

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

Poslovni broj: UsII-79/2014-7

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 Ljiljane Karlovčan Đurović, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i Mirjane Čačić, članice vijeća te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ministarstva zdravlja Republike Hrvatske, Z., zastupanog po ministru prim. S. V., dr. med. dent., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, klasa: UP/II-008-07/14-01/70, urbroj: 401-01/05-14-04 od 18. srpnja 2014., uz sudjelovanje zainteresirane osobe P. M. R. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 16. listopada 2014.

p r e s u d i o j e

Tužbeni zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika točkom 1. poništava se rješenje Ministarstva zdravlja, klasa: UP/I-008-01/14-01/01, urbroj: 534-02-2/1-14-2 od 20. siječnja 2014., točkom 2. dispozitiva odobrava se P. M. R. pristup mišljenju Ministarstva zdravlja o nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu, klasa: 011-02/13-06/298, urbroj: 534-10-1-1/1-13-14 od 19. prosinca 2013., a točkom 3. dispozitiva rješenja naloženo je Ministarstvu zdravlja da u roku od osam dana od dana primitka rješenja postupi sukladno točki 2. izreke rješenja.

Rješenjem Ministarstva zdravlja od 20. siječnja 2014. odbijen je zahtjev P. M. R. iz Z. za ostvarivanje prava na pristup informacijama kojom traži dostavu preslike mišljenja Ministarstva zdravlja na nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu koje je Ministarstvo zdravlja uputilo Ministarstvu uprave.

Tužitelj ističe da smatra da je osporeno rješenje nezakonito zbog pogrešne primjene odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) na utvrđeno činjenično stanje te pogrešnog tumačenja procedure donošenja zakona i s tim u vezi primjene odredbi Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, broj 140/2009.). Tužitelj ističe da sukladno članku 15. stavku 2. točki 5. Zakona o pravu na pristup informacijama tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije mogla ozbiljno narušiti proces donošenja odluke. Ističe da je

člankom 15. stavkom 3. podstavkom 1. toga Zakona propisano da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji u slučaju ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje, između ostalog, onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje pravno uređenog postupka. Ističe da je temeljem članka 16. stavka 1. tužitelj prije donošenja rješenja kojim ograničava pravo stranke na pristup informaciji proveo test razmjernosti javnog interesa temeljem kojeg je utvrdio da bi izravan uvid P. M. R. u interni proces usuglavljanja stavova odnosno u konkretno mišljenje na nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu mogao onemogućiti daljnje učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje pravno uređenog postupka utvrđivanja prijedloga tog zakona čime tužitelj nije zauzeo načelni stav općenito unaprijed za sva stručna mišljenja tužitelja, kako tuženica pogrešno i paušalno zaključuje u obrazloženju pobijanog rješenja. Tužitelj ističe da bi dostavom zatražene preslike mišljenja tužitelja na predmetni nacrt Zakona, koje je bilo upućeno Ministarstvu uprave kao stručnom nositelju, bio bi omogućen uvid u interni proces utvrđivanja prijedloga nacrta navedenog zakona čime bi se moglo naštetiti neovisnosti i nepristranosti tog procesa. Kakose stručne službe središnjeg tijela državne uprave očituju na prijedloge akata i usuglašavaju stajališta, dopuštanjem izravnog uvida javnosti u interni proces usaglašavanja stavova među središnjim tijelima državne uprave u cilju utvrđivanja prijedloga akta moglo bi se izravno utjecati na spremnost stručnih službi da neovisno i nepristrano daju očitovanje na prijedlog akata, koji se kao utvrđeni prijedlozi akata javno objavljuju kao cjelovite informacija, sukladno načelima i standardima Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Ističe da tuženica u obrazloženju navodi da je izreku pobijanog rješenja utemeljila općenito na odredbu članka 117. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) ne navodeći konkretan razlog za poništenje rješenja tužitelja te je predmetno rješenje potrebno poništiti i radi obrazloženja koje je nejasno i nepotpuno.

