

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ustavnog suda Republike Hrvatske, Z., kojeg, temeljem punomoći broj I-4/2017-US-2 od 14. studenog 2018., zastupa opunomoćenik dr.sc. T. A., glavni tajnik, protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe D. P. (U. G.) iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 28. veljače 2019.

p r e s u d i o j e

Tužbeni zahtjev se usvaja.

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/17-01/339, urbroj: 401-01/03-18-5 od 25. listopada 2018.

Poništava se rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ureda glavnog tajnika, broj I-4/2017 od 2. ožujka 2017. i predmet vraća na ponovni postupak.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom žalbe D. P. (G.), ovdje zainteresirane osobe, poništava se rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj I-4/2017 od 2. ožujka 2017. (točka 1. izreke), odobrava se zainteresiranoj osobi pravo na pristup imenu i prezimenu sudaca izvjestitelja u ustavnosudskim predmetima u kojima je Ustavni sud Republike Hrvatske donio odluku: U-I-1397/2015, U-III-1451/2015, U-III-4259/2015 i U-III-4149/2014 (točka 2. izreke), te se nalaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da u roku od 30 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja (točka 3. izreke).

Ustavni sud Republike Hrvatske, ovdje tužitelj, podnio je protiv osporenog rješenja tuženika tužbu, smatrajući isto nezakonitim. Drži pogrešnim pravno shvaćanje tuženika o smislu i učinku instituta zabrane te međusobnom odnosu dvaju propisa koji uređuju određenu istovrsnu materiju, u konkretnom slučaju Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15. - dalje: ZPPI) i Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 83/14.-proč.tekst i 2/15. - dalje: Poslovnik), a kojeg Ustavni sud donosi izravno na temelju Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 41/01.-proč.tekst) i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 49/02.-proč.tekst - dalje: Ustavni zakon), te isti u tom smislu u materiji koja je njime uređena predstavlja poseban propis. Tužitelj citira članak 96. stavak 1. Poslovnika te zaključuje kako je iz stipulacije navedene odredbe jasno da podaci o sucu izvjestitelju i ustavnosudskom savjetniku kojima je ustavnosudski predmet raspoređen predstavljaju zaštićene podatke koji se nikome ne smiju davati i to bez vremenskog ograničenja ne samo za vrijeme trajanja

ustavnosudskog postupka, već i nakon njegovog okončanja. Odredbama ZPPI-a propisano je da će tijelo javne vlasti odbiti zahtjev, između ostalog, u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom (članak 23. stavak 5. u vezi članka 15. stavka 2. točke 7.). U konkretnom slučaju zahtjev je odbijen temeljem Poslovnika kao posebnog propisa kojim se izravno na temelju Ustava i Ustavnog zakona uređuje rad Ustavnog suda. Po naravi stvari, informacija koja je zaštićena odnosno njeno iznošenje zabranjeno po jednom propisu, ne može biti dostupna po drugom propisu, jer bi takva mogućnost u potpunosti poništila učinak propisom utvrđene zaštite odnosno zabrane i učinila svaku zaštitu odnosno zabranu besmislenom. Slijedom izloženog proizlazi da osporeno rješenje tuženika predstavlja nalog Ustavnom sudu da postupi suprotno izričitoj odredbi Poslovnika, koja zabranjuje davanje predmetne informacije. Dodaje da tuženik nije mjerodavan ocjenjivati opravdanost razloga zbog kojih je Poslovníkom propisana tajnost podataka o sucu-izvjestitelju niti u konkretnom slučaju ima mjesta testu razmjernosti, jer je Poslovníkom propisana zabrana izričita i bezuvjetna te ne ostavlja mogućnost procjene razmjernosti između razloga za ograničenje i razloga za omogućavanje pristupa informaciji. S tim u vezi tužitelj napominje da ukoliko je tuženik smatrao odredbu Poslovnika na kojoj je utemeljeno prvostupanjsko rješenje suprotnu Ustavu i/ili Ustavnom zakonu, trebao je zastati s postupkom i pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti iste, a ne naložiti Ustavnom sudu da istu ignorira i postupi suprotno njezinom sadržaju, smislu i svrsi, što tužitelja dovodi u pravno nedopustivu situaciju da svojim postupanjem krši ili Poslovník ili rješenje tuženika, sa svim posljedicama koje iz jedne i iz druge situacije proizlaze. Na kraju, tužitelj dodaje kako Ustavni sud sve odluke donosi kolektivno na odgovarajućim ustavnosudskim tijelima, s tim da svaka odluka i rješenje sadrži informaciju o imenima i prezimenima sudaca koji su odluku donijeli, te je na taj način u potpunosti ostvaren cilj Zakona, odnosno javnosti je omogućeno i osigurano ostvarenje prava na pristup informaciji o sucima koji su odluku donijeli. Stoga je netočna ocjena tuženika da je odbijanjem podnositelja zahtjeva za informacijom o sucu izvjestitelju tužitelj onemogućio ostvarenje ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama. Uvažavajući sve navedeno, tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbu, poništi osporeno rješenje i riješi stvar na način da odbije zahtjev zainteresirane osobe za pristup traženim informacijama.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim te u potpunosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju istog. Nastavno se očituje na razloge tužbe navodeći, u bitnom, da svako ograničenje prava na pristup informacijama, kao ustavnog prava, mora biti propisano isključivo zakonom, slijedom čega, posljedično, Poslovníkom ne može biti propisano apsolutno zakonsko ograničenje za pristup informacijama, posebno stoga što Poslovník Ustavnog suda Republike Hrvatske nema snagu zakona jer se istim samo uređuje pitanje unutaršnjeg ustrojstva Ustavnog suda Republike Hrvatske i njime se ne mogu dokidati ustavna prava koja su detaljnije razrađena zakonskim odredbama. Dodaje da se i sam tužitelj poziva na odredbu članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-a, koja upućuje na obvezu provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, radi čega tužitelj neosnovano navodi kako ne postoji mogućnost procjene razloga za i protiv omogućavanja pristupa informaciji. Nadalje, a suprotno stajalištu tužitelja, tuženik smatra da je ovlašten kao žalbeno tijelo preispitivati opravdanost razloga za uskraćivanje prava na pristup informacijama. Navodeći i druge razloge zbog kojih smatra osporeno rješenje na zakonu utemeljenim, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev tužitelja.

