

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

Poslovni broj: UsII-78/2014-6

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 mr. sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Jasminke Jenjić i Lidije Rostaš-Beroš, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Vlade Republike Hrvatske, Z., protiv rješenja tuženog Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, klasa:UP/II-008-07/14-01/63, urbroj: 401-01/05-14-04 od 17. srpnja 2014. godine, radi prava na pristup informacijama, sjednica vijeća održana dana 16. listopada 2014. godine,

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje klasa: UP/II-008-07/14-01/63, urbroj: 401-01/05-14-04 od 17. srpnja 2014. godine.

Obrazloženje

Tuženo je tijelo osporenim rješenjem poništilo rješenje Vlade Republike Hrvatske klasa:UP/I-008-01/14-08/02, urbroj: 50301-01/28-14-1 od 10. siječnja 2014. godine (točka 1. izreke), te je odobrilo P. M. R. pristup mišljenju Ureda za zakonodavstvo o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu klasa:011-02/13-01/432, urbroj: 505-01-6/6-13-02 od 4. prosinca 2014. godine (točka 2. izreke) naloženo je Vladi Republike Hrvatske da roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja (točka 3. izreke).

Tužitelj u tužbi navodi da su u žalbenom postupku povrijeđene odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, odredbe kojima su uređena pravila postupka, a da je činjenično stanje nepravilno i nepotpuno utvrđeno.

Navodi da je tužitelj odbio zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informaciji na temelju članka 23. stavka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama jer je pravo na pristup informacijama ograničeno na osnovi rezultata testa razmjernosti i javnog interesa koji je na temelju članka 16. stavka 1. i 2. provela Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom.

Tužitelj smatra da je tužena Povjerenica ispitujući pravilnu provedbu testa razmjernosti i javnog interesa prekoračila zakonske ovlasti povjerenika. Nadalje smatra da Povjerenica ničim ne obrazlaže navod da u konkretnom slučaju prevladava interes javnosti, niti koji je to interes javnosti koji prevladava.

U konkretnom slučaju, temeljem provedenog testa razmjernosti i javnog interesa Vlada Republike Hrvatske je zauzela stav da se pristup informaciji ograniči radi zaštite interesa iz članka 15. stavka 2. i 3. ZPPI-a s time da je test razmjernosti javnog interesa proveden u povodu podnositeljevog zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informaciji dostavom preslike mišljenja Ureda za zakonodavstvo o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. Iz toga proizlazi da se postupalo u predmetnom pojedinačnom slučaju a ne općenito i unaprijed za sve buduće slučajeve. U provedenom testu razmjernosti i javnog interesa zaključeno je da bi omogućavanje javnosti da ostvari izravan uvid u interni proces osuglašavanja stavova nadležnih tijela prije samog usvajanja Nacrta prijedloga Zakona o životnom partnerstvu od strane Vlade Republike Hrvatske moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka i nanijeti štetu radu Vlade Republike Hrvatske.

Navodi da je zakonodavac predvidio mogućnost ograničenja pristupa informaciji pa se stoga ne može govoriti da je stav Vlade protivan cilju zakona kada se on temelji na zakonito provedenom postupku ograničenja i na razlozima koje je tužitelj ovlašten sam procjenjivati i utvrđivati primjenjujući odredbe važećih propisa.

Tako je, prema tužitelju, i u slučaju kad se radi o informaciji u postupku izrade unutar tijela javne vlasti čije bi objavljivanje moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluke odnosno onemogućiti učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje postupka. Kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom rukovodila se razlozima da je za proces donošenja odluka Vlade Republike Hrvatske u izradi Nacrta prijedloga Zakona o životnom partnerstvu od neprocjenjive važnosti osigurati tijelima državne uprave, uredima Vlade i stručnim službama Vlade da se mogu neovisno, nepristrano i prije svega kritički očitovati o radnom Nacrtu akta koji im je dostavljen na mišljenje te da bi omogućavanje javnosti da ostvari uvid u mišljenje Ureda za zakonodavstvo u povodu predmetnog zahtjeva moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluke Vlade.

