

**Prof.dr.sc. Robert Podolnjak**  
**Pravni fakultet u Zagrebu**

## **PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA I ZAČARANI KRUG PRESUDA UPRAVNOG SUDA**

**ili**

### **kako ne uspjeti ostvariti pravo na preslik jednog ugovora nakon tri godine i četiri presude Upravnog suda**

Pravo na pristup informacijama danas postaje jedno od najvažnijih političkih prava građana i bitan preduvjet slobode mišljenja. U travnju 2009. g. Europski sud za ljudska prava donio je izvanredno važnu odluku kojom je po prvi puta pravo na pristup državnim informacijama formalno priznato kao dio čl. 10 Europske povelje o ljudskim pravima. Sud je rekao da kada javna tijela koja posjeduju određenu informaciju koja je potrebna za javnu raspravu odbijaju dati pravo na pristup toj informaciji, riječ je o kršenju prava na slobodu mišljenja koju jamči navedeni članak Povelje.<sup>1</sup>

Vijeće Europe je u studenom 2008. usvojilo Konvenciju o pristupu službenim dokumentima (*Convention on Access to Official Documents*), prvi ugovor u svijetu takve prirode. U lipnju 2009. Konvencija je otvorena za potpisivanje i ratifikaciju. Do sada je 12 europskih država potpisalo Konvenciju, a prve su je ratificirale Mađarska i Norveška. Valja napomenuti da su Konvenciju potpisale i Slovenija, Srbija i Crna Gora pa stoga s pravom treba očekivati i inzistirati da će to što prije učiniti i Hrvatska.

Pravo na pristup informacijama u čak 24 europske države je formalno uzdignuto na ustavnu razinu i treba se nadati da će inicijativa udruga civilnog društva da se to pravo ugradi u hrvatski Ustav u sklopu predviđenih promjena također biti prihvaćena.

U pripremi su i promjene Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine. Od samog početka primjene tog Zakona pojedine udruge civilnog društva ukazivale su na njegove nedostatke i predlagale brojne izmjene. Godišnja izvješća o primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama Vlade RH također ukazuju na probleme u njegovoj primjeni.

U nastavku ću izložiti jedan konkretan slučaj ostvarivanja prava na pristup informacijama koji može biti paradigmatičan i koji pokazuje kako je u praksi vrlo teško ostvariti to pravo. Istovremeno se može zaključiti koje promjene su potrebne da bi pravo na pristup informacijama zaživjelo.

Riječ je o nastojanju da se dobije pravo na uvid i preslik jednog ugovora o javno-privatnom partnerstvu, kojeg su sklopili Grad Varaždin i Tvrtka posebne namjene (TPN) Drava (tu su tvrtku osnovale tvrtke koje su gradile dvoranu), o izgradnji gradske sportske dvorane u Varaždinu.

Ugovori o javno – privatnom partnerstvu obavijeni su velom tajnovitosti, iako se radi o ugovorima o izgradnji vrlo značajnih javnih kapitalnih objekata (škola, dvorana, zdravstvenih objekata). Ne smije se prihvatiti logika privatnog partnera da ti ugovori budu tajna, jer na taj način je nemoguće zaštititi javni interes. Takvih je ugovora danas sve više, a u pravilu nisu dostupni javnosti. Tako se događa da se pojedine jedinice lokalne ili područne samouprave indirektno zadužuju preko svake mjere (plaćanjem najma), što nije uspjelo zapriječiti niti Ministarstvo financija. Stoga je naročito važno da javnost bude upoznata s financijskom konstrukcijom tih ugovora. Pri tome je važna uloga novinara, ali i onih osoba koje sudjeluju u odlučivanju, direktno ili indirektno, o troškovima koji proizlaze iz tih ugovora.

Ugovor o izgradnji gradske sportske dvorane u Varaždinu na temelju javno – privatnog partnerstva je prihvatilo Gradsko poglavarstvo Grada Varaždina u lipnju 2007. godine. Riječ je o najvećoj kapitalnoj i financijskoj investiciji Grada Varaždina u njegovoj povijesti. Kako je

---

<sup>1</sup> Case of Tarsasag a Szabadsagjogokert v. Hungary, Application no. 37374/05, Strasbourg 14 April 2009.

vijećnicima bilo vidljivo iz Zaključka Gradskog poglavarstva cijena zakupa te dvorane iznosila bi mjesečno više od 2,83 milijuna kuna i to u 284 rate, što znači da će ta dvorana koštati oko 800 milijuna kuna. I to je zapravo sve što se moglo vidjeti iz zaključka o troškovima izgradnje i održavanja dvorane, a ništa o načinu njenog korištenja ili komercijalizaciji dvorane. S obzirom da Gradsko vijeće donosi Proračun nesporno je da bi vijećnici trebali imati pravo znati zašto su financijski troškovi tako visoki i kako će se u narednih 25 godina izgradnja i održavanje dvorane te njeno komercijalno korištenje odražavati na Proračun Grada. Zbog toga sam zatražio uvid i preslik Ugovora.

Ugovor sam zatražio po prvi puta kao vijećnik Gradskog vijeća Grada Varaždina još 24. srpnja 2007. godine i to temeljem statutarnih i poslovnčkih odredbi koje vijećniku omogućuju pristup svim informacijama koje su bitne za njegovo obavljanje dužnosti. No, na moje vijećničko pitanje i traženje ugovora nisam dobio nikakav odgovor u poslovnikom roku od mjesec dana.

Kako to pravo nisam mogao ostvariti temeljem prava vijećnika Gradskog vijeća dana 17. rujna 2007. zatražio sam ponovno uvid i preslik ugovora, ali ovaj puta pozivajući se na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Službenik za informiranje 3.10.2007. donosi Rješenje o odbijanju zahtjeva. U skladu sa Zakonom podnosim žalbu gradonačelniku Grada Varaždina 21. listopada 2007., ali odgovor na žalbu dobivam tek početkom 2008. Naime, gradonačelnik odugovlači s donošenjem Rješenja o odbijanju zahtjeva i nakon dva mjeseca, dopisom od 28. prosinca upozoravam ga da ću biti prinuđen pokrenuti upravni spor zbog „šutnje administracije“ ukoliko mi u roku od sedam dana ne dostavi Rješenje. Tek tada gradonačelnik donosi Rješenje o odbijanju moje žalbe, donosi Rješenje antidatirano s danom 21. prosinca, ali ga meni dostavlja tek 4. siječnja 2008. g.

Zbog proceduralnih odugovlačenja gradskih tijela proteklo je gotovo četiri mjeseca od podnošenja zahtjeva do donošenja drugostupanjskog rješenja, iako je prema Zakonu (članci 12. i 17.) od zahtjeva do donošenja drugostupanjskog rješenja trebalo proteći najviše mjesec dana. Članak 17. st. 2. propisuje da se drugostupanjska odluka po žalbi mora donijeti i dostaviti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe. No, od moje žalbe do dostave rješenja gradonačelnika prošlo je dva i po mjeseca (75 dana). Za takvo odugovlačenje nisu Zakonom (članak 26.) predviđene nikakve sankcije.

Zakon o pravu na pristup informacijama u svojim odredbama o dvostupanjskom odlučivanju unutar istog javnog tijela i mogućnostima da se postupak odlučivanja po zahtjevu odvija predugo (u konkretnom slučaju gotovo 4 mjeseca) u svakom je slučaju manjkav i nužno ga je mijenjati. Naročito je sporno dvostupanjsko odlučivanje unutar javnog tijela (službenik za informiranje – čelnik tijela). Naime, teško je očekivati da bi službenik za informiranje donio rješenje o odbijanju zahtjeva, ne konzultirajući se prethodno s čelnikom javnog tijela. Naročito, ako nije riječ o odbijanju zahtjeva zbog nekog notornog razloga. No, hrvatski je zakonodavac morao na neki način osmisliti dvostupanjsko odlučivanje prije pokretanja upravnog spora pa je upravo zbog toga dao zakonsko pravo službeniku za informiranje da donosi prvostupanjsko rješenje.

Na primjeru slovenskog i srpskog zakona može se vidjeti da postoje bolja rješenja. I u jednom i u drugom slučaju prvostupanjsko rješenje (ako je riječ o odbijanju zahtjeva) donosi organ od kojeg se informacija traži, ali žalba se potom podnosi posebnom neovisnom tijelu – povjereniku za informacije.

Slovenski *Zakon o dostopu do informacij javnega značenja* (Uradni list RS br. 96/2005 – pročišćeni tekst) propisuje da je organ dužan odlučiti o zahtjevu tražitelja odmah, a najkasnije u roku od 20 radnih dana od dana prijema zahtjeva (članak 23.). Rok za odlučivanje o zahtjevu je, dakle, nešto duži nego u Hrvatskoj. No, ako organ odbije zahtjev tražitelja, djelomično ili u cijelosti, tražitelj ima pravo žalbe i to povjereniku za pristup informacijama (*pooblašćenec za dostup do informacij javnega značenja*), a nakon njegova eventualnog negativnog rješenja tražitelj informacije može pokrenuti upravni spor.

Slovenski povjerenik za pristup informacijama je samostalno državno tijelo. Imenuje ga Državni zbor, na prijedlog Predsjednika Republike na razdoblje od pet godina te može biti

imenovan najviše dva puta (članak 28.). Riječ je, dakle, o neovisnom tijelu koje je u pozicionirano između tijela javne vlasti od kojeg se traži informacija i upravnog suda.

Kada je riječ o rokovima rješavanja zahtjeva smatram važnim naglasiti da slovenski Zakon (članak 39., st. 3.) propisuje da će se službena osoba tijela prekršajno kazniti ako „u propisanom roku neopravdano ne dostavi tražene informacije javnoga značaja...“. Propisana kazna je najmanje 150.000 , a najviše 300.000 tolarara (odnosno cca 630 do 1260 €). Na žalost, u hrvatskom zakonu nedostaju riječi „u propisanom roku“.

Srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Službeni glasnik RS, br. 120/2004) obvezuje „organ vlasti“ da „bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva“ riješi zahtjev bilo na način da tražitelju o, moguću uvid, dostavi preslik ili ga obavijesti da nema traženi dokument. U slučaju nerješavanja zahtjeva tražitelj informacije žalbu upućuje povjereniku za informacije od javnog značaja.

Prema članku 22. Zakona tražitelj informacije može izjaviti žalbu Povjereniku u roku od 15 dana od dostavljanja rešenja organa vlasti, ako:

- 1) organ vlast odbije obavijestiti tražitelja o tome da li posjeduje određenu informaciju od javnog značaja ili mu je ona inače dostupna, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju dokumenta, ili ako to *ne učini u propisanom roku*;
- 2) organ vlasti *ne odgovori u propisanom roku* na zahtjev tražitelja;
- 3) organ vlasti uvjetuje izdavanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije;
- 4) organ vlasti ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju na način predviđen zakonom;
- 5) organ vlasti ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno ne izda kopiju tog dokumenta na način predviđen zakonom.

Srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja bitno preciznije propisuje razloge zbog kojih tražitelj informacije može podnijeti žalbu povjereniku i, što na ovom mjestu želim istaknuti, tražitelj informacije može se obratiti povjereniku sa žalbom ukoliko se u propisanom roku (a on je, rekli smo, najviše 15 dana) organ vlasti ne očituje o zahtjevu ili ga odbije obavijestiti ima li traženu informaciju.

Povjerenik za informacije od javnog značaja je dužnosnik kojeg bira Narodna skupština, na razdoblje od 7 godina s pravom da bude izabran najviše dva puta. Zakon propisuje da se za povjerenika bira osoba s priznatim ugledom i stručnošću u području zaštite i unapređenja ljudskih prava.

U hrvatskom zakonodavnom okviru prava na pristup informacijama nedostaje institucija povjerenika za informacije (ili pravobranitelja za pristup informacijama, kako su neki predlagali) kao neovisnog i samostalnog državnog tijela, koje rješava žalbe po zahtjevima za pristup informacijama. Žalba koja se upućuje čelniku tijela u stvarnosti nije pravni lijek, već u pravilu sredstvo koje bitno doprinosi odugovlačenju postupka i neostvarivanju prava na pristup informacijama. U tom slučaju jedino preostaje sudski postupak, odnosno pokretanje upravnog spora. Kako tu stoje stvari pokazuje sljedeće iskustvo.

## **I. tužba Upravnom sudu**

Dana 31. siječnja 2008. podnosim prvu tužbu protiv rješenja gradonačelnika Grada Varaždina kojim mi je uskraćeno pravo na uvid i preslik ugovora o izgradnji sportske dvorane u Varaždinu.

U Rješenju gradonačelnika se navodilo kako bih eventualno mogao dobiti mogućnost uvida u dokumentaciju, ali uz uvjet da se pridržavam zakonskih odredbi koje se odnose na

zaštitu intelektualnog vlasništva, što praktički znači da ne bih mogao javno koristiti informacije koje bi mi bile date na uvid. Gradonačelnik će naglasiti da prema ugovoru o javno – privatnom partnerstvu za izgradnju dvorane „stranke suglasno utvrđuju da je izvršitelj (tj. tvrtka koja gradi dvoranu) isključivi nositelj prava intelektualnog vlasništva i da zadržava sva prava intelektualnog vlasništva“. S tim u svezi Grad se obvezao da će spriječiti i onemogućiti da neovlaštene osobe na bilo koji način dođu u posjed dokumentacije ili je na bilo koji način iskoriste. Iz navedenog jasno proizlazi da je Grad uskratio pravo na pristup informaciji temeljem odredbe čl. 8., st. 2. točke 6 – da će se pravo na pristup informaciji uskratiti ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje „ugrozilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika“. Kako tog pristanka nije bilo meni je uskraćeno pravo na pristup informaciji. Stav Grada da je ugovor zaštićen intelektualnim vlasništvom bit će konstanta tijekom čitavog spora.

Ja sam u svojoj žalbi naveo koji me podaci zanimaju: prvenstveno podaci koji se odnose na financijski aspekt izgradnje, održavanja i najma dvorane te podjele dobiti za korištenje dvorane tijekom njene eksploatacije. Ne zanimaju me tehnički aspekti izgradnje, dizajn, arhitektonska rješenja i tome slično, gdje bi doista moglo biti riječi o određenim pravima intelektualnog vlasništva. Međutim, u tužbi Upravnom sudu naveo sam kako smatram da nema govora o pravu intelektualnog vlasništva kada je riječ o podacima financijskog karaktera koja me zanimaju i koja su djelomično objavljena u jednom novinskom članku. Ti podaci nisu stvar intelektualnog vlasništva. Informacije koje su objavljene o ukupnoj cijeni dvorane, strukturi troškova i dobiti jesu javni podaci. U Rješenju gradonačelnika na jednom mjestu je konstatirano da mi Grad nije u mogućnosti dati uvid u cjelokupan ugovor, već samo uvid u određene vrste podataka koje nisu zaštićene ugovorom, premda nije specificirano koji podaci nisu zaštićeni ugovorom. Na taj način se u Rješenju priznalo da nije čitav ugovor zaštićen pravom intelektualnog vlasništva i da barem određeni dijelovi ugovora ne bi smjeli biti uskraćeni uvidu na temelju Zakona. Rješenjem se stoga mogla barem djelomično uvažiti moja žalba, u smislu prava uvida u one dijelove ugovora koji nisu pod zaštitom prava intelektualnog vlasništva. Uostalom, Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 8. stavku 4. propisuje da će tijela javne vlasti odobriti pristup u one dijelove informacije koji se s obzirom na prirodu svog sadržaja mogu objaviti.

U Rješenju gradonačelnika uopće se nije obrazlagalo zašto je jednom novinaru dano pravo na uvid u ugovor, a meni ne. U osobnom kontaktu s novinarom on mi je rekao da je imao uvid u čitav ugovor, da ga je čitao nekoliko sati i zapisivao bilješke, a na temelju toga kasnije napisao članak, koji sam stavio u prilog tužbi Upravnom sudu.

Istina je da se u članku 38. Ustava Republike Hrvatske navodi kako novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. No, pravo pristupa informaciji jedno je temeljno ustavno pravo koje treba shvatiti znatno šire, a ne samo kao pravo koje pripada novinarima. Stoga sam naglasio u tužbi da smatram da je u konkretnom slučaju jednako važno, ako ne i važnije, pravo vijećnika u predstavničkom tijelu koji odlučuje o godišnjem proračunu da ima sve relevantne informacije kada donosi odluke. Uostalom, jedan od ciljeva Zakona jest upravo sprječavanje toga da predstavnici medija budu u povoljnijem položaju pri ostvarivanju pristupa informacijama. U članku 6. Zakon precizira načelo jednakosti prava na pristup informacijama svih ovlaštenika, na jednak način i pod jednakim uvjetima.

U tužbi sam naglasio da u tom smislu držim da kao vijećnik Gradskog vijeća imam legitiman interes i pravo uvida u ugovor koji je sklopio Grad o izgradnji sportske dvorane, bez obzira što Zakon ne zahtijeva od ovlaštenika prava na informaciju da navede neki poseban razlog ili interes za traženje informacije. No, ne radi se samo o tome da, prema mišljenju gradonačelnika, jedan vijećnik nema to pravo, već se zapravo radi o tome da, logično, nijedan vijećnik nema to pravo. Dakle, najviše predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, koje donosi proračun, nema pravo uvida u ugovor koji je prihvatilo poglavarstvo imenovano od predstavničkog tijela.

Treba reći da postoje mišljenja, čak i među sucima Upravnog suda, po mojem mišljenju duboko pogrešna, da bi trebalo ograničiti obuhvat ovlaštenika na informaciju. Tako se u jednom radu ističe da „budući da je ovlaštenik osoba koja podnosi zahtjev, dakle pokreće postupak, odnosno pojavljuje se kao stranka u upravnom postupku, to bi pojam „svaka“ valjalo tumačiti u smislu odredbi ZUP-a“, a „članak 49. ZUP-a propisuje da je stranka u postupku ona osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak ili protiv koje se postupak vodi ili koja radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku“. S obzirom na iznijeto, ističe se u radu da, iako podnositelj zahtjeva nije u zahtjevu obavezan navesti razloge zbog kojih traži pristup određenoj informaciji, autorica smatra da bi bilo uputno navesti razlog kako bi se moglo utvrditi postojanje pravnog interesa i stranačka sposobnost od koje zavisi pokretanje i vođenje postupka na što je tijelo koje vodi postupak dužno paziti po službenoj dužnosti. Ona pritom tvrdi da „doslovnim, gramatičkim tumačenjem pojma ovlaštenika „svaka“ i „svi zainteresirani“ mogu biti dovedeni u pitanje, ne samo cilj i svrha samog zakona, već takovo tumačenje može biti generator tzv. obijesnog sudovanja, odnosno zlorabe zakona, što je već uočeno u velikom broju zaprimljenih predmeta na Upravnom sudu Republike Hrvatske“.<sup>2</sup>

U svojoj presudi od 23. travnja 2008. godine Upravni sud je uvažio moju tužbu i poništio rješenje gradonačelnika. Po mojem saznanju to je prva presuda kojom se daje pravo na pristup ugovorima o javno – privatnom partnerstvu. U svojoj presudi Upravni je sud rekao da sve informacije koje posjeduje, raspolaže ili nadzire Grad Varaždin moraju biti dostupne svim zainteresiranim ovlaštenicima prava na informaciju, osim onih na koje se odnosi članak 8. Zakona. Sud se osvrnuo na argumente Grada o zaštiti prava na intelektualno vlasništvo, ali je u tom smislu ukazao na zakonsku odredbu prema kojoj će tijela javne vlasti odobriti pristup u one dijelove informacije koji s obzirom na prirodu svog sadržaja mogu objaviti (Čl. 8., st. 4. Zakona) Stoga je po ocjeni Suda meni „uz obrazloženje kakvo je dano u osporenom rješenju, neosnovano uskraćeno pravo na uvid u onaj dio Ugovora o izgradnji sportske dvorane u Varaždinu koji se ne odnosi na pravo intelektualnog vlasništva“. Pored toga, Sud je u presudi ukazao i na činjenicu da su dijelovi ugovora dani na uvid novinaru pa stoga ja kao tužitelj osnovano ukazujem da se radi o podacima koji su već bili dostupni javnosti te se stoga ne radi o zaštićenim informacijama.