Zainteresirana osoba, u odgovoru na tužbu, smatra istu neosnovanom i pravno neutemeljenom. U bitnom, mišljenja je da je tuženik pravilno i osnovano, temeljem odredaba ZPPI-a, utvrdio činjenično stanje te pravilno primijenio materijalno pravo, a što nastavno detaljno obrazlaže, pri čemu se poziva na Ustav Republike Hrvatske, Ustavni zakon i

Poslovnik, zaključujući kako Poslovnik predstavlja akt kojim se uređuje unutarnje ustrojstvo Ustavnog suda te kao takav ne može biti iznad ZPPI-a. Smatra da se članak 96. stavak 1. Poslovnika ne odnosi na pristup informacijama o sucu-izvjestitelju nakon što je objavljena službena ustavnosudska odluka, a u kojem smislu treba tumačiti navedenu odredbu. Suprotno tumačenje, prema kojem informacije o imenima sudaca izvjestitelja nikada i ni pod kojim uvjetima nisu dostupne javnosti, zainteresirana osoba smatra neusklađenim sa ZPPI-om koji štiti ustavno pravo na pristup informacijama. Navodeći opširno i druge razloge iz kojih proizlazi da je ocjena tuženika o nepostojanju razloga za uskratu zatraženih informacija zakonita, zainteresirana osoba predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev tužitelja.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), odgovori na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su tužitelju, koji se na iste nije očitovao.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Odlučujući o tužbi u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu nije vezan razlozima tužbe, ovaj Sud nalazi da osporeno rješenje nije na zakonu utemeljeno.

Naime, iz podataka sveza spisa proizlazi da je tužitelj prvostupanjskim rješenjem odlučio o zahtjevu zainteresirane osobe pozivom na odredbu članka 23. stavka 5. točke 2. ZPPI-a, prema kojoj će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavcima 2., 3. i 4., a u vezi s člankom 16. stavkom 1. ovog Zakona.

Razloge za takvu svoju odluku tužitelj je utemeljio isključivo na odredbi članka 96. stavka 1. Poslovnika, kojom je propisano da nitko nema pravo tražiti podatke o sucu-izvjestitelju i ustavnosudskom savjetniku kojima je predmet raspoređen, niti podatke koji se odnose na odlučivanje o predmetu.

Povodom žalbe zainteresirane osobe, tuženik je osporenim rješenjem poništio prvostupanjsko rješenje tužitelja i odobrio zainteresiranoj osobi pristup zatraženim informacijama, pored ostalog, uz obrazloženje da prije odlučivanja o zahtjevu zainteresirane osobe za pristup informacijama tužitelj nije proveo test razmjernosti i javnog interesa odnosno nije utvrdio da li bi omogućavanjem pristupa traženim informacijama u konkretnom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes, radi čega nije prihvatljivo uskraćivanje pristupa informaciji pozivanjem na odredbu članka 23. stavka 5. točke 2. ZPPI-a, na kojoj se temelji izuzeće od prava na pristup informacijama, bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa i bez davanja dodatnih obrazloženja ili dokaza.

Takav stav tuženika ovaj Sud prihvaća jer je odredbom članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-a propisano da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informacijama u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom, s tim da kada tijelo javne vlasti postupa po toj zakonskoj odredbi dužno je, sukladno članku 16. stavku 1. ZPPI-a, prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa, čemu ovdje nije udovoljeno.

Tužitelj, naime, zbog pogrešnog pravnog pristupa (utemeljenog isključivo na primjeni članka 96. stavka 1. Poslovnika), nije proveo test razmjernosti i javnog interesa, što je posljedično dovelo do toga da nije utvrdio a time ni naveo pravno relevantne razloge u smislu odredbe članka 16. stavka 2. ZPPI-a, zbog kojih je uskratio pristup traženim informacijama.

Navedeni propust je, povodom žalbe zainteresirane osobe, tuženik otklonio na način da je sam proveo test razmjernosti i javnog interesa, kako je to navedeno u obrazloženju osporenog rješenja.

Ovaj Sud, međutim, nalazi da je takvim postupanjem tuženik povrijedio zakon, jer je time tužitelja, kao tijelo javne vlasti koje posjeduje tražene informacije, onemogućio da provede test razmjernosti i javnog interesa, te ocijeni i očituje se o tome prevladava li, s

obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, potreba zaštite prava na ograničenje pristupa traženim informacijama u odnosu na javni interes vezan za objavu istih.

S tim u vezi Sud nalazi potrebnim dodatno napomenuti da test razmjernosti i javnog interesa koji po prvi puta u postupku provodi tuženik ne može supstituirati takav test koji je, temeljem izričite zakonske odredbe, bio u obvezi provesti tužitelj prije donošenja odluke o zahtjevu zainteresirane osobe za pristup informacijama za koje postoji zakonom propisani razlog za ograničenje pristupa.

Naime, tuženik ima pravo i obvezu u žalbenom postupku ocijeniti da li je tijelo javne vlasti pravilno primijenilo test razmjernosti i javnog interesa te, ukoliko smatra da test nije pravilno proveden, i sam provesti takav test. U slučaju pak kada tijelo javne vlasti nije uopće provelo test jer to, kao ovdje, zbog pogrešnog pravnog pristupa nije smatralo potrebnim, tada je, u smislu članka 117. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09.), predmet trebalo dostaviti prvostupanjskom tijelu (tužitelju) na ponovno rješavanje ili, sukladno članku 115. stavku 3. istog Zakona, prije rješavanja stvari upotpuniti postupak s tim u vezi putem prvostupanjskog tijela.

Pri tomu Sud prihvaća mišljenje tuženika izraženo u osporenom rješenju, prema kojem podatak o sucu-izvjestitelju nije apsolutno ograničen, već je u pojedinim slučajevima dostupan javnosti, ali je stajališta da navedeno upravo ukazuje na to da je test kojim će procijeniti razmjernost između omogućavanja pristupa informaciji i razloga za uskratu prvotno morao provesti tužitelj, kako bi ocijenio i valjano obrazložio opravdanost svoje odluke, a što je ovdje izostalo.

Na pravilnost takvog stajališta dodatno upućuje i odredba članka 25. stavka 5. ZPPI-a, prema kojoj Povjerenik u postupku rješavanja po žalbi treba ispitati pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno provesti test razmjernosti i javnog interesa. Naime, tumačeći citiranu zakonsku odredbu u vezi članka 16. ZPPI-a proizlazi da se njihova svrha očituje u kontrolnoj ovlasti tuženika da u žalbenom postupku ispituje i pravilnost primjene testa razmjernosti i javnog interesa od strane tijela javne vlasti, te da, u slučaju utvrđenja da je tijelo javne vlasti pogrešno primijenilo navedeni test, a temeljem testa kojeg je sam proveo, ocijeni žalbu osnovanom i omogućiti pristup traženoj informaciji.

Slijedom izloženog, a imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, provođenje testa razmjernosti i javnog interesa samo po tuženiku, a da tužitelju, kao tijelu javne vlasti koji posjeduje tražene informacije, takva mogućnost nije uopće ni pružena, predstavlja postupovnu povredu koja je od utjecaja na zakonito rješenje ove stvari. Stoga je osporeno rješenje i rješenje tužitelja valjalo poništiti i predmet vratiti tužitelju na ponovno rješavanje, radi provođenja testa razmjernosti i javnog interesa te, ovisno o utvrđenom, donošenja nove odluke po zahtjevu zainteresirane osobe.

K tomu Sud nalazi potrebnim istaknuti da je Ustavni sud Republike Hrvatske donio rješenje, broj U-I-1635/2004, U-I-1510/2011 od 27. ožujka 2018., kojim se pored ostalog, ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 96. stavka 1. Poslovnika, a iz kojeg rješenja, suprotno navodima tuženika, proizlazi da Poslovnik ima snagu zakona.

Na kraju, Sud nalazi na zakonu neutemeljenu i točku 3. izreke osporenog rješenja, kojom je tužitelju, kao tijelu javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje, naloženo davanje odobrenih informacija zainteresiranoj osobi protekom roka od 30 dana od dana primitka tog rješenja. Naime, odredbom članka 26. stavka 1. ZPPI-a izričito je propisano da tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji, što posljedično znači da rok za pristup informaciji može početi teći tek od pravomoćnosti rješenja tuženika, a ne od primitka istog.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, a s obzirom na prirodu stvari, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 28. veljače 2019.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.