# Uvid u spis i zahtjev za pristup informacijama – različita prava, različita svrha

**prof. dr. sc. Frane Staničić**

Predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske

Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet

## Osnovne napomene

- Ustav jamči:
- a) pravo na pristup informacijama – čl. 38. st. 4.
- b) pravo na pravično suđenje – čl. 29. st. 1.

- Ustavni sud Republike Hrvatske opetovano u svojim odlukama ponavlja da pravo na pravično suđenje jamči svakome pravičnost postupka pred svim tijelima koja odlučuju o njegovim pravima i obvezama.
- Prema tome, ovo pravo odnosi se na sve postupke pred sudovima, ali i pred drugim tijelima ovlaštenima za odlučivanje o pravima građana i drugih osoba.

## Osnovne napomene

- Temeljni zaključak – pravo na pravično suđenje obuhvaća u sebi i pravo na uvid u spis.
- Međutim, treba naglasiti da je uvid u spis zamišljen kao participacijska odnosno procesna funkcija.
- Prvenstveno je predviđeno kao pravo stranke u nekom postupu.

- S druge strane, pravo na pristup informacijama ima potpuno drugačiju funkciju i ono je zamišljeno kao pravo koje će osigurati općenitu transparentnost javne vlasti.

## Osnovne napomene

- Procesni uvid u spis može biti širi od prava na pristup informacijama.
- Stranka mora moći vidjeti dokaze, podneske, osobne podatke, pa i dokumente koje osoba koja nije u tom procesnom statusu nikada ne bi mogla dobiti. To proizlazi iz prava obrane, kontradiktornosti, jednakosti oružja ili prava na učinkovito pravno sredstvo.
- Pravo na uvid u spis je personalizirano – dobiva ga se zahvaljujući procesnom statusu u konkretnom predmetu.
- Pravo na pristup informacijama polazi od informacije kao informacije javne vlasti i od dostupnosti javnosti pod jednakim uvjetima.

# Zakon o pravu na pristup informacijama

- Čl. 1. st. 3.:
- „Odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima…“
- Čl. 18. st. 5. (dodan u ZPPI 2015. godine):
- „Ne smatra se zahtjevom za pristup informacijama traženja uvida u cjelokupni spis predmeta…” (uz obvezu da se podnositelja mora uputiti kako da ostvari svoje pravo)

- Dakle, postoje dva ograničenja:
  - subjektivno-procesno koje se odnosi na stranku u nekom postupku kojima je dostupnost informacija iz tog postupka utvrđena propisom;
  - objektivno ograničenje prema predmetu zahtjeva.

# U-I-448/2009 od 19. srpnja 2012.

- Radi se o početnoj doktrinarnoj odluci Ustavnog suda glede prava na uvid u spis.
- Naime, u ovoj odluci Sud je istaknuo:
- „Pravo uvida u spis predmeta i pravo na predlaganje i izvođenje dokaza osnove su prava obrane u kaznenom postupku. Uvid u spis predmeta omogućava spoznaju o tome što se okrivljeniku stavlja na teret, koji su dokazi za to pribavljeni i druge informacije. Bez prava uvida u spis predmeta pravo na obranu je *nudum ius*.”
- Posebno važno, Sud je istaknuo:
- „Djelotvornim ostvarenjem tog prava osumnjičenik odnosno okrivljenik dobiva aktivnu ulogu i prelazi iz »objekta istrage« u subjekt kaznenog postupka.”

# U-I-1678/2013 od 19. prosinca 2013.

- U ovoj odluci je Sud ocjenjujući Zakon o javnoj nabavi ukinuo zabranu kopiranja i umnažanja podataka iz ponuda i spisa u postupku javne nabave.
- Osporene odredbe „dopuštaju da u žalbenom stadiju postupaka javne nabave, u kojem bi se trebala primjenjivati pravila upravnog postupka, ponuditelji odnosno stranke samo ručno bilježe podatke iz ponuda drugih ponuditelja odnosno iz spisa predmeta, a zabranjuje im se da kopiraju, umnažaju, reproduciraju, fotografiraju ili snimaju podatke iz ponuda drugih ponuditelja odnosno iz ostale dokumentacije.
- To znