

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

Poslovni broj: UsII-33/17-9

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 Ljiljane Karlovičan-Đurović, predsjednice vijeća, Lidije Rostaš-Beroš i Sanje Štefan članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Z., protiv Povjerenika za informiranje, Zagreb, Jurišićeva 19, uz sudjelovanje zainteresirane osobe M. Ž., odvjetnika iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 11. svibnja 2017.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/14-01/495, urbroj: 401-01/04-17-04 od 18. siječnja 2017. i odbijanje zahtjeva odvjetnika M. Ž. za pravom na presliku dokumentacije: tablice zaprimljenih predmeta pravnih osoba iz Srbije za povrat nekretnina na teritoriju RH od 2004. godine i informacija Sukcesija - dostavljeni sporazumi – s potpisom pravnih osoba iz Republike Hrvatske koje postavljaju pravozaštitne zahtjeve glede nekretnina na teritoriju Republike Srbije.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem je točkom 1. izreke poništeno rješenje Ministarstva pravosuđa klasa: UP/I-008-02/14-01/16, urbroj: 514-01-14-01 od 13. listopada 2014. Točkom 2. navedenog rješenja odobreno je odvjetniku M. Ž. pravo na presliku sljedeće dokumentacije: - tablice zaprimljenih zahtjeva pravnih osoba iz Srbije za povrat nekretnina na teritoriju Republike Hrvatske od 2004. godine i informacija Sukcesija – dostavljeni sporazumi – s potpisom pravnih osoba iz Republike Hrvatske koje postavljaju pravozaštitne zahtjeve glede nekretnina na teritoriju Republike Srbije, a točkom 3. izreke rješenja naloženo je Ministarstvu pravosuđa da postupi sukladno točki 2. rješenja u roku od 8 dana od dana primitka tog rješenja.

Tužitelj je u zakonskom roku dana 27. veljače 2017. podnio tužbu radi poništenja navedenog rješenja.

Rješenjem ovoga Suda poslovni broj: UsII-33/17-2 od 7. ožujka 2017. pozvan je da u roku od 8 dana od dostave prijepisa rješenja otkloni nedostatke tužbe, na način da precizira tužbeni zahtjev, dostavi prijepis tako uređene tužbe sa priložima za tuženika i zainteresiranu osobu te da u istom roku dostavi sudu izvornik ili prijepis osporavane pojedinačne odluke.

Tužitelj je postupio po rješenju ovoga Suda te 17. ožujka 2017. otklonio nedostatke tužbe.

Tužitelj u tužbi navodi da iz obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da je tuženik pobijano rješenje donio zato što nije prihvatio stajalište tužitelja prema kojem se objavom popisa pravnih osoba iz Republike Hrvatske i Republike Srbije koje su postavile zahtjev za ostvarivanjem prava vlasništva na nekretninama mogu ugroziti pregovori između dviju država. Tužitelj drži da navedeno obrazloženje i razlozi za donošenje rješenja nadilaze tuženikove ovlasti. Ističe da tuženik Povjerenik za informiranje, odnosno neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama koji u postupku rješavanja po žalbi, treba ispitati pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno provesti test razmjernosti i javnog interesa. Prema mišljenju tužitelja obrazloženje iz osporenog rješenja nije prihvatljivo jer je Povjerenik uzeo ovlasti koji mu ne pripadaju i daje si za pravo tumačiti međunarodne ugovore i propise Republike Hrvatske kao i utvrđivati ispunjava li Republika Hrvatska, ali i Republika Srbija, svoje obveze te zaključivati na razini izvjesnosti o odgovornosti navedenih država za štetu zbog neispunjenja svojih obveza.