Da bi se shvatila važnost zaštite procesa donošenja vladinih odluka i zašto se ozbiljno razmatra mogućnost da li bi objava/pristup tražene informacije mogla narušiti proces donošenja odluka tužitelj ukazuje na normativno uređenje te procedure pozivajući se na odredbe Zakona o Vladi i Poslovnika Vlade te iscrpno objašnjava način rada i odlučivanja, nadležnosti i uloge Vlade i njezinih radnih tijela.

Kao drugo smatra pogrešnim zaključak Povjerenice da je odbijanjem predmetnog zahtjeva Vlada Republike Hrvatske ne samo ograničila pristup informaciji na konkretno mišljenje nego da proizlazi da je pristup ograničen općenito i unaprijed za sva mišljenja te da informacija koja je uskraćena žalitelju zapravo nikada ne bi bila dostupna javnosti.

U vezi ovog navoda tužitelj ističe da se test razmjernosti i javnog interesa provodi u svakom pojedinačnom predmetu i opetovano za istovrsne zahtjeve za ostvarivanje prava na pristup informacijama pa je tako činila i u drugim predmetima žalitelja P. M. R.. S druge strane Vlada Republike Hrvatske donosi akte, utvrđuje prijedloge akata provodi usvojene politike i obveza je stručnih službi Vlade i radnih tijela da između ostalog usklađuju prijedloge akata s Vladinom politikom i ranijom praksom u normativnom, nomotehničkom pa i stilskom sadržaju. Stoga se i u svakom testu razmjernosti i javnog interesa uzimaju u obzir zaključci i zauzetih stajališta u provedenim testovima.

Tako je i u ovom provedenom testu ocijenjeno da bi omogućavanje javnosti da ostvaruje izravan uvid u interni proces donošenja odluka Vlade moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka i nanijeti štetu radu Vlade Republike Hrvatske te da je taj interes potrebno štiti i u konkretnom slučaju na koji se zahtjev žalitelja odnosi. Također zauzet je stav da u konkretnom slučaju prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji u odnosu na javni interes odnosno interes podnositelja zahtjeva. Ovo imajući u vidu činjenicu da je donošenje kvalitetnog propisa kojim se uređuje određeno upravno područje odnosno u ovom slučaju Zakon o

životnom partnerstvu osoba istoga spola, u interesu svih građana u Republici Hrvatskoj a naročito u interesu izravnih adresata tog propisa, legitimni opći cilj za zaštitom podataka u fazi izrade cjelovitog akta (internih mišljenja središnjih tijela državne uprave u postupku usuglašavanja stavova o navedenom propisu, odnosno u ovom slučaju mišljenja Ureda za zakonodavstvo) nedvojbeno prevladava nad pojedinačnim interesom za ostvarivanje prava na pristup informacijama koje su u tim mišljenjima sadržane. Istovremeno tužitelj naglašava kako ne objavljivanjem odnosno ograničenjem prava na pristup mišljenju koje žalitelj traži, javnost nije bila uskraćena za informaciju o sadržaju Nacrta prijedloga Zakona o životnom partnerstvu za koji je između ostalog provedeno i savjetovanje sa zainteresiranom javnošću te su sve zainteresirane osobe pa i struka mogle dati svoje prijedloge i komentare. Navedeno svakako pridonosi transparentnosti i unapređenju javne rasprave i ide u prilog tome da Vlada Republike Hrvatske podržava javnu raspravu i kroz mogućnost savjetovanja sa zainteresiranom javnošću nastoji unaprijediti javnu raspravu. Smatra da ne stoji tvrdnja Povjerenice da bi dostupnost stručnih mišljenja, a tu se s obzirom na konkretan upravni spor misli na mišljenje koje je Ured za zakonodavstvo dao u internom procesu donošenja Vladine odluke, unaprijedilo javnu raspravu, niti stav koji Povjerenica u nastavku iznosi sukladno kojem u postupku javne rasprave treba omogućiti i kritičko razmatranje predmetno mišljenje. Zaključno tužitelj navodi da bi se omogućavanjem pristupa traženoj informaciji, odnosno dostavom preslike mišljenja danog na Nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu omogućilo korištenje dokumenta za stvaranje vanjskog pritiska od strane pojedinaca odnosno interesnih grupa na Ministarstvo uprave kao stručnog nositelja izrade navedenog zakonskog prijedloga, odnosno na Vladu Republike Hrvatske kao predlagatelja zakona, čime bi se onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano postupanje tijela u postupku donošenja zakona.

U iscrpnoj tužbi tužitelj se poziva i na odredbe Zakona o arhivskom gradivu i arhivima te smatra da je Vlada Republike Hrvatske utvrdila da je prvostupanjski postupak pravilno proveden da je o zahtjevu stranke odlučila sukladno zakonskim propisima te da je osporeno rješenje Vlade Republike Hrvatske pravilno i na zakonu osnovano. Stoga Vlada Republike Hrvatske predlaže ovom Sudu da izvrši uvid u sve informacije koje su predmet postupka, ispita istaknute nepravilnosti u pobijanom rješenju te donese presudu kojom će uvažiti tužbu i poništiti rješenje tuženika klasa: UP/II-008-07/14-01/63, urbroj: 401-01/05-14-04 od 17. srpnja 2014. godine.

Tuženik se u odgovoru na tužbu osvrće na tužiteljev tužbeni navod u kojem predmetno mišljenje Ureda za zakonodavstvo nastoji prikazati arhivskim gradivom koje bi u pravilu trebalo javnosti biti dostupno 30 godina nakon nastanka sukladno odredbama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima. Navedene odredbe primjenjuju se na zapise ili dokumente izdvojene u državni arhiv, stoga se na dostupnost predmetnog mišljenja Ureda za zakonodavstvo ne primjenjuju odredbe Zakona o arhivskom gradivu i arhivima nego odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Takvim tužiteljevim tumačenjem odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama se uopće ne bi primjenjivale budući da bi se svaki završeni dokument tijela javne vlasti koji je stavljen ad acta u internu arhivu tijela, smatrao arhivskim gradivom nedostupnim javnosti.

Nadalje tuženik ističe da je P. M. R. od tužitelja zahtijevao informaciju odnosno tražio mišljenje Ureda za zakonodavstvo o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. To mišljenje predstavlja informaciju u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-a odnosno predstavlja službeni dokument tijela javne vlasti koji se nalazi u posjedu tužitelja. Također, to je mišljenje konačno i potpuno te predstavlja završenu informaciju koja je urudžbirana i potpisana pa ne predstavlja neslužbenu bilješku ili drugi zapis koji bi se mogao smatrati internim aktom tužitelja. Također, Nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu u trenutku podnošenja prijedloga predstavljao je završenu informaciju koja je bila dostupna javnosti s obzirom da je žaliteljev zahtjev za mišljenjem Ureda za zakonodavstvo o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu pristigao nakon Vladinog prihvaćanja Nacrta prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. Tužitelj se u provedenom

testu razmjernosti javnog interesa nije osvrnuo na sadržaj predmetnog mišljenja. Naime, iako je test razmjernosti i javnog interesa proveden povodom zahtjeva za mišljenjem Ureda za zakonodavstvo o Nacrtu prijedloga zakona o životnom partnerstvu, tužitelj nije razmatrao sadržaj konkretnog mišljenja i način na koji bi njegovo davanje utjecalo na zakonodavni proces već je predmetno mišljenje automatizmom ograničio od pristupa kao dio internog procesa donošenja akata čije bi davanje moglo naštetiti rečenom procesu. Nastavno tuženik smatra da kao drugostupanjsko tijelo ima pravo sadržajno razmotriti provedeni test razmjernosti i javnog interesa prvostupanjskog tijela a ne samo formalno, pogotovo jer nisu propisane nikakve formalne procedure provedbe spomenutog testa; te kako je sadržajno razmatranje rečenog testa prvostupanjskog tijela uvertira u test razmjernosti i javnog interesa koji provodi povjerenica za informiranje.

Razmatrajući mišljenje Ureda za zakonodavstvo o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu u drugostupanjskom postupku je utvrđeno kako njegovo omogućavanje korisniku nije moglo ni na koji način utjecati na proces donošenja akata. Slijedom navedenog Povjerenica za informiranje ostaje kod citiranog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju istog i razloga navedenih u odgovoru na tužbu te predlaže Sudu da tužbu odbije i potvrdi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba P. M. R. nije dostavio odgovor na tužbu.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Ocjenujući zakonitost osporenog rješenja Sud nalazi da je Povjerenica za informiranje pravilno postupila kada je osporenim rješenjem poništila uvodno citirano prvostupanjsko rješenje Vlade Republike Hrvatske i time nije povrijedila zakon tužitelju na štetu.