Bez obzira na činjenicu što je usvojena moja tužba, pokazat će se u perspektivi da je obrazloženje Upravnog suda u određenoj mjeri bilo načelno nepovoljno za moje korištenje prava na pristup informacijama. Kao prvo, Sud mi je dao pravo na uvid u onaj dio Ugovora koji se ne odnosi na pravo intelektualnog vlasništva, ali nigdje u svojoj presudi ne kaže zašto bi neki dijelovi ugovora trebali biti zaštićeni intelektualnim vlasništvom, a neki ne. Koji bi to dijelovi trebali biti zaštićeni? Koji sadržaj tih ugovora? Tko bi o tome trebao prosuđivati? Zašto bi načelno ugovor o javno – privatnom partnerstvu trebao biti zaštićen intelektualnim vlasništvom i zbog toga nedostupan javnosti u vidu uvida i preslika? To su ostala otvorena pitanja sudbene presude. Druga važna stvar u presudi bila je ta što mi je Sud dao pravo „na uvid“ dijela ugovora, ali izrijeком nije spomenuo pravo na preslik. Upravo to će iskoristiti u Gradu u uskraćivanju prava na preslik ugovora.

Valja na kraju reći da je Sud presudu donio 23. travnja 2008, ali meni je dostavljena tek u srpnju, tako da sam od podnošenja tužbe čekao pola godine na presudu. Zakon u članku 17., st. 3. kaže da je postupak po tužbi hitan. S obzirom da sam na presudu čekao pola godine dvojim da se može govoriti o hitnom postupanju Upravnog suda. S obzirom na moje iskustvo smatram da bi Zakonom trebalo propisati prekluzivni rok za odluku Upravnog suda, primjerice mjesec dana.

---

<sup>2</sup> Mirjana Juričić, Prikaz Zakona o pravu na pristup informacija sa upravnosudskom praksom, dostupno na [http://www.upravnisudrh.hr/praksa/full.php?link=../praksanov/prist\\_informac.htm](http://www.upravnisudrh.hr/praksa/full.php?link=../praksanov/prist_informac.htm).

## II. tužba Upravnom sudu

Nakon dobivenog spora očekivao sam da ću napokon, nakon godine dana od kako sam zatražio predmetni ugovor, konačno dobiti pravo uvida i preslika.

Međutim, na moje neugodno iznenađenje ostvario sam samo polovično pravo. Omogućen mi je uvid u čitav ugovor sa svim priložima, odnosno aneksima ugovora, što ukupno čini nekoliko stotina stranica, mogao sam praviti bilješke o bilo kojem dijelu ugovora, jer i sam službenik koji mi je dao ugovor na uvid nije znao koji bi njegovi dijelovi bili zaštićeni intelektualnim vlasništvom. No, kada sam zatražio preslik nekih dijelova ugovora i priloga to mi nije omogućeno. Rečeno mi je da sam presudom Upravnog suda dobio isključivo pravo uvida, ali ne i preslika. Kako nisam ostvario pravo preslika bio sam primoran podnijeti drugu tužbu Upravnom sudu.

U toj, drugoj tužbi Upravnom sudu od 1. rujna 2008. iznosim da je „osporavano drugostupanjsko rješenje nezakonito zbog toga što nije pravilno primijenjen Zakon o pravu na pristup informacijama, odnosno protivno je članku 10., točki 3. Zakona o pravu na pristup informacijama koji propisuje da su tijela javne vlasti obvezna omogućiti pristup informacijama „uvidom u dokumente i pravljenjem preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju“.

Ustvrdio sam da je apsurdno da se može prepisivati ugovor, od riječi do riječi, ali ga se ne može fotokopirati, Ako se može vlastoručno prepisivati sadržaj ugovora, tada je odbijanje davanja prava na preslik isključivo u funkciji otežavanja i onemogućivanja, što je više moguće, korištenja prava na pristup informacijama. Tijekom četiri sata uvida u predmetni ugovor pravio sam bilješke, ali je naprosto nemoguće prepisati značajne dijelove ugovora. To bi zahtijevalo da danima prepisuje ugovor (35 stranica samo temeljnog ugovora!). Pritom se mora napomenuti da ugovor, a još više pojedini prilozi, sadrže veliki broj tabela, formula i brojaka koje se odnose na troškove izgradnje, zakupa i održavanja dvorane, a koje je jednostavno nemoguće prepisati, a i kod prepisivanja moguće su pogreške. U tom smislu nisam mogao u značajnoj mjeri ostvariti svoje zakonsko pravo na pristup informacijama, a dobivene informacije nisam mogao koristiti u javnosti (načelo raspolaganja informacijom sadržano je u čl. 7. Zakona: „Ovlaštenik koji raspolaže informacijom ima pravo tu informaciju javno iznositi“).