Pri tom tuženik zanemaruje dvije činjenice stajalište Republike Hrvatske sudske prakse o neprimjeni ugovora o pitanjima sukcesije i pravo na donošenje odluke na temelju slobodne ocjene. Navodi da su u Republici Hrvatskoj vođeni određeni postupci u kojima su tužitelji nastojali upravo pozivom na Ugovor o pitanjima sukcesije i njegov Aneks G) utvrditi ništavim pravom vlasništava upisanog vlasnika i ishoditi to pravo na svoje ime. Vrhovni sud Republike Hrvatske odbio je tužitelja s tužbenim zahtjevom i tako zauzeo stajalište da se pravo iz Ugovora o pitanjima sukcesije ne priznaje neposredno na temelju njega. Navedeno znači da bi osobama koje potražuju nekretnine tek trebalo biti priznato pravo vlasništva, a da bi tek nakon toga nadležno tijelo trebalo odlučiti o tom vraća li mu se nekretnina ili mu se priznaje pravo na naknadu. Dakle, tuženik potpuno pogrešno temelji pobijanu odluku na već stečenim pravima na koja prema mišljenju tuženika pregovori ne bi smjeli utjecati. Tužitelj je suglasan s tvrdnjom o postojanju javnog interesa kad je riječ o javnim sredstvima međutim, nikako ne prihvaća tvrdnju da bi Republika Hrvatska postupala suprotno obvezama preuzetim Ugovorom o pitanjima sukcesije pa da bi zbog toga bila u opasnosti ili da bi trebala štititi javna sredstva od nepotrebnih zahtjeva za naknadom. Ističe da je u rješenju, koje je tuženik poništio, objasnio svoje stajalište o tome da u konkretnom slučaju prevladava zaštita na ograničenje pristupa traženim informacijama, a odluku o tome donio je pozivom na članak 23. stavak 5. točka 2. i stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Navodi da je tuženik razloge za svoju odluku očito donio po svojoj slobodnoj ocjeni s obzirom na to da tuženik nije i ne može biti kompetentan za tumačenje članka 2. stavka 1. podstavka (a) Aneksa G) Ugovora o pitanjima sukcesije kao i za tumačenje članka 6. Uredbe o zabrani raspolaganja i preuzimanja sredstava određenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske ("Narodne novine" 39/92.). Imajući u vidu navedeno tužitelj smatra da je tuženik postupio suprotno članku 5. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" 47/09. – dalje: ZUP) jer zakonom nije ovlašten rješavati po slobodnoj ocjeni. Stoga predlaže da Sud uvaži tužbeni zahtjev, poništi rješenje tuženika i odbije zahtjev zainteresirane osobe odvjetnika M. Ž. za pravo na presliku navedene dokumentacije.

U odgovoru tuženik kao prvo ističe da je tužitelj osporeno rješenje zaprimio dana 26. siječnja 2017. što je vidljivo iz povratnice koja prileži spisu, a iz primjerka tužbe koju je tuženik zaprimio proizlazi da je ista zaprimljena na sudu dana 20. ožujka 2017. iz kojeg razloga se predlaže prethodno utvrditi pravodobnost tužbe tužitelja. Ističe da je rješenje koje se osporava doneseno pozivom na odredbe članka 15. stavka 2. točke 5. i članka 15. stavka 3. točke 1. u vezi sa člankom 16. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" 25/13.).

S obzirom da odredba članka 15. stavka 3. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisuje da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama ako postoje osnovne sumnje da bi njezino objavljeno onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne nije jasno koji bi se to pravno uređeni postupak i na koji način bi se vođenje istog moglo narušiti objavom informacije koje

su predmet ovog postupka. Isto tako prema mišljenju tuženika nije jasno pozivanje tužitelja na odredbu članka 15. stavka 2. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama. Tužitelj niti u svom rješenju, a niti u tužbi ne daje nikakve razloge o tome da su informacije koje su predmet postupka u postupku izrade niti daje razloge zbog kojih bi objavljivanje navodno nedovršenog popisa pravnih osoba koje su podnijele zahtjev sukladno Aneksu G) Ugovora o pitanjima sukcesije moglo utjecati na pregovore dvije države.

U odnosu na presudu Vrhovnog suda broj: Rev-224/07 od 10. listopada 2007. godine ističe da se navedena presuda odnosi na pitanje ništivosti, odnosno poboynosti ugovora te nije jasno kako bi se ista mogla primijeniti u konkretnom slučaju. Što se tiče presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Rev-900/07 od 5. ožujka 2008. godine i Rev-306/08 od 17. studenog 2008. iz navedenih presuda u bitnom proizlazi da bi sukladno Aneksu G) ugovora o pitanjima sukcesije prvo trebalo biti priznato pravo vlasništva, a nakon toga trebalo bi odlučiti vraća li se nekretnina ili se priznaje pravo na naknadu. Tuženik ukazuje na odredbu članka 2. stavak 1. podstavka (a) Aneksa G) Ugovora o pitanjima sukcesije kojom je propisano da će se priznati pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu koja se nalazi u nekoj državi slijednici na koju su građani ili druge pravne osobe polagale pravo na dan 31. prosinca 1990., dakle formulacija priznati će se, ne bi trebalo ostavljati nikakvu dvojbu o tome kakvu je obvezu Republika Hrvatska preuzela navedenim Ugovorom. Stajalište Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne obvezuje tuženika u ovom postupku budući se u navedenim presudama rada o tužbi radi iseljenja, odnosno utvrđenja ništivosti uknjižbe prava vlasništva.

