



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

PRVI ODJEL

ODLUKA

Zahtjev br. 22715/09
Ivica GRČAR
protiv Hrvatske

Europski sud za ljudska prava (Prvi odjel), zasjedajući 17. rujna 2013. godine u vijeću u sastavu:

Isabelle Berro-Lefèvre, *predsjednica*,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyeu,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Julia Laffranque,

Ksenija Turković,

Dmitry Dedov, *suci*,

i André Wampach, *zamjenik tajnika Odjela*,

uzimajući u obzir prethodno navedeni zahtjev podnesen 11. ožujka 2009. godine,

uzimajući u obzir očitovanje koje je podnijela tužena Vlada i odgovor na očitovanje koji je podnio podnositelj zahtjeva, nakon vijećanja odlučuje kako slijedi:

ČINJENICE

1. Podnositelj zahtjeva g. Ivica Grčar, hrvatski je državljanin koji je rođen 1948. godine i živi u Zagrebu. Podnositelja zahtjeva zastupala je gđa A. Vuksan, odvjetnica iz Zagreba.

2. Hrvatsku Vladu („Vlada“) zastupala je njezina zastupnica, gđa Š. Stažnik.

I. Okolnosti predmeta

3. Činjenično stanje predmeta, kako su ga iznijele stranke, može se sažeti kako slijedi.

4. Dana 22. veljače 2007. godine podnositelj zahtjeva, slobodni novinar, porukom e-pošte obavijestio je Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske (nadalje: Ministarstvo) da istražuje nadzorne odbore određenih trgovačkih društava u Hrvatskoj i zatražio je odobrenje da mu se s elektroničke baze podataka sudskog registra ispiše popis osoba koji su članovi više od jednog nadzornog odbora.

5. Informatički odjel Ministarstva odgovorio je na poruku e-pošte podnositelja zahtjeva 26. veljače 2007. godine i obavijestio ga da su upravo primili njegov zahtjev i da će im trebati nekoliko dana da mu odgovore na zahtjev. Upitali su ga hoće li mu još uvijek trebati te informacije.

6. Dana 5. ožujka 2007. godine podnositelj zahtjeva poslao je Ministarstvu još jednu poruku e-pošte u kojoj se žalio da nije primio informacije koje je zatražio.

7. Dana 6. ožujka 2007. godine podnositelj zahtjeva dobio je iz Ministarstva poruku e-pošte u kojoj je obaviješten da niti jedan odjel Ministarstva nije prikupio informacije koje je tražio i da su te informacije dostupne široj javnosti u izdanjima Narodnih novina o poslovnim tijelima u Hrvatskoj i na internetskoj stranici sudskog registra trgovačkih društava. Ministarstvo je isto tako objasnilo da ne postoji jedinstvena središnja baza podataka sa zatraženim informacijama i da je informatički odjel ovlašten pružati samo informacije koji se tiču poslovnih tijela, ali ne i osobne podatke.

8. Dana 9. ožujka 2007. godine podnositelj zahtjeva podnio je žalbu Ministarstvu u kojoj se žalio da nije uspio iz Ministarstva dobiti informacije o osobama koje su članovi više od jednog nadzornog odbora. Pozivajući se na Zakon o pravu na pristup informacijama, ponovno je zatražio iste informacije.

9. Dana 2. travnja 2007. godine podnositelj zahtjeva pozvao je ministra pravosuđa da donese odluku o njegovom zahtjevu za pristup informacijama.

10. Dana 5. travnja 2007. godine službenica za odnose s medijima iz Ministarstva odbila je zahtjev podnositelja zahtjeva zato što su informacije o osobama koje su članovi više od jednog nadzornog odbora dostupne javno i Ministarstvo nije prikupilo i ujedinilo te podatke u jedinstvenu središnju bazu podataka. Također je citirala Zakon o zaštiti osobnih podataka i smatra da bi daljnje pružanje osobnih podataka prekršilo prava na zaštitu privatnosti tih osoba s obzirom da su sve potrebne informacije već otprije dostupne u izdanjima Narodnih novina o poslovnim tijelima u Hrvatskoj i na internetskoj stranici sudskog registra trgovačkih društava.