U svojoj presudi od 10. prosinca 2008. Upravni sud odbija moju tužbu. U kratkom obrazloženju presude Upravni sud je naveo samo da ukoliko sam smatrao da informacija koja mi je pružena nije točna ili potpuna mogao sam zahtijevati njezin ispravak, odnosno dopunu, a tada bi tijelo javne vlasti bilo dužno donijeti posebno rješenje o odbijanju zahtjeva. Budući da sam prema mišljenju Suda propustio zatražiti dopunu informacije moja je tužba odbijena.

Članak 16. Zakona propisuje da „ukoliko ovlaštenik, na osnovi dokaza kojima raspolaže, smatra da informacija pružena na temelju zahtjeva nije točna ili potpuna, može zahtijevati njen ispravak, odnosno dopunu. Tijelo javne vlasti obvezno je donijeti posebno rješenje o odbijanju zahtjeva ako smatra da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije“. Smatram da je Upravni sud u potpunosti pogriješio primjenjujući članak 16. na predmetni spor. Nedvojbeno je da ovdje nema govora o netočnoj informaciji, jer sam ja ugovor vidio u izvornom tekstu u cijelosti i pravio bilješke. Jednako tako informacija koja mi je dana na uvid bila je potpuna u smislu da nije nedostajao niti jedan dio ugovora ili bilo kojeg od njegovih priloga. No, sudbena je interpretacija bila očito da pružanje samo uvida u informaciju, a bez prava na preslik, jest davanje nepotpune informacije.

Kako je Upravni sud smatrao da činjenica što mi je uskraćeno pravo preslika znači da pružena informacija nije potpuna, a morao sam prihvatiti takvo tumačenje, tada sam morao zatražiti od Grada Varaždina, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Zakona, potpunu informaciju, a to znači uz uvid koji sam imao i preslik točno određenih dijelova ugovora, odnosno njegovih priloga. U tom smislu zatražio sam od Grada dana 9. veljače 2009. preslik precizno navedenih informacija i to

1. temeljnog ugovora o izgradnji sportske dvorane u Varaždinu između Grada Varaždina i TPN Drava od 12.07.2007.

2. posebnog priloga ili aneksa ugovora - 'Mehanizam plaćanja', koji se odnosi na podjelu prihoda od komercijalizacije prostora te
3. posebnog priloga br. 14 – struktura ukupnih troškova dvorane.

Grad ponovno odugovlači u postupku – službenik za informiranje ne daje mi nikakvu povratnu informaciju u zakonom predviđenom roku, antitadiraju se rješenja o odbijanju mog zahtjeva. Dana 12. ožujka 2009. gradonačelnik donosi Rješenje kojim se odbija moj zahtjev na preslik traženih informacija (odnosno žalba nakon negativnog rješenja službenika za informacije).

### **III. tužba Upravnom sudu**

Dana 10. travnja 2009. podnosim treću tužbu Upravnom sudu. U tužbi sam posebno naglasio da je prema Zakonu pravo uvida u informaciju neodvojivo od prava preslika što nedvojbeno proizlazi iz članka 10., točke 3. gdje je propisano da je tijelo javne vlasti obvezno omogućiti pristup informacijama „uvidom u dokumente i pravljenjem preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju“. Nikakvom interpretacijom te odredbe ne može se odvojiti jedno pravo od drugog. Stoga, s obzirom da sam imao pravo uvida, ne može mi se uskratiti pravo preslika. Zakonska odredba prema kojoj su tijela javne vlasti obvezna omogućiti pristup informacijama „uvidom u dokumente i pravljenjem preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju“, prema mojem shvaćanju, ne ostavlja mogućnost tijelu javne vlasti da taj pristup ograniči samo na uvid, a isključi pravo na preslik, kada se radi o informaciji kojoj je tijelo javno vlasti obvezno omogućiti pristup.

U Rješenju Gradonačelnika bilo je rečeno da je pravom uvida u predmetni ugovor ispunjen cilj, odnosno svrha prava na pristup informacijama. U tužbi sam naglasio da sam tijekom četiri sata uvida u predmetni ugovor mogao praviti bilješke, ali je naprosto nemoguće prepisati značajne dijelove ugovora. U tom smislu nisam mogao u značajnoj mjeri ostvariti svoje zakonsko pravo na pristup informacijama niti sam mogao raspolagati tom informacijom.

U svojoj presudi od 1. srpnja 2009. (koju sam primio tek 10. listopada, više od tri mjeseca kasnije) Upravni sud uvažava moju tužbu i poništava rješenje gradonačelnika. Citiram najvažniji dio presude:

„Odredbom članka 10. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su tijela javne vlasti obvezna omogućiti pristup informacijama uvidom u dokumente i pravljenjem preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju. Stoga je po ocjeni ovog Suda tužitelju, uz obrazloženje kakvo je dano u osporenom rješenju, neosnovano uskraćeno pravo na presliku onih dijelova Ugovora o izgradnji sportske dvorane u Varaždinu na koje se ne odnosi pravo intelektualnog vlasništva i u koje je već tužitelj imao pravo uvida“.

Nakon presude Upravnog suda očekivao sam da ću konačno dobiti preslik traženih dokumenata budući je iz presude proizlazilo nedvojbeno da imam pravo na preslik dokumenata u koje sam prethodno imao pravo uvida.

