Zahtjevi za pristup informacijama rješavaju se na način da je tijelo javne vlasti u obvezi pružiti informacije ukoliko ne postoje zakonski razlozi za ograničenje informacije, a ukoliko postoje zakonska ograničenja iz članka 15. navedenog Zakona, tijelo javne vlasti ima obvezu donijeti rješenje kojim će zahtjev odbiti. Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 23. Zakona propisuje slučajeve kada tijelo javne vlasti donosi rješenje, kada donosi rješenje o odbacivanju zahtjeva, a također i kada donosi rješenje o odbijanju zahtjeva.

Tijelo javne vlasti rješenjem odbacuje zahtjev ako ne posjeduje informaciju te nema saznanja gdje se informacija nalazi, a isto tijelo rješenjem odbija zahtjev ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavak 1. ovog Zakona, ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavak 2. i 3., a u vezi s člankom 16. stavak 1. istog Zakona, ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz članka 24. ovog Zakona, ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavak 1. točka 3. ovog Zakona. Navedeno Ministarstvo je rješenjem klasa: UP/I-008-01/13-01/00014, urbroj: 533-01-13-0002 od 21. listopada 2013. godine odbio zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama korisnika iz razloga što je tužitelj zatražio informaciju koja ne udovoljava kriterijima definicije informacije iz članka 5. stavak 1. točka 3. Zakona o pravu pristup informacijama. Iz navedenog rješenja prvostupanjskog tijela razvidno je da je zahtjev riješen sukladno odredbama citiranog Zakona, slijedom čega su prestale postojati pravne pretpostavke za vođenje postupka zbog tzv. šutnje uprave jer je šutnja uprave prestala rješavanjem zahtjeva. Pravo na pristup informacijama znači pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti. Potrebno je napomenuti da kada tužitelj postavlja upite i traži obrazloženja time ne traži informaciju u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Člankom 77. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, broj 150/11. i 12/13.) propisano je da se odnosi tijela državne uprave i građana temelje na međusobnoj suradnji i pomirenju te poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Tijela državne uprave dužna su davati građanima i pravnim osobama podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave, a u slučaju kada korisnici postavljaju određena pitanja takvi upiti spadaju u područje sustava državne uprave i obvezuju središnja tijela državne uprave, da daju odgovarajuća objašnjenja, te ne spadaju u područje Zakona o pravu na pristup informacijama, te kao potvrdu navedenog tumačenja citira se presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovnog broj: UsII-103/2013-5 od 9. siječnja 2014. godine. Smatra da je potrebno ukazati da u Zakonu o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) od postupanja drugostupanjskog

tijela po žalbi zbog tzv. šutnje uprave postoje određene pravne praznine, a to se osobito očituje kod situacije kada prvostupanjsko tijelo nakon zaprimanja zahtjeva za očitovanje o razlozima nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama riješi zahtjev za pristup informaciji. Pri tom se tuženik poziva na odredbu članka 119. stavak 3. citiranog Zakona koji propisuje kako je potrebno postupati u opisanoj situaciji, slijedom čega nije potrebna praksa Upravnog suda Republike Hrvatske iz presude Us-4959/81 koja se odnosila na primjenu odredbe članka 246. tada važećeg Zakona o općem upravnom postupku. Nakon što je prvostupanjsko tijelo riješilo zahtjev za pristup informacijama i donijelo rješenje drugostupanjsko tijelo u predmetu po žalbi zbog tzv. šutnje uprave ne može još jednom provesti postupak i donijeti još jedno rješenje i ponovno odlučiti u istoj pravnoj stvari. Prilikom rješavanja žalbi zbog tzv. šutnje uprave, zbog postojanja određenih pravnih praznina potrebno je uzeti u obzir upravno-sudsku praksu ako postoji za opisane situacije, također je potrebno uzeti u obzir i mišljenja i radove znanstvenika koji se bave upravnim pravom. Tuženik se poziva na odredbu članka 46. stavak 5. Zakona o općem upravnom postupku predlažući odbiti tužitelja s tužbenim zahtjevom te potvrditi rješenje povjerenika za informiranje.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) tužitelju je dostavljen odgovor na tužbu tuženika od 12. veljače 2014. godine.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Kako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi niti u odgovoru na tužbu ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je spor riješio bez rasprave temeljem odredbe članka 36. točka 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) te utvrdio da tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

Iz spisa predmeta dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je tužitelj dana 24. lipnja 2013. godine zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta određene informacije.

Budući da o tužiteljevu zahtjevu nije riješeno u zakonom propisanom roku, to je tužitelj dana 8. kolovoza 2013. godine podnio žalbu Agenciji za zaštitu osobnih podataka zbog nepostupanja tijela javne vlasti povodom navedenog zahtjeva tužitelja za pristup informacijama u zakonom propisanom roku.

Dopisom od 13. kolovoza 2013. godine klasa: UP/II-008-04/13-01/272, urbroj: 567-06/06-13-02, Agencija za zaštitu osobnih podataka zatražila je od nadležnog Ministarstva, sukladno odredbi članka 119. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) koji se primjenjuje u konkretnom slučaju, obavijesti o razlozima zbog kojih zahtjev tužitelja nije riješen u zakonom propisanom roku.

Postupajući po navedenom traženju tuženika Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta dostavilo je tuženiku dana 26. kolovoza 2013. godine dopis klasa: 008-01/13-01/00026, urbroj: 533-01-13-0007 od 20. kolovoza 2013. godine kojim se ističe da je objavom obrasca sažetka obrazloženja u provedenom postupku savjetovanja o nacrtu prijedloga izmjena i dopuna Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, konačnim prijedlogom Zakona na mrežnim stranicama Ministarstva žalitelj ostvario svoje pravo na pristup informaciji i kao sudionik javne rasprave. Dana 29. lipnja 2013. godine Povjerenica za informiranje zaprimila je rješenje Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta klasa: UP/I-008/01/13-01/00014, urbroj: 533-01/13-0002 od 21. listopada 2013. godine kojim je odbijen zahtjev tužitelja s obrazloženjem da zahtjev tužitelja ne predstavlja informaciju u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama sukladno članku 5. stavak 1. točka 3. navedenog Zakona. Protiv navedenog rješenja tužitelj je, prema navodima iz tužbe podnio žalbu.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno i u postupku utvrđeno Sud ocjenjuje da je u konkretnom slučaju pravilno postupila Povjerenica za informiranje kada je pozivom na odredbu članka 46. stavak 5. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) osporenim rješenjem obustavila postupak povodom žalbe tužitelja u konkretnom predmetu, pri čemu prigovori tužitelja izneseni u tužbi nisu od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja.

Pri tomu treba reći i to da je prigovore iz tužbe a glede meritornog rješavanja tužiteljeva zahtjeva, tužitelj mogao iznositi u žalbi protiv navedenog naprijed rješenja.

Nadalje, iako osnovano tužitelj u svojoj tužbi ističe da izreka osporenog rješenja nije potpuna, treba reći da je iz obrazloženja navedenog rješenja razvidno da se žalba odnosi zbog nepružanja odgovara na zahtjev tužitelja ostvarivanje prava na pristup informacijama od 24. lipnja 2013. godine.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) riješiti kao u izreci.

U Zagrebu 6. ožujka 2014.

Zapisničarka
Franciska Dominković, v.r.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.