11. Podnositelj zahtjeva uložio je žalbu protiv navedene odluke Ministarstva pravosuđa, ali 18. svibnja 2007. odbijena je kao neosnovana.

12. Dana 6. lipnja 2007. godine podnositelj zahtjeva podnio je tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske u kojoj osporava navedenu odluku.

13. Dana 11. srpnja 2007. godine Upravni sud poništio je osporavanu odluku i naložio Ministarstvu da ponovno razmotri slučaj. Upravni sud smatrao je da zatražene informacije nisu osobni podaci u smislu mjerodavnog domaćeg prava i da se zato Zakon o zaštiti osobnih podataka ne može primijeniti na konkretni slučaj. Upravni sud također je utvrdio da je obrazloženje odluke Ministarstva proturječno jer je u obrazloženju utvrđeno da su zatražene informacije javno dostupne, dok se istovremeno poziva na zaštitu privatnosti prema Zakonu o zaštiti osobnih podataka.

14. Upravni sud dostavio je presudu Ministarstvu 15. listopada 2007. godine, a podnositelju zahtjeva 16. listopada 2007. godine.

15. Na dan kad je Ministarstvo primilo presudu od Upravnog suda, Ministarstvo je podnositelju zahtjeva pružilo popis imena osoba koje su članovi više od jednog nadzornog odbora trgovačkih društava u Hrvatskoj.

16. Međutim, podnositelj zahtjeva nije bio zadovoljan opsegom dobivenih informacija i podnio je tužbu Upravnom sudu protiv dopisa kojim mu je Ministarstvo dostavilo potrebne informacije.

17. Dana 7. prosinca 2007. godine podnositelj zahtjeva žalio se Upravnom sudu, pozivajući se na članak 64. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (vidi niže stavak 31.), da Ministarstvo nije postupilo u skladu s presudom suda od 11. srpnja 2007. godine jer mu je dostavilo samo popis imena osoba koji nije mogao usporediti s članstvom tih osoba u nadzornim odborima.

18. Dana 14. veljače 2008. godine Upravni sud odbio je žalbu podnositelja zahtjeva na temelju toga jer je sud smatrao da je Ministarstvo davanjem popisa podnositelju zahtjeva postupilo u skladu s presudom od 11. srpnja 2007. godine. Isto je tako istaknuo da je podnositelj mogao u bilo kojem trenutku tražiti dodatne informacije ako je smatrao da informacije koji je primio nisu bile dostatne.

19. Dana 7. travnja 2008. godine podnositelj zahtjeva zatražio je od Ministarstva popis osoba koje su članovi više od jednog nadzornog odbora trgovačkih društava u Hrvatskoj s dodatnim informacijama o točnom broju odbora u kojih je svaka osoba član.

20. Dana 10. travnja 2008. godine Upravni sud proglasio je tužbu podnositelja zahtjeva protiv dopisa Ministarstva od 15. listopada 2007. godine (vidi iznad stavke 15. i 16.) nedopuštenom na temelju činjenice da nije moguće podnijeti upravnu tužbu protiv dopisa tijela javne vlasti.

21. Dana 26. svibnja 2008. godine podnositelj zahtjeva upitao je predsjednika Upravnog suda je li navedeni sud prestao odlučivati o slučajevima koji se tiču pristupa informacijama u roku od tri mjeseca.

22. Glasnogovornica Upravnog suda obavijestila je podnositelja zahtjeva 3. lipnja 2008. godine da sud nije prestao odlučivati o takvim slučajevima u roku od tri mjeseca jer ta praksa nije ni postojala. Isto je tako

glasnogovornica obavijestila podnositelja o postupku kojim se rješavaju takvi slučajevi na Upravnom sudu.

23. Dana 15. listopada 2008. godine Vrhovni sud Republike Hrvatske odbio je zahtjev za zaštitu zakonitosti koji je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo protiv presude Upravnog suda od 11. srpnja 2007. godine.

24. Vrhovni sud podržao je zaključke Upravnog suda prema kojima se Zakon o zaštiti osobnih podataka ne može primijeniti na konkretni slučaj jer su tražene informacije bile javno dostupne na internetskoj stranici Ministarstva i elektroničkom sudskom registru te u izdanjima Narodnih novina. Međutim, Vrhovni sud odbio je odgovoriti na tvrdnju Državnog odvjetništva prema kojoj Ministarstvo nije bilo obvezano prikupiti i ujediniti informacije radi lakšeg pretraživanja zato što Upravni sud nije pozvan baviti se takvim pitanjima.

25. Dana 21. studenoga 2008. godine Ministarstvo je obavijestilo podnositelja zahtjeva da nema podatke koje je podnositelj zahtjeva zatražio 7. travnja 2008. godine (vidi iznad stavak 19.) i uputio je njegov zahtjev predsjedniku Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske koji je, u skladu s novim Pravilnikom o načinu upisa u sudski registar (koji je stupio na snagu 15. siječnja 2008. godine), odgovoran za centralizaciju svih važećih informacija o trgovačkim društvima u Hrvatskoj.

26. Dana 10. travnja 2009. godine predsjednik Visokog trgovačkog suda dostavio je podnositelju zahtjeva popis osoba koje su članovi više od jednog nadzornog odbora trgovačkih društava u Hrvatskoj.

27. Dana 29. travnja 2009. godine podnositelj zahtjeva zatražio je od predsjednika Visokog trgovačkog suda dodatne podatke o točnom broju nadzornih odbora kojih je svaka osoba član, ističući da su neka imena nestala s popisa.

28. Dana 15. svibnja 2009. godine predsjednik Visokog trgovačkog suda dostavio je dodatne informacije i objasnio da informacije u sudskom registru nisu uvijek jednake jer se neprestano ažuriraju.

B. Mjerodavno domaće pravo

1. Zakon o pravu na pristup informacijama

29. Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, br. 172/2003) u svom mjerodavnom dijelu propisuje kako slijedi:

Primjena propisa o općem upravnom postupku

Članak 9.

„Ako ovim Zakonom nije drukčije određeno, u postupku radi ostvarivanja prava na pristup informacijama na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku.“

Načini ostvarivanja prava na pristup informacijama

Članak 10.

„Tijela javne vlasti obvezna su omogućiti pristup informacijama:

...

2) neposrednim pružanjem informacije ovlašteniku koji je podnio zahtjev,

...

5) na drugi način kojim se ostvaruje pravo na slobodan pristup informacijama.

...”

Dopuna i ispravak informacije

Članak 16.

„(1) Ukoliko ovlaštenik, na osnovi dokaza kojima raspolaže, smatra da informacija pružena na temelju zahtjeva nije točna ili potpuna, može zahtijevati njen ispravak, odnosno dopunu.

(2) Tijelo javne vlasti obvezno je donijeti posebno rješenje o odbijanju zahtjeva ako smatra da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije.“

Žalba i upravni postupak

Članak 17.

„(1) Protiv rješenja tijela javne vlasti, podnositelj zahtjeva može izjaviti žalbu čelniku nadležnog tijela javne vlasti, u roku od osam dana od dana dostavljanja rješenja.

(2) Drugostupanjska odluka po žalbi mora se donijeti i dostaviti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

(3) Protiv drugostupanjske odluke, odnosno konačnoga prvostupanjskog rješenja tijela javne vlasti kojim se zahtjev odbija, podnositelj zahtjeva može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom, u skladu s odredbama Zakona o upravnim sporovima. Postupak po tužbi je hitan.“

2. Zakona o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima

30. Članak 218. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 53/1991) propisuje da stranka o čijem zahtjevu odluka nije donesena i dostavljena joj u određenim rokovima (jedan mjesec za jednostavne i dva mjeseca za složene slučajeve) ima pravo žalbe (žalba zbog šutnje administracije) kao da je njezin zahtjev odbijen.

Članak 246. stavak 1. propisuje da drugostupanjsko tijelo javne vlasti koji odlučuje o žalbi zbog šutnje administracije ima pravo tražiti da mu prvostupanjsko tijelo javne vlasti donese rješenje u roku od mjesec dana ili, prema članku 246. stavak 2., ima pravo donijeti svoje rješenje.