Grad ponovno, po običaju odugovlači u postupku i 16. studenog 2009. tražim od gradonačelnika da postupi po presudi Suda i dostavi mi preslike traženih dokumenata.

Dana 23. studenog 2009. gradonačelnik donosi rješenje kojim mi odobrava „preslik onog dijela ugovora...koji se ne odnosi na pravo intelektualnog vlasništva.“ Na temelju takve formulacije dat mi je preslik samo temeljnog ili osnovnog Ugovora o izgradnji sportske dvorane u Varaždinu između Grada Varaždina i TPN Drava od 12.07.2007., ali mi je uskraćen preslik posebnog priloga ili aneksa ugovora – Mehanizam plaćanja i posebnog priloga br. 14 – struktura ukupnih troškova dvorane. Dobio sam, dakle, preslik samo dijela traženih informacija. Pritom gradonačelnik niti u Rješenju, ni u obrazloženju nije naveo koji dio tražene informacije će dati u vidu preslika, a koji neće. Meni je jedino uručeno Očitovanje na dostavljenu presudu Upravnog suda od strane Hrvatskog instituta za mostove i konstrukcije (nastavno: HIMK), izrađivača ugovorne dokumentacije, u kojem stoji da osnovni tekst Ugovora, prema njihovu mišljenju, „predstavlja elemente intelektualnog vlasništva, ali smo suglasni da se preslika tog kompletnog

Osnovnog Ugovora dostavi gospodinu gradskom vijećniku“. No, što se tiče zatraženih priloga, za njih se navodi da „predstavljaju intelektualno vlasništvo te prema odluci Upravnog suda ne želimo iste dati u obliku preslike“, ali da ih mogu dobiti na uvid.

Budući da nisam dobio preslik značajnog dijela informacija koje sam tražio podnio sam novu, četvrtu tužbu Upravnom sudu.

#### **IV. tužba Upravnom sudu**

U tužbi sam istaknuo da je gradonačelnik, uskraćivanjem preslika dijela traženih informacija temeljeno isključivo na pismenom stavu HIMK-a da je riječ o njihovu intelektualnom vlasništvu, donio Rješenje koje nije uvažilo pravno shvaćanje Suda iznijeto u njegovoj presudi od 1. srpnja 2009. U toj je presudi Sud konstatirao da se Grad višekratno pozivao na odredbu članka 8. stavka 2. točke 6. Zakona o pravu na pristup informacijama kojom je propisano da tijela javne vlasti mogu uskratiti pravo na pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje ugrozilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitog pisanog pristanka autora ili vlasnika i da je odbio tužiteljov zahtjev uz obrazloženje da ne može dati preslik tražene informacije zato jer nema izričiti pristanak nositelja autorskih prava.

U tužbi sam istaknuo da tražim preslik informacija u koje sam već imao pravo uvida (a ta dva prava su prema zakonu neodvojiva) te da pravo na preslik nije vezano uz izričiti pristanak privatne strane u ugovoru o javno – privatnom partnerstvu, jer tada bi svi ti ugovori bili automatski zaštićeni pravom intelektualnog vlasništva, bez obzira na njihov pretpostavljeno javni karakter.

Pritom sam posebno ukazao na to da su prilozi ugovora koje tražim, sastavni dio osnovnog ugovora i da je pravno neodrživo da bi osnovni ugovor bio nezaštićen intelektualnim vlasništvom, ali prilozi tog istog ugovora bi bili zaštićeni intelektualnim vlasništvom. Upravo se na više mjesta u osnovnom ugovoru upućuje na posebne priloge koji detaljno normiraju određeno pitanje pa je stoga nemoguće u potpunosti razumjeti ugovorni odnos te prava i obveze ugovornih stranaka bez traženih priloga.

U tužbi sam, nadalje, rekao da je prethodno, što je Sudu poznato, gradonačelnik zajedno s HIMK-om, tvrdio da je čitav ugovor sa svim priložima intelektualno vlasništvo pa su mi u cijelosti uskraćivali pravo preslika. No, s obzirom na presudu Suda kojim je uvažena moja tužba, gradonačelnik i HIMK su znali da nešto od ugovora moraju dati u vidu preslika kako bi naizgled poštivali presudu. Pored toga sam u tužbi naglasio da HIMK, koji smatra da je ugovor s priložima njegovo intelektualno vlasništvo, nije mogao precizirati u svom Očitovanju koji bi to dijelovi osnovnog ugovora predstavljali „elemente intelektualnog vlasništva“ pa su se suglasili da se čitav ugovor dostavi u obliku preslika tužitelju. Stoga je potpuno nejasno kako su odjednom sigurni u to da isključivo navedeni prilozi koje tužitelj traži u vidu preslika predstavljaju u potpunosti intelektualno vlasništvo.

