

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1743

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Radmile Bolanča Vuković, Jelene Rajić i Senke Orlić-Zaninović, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin kao zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom obavijesti mr. sc. I. Š. iz Z., na sjednici vijeća održanoj 15. srpnja 2024.

presudio je

Ukida se članak 4. Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (»Narodne novine«, broj: 12/14., 15/14. i 141/22.).

Obrazloženje

1. Podnositelj se ovome Sudu obratio inicijativom za pokretanje postupka ocjene zakonitosti članka 4. Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (»Narodne novine«, broj: 12/14. i 15/14. – dalje: Kriteriji).

2. Podnositelj u bitnome smatra da je članak 4. Kriterija kontradiktoran članku 3., članku 18. stavku 3. i članku 19. stavku 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (»Narodne novine«, broj: 25/13. i 15/14. – dalje: ZPPI) te članku 3. stavku 1. i članku 6. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj: 47/09. – dalje: ZUP). Ukazuje na normativni sadržaj osporavane odredbe, navodeći da ta pravna norma izravno zadire kako u ustavno pravo na pristup informacijama, tako i u odgovarajući zakonski režim stvoren odredbama više relevantnih zakona. Navodi da niti u jednom dijelu članka 19. ZPPI-a, na temelju kojeg su Kriteriji doneseni, nije propisano da je plaćanje naknade stvarnih troškova uvjet primitka informacija, odnosno uvjet pristupa informacijama, niti se takav zaključak može izvesti iz odredbe članka 19. stavka 2. ZPPI-a koja predviđa pravo tijela javne vlasti da od korisnika traži naknadu troškova pružanja i dostave informacija. Ističe da tijelo koje je ovlašteno donijeti provedbeni propis temeljem izričite zakonske norme ne smije u tom propisu regulirati one obveze i prava koji nisu sadržani u samom zakonu temeljem kojeg se donosi. Navodi da se u stavku 2. istog članka Kriterija postavlja specijalno pravilo, uz još restriktivnije uvjete konzumacije ustavnog prava, u slučaju kada iznos naknade troškova prelazi određenu visinu, pri čemu se u istom uređuje i pravna posljedica neplaćanja naknade troškova u određenom roku i to kao pravna presumpcija odustanka od zahtjeva, što također nije predviđeno u članku 19. ZPPI-a. Taj članak Kriterija smatra izravno suprotnim i članku 18. stavku 3. ZPPI-a, koji propisuje obligatorni minimalni sadržaj zahtjeva za pristup informacijama. Navodi da se o zahtjevu podnesenom sukladno navedenoj odredbi ZPPI-a, koji je potpun, mora odlučiti neovisno o materijalnim i troškovima dostave informacije, dok osporavana odredba Kriterija predviđa mogućnost da se o zahtjevu ne odluči sve dok korisnik unaprijed ne položi određeni novčani iznos koji prelazi 150,00 kn. Izražava shvaćanje da cjelokupna odredba stavka 2. članka 4. Kriterija, a posebno druga rečenica, predstavlja neovlašteno reguliranje i nedopušteno ograničavanje ustavnog prava na pristup informacijama, uzimajući prije svega u obzir cilj ZPPI-a, kako je statutiran u članku 3., koja odredba mora biti orijentir u tumačenju ne samo normi toga Zakona, već i odnosa između prezentnog podzakonskog akta prema tom Zakonu. Nadalje, smatra da sadržaj članka 4. Kriterija izravno vrijeđa i temeljne odredbe ZUP-a, koje prema članku 3. stavku 1., kao i svrha ZUP-a, važe u svakom pojedinom upravnom postupku, odnosno u konkretnom slučaju načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa iz članka 6. ZUP-a, koje ne predviđa mogućnost ograničavanja prava stranaka bez prethodne zakonske norme. Navodi također da članak 4. Kriterija uređuje postupak pristupa informacijama, koji je po svojoj pravnoj naravi upravni postupak, a da se prema članku 3. stavku 1. ZUP-a pojedina pitanja upravnog postupka mogu urediti drukčije samo zakonom, iz čega proizlazi da je svako podzakonsko reguliranje upravnog postupka protuzakonito, a u širem smislu i neustavno. Predlaže da Sud članak 4. osporavanih Kriterija ukine.