31. Članak 64. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima („Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, br. 4/1977 i „Narodne

novine Republike Hrvatske“, br. 53/1991, 9/1992 i 77/1992) propisuje da će nadležni organ nakon presude Upravnog suda Republike Hrvatske kojom je poništena odluka tijela javne vlasti odmah donijeti novu odluku, a najkasnije u roku od trideset dana. U protivnom, stranka može posebnim podneskom tražiti da to učini. Ako tijelo javne vlasti ne donese odluku ni za sedam dana od toga traženja, stranka može ponovno podnijeti zahtjev Upravnom sudu Republike Hrvatske.

PRIGOVORI

32. Podnositelj zahtjeva prigovara na temelju članka 6. stavka 1., članka 10. i članka 13. Konvencije zbog produljenog nepostupanja prema presudi Upravnog suda Republike Hrvatske od 11. srpnja 2007. godine od strane domaćih vlasti pri odlučivanju o njegovom pravu na primanje i širenje informacija.

PRAVO

33. Podnositelj zahtjeva oslanjao se na članak 6. stavak 1. Konvencije koji glasi kako slijedi:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi... svatko ima pravo da... sud... pravično ispita njegov slučaj.“

Isto tako se oslanjao na članak 10. Konvencije koji glasi:

„1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.

2. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.“

Konačno, podnositelj zahtjeva citirao je članak 13. Konvencije koji glasi kako slijedi:

„Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“

A. Tvrdnje stranaka

34. Podnositelj zahtjeva tvrdio je da je upravni postupak vezan za njegov zahtjev za pristupom informacijama bio nerazumno dugotrajan i da nije sadržavao potrebna procesna jamstva. Isto je tako tvrdio da nije imao djelotvornu mogućnost za provođenje presude Upravnog suda Republike Hrvatske od 11. srpnja 2007. godine jer nije mogao dobiti zatražene informacije sve do 15. svibnja kad mu je Visoki trgovački sud Republike Hrvatske dostavio određene informacije i obavijestio ga da se navedene informacije neprestano ažuriraju. Dana 26. svibnja 2008. godine upitao je predsjednika Upravnog suda o napretku postupka i na taj je način iscrpio sva dostupna pravna sredstva, ali bez učinka.

35. Vlada je istaknula da podnositelj zahtjeva tijekom upravnog postupka u vezi sa zahtjevom za pristupom informacijama nije uložio žalbu zbog neodgovaranja u skladu s člankom 218. stavkom 2. Zakona o općem upravnom postupku (vidi iznad stavak 30.) i nije pokrenuo važeće procedure u skladu s člancima 16. i 17. Zakona o pravu na pristup informacijama (vidi iznad stavak 29.). Uz to, podnositelj zahtjeva mogao je pokrenuti parnični postupak radi naknade štete protiv države, ali nije iskoristio to pravno sredstvo.

36. Vlada nadalje iznosi da Upravni sud nije utvrdio nikakva prava u korist podnositelja zakona u presudi od 11. srpnja 2007. godine, nego je samo poništio odluku Ministarstva kojom se podnositelju zahtjeva ne smije dostaviti popis osoba koje su članovi više od jednog upravnog odbora i odredio je da se zahtjev podnositelja zahtjeva preispita. Ministarstvo je postupilo u skladu s navedenom odlukom istog dana kada je primilo presudu Upravnog suda i dostavilo tražene informacije podnositelju zahtjeva. Činjenica da je podnositelj zahtjeva 7. travnja 2008. godine zatražio dodatne informacije o točnom broju nadzornih odbora kojih je svaka osoba član nije se doticala provođenja presude Upravnog suda od 11. srpnja 2007. godine nego novog zahtjeva za pristupom informacijama. Međutim, s obzirom na svoj novi zahtjev, podnositelj zahtjeva nije iscrpio važeća domaća pravna sredstva.

B. Ocjena Suda

37. Sud je utvrdio da je nije potrebno ocijeniti sve Vladine prigovore jer su prigovori u svakom slučaju nedopušteni zbog navedenih razloga.

38. Sud je na početku primijetio da dugotrajno neprovođenje sudske odluke u vezi s pravom na primanje i širenje informacija od interesa za javnost može postaviti pitanje s obzirom na članak 6. stavak 1., članak 10. i članak 13. Konvencije (vidi *Kenedi protiv Mađarske*, br. 31475/05, 26. svibnja 2009.).

