

mr.sc. IVAN ŠPRAJC

Regula, obrt za savjetovanje

Zagreb, 25. 09. 2023.

ANALIZA PRAKSE VISOKOG UPRAVNOG SUDA U PRIMJENI
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA NAKON NOVELE
IZ 2022.g.¹

Uvodne napomene:

- *Analiza se temelji na presudama VUS-a koje se odnose na zahtjeve postavljene primjenom ZPPI-a nakon stupanja na snagu posljednje novele ZPPI-a. Riječ je o noveli (izmjenama i dopunama) objavljenoj u NN br. 69/22 od 17. lipnja 2023. (stupila na snagu dana 25. lipnja 2023.). Presude VUS-a donesene temeljem zahtjeva postavljenim prije stupanja na snagu ove novele citiraju se i razmatraju samo iznimno ako je njihov sadržaj od ključne važnosti za razumijevanje prakse VUS-a koja je primarni objekt ove analize. Najčešći razlog tome je pozivanje na Direktivu EU-a br. 2019/1024 (puni naziv: Direktiva (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (preinaka)) odnosno njezina primjena. Naime, obveza implementacije ove direktive stupila je na snagu prije stupanja na snagu novele ZPPI-a iz 2022. pa je u istom periodu bilo potpuno opravdano izravno primijeniti odredbe imenovane direktive pogodne za izravnu primjenu. Osim toga, korištenje presuda donesenih prije novele ZPPI-a ima svrhu ukazivanja na postojanje ili nepostojanje kontinuiteta u presuđivanju ove vrste predmeta. Pri tome je najveća pozornost posvećena primjeni instituta poslovne (profesionalne) tajne odnosno raspolaganja javnim sredstvima.*

¹ Stanje sudske prakse odgovara situaciji na dan 18.09.2023. a prema web-stranici Visokog upravnog suda (<https://sudovi.hr/hr/vusrh/sudska-praksa/sudska-praksa>).

- *Zbog čak dva konsektivna štrajka – prvo štrajka sudaca a onda i sudskog*

osoblja – koji su trajali od početka svibnja (štrajk sudaca u vidu tzv. „bijelog štrajka“) do početka kolovoza (kada je prestao štrajk pravosudnih službenika) te sezone godišnjih odmora zamjetan je pad broja presuda donesenih u području pristupa informacijama. Stoga je analiza značajno ograničena po raspoloživim i meritornim presudama VUS-a.

Analiza se temelji na sljedećim presudama:

- Poslovni br: UsII-13/23-6 od 13. 04. 2023 (tužitelj: Hrvatska pošta, d.d.),
- Poslovni br: UsII-5/23-5 od 13. 04. 2023, (tužitelj: Hrvatska pošta, d.d.)
- Poslovni br: UsII-41/22 od 01. 04. 2022 (tužitelj: Hrvatska pošta, d.d.)
- Poslovni br: UsII-378/21 od 15. 09. 2022 (tužitelj: HGK),
- Poslovni br: UsII-8/23-4 od 22. 02. 2023. (tužitelj: HBOR)
- Poslovni br: UsII-234/22 od 02. 03. 2023 (tužitelj: HBOR),
- Poslovni br: UsII-3/23-7 od 22. 03. 2023. (tužitelj: Hpb, d.d.)
- Poslovni br: UsII-169/22-4 od 21. 09. 2022 (tužitelj: Hrvatska pošta, d.d.).

pri čemu su prve dvije citirane presude donesene u pogledu zahtjeva podnesenih nakon stupanja na snagu novele ZPPI-a iz 2022.g. (NN br. 69/22) dok su se sve ostale citirane presude odnose na zahtjeve za informacijama podnesene prije 25. lipnja 2022. No, njihov odabir motiviran je njihovim značajem za analizu prakse primjene ZPPI-a u institutima koji se često koriste kao pravna osnova u rješavanju zahtjeva za pristupom informacijama a to su tajnost podataka (poslovna ili profesionalna tajna odnosno raspolaganje javnim sredstvima).