Sukladno članku 115. stavku 1. ZUP-a drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe, a pri tome nije vezan žalbenim razlozima. Suprotno navodima tužitelja odredbe Ugovora te Uredbe o zabrani raspolaganja i preuzimanju sredstava određenih pravnih osoba na teritoriju Republike Hrvatske su jasne i precizne i ne ostavljaju nikakvu dvojbu oko njihovih značenja. Činjenica što je tuženik ispitujući pravilnost provedenog testa razmjernosti javnog interesa u smislu članka 25. stavka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama zaključio da prevladava javni interes za dobivanjem predmetnih informacija koje je jasno obrazložen na stranicama 4 i 5 osporenog rješenja. U odnosu na navode tužitelja da je tuženik u konkretnom slučaju rješavao po slobodnoj ocjeni tuženik ističe da je sukladno članku 115. Zakona o općem upravnom postupku, kao drugostupanjsko tijelo, ispitivao zakonitost prvostupanjskog rješenja, odnosno pravilnost provedenog testa razmjernosti javnog interesa dakle rješavao je u granicama svojih ovlasti sukladno članku 25. stavak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama. Činjenica što tužitelj ne prihvaća interpretaciju relevantnih odredbi od strane tuženika ne znači da je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni, pa je nejasno pozivanje tužitelja na odredbu članka 5. stavka 2. ZUP-a. Tuženik predlaže da se tužbeni zahtjev odbije i potvrdi pobijano rješenje.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu predlaže da se tužbeni zahtjev odbije poziva se na Zbornik radova sa znanstvenog skupa „Pravo na pristup informacijama“ N. 30. i 31. svibnja 2008. Predlaže da se tuženi zahtjev odbije kao neosnovan.

Kako tuženik nije uz odgovor na tužbu dostavio sve spise predmeta koji se odnose na ovaj spor (spisu predmeta ne prileži zahtjev zainteresirane osobe, rješenje Ministarstva pravosuđa od 13. listopada 2014., te žalba protiv navedenog rješenja) ovaj Sud je rješenjem broj: UsII-33/17-8 od 3. svibnja 2017. pozvao tuženika da u roku od 8 dana od dostave rješenja sudu u skladu s člankom 32. stavkom 4. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12. i 152/14. – dalje u tekstu: ZUS) dostavi sve spise koji se odnose na predmet spora, uz upozorenje da ako tuženik ne dostavi sve spise ili izjavi da ih ne može dostaviti sud može riješiti spor i bez spisa.

Kako tuženik nije dostavio sudu sve spise predmeta ovaj Sud je riješio spor na temelju dostavljenog spisa.

Odgovor tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su u smislu članka 6. ZUS-a tužitelju na očitovanje.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Kao prvo vezano za navode tuženika da tužitelj nije podnio tužbu u zakonskom roku valja istaći da je tužitelj podnio tužbu dana 27. veljače 2017., dakle u zakonskom roku, međutim tužitelj je rješenjem ovoga Suda pozvan da otkloni nedostatke tužbe. Rješenje ovoga Suda doneseno je dana 7. ožujka 2017. dostavljeno je tužitelju dana 9. ožujka 2017., te je tužitelj u ostavljenom roku otkloni nedostatke tužbe, pa je tužba kojom su otklonjeni nedostaci ranije tužbe dostavljena sudu 20. ožujka 2017., a predana pošti 17. ožujka 2017. Dakle, tužitelj je podnio tužbu u zakonskom roku, a ispravljenu tužbu dana 17. ožujka 2017. Navedena ispravljena tužba dostavljena na odgovor tuženiku i zainteresiranoj osobi. Stoga ovaj Sud otklanja prigovor tuženika da tužba nije podnesena u roku.

Ocjenjajući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe i razmotrivši pritom sva činjenična i pravna pitanja sud nalazi da je pravilno postupio tuženik kada je uvažio žalbu zainteresirane osobe izjavljenu protiv rješenja Ministarstva pravosuđa od 13. listopada 2014., kojim je odbijen zahtjev zainteresirane osobe M. Ž. za ostvarenjem prava na pristup informacijama. Naime, kako proizlazi iz osporenog rješenja zainteresirana osoba je zahtjevom od 25. rujna 2014. godine zatražila od Ministarstva pravosuđa niz informacija. Predmet ovog postupka su informacije koliko je pravnih osoba sa sjedištem u Republici Srbiji obratilo Ministarstvu pravosuđa ili drugim tijelima sa zahtjevima za ostvarenje prava glede nekretnina u Republici Hrvatskoj, a temeljem Aneksa G) Ugovora o pitanjima sukcesije. Molbom točnog broja o kojim pravnim osobama je riječ i na koje se nekretnine njihovi zahtjevi odnose te informaciju koje pravne osobe iz Republike Hrvatske ispostavljaju pravozaštitne zahtjeve glede nekretnina na teritoriju Republike Hrvatske.