Naime, kako to proizlazi iz spisa predmeta dostavljenog sudu uz odgovor na tužbu, rješenjem tužitelja od 10. siječnja 2014. godine odbijen je zahtjev P. M. R. iz Z. za ostvarivanje prava na pristup informacijama dostavom preslike mišljenja Ureda za zakonodavstvo o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu koje mišljenje je Vlada Republike Hrvatske uputila Ministarstvu uprave.

I po ocjeni Suda time što je tuženik poništio prvostupanjsko rješenje od 10. siječnja 2014. godine i zainteresiranoj osobi odobrio pristup informaciji navedenoj u izreci osporenog rješenja tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja. Pri tom Sud prihvaća razloge koje za svoju odluku tuženik dao u obrazloženju osporenog rješenja i odgovoru na tužbu jer su temeljeni na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Osnovni je cilj Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 15/13.) omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti (članak 3.) uz uvjete i ograničenja propisane tim Zakonom (članak 6.).

Mišljenje tužitelja o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu predstavlja informaciju kakvu ima u vidu odredba članka 5. stavka 1. točke 3. ZPP-i prema kojoj je informacija svaki podatak kojeg posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis).

Tužitelj zapreku za ostvarivanje prava zainteresirane osobe na pristup predmetnoj informaciji temelji na ograničenjima propisanim odredbama naprijed navedenog Zakona navodeći da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluke (članak 15. stavak 2. točka 5.) te ako postoje osnove sumnji da bi njeno objavljivanje onemogućilo učinkovito neovisno i nepristrano vođenje sudskog upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne (članak 15. stavak 3. točka 1.).

Tužitelj se također poziva i na test razmjernosti i javnog interesa koji je tijelo javne vlasti obvezno provesti u slučajevima iz članka 15. stavka 2. i stavka 3. ZPPI-a i kako je to propisano odredbom članka 16. stavka 1. istoga Zakona. Test je proveden po tužitelju te je tužitelj zaključio da će se povodom zahtjeva zainteresirane osobe ograničiti pravo na pristup informacijama jer bi omogućavanjem zainteresiranoj osobi na dostavu mišljenja Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske isti dobio uvid u interni proces donošenja odluka Vlade Republike Hrvatske čime bi se mogao ozbiljno narušiti proces donošenja odluka i što bi moglo dovesti do eventualne štete u radu Vlade Republike Hrvatske.

Prema ocjeni ovog Suda, međutim, nakon što je tijekom žalbenog postupka razmotrio tražene informacije i ispitao pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa tuženik je osnovano zaključio da je ograničavanje pristupa informaciji navedenoj u izreci osporenog rješenja protivno odredbi članka 15. Zakona.

Imajući u vidu sadržaj provedenog testa razmjernosti i javnog interesa osnovano je zaključio tuženik da se tužitelj u provedenom testu nije osvrnuo na sadržaj predmetnog mišljenja, na koji bi način njegovo davanje utjecalo na zakonodavni proces, već se načelno, dakle u svim takvim slučajevima, ograničio od pristupa informaciji kao dijela internog procesa donošenja akata, te je pravilno zaključio tuženik da omogućavanje pristupa mišljenju tužitelja o Nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu nije ni na koji način moglo utjecati na proces donošenja akata.

Valja također reći da je prema mišljenju ovog Suda Povjerenica za informiranje postupila sukladno svojim ovlastima iz Zakona o pravu na pristup informacijama te da nije prekoračila svoje ovlasti kao što to pogrešno smatra tužitelj u svojoj tužbi. Konačno, suprotno tvrdnji tužitelja o povredi odredbe članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) i po ocjeni ovog Suda u obrazloženju osporenog rješenja izneseni su valjani i potpuni razlozi koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na osnovanost odluke tuženika koje u potpunosti prihvaća i ovaj Sud. Stoga se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim.

Trebalo je temeljem odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10. i 143/12.) odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 16. listopada 2014.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Mirjana Juričić, v.r.