I

Kao presudu u kojoj se ističe izravna ali nažalost i pogrešna primjena Direktive 2019/1024 navodim i analiziram presude pod poslov br: UsII-41/22 i UsII-378/21. U presudama je VUS odlučivao o tužbama Hrvatske pošte i Hrvatske gospodarske komore (HGK) te je tužbe usvojio i poništio rješenja Povjerenika za informiranje. Zahtjevi su podneseni radi pristupa informacijama u oba slučaja a tražene informacije odnosile su se na podatke o javnoj nabavi odnosno status i primanja zaposlenika HGK-a. U presudi je VUS odstupio od svoje dotadašnje prakse a prema kojoj su prihodi od komorskih članarina smatrani javnim sredstvima (slučaj HGK) što je također bitan otklon od dotadašnje sudske prakse. Nažalost, dotičan otklon nije učinjen na način koji je predviđen za takve situacije u Zakonu o sudovima (čl. 40.).

No za ovu analizu još je važnija izravna primjena Direktive 2019/1024 za koju smatram da je izvedena pogrešno u oba slučaja. Naime, VUS nije uzeo u obzir razliku između pristupa informacijama i ponovne upotrebe informacija (na što se odnosi rečena direktiva) pa je u izravnoj primjeni zamjerio tuženiku (Povjereniku za informiranje) što nije uzeo u obzir izmijenjenu legalnu definiciju javnopravnih tijela. Uz to, VUS je stavio pod sumnju i status traženih dokumenata (informacija) koristeći kao oslonac odredbu citirane direktive EU-a.

VUS nije uočio razliku između dvaju instituta - pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija - te je Direktivu 2019/1024 pogrešno primijenio na situacije (činjenične i pravne okolnosti) u kojima se imaju primijeniti odredbe o pristupu informacijama a što je pravni segment koji Direktiva 2019/1024 nije mijenjala. Kao rezultat toga VUS je na temelju pogrešne pravne osnove poništio rješenja Povjerenika za informiranje kojim je dopušten pristup informaciji. Potrebno je naglasiti da iako je zahtjev za informacijama postavljen prije novele ZPPI-a iz 2022.g. primjena Direktive 2019/1024 bila bi opravdana činjenicom njezinog neprevođenja u hrvatski pravni sustav da se radilo o ponovnoj uporabi informacija. No

kako to nije bio slučaj analizirane presude predstavljala su pogrešan otklon od dotadašnje prakse VUS-a u području pristupa informacijama.

II

Zanimljivo je da je praktički istodobno VUS odlučivao o primjeni Direktive 2019/1024 u bitno sličnim činjeničnim i pravnim okolnostima na potpuno različiti način. To je vidljivo primjerice u presudi donesenoj pod poslovnim br: UsII-169/22 od 21. 09. 2022. Radi se o odlukama drugog vijeća VUS-a što aktualizira pitanje dopustivosti različitih presuđivanja bitno istovrsnih situacija te za posljedicu ima neprihvatljivu razinu nepredvidljivosti postupanja VUS-a te time pravnu nesigurnost. U citiranoj presudi VUS je ispravno razlikovao pristup informacijama od ponovne uporabe informacija te je otklonio primjenu Direktive 2019/1024 odnosno odgovarajućih odredbi ZPPI-a u postupcima koji su inicirani zbog pristupa informacijama. Nasreću, ova linija sudske prakse je prevladala te se izgleda stabilizirala do ovog trena. Na to ukazuju obje presude donesene na datum 13. 04. 2023. (obje presude se također odnose na zahtjeve podnesene nakon stupanja na snagu novele ZPPI-a iz 2022.).

To znači da je trenutno stanje prakse VUS-a takvo da se izmjene ZPPI-a uzrokovane preinačenom Direktivom 2019/1024 neće primijeniti ako je postupak iniciran zahtjevom za pristupom informacijama te osobito ako je tijelo javne vlasti o zahtjevu odlučivalo temeljem primjene odredbi ZPPI-a koje se odnose na pristup informacijama (a ne na ponovnu uporabu informacija).