Iz obrazloženja osporenog rješenja nadalje proizlazi da je Ministarstvo pravosuđa prvostupanjskim rješenjem od 13. listopada 2014. godine odbilo zahtjev zainteresirane osobe za ostvarenje prava na pristup informacijama iz razloga što je predmetna informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njezino objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije bi moglo narušiti proces donošenja odluke, te da isti razlog preteže u odnosu na javni interes.

Iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da tuženik nije prihvatio stav prvostupanjskog tijela da se objavom popisa pravnih osoba iz Republike Hrvatske, odnosno Republike Srbije koji su postavile zahtjev za ostvarenjem prava vlasništva na nekretninama koji nisu cjeloviti mogu ugroziti pregovori između dviju država. Iz obrazloženja nadalje proizlazi da je točno da je sukladno članku 4. Aneksa G) Ugovora o pitanjima sukcesije države ugovornice mogu sklapati dvostrane ugovore radi osiguranja učinkovite primjene načela iz navedenog Aneksa međutim navedeno ne bi smjelo utjecati na već stečena prava pravnih osoba jer bi u protivnom države potpisnice posebnim ugovorima mogle izbjeći svoje obveze iz Aneksa G) Ugovora o pitanjima sukcesije. Iz obrazloženja nadalje proizlazi da prema mišljenju tuženika objava navedenih popisa ne može ugroziti pregovore između dviju država, upravo suprotno, objava navedenih popisa bi samo povećala transparentnost postupanja dviju država u postupku vraćanja prava vlasništva pravnim osobama. Slijedom toga tuženik smatra da je prvostupanjsko tijelo pogrešno provelo test razmjernosti javnog interesa te je pravilnom primjenom članka 16. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama trebalo prema mišljenju tuženika zainteresiranoj osobi omogućiti pristup zatraženim informacijama.

Prema odredbi članka 16. stavka 1. tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. ovog Zakona dužno je prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Prema ocjeni ovoga Suda tuženik je ispitujući pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa u smislu članka 25. stavka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama zaključio da

prevladava javni interes za dobivanjem predmetnih informacija.

Tuženik je navedeno razložno objasnio u obrazloženju osporenog rješenja koje ovaj Sud u cijelosti prihvaća.

Naime, postupanjem sukladno obvezama preuzetim Ugovorom o pitanjima sukcesije Republika Hrvatska ne ispunjava isključivo svoje obveze već ih na navedeni način štiti i javna sredstva od nepotrebnih zahtjeva za naknadom. Ovaj Sud prihvaća obrazloženje iz osporenog rješenja te ističe da svrha testa razmjernosti i javnog interesa nije u tome da se pronađu razlozi da se ograniči pristup informacijama, već da se stvarno izvrši usporedba između razloga za uskraćivanje i onemogućavanje pristupa informaciji, što je u konkretnom slučaju očito izostalo osim paušalne konstatacije da postoji iskazani javni interes. Pravilno je povjerenik ocijenio da u konkretnom slučaju prevladava javni interes za dobivanjem navedenih informacija u odnosu na ničim dokazani navod prvostupanjskog tijela da bi navodno necjelovita informacija mogla ugroziti proces pregovora. Isto tako ne stoji navod prvostupanjskog tijela o navodnoj šteti za Republiku Hrvatsku, jer prema Aneksu G) navedenog Ugovora Republika Hrvatska mora vratiti nekretnine u vlasništvo ili platiti naknadu za iste pa bi štetu mogle trpjeti jedino pravne osobe koje su podnijele zahtjev u slučaju da Republika Hrvatska ne ispunjava svoje obveze. Što se tiče popisa pravnih osoba iz Hrvatske koji su podnijele zahtjev za vraćanjem nekretnina na području Republike Srbije i prema ocjeni ovoga Suda ne postoji opasnost da bi se iznošenjem tog podatka mogli ugroziti pregovori između Republike Hrvatske i Republike Srbije. Naime, u konkretnom slučaju interes javnosti je vidljiv i iz činjenice da javnost ima pravo biti upoznata s činjenicom da li Republika Srbija ispunjava svoje obveze preuzete ugovorom o pitanjima sukcesije prema pravnim osobama iz Republike Hrvatske, odnosno da li postupa na isti način kao i Republika Hrvatska u odnosu na pravne osobe iz Republike Srbije.

Slijedom izloženog trebalo je tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan u smislu odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a.

U Zagrebu 11. svibnja 2017.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.