Naveo sam u tužbi da je apsolutno apsurdno smatrati, primjera radi, prilog „Mehanizam plaćanja“ intelektualnim vlasništvom autora koji su radili za HIMK, jer se u tom prilogu utvrđuje podjela prihoda od komercijalizacije prostora sportske dvorane (udio u bruto prihodu naručitelja i izvršitelja od iznajmljivanja dvorane kada se radi o sportskim i drugim događanjima, prihodi od prodaje karata, prihodi od reklama, parkiranja, loža za pravne osobe itd.) S obzirom na sadržaj priloga ne može se govoriti o intelektualnom vlasništvu, već prvenstveno o rezultatu pregovora predstavnika Grada i predstavnika tvrtke TPN Drava oko podjele prihoda od dvorane tako da HIMK ni na koji način ne bi mogao tvrditi da je riječ o njihovu intelektualnom vlasništvu.

Konačno, naveo sam kako sam uvjeren da mi gradonačelnik na svaki mogući način nastoji uskratiti preslik traženih informacija u cijelosti i to već više od dvije i po godine, tumačeći potpuno proizvoljno presudu Suda, pa stoga smatra da bi zbog kontinuiranog onemogućavanja i ograničavanja ostvarivanja prava na pristup informacijama Sud trebao kazniti tuženika u skladu s člankom 26. Zakona o pravu na pristup informacijama.



## Epilog

Na moje veliko iznenađenje i razočarenje Upravni sud je u presudi od 23. siječnja 2010. moju tužbu odbacio kao neosnovanu i jedino što je u njoj rekao je da sam, nezadovoljan pruženom informacijom, trebao zahtijevati njezin ispravak, odnosno dopunu. Dakle, Sud je po drugi puta moju tužbu ocijenio neosnovanom i uputio me da tražim dopunu informacije. Po mojem dubokom uvjerenju, Sud je potpuno pogriješio odbacujući moju tužbu.

Ukoliko, načelno, prihvatimo sudbenu logiku prema kojoj sam trebao zatražiti dopunu informacije od Grada Varaždina to znači da sam mogao zatražiti jedino i isključivo sljedeće: preslik dva priloga ugovora koja nisam dobio (a prethodno sam imao uvid u njih) i to

- posebnog priloga ili aneksa ugovora - 'Mehanizam plaćanja', koji se odnosi na podjelu prihoda od komercijalizacije prostora i
- posebnog priloga br. 14 – struktura ukupnih troškova dvorane.

Međutim, ta dva priloga ja sam već tražio u svojoj 2. tužbi Upravnom sudu koju sam podnio 1. rujna 2008. i Sud je moju tužbu uvažio i izričito naveo da imam pravo na preslik informacija u koje sam već imao uvid. Po logici Suda trebao sam, dakle, tražiti informacije koje sam već tražio prije gotovo dvije godine i koje sam, prema presudi samog suda, trebao dobiti u vidu preslika. Pritom Sud nije uvažio moje stajalište da gradonačelnik ne poštuje odluku Suda iako je to očito jer je sud uvažio moj zahtjev da dobijem preslik tri informacije, a gradonačelnik proizvoljno odlučuje da mi da svega jednu.

Nakon takve presude Upravnog suda nema smisla više tražiti informacije od Grada Varaždina, odnosno gradonačelnika, jer je on upravo u Upravnom sudu našao tijelo koje će bezgranično dozvoljavati kršenje zakona.

Pretpostavimo na trenutak da zatražim dopunu informacije u skladu s logikom Upravnog suda. Ukoliko bih i dobio presudu na Upravnom sudu gradonačelnik bi mogao pribjeći onom sredstvu koje mi je nekoliko puta usmeno naznačeno u tajništvu Grada: da mi se dostavi preslik traženih informacija, ali bi pritom najvažniji dijelovi bili precrtani tamnim flomasterom (zatamnjeni) i to oni dijelovi koje HIMK smatra intelektualnim vlasništvom. Ako bih se tada žalio Upravnom sudu, najvjerojatnije bih dobio poznati odgovor: da tražim dopunu informacije. I tako u beskonačnost. To je ono što nazivam začaranim krugom presuda Upravnog suda. Upravo zbog toga odustao sam od podnošenja nove tužbe Upravnom sudu. Naravno, nisam uvjeren također da bih ostvario pravo podnošenjem ustavne tužbe protiv odluke Upravnog suda, jer formalno gledajući moj zahtjev za pristup informacijama nitko nije odbio – ni Grad, ni Upravni sud. No, u praksi, Grad je informacije dostavljao selektivno i po vlastitom izboru, a Upravni sud je u takvim slučajevima odlučivao da moram tražiti dopunu informacije.

Da rezimiram. Nakon gotovo pune tri godine nisam, nakon četiri presude Upravnog suda, uspio ostvariti cjelovito svoje pravo na pristup informacijama, odnosno dobiti preslik dokumenata koje sam tražio. Činjenica je da je Grad stalno odugovlačio u tom postupku, kršio rokove i zlorabio benevolentnost Suda. Upravni sud, na drugoj strani, pokazao se, kao tijelo kojem je pripala zadaća da rješava sporove oko prava na pristup informacijama, potpuno nedoraslim. Upravni sud, barem u predmetnom slučaju, koji bi mogao biti *par excellence*, postao je usko grlo, koje ne štiti pravo koje bi trebao štititi, dozvoljava tijelu javne vlasti perfidno odugovlačenje postupka i u svojim presudama pribjegava onome što se može najbolje okarakterizirati lošim *juristereiom*.