3. Donositelj osporavanih Kriterija u očitovanju na obavijest navodi da je inicijativa podnositelja neutemeljena. U bitnome navodi da zakonitost odredbe članka 4. Kriterija proizlazi iz članka 19. stavka 3. ZPPI-a, kojom je taj Zakon dao ovlast Povjereniku za informiranje da općenormativnim aktom odredi način naplate troškova za pristup informacijama, te je spornom odredbom na jedini mogući način ostvaren ratio legis te odredbe. Ističe da ratio legis navedenog članka Zakona nije u ograničavanju niti drugom uvjetovanju pristupa informacijama, već u omogućavanju tijelu javne vlasti da što je moguće ekonomičnije i efikasnije naplati naknadu za pristup informacijama. Pojašnjava da bi bez odredbe članka 4. Kriterija tijela javne vlasti isključivo ovisila o volji korisnika prava da nadoknadi troškove omogućavanja pristupa traženoj informaciji, s obzirom da se njihova visina ne određuje nikakvim posebnim aktom koji bi predstavljao ovršnu ispravu, što bi izazvalo veliku pravnu nesigurnost. Smatra stoga da sporna odredba Kriterija nije kontradiktorna odredbi članka 19. stavka 3. i članka 18. stavka 3. ZPPI-a, niti članku 3. stavku 1. ZUP-a, jer se tom odredbom u dopuštenom opsegu ostvaruje delegirana ovlast Povjerenika za informiranje da odredi način naknade za pristup informacijama, te da ne može biti kontradiktorna niti članku 6. ZUP-a, budući da svrha naknade nije ograničavanje prava na pristup informacijama. Nadalje, razmatrajući metodom analogije odredbu članka 161. stavka 3. ZUP-a i članka 153. stavka 3. Zakona o parničnom postupku, ukazuje na potrebu postojanja odredbe članka 4. Kriterija radi osiguravanja efikasne naplate naknade za pristup informacijama. Navodi nadalje da odredba članka 10. stavka 1. Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije implicira, odnosno barem logičkim tumačenjem iz nje proizlazi da bi se troškovi omogućavanja pristupa zatraženom dokumentu trebali unaprijed naplatiti. Ističe da je i komparativnom analizom zakona zemalja u kojima je uređeno pravo na pristup informacijama, utvrđeno da je opće prihvaćena odredba kojom se od korisnika tog prava traži da unaprijed položi troškove koji su nastali prilikom omogućavanja pristupa zatraženoj informaciji. S obzirom da odredba članka 4. Kriterija nije suprotna odredbama Zakona na koje se podnositelj poziva, smatra da ista ne predstavlja nezakonito i neustavno ograničavanje prava na pristup informacijama, pa predlaže da Sud ne prihvati podnositeljevu inicijativu za ocjenu zakonitosti.

4. Postupajući po obavijesti podnositelja, te sukladno stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske iznesenom u odluci broj: U-III-2352/2019 od 26. listopada 2021., prema kojem osporavani Kriteriji Povjerenika za informiranje predstavljaju opći akt čija ocjena zakonitosti je u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, ovaj Sud je osporavani akt razmotrio po službenoj dužnosti na temelju članka 158. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj: 34/24. – dalje: ZUS), koji se primjenjuje sukladno članku 169. stavku 1. istog Zakona.

5. Osporeni članak Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (»Narodne novine«, broj: 12/14., 15/14. i 141/22.) propisuje:

Članak 4.

Tijelo javne vlasti dostavit će korisniku informaciju po primitku dokaza o izvršenoj uplati.

Tijelo javne vlasti zatražit će od korisnika da unaprijed položi na račun tijela javne vlasti očekivani iznos stvarnih materijalnih troškova odnosno troškova dostave u roku od 8 dana, ukoliko iznos prelazi 19,91 eura. U slučaju da korisnik prava na pristup informaciji u roku ne položi navedeni iznos, smatrat će se da je korisnik prava na pristup informaciji odustao od zahtjeva.

6. Predmetne Kriterije, kao i njegove izmjene, donio je Povjerenik za informiranje na temelju članka 19. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (»Narodne novine«, broj: 25/13., 85/15. i 69/22.), te je isti mjerodavan za ocjenu zakonitosti osporavane odredbe Kriterija.

7. Člankom 3. ZPPI-a propisano je da je cilj tog Zakona 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.

8. Načini ostvarivanja prava na pristup informacijama koje su tijela javne vlasti obvezna omogućiti, propisani su u članku 17. stavku 1. ZPPI-a. Prema članku 18. stavku 1. istog Zakona korisnik ostvaruje pravo na pristup informaciji podnošenjem usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu, a stavkom 3. toga članka propisano je da pisani zahtjev sadrži: naziv i sjedište tijela javne vlasti kojem se zahtjev podnosi, podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, ime i prezime i adresu fizičke osobe podnositelja zahtjeva, tvrtku, odnosno naziv pravne osobe i njezino sjedište.

9. Prema članku 19. stavku 2. ZPPI-a tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, sukladno članku 17. ovog Zakona, kao i na naknadu troškova dostave tražene informacije. Na zahtjev korisnika tijelo javne vlasti dužno je dostaviti način izračuna naknade.

10. Člankom 19. stavkom 3. ZPPI-a propisano je da će kriterije za određivanje visine naknade i način naplate naknade iz stavka 2. ovog članka propisati Povjerenik.

11. Nije sporno da prema postojećem normativnom uređenju prava na pristup informacijama te postupka i načina ostvarivanja tog prava tijelo javne vlasti, koje je obveznik postupanja po ZPPI-u, ima pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova pružanja i dostave tražene informacije korisniku. Također nije sporno niti postojanje zakonskog ovlaštenja Povjerenika za informiranje za propisivanje kriterija za određivanje visine te naknade i načina naplate troškova nastalih pružanjem informacije.

12. Međutim, polazeći od sadržaja članka 4. Kriterija, ovaj Sud nalazi da je Povjerenik za informiranje, uređujući postupak naplate troškova i obveze korisnika informacije, te propisujući pri tome i posljedicu nepostupanja po toj odredbi, postupio protivno odredbama ZPPI-a, odnosno prekoračio ovlaštenje iz članka 19. stavka 3. toga Zakona.

13. Naime, iz osporavane odredbe Kriterija proizlazi da je dostavljanje informacije korisniku, odnosno rješavanje o njegovom zahtjevu za pristup informaciji uvjetovano izvršenom uplatom na ime naknade nastalih stvarnih troškova te prilaganjem dokaza o tome, odnosno polaganjem unaprijed očekivanog iznosa tih troškova na zahtjev tijela javne vlasti, uz presumpciju odustanka od zahtjeva, čime se, u biti, uređuje i sam postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama.

14. Kako niti jedna odredba ZPPI-a ne uvjetuje pristup informaciji plaćanjem naknade troškova nastalih pružanjem informacije, proizlazi da je člankom 4. Kriterija propisan dodatni uvjet za ostvarivanje prava uređenog mjerodavnim Zakonom. Takvo normativno rješenje, prema ocjeni ovoga Suda, ujedno predstavlja dodatno ograničenje za ostvarivanje predmetnog prava, izvan razloga propisanih člankom 15. ZPPI-a. Efikasnost i osiguravanje naplate troškova ne predstavlja legitiman niti opravdan razlog za ograničavanje prava na pristup informacijama na način kako je to uređeno osporavanim člankom Kriterija.

15. Sud smatra osnovanim navode podnositelja da se u konkretnom slučaju radi o nedopuštenom normativnom rješenju koje u biti propisuje uvjete za ostvarivanje prava zajamčenog člankom 38. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj: 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 28/01., 55/01., 76/10. i 5/14. – dalje: Ustav), a koje ustavno pravo se može ograničiti samo zakonom, a ne podzakonskim propisom ili općim aktom (članak 16. Ustava).

16. Budući da je osporavanom odredbom Kriterija obveza plaćanja stvarnih materijalnih troškova pružanja informacije propisana na način za koji nema uporišta u ZPPI-u, te je donositelj prekoračio ovlasti koje su mu dane člankom 19. stavkom 3. toga Zakona, Sud članak 4. Kriterija ocjenjuje nezakonitim. Pozivanje donositelja na odredbu članka 161. stavka 3. ZUP-a i članka 153. stavka 3. Zakona o parničnom postupku nije od utjecaja na ocjenu suglasnosti osporavane odredbe Kriterija sa zakonom na temelju kojeg su isti doneseni.

17. Stoga je na temelju članka 162. stavka 3. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

Poslovni broj: Usoz-108/2021-10

Zagreb, 15. srpnja 2024.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v. r.