39. Sud je primijetio da je podnositelj zahtjeva u svom prvom zahtjevu za pristupom informacijama od 22. veljače 2007. godine tražio od Ministarstva da mu dostavi popis ljudi koji su članovi više od jednog nadzornog odbora trgovačkih društava u Hrvatskoj (vidi iznad stavak 4.).

40. Nakon što je Ministarstvo odbilo zahtjev, podnositelj zahtjeva iskoristio je dostupna domaća pravna sredstva te 6. lipnja 2007. godine podnio tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske. Dana 11. srpnja 2007. godine Upravni sud prihvatio je tužbu i naložio Ministarstvu da preispita zahtjev podnositelja zahtjeva. Ministarstvo je primilo presudu Upravnog suda 15. listopada 2007. godine i postupilo u skladu s odlukom na isti dan te podnositelju zahtjeva dostavilo popis ljudi koji su članovi više od jednog nadzornog odbora (vidi iznad stavak 15.). Navedeno je potvrdio Upravni sud kad je odbio žalbu podnositelja zahtjeva o nepostupanju (vidi iznad stavak 18.) i Sud ne vidi nikakav razlog za drugačijim zaključkom.

41. Stoga, primijetivši da je presuda Upravnog Suda od 11. srpnja 2007. godine provedena na isti dan kada je dostavljena Ministarstvu, Sud ne vidi nikakvu važnu odgodu ili nedostatak pažnje u provođenju presude od strane domaćih vlasti.

42. Zato Sud smatra da je zahtjev podnositelja u tom pogledu očigledno neosnovan i mora biti odbijen u skladu s člancima 35. stavcima 3. (a) i 4. Konvencije.

43. Što se tiče tvrdnje podnositelja zahtjeva da mu je Visoki trgovački sud Republike Hrvatske dostavio odgovarajuće informacije tek 15. svibnja 2009. godine, Sud primjećuje da su to informacije o točnom broju odbora kojih su te osobe članovi. Zahtjev za tim informacijama je prvi put podnesen 7. travnja 2008. godine (vidi iznad stavak 19.) i nije bio predmet prethodno ispitanog upravnog postupka koji je završio presudom Upravnog suda 11. srpnja 2007. godine.

44. Međutim, tijekom upravnog postupka u vezi sa zahtjevom podnositelja zahtjeva za pristupom dodatnim informacijama, podnositelj zahtjeva nije niti pokušao iskoristiti dostupna domaća pravna sredstva kako je navela Vlada, unatoč činjenici da nije nikad osporavao njihovu djelotvornost. Podnositelj zahtjeva nije podnio žalbu zbog šutnje administracije prema članku 218. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku kojom je mogao djelotvorno osigurati da se upravni postupak ubrza i da se donese odluka o njegovom zahtjevu (vidi, između ostalog, *Rauš and Rauš-Radovanović protiv Hrvatske* (odluka), br. 43603/05, 2. listopada 2008.; *Cokarić i ostali protiv Hrvatske* (odluka), br. 33212/02, 19. siječnja 2006., i *Štajcar protiv Hrvatske* (odluka), br. 46279/99, 20. siječnja 2000.). Sama činjenica da je podnositelj zahtjeva upitao predsjednika Upravnog suda o napretku svog slučaja nije ga oslobodila obveze od iskorištavanja dostupnih domaćih pravnih sredstva prije podnošenja žalbi Sudu.

45. Stoga, Sud je utvrdio da, čak i ako postoji pitanje koje je potrebno ocijeniti u ovom pogledu, žalba podnositelja zahtjeva mora biti odbijena prema članku 35. stavcima 1. i 4. Konvencije zbog neiscrpljenosti domaćih pravnih sredstava.

Iz tih razloga Sud jednoglasno

proglašava zahtjev nedopuštenim.

André Wampach
Zamjenik tajnika Odjela

Isabelle Berro-Lefèvre
Predsjednica

© 2015 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava provjerio je točnost prijevoda, te proveo lekturu i pravnu redakтуру istoga.