Predlaže da se tužba uvaži, osporeno rješenje poništi te odbije zahtjev zainteresirane osobe P. M. R. iz Z. za pristup informaciji i dostavu mišljenja Ministarstva zdravlja o nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu.

Tuženik u odgovoru na tužbu u potpunosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenog u njegovom obrazloženju te dodaje da je zainteresirana osoba od tužitelja zahtjevom za pristup informacijama od 12. prosinca 2013. zatražila mišljenje tužitelja o nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. Samo mišljenje predstavlja informaciju u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama odnosno predstavlja službeni dokument tijela javne vlasti koji se nalazi u posjedu tužitelja. Predmetno mišljenje je ujedno konačno i potpuno te predstavlja završenu informaciju koja je urudžbirana i potpisana od strane ministra. Drugim riječima zatražena informacija ne predstavlja neslužbenu bilješku ili drugi zapis koji bi se mogao smatrati internim aktom tužitelja.

Osim toga, nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu na koji se odnosi zatraženo mišljenje tužitelja također je u trenutku podnošenja zahtjeva predstavljao završenu informaciju koja je bila dostupna javnosti. Tužitelj se u provedenom testu razmjernosti javnog interesa nije osvrnuo na sadržaj predmetnog mišljenja. Naime, iako je test razmjernosti javnog interesa proveden povodom zahtjeva za mišljenjem tužitelja 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 akta čije bi davanje moglo naštetiti rečenom procesu. Razmatrajući tužiteljevo mišljenje 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 akta. Slijedom navedenog predlaže da se tužba odbije i potvrdi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba P. M. R. u svom odgovoru na tužbu ističe dasu tužiteljevi navodi neosnovani te ukazuje da je u istovrsnoj pravnoj stvari Visoki upravni sud zauzeo pravno shvaćanje

u presudi UsII-60/2014-6 od 21. kolovoza 2014.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju koji se na isti nije očitovao.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe, Sud nalazi da time što je poništio prvostupanjsko rješenje od 20. siječnja 2014. i zainteresiranoj osobi odobrio pristup informaciji mišljenju Ministarstva zdravlja o nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu od 19. prosinca 2013. tuženik nije povrijedio zakon na štetu tužitelja. Pri tome Sud prihvaća razloge koje svoju odluku tuženik dao u obrazloženju osporenog rješenja i odgovoru na tužbu jer su isti utemeljeni na podacima u spisu predmeta i pravilnoj primjeni materijalnog prava.

Naime, osnovni cilj Zakona o pravu na pristup informacijama jest omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacije fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti (članak 3.) uz uvjete i ograničenja propisana tim zakonom (članak 6.). Tužitelj zapreku za ostvarivanje prava zainteresirane osobe na pristup predmetnim informacijama temelji upravo na ograničenjima propisanim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, ističući u obrazloženju svog rješenja i u tužbi 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. Zakona o pravu na pristup informacijama) te ako postoje osnove sumnje da bi njezino 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.).

Kod toga se tužitelj poziva i na test razmjernosti javnog interesa, a koji je tijelo javne vlasti obvezno provesti u slučajevima iz članka 15. stavak 2. i stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (članak 16. stavak 1.). U testu razmjernosti javnog interesa koje je provelo Ministarstvo zdravlja tužitelj u ovom predmetu, zaključeno je kako bi dostavom zatražene preslike mišljenja Ministarstva zdravlja na nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu koje je isto uputilo Ministarstvu uprave bio omogućen uvid u interni proces donošenja akta što bi moglo naštetiti rečenom procesu. Davanje stručnih mišljenja ministarstava kao središnjih tijela državne uprave na nacrt prijedloga zakona ima za cilj da se stručne službe središnjih tijela državne uprave neovisno i nepristrano očituju na prijedloge akata koji se donose, da se rasprave sve primjedbe, kritike i prijedlozi te usaglase različita stajališta o učinkovitom internom procesu koji prethodi daljnjem postupku u Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru. U provedenom testu razmjernosti javnog interesa tužitelj je zaključio kako bi mogućnost izravnog uvida javnosti u stručna mišljenja mogla negativno utjecati na spremnost stručnih službi da neovisno i nepristrano daju očitovanja na prijedloge akata koji se kasnije nakon usaglašavanja o internom procesu kao utvrđeni prijedlozi akata javno objavljuju kao cjelovita informacija. U provedenom testu razmjernosti javnog interesa tužitelj je zaključio da bi izravan uvid javnosti u interni proces usaglašavanja stavova među središnjim tijelima državne uprave u cilju utvrđivanja prijedloga akta mogao onemogućiti učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje tog pravno uređenog postupka.

Prema ocjeni ovoga Suda, međutim, nakon što je tijekom žalbenog postupka razmotrio zatražene informacije i ispitao pravilnost provedenog testa razmjernosti javnog interesa tuženik je osnovano zaključio da je ograničavanje pristupa informacijama navedenim u izreci osporenog rješenja protivno članku 15. stavku 6. Zakona o pravu na pristup informacijama. Citiranom zakonskom odredbom, naime, izričito je propisano da su informacije dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na temelju kojih je tijelo javne vlasti ograničilo pravo na pristup informaciji.

Naime, prema stajalištu Minsitarstva zdravlja informacija koja je uskraćena zainteresiranoj osobi nikada ne bi bila dostupna javnosti. U postupku je pravilno utvrđeno kako je tužitelj zatražio

dovršenu informaciju, odnosno cjelovitu i konačnu informaciju te da u konkretnom slučaju nije moglo doći do narušavanja procesa donošenja odluke s obzirom da je zahtjev zainteresirane osobe za predmetnim mišljenjem stigao nakon Vladinog prihvaćanja nacrtu prijedloga Zakona o životnom partnerstvu. Osim toga, pravilno je tuženo tijelo ocijenilo da je ostalo nejasno i neobrazloženo na koji bi način omogućavanje javnosti da ostvaruje uvid u stručna mišljenja moglo utjecati na nadležna središnja tijela državne uprave da se neovisno i nepristrano očituju o prijedlozima akata koji su im dostavljeni na mišljenje.

Ispitujući pravilnu provedbu testa razmjernosti javnog interesa tuženik je razmotrio argumente koje je navelo Ministarstvo zdravlja te u postupku pravilno utvrdio da u konkretno slučaju prevladava interes javnosti. Pravilno je tuženik ocijenio da je izrada stručnih mišljenja jedan od elemenata u zakonodavnom procesu. Budući da je sve veća tendencija povećanja transparentnosti i demokratizacije spomenutog procesa stručna mišljenja tijela javnih vlasti bi trebala biti javno dostupna kako bi se unaprijedila javna rasprava o nacrtima propisa te kako bi javnost kritički razmotrila predmetna mišljenja koja tijela javna vlasti izrađuju u sklopu svoje službene dužnosti.

Obzirom na navedeno, prema ocjeni ovoga Suda, osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Nije pravno odlučan niti prigovor tužitelja o povredi pravila postupka konkretno odredbe članka 117. stavka 1. toga Zakona koji regulira razloge za poništavanje rješenja u žalbenom postupku. Ovo stoga jer se tuženik u uvodu osporenog rješenja pozvao na odredbu Zakona o pravu na pristup informacijama kojom je ovlašten na rješavanje žalbe, dok propust u nenavođenju podstavaka citiranog članka 117. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku ne predstavlja razlog zbog kojeg bi osporeni akt valjalo poništiti, budući da se ne radi o takvoj povredi zakona kojom bi se samo po sebi, a pri inače pravilnoj primjeni zakona tužitelju nanijela bilo kakva šteta.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 16. listopada 2014.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.