III

Nastavak analize pokazuje da u većini obrađenih presuda VUS-a postoji jasna tendencija tijela javne vlasti da opravdavaju svoj negativni pravni

stav prema pristupu informacijama temeljem dvaju pravnih osnova; a) postojanje različitih vrsti tajni, te b) shvaćanja da se u konkretnom slučaju ne radi o javnim sredstvima. Uz to HBOR kao tijelo javne vlasti bezuspješno ali uporno pokušava isprovocirati i konzultativnu odluku Europskog suda pravde.

III.a) - U pogledu neke vrste tajne (poslovne i/ili profesionalne) kao osnove za odbijanje pristupa informacijama valja ukazati na stalnost upravnosudske prakse i nakon novele ZPPI-a iz 2022.g. Razlog tome, uz nepromijenjene stavove i shvaćanja VUS-a, jest i nepromijenjenost referentne odredbe citiranog zakona (čl. 15, st. 2, t. 2. ZPPI-a). Tijela javne vlasti koja se najčešće pozivaju na ove pravne norme su Hrvatska pošta, d.d. te HBOR no to čine bez osobitog uspjeha. Pri tome su se potvrdili stavovi VUS-a da pojedina ugovorna odredba ugovora sklopljenog između tijela javne vlasti i treće osobe ne može predstavljati temelj za odbijanje pristupa informacijama već to može biti samo zakon ili opći akt pravne osobe (v. npr. par. 10. presude VUS-a od 22. 03. 2023. odnosno par. 27. u presudi VUS-a UsII-13/23 od 13. 04. 2023.). No, niti isključivo pozivanje na opći akt tijela javne vlasti ne može samostalno figurirati kao osnova ograničavanja prava na pristup informacijama kao ustavnog prava jer se prema ustavnoj normi (čl. 38, st. 4. Ustava RH) ograničenja prava na pristup informacijama mogu uvoditi samo temeljem zakona što automatski isključuje podzakonski akt kao instrument redukcije ovog prava. Takav zaključak VUS je autoritativno potvrdio (v. par. 26. presude UsII-13/23 od 13. 04. 2023.). Istodobno, nije prihvaćeno kao opravdano proglašavanje svih informacija/podataka određene vrste tajnama (poslovnim ili profesionalnim) (par. 20. presude Us/II-13/23 od 13. 04. 2023. odnosno par. 7. presude od 02. 03. 2023.) što samo znači da se traži određena, razložna i obrazložena, selektivnost u tom smislu. Opći akt tijela javne vlasti mora biti selektivan, obrazložen i racionalno utemeljen u pogledu opsega (obuhvata informacija) tako i u pogledu sadržaja informacija.

VUS nije bio suzdržan niti u sadržajnom presuđivanju postojanja tajne pa je tako arbitrirao da imena i prezimena osoba koje obavljaju određene poslove za tijelo javne vlasti ne mogu biti označena kao tajna (v. par. 24. presude UsII-5/23 od 13. 04. 2023. uz primjereno obrazloženje), odnosno da datumi održavanja sjednica ili podatak o prisustvovanju određenih osoba sjednicama tijela javne vlasti jednako tako nisu podobni da budu proglašeni tajnim podacima (v. par. 9. presude od 02. 03. 2023.). To je imalo za posljedicu da u navedenim slučajevima nije moralo doći do testa razmjernosti i javnog interesa jer tijela javne vlasti nisu imala vrijednost/dobro koje bi se moglo odvagnuti naspram prava na pristup informacijama. Drugačije rečeno, bez suprotstavljenog interesa/vrijednosti tijela javne vlasti morala su odobriti pristup informacijama. Istodobno, ovakvi slučajevi su dobar napatuk za sve zainteresirane za informacije odnosno za tijela javne vlasti te za njihovo buduće postupanje.

Zaključno se može ustvrditi da primjena instituta poslovne odnosno profesionalne tajne kao razloga uskrate informacija nije izmijenjena u praksi VUS-a ali da se nastavljaju pokušaji tijela javne vlasti da upravo ovu odredbu ZPPI-a iskoriste kao razlog ograničavanja prava na pristup informacijama.

III.b) – Kao relativno često korištena osnova za ograničavanje pristupa informacijama pokazuje se stav tijela javne vlasti da sredstva kojima raspolažu ili nisu javna sredstva ili se radi samo o manjem dijelu sredstva tog tijela. Naravno, to je pokušaj da se izbjegne primjena čl. 16, st. 3. ZPPI-a koji je noveliran 2022.g. na način da sada ipak, osim u vrlo uskom dijelu (osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava), sve informacije o raspolaganju javnim sredstvima moraju biti podvrgnute testu razmjernosti i javnog interesa. Unatoč, dakle, činjenici da je test razmjernosti sada u pogledu raspolaganja javnim sredstvima sada pravilo a ne iznimka (kao prije novele iz 2022.g.) tijela javne vlasti pokušavaju izbjeći i navedeni institut ne bi li mogli automatski odbiti zahtjev za informacijama bez provođenja prethodnog postupka. Opasnost po širu realizaciju ustavnog

prava na pristup informacijama svakako postoji ako presude VUS-a poput one od 15. 09. 2022. postanu standardne u praksi VUS-a. Već je prije spomenuto i objašnjeno da je ova presuda predstavljala otklon od stabilne sudske prakse u pogledu procjene jesu li određena sredstva javna. To se izravno odnosilo na sredstva prikupljena naplatom članarine u komorama ali je jasno da bi se takav pristup mogao proširiti i na neke druge institucije odnosno sredstva prikupljena iz drugih izvora. Stoga za samo pravo na pristup informacijama i njegovo ostvarenje ovakav stav/pristup može biti fatalan. Na primjeru HBOR-a kao čestog tužitelja u upravnim sporovima opisani stav/pristup mogao bi dovesti do neprimjene ZPPI-a na djelovanje HBOR-a u znatnom dijelu aktivnosti ovog tijela javne vlasti čime bi se korisnost ZPPI-a drastično smanjila. Buduća praksa VUS-a odgovorit će i na ovo pitanje.

IV.

Zaključno se može ustvrditi da je praksa VUS-a doživjela određene promjene kao svojevrsni eho promjena u samom tekstu ZPPI-a. Nažalost, promjene nisu uvijek ni predvidljive niti prihvatljive. Nepredvidljivost je posljedica okolnosti da različita vijeća VUS-a u bitno identičnim slučajevima mogu i odlučuju na različit način što označava samu srž pravne nesigurnosti. U tom smislu bilo bi potrebno da opća sjednica svih sudaca VUS-a razriješi ovakve slučajeve praktične kontradikcije u primjeni istih odredbi ZPPI-a u bitno identičnim slučajevima. Neprihvatljivost se odnosi na okolnost da postoje barem dvije presude kojima se može prigovoriti kako pogrešnost u primjeni izmjena ZPPI-a odnosno upitnost u pogledu načina na koji se pristupa djelatnosti određenih tijela javne vlasti.

Ipak, neke pravne dileme su ispravno razriješene - a to se prije svega odnosi na pitanje primjene onih izmjena ZPPI-a koje su uzrokovane Direktivom 2019/1024. Velika je vjerojatnost da ubuduće više neće biti slučajeva u kojima će VUS primijeniti institut ponovne uporabe informacija na predmete u kojima je spor nastao kao posljedice zahtjeva za pristupom informacijama. Osim toga, na pozitivnoj strani je primjetno kako je VUS

spreman i sposoban spriječiti određene pokušaje proširenja instituta poslovne ili profesionalne tajne kao svojevrsni pravni izgovor za ograničenje pristupa informacijama.

Stoga je ukupna slika prakse VUS-a nakon novele ZPPI-a iz 2022.g. polovična; kako u smislu pozitivnih odnosno negativnih pomaka a jednako tako i u pogledu eventualne prognoze budućeg razvoja prakse ovog suda. Pažljivo praćenje prakse VUS-a i korištenje pravnih lijekova u situacijama u kojima je to moguće ostaje glavnom preporukom i za buduće razdoblje primjene ZPPI-a.

mr.sc. IVAN ŠPRAJC²

² Ova analiza posljedica je određenog shvaćanja i tumačenja važećih pravnih propisa pa shodno tome i pravne prakse. Ništa u ovoj analizi ne priječi drugačiji pristup i tumačenje propisa i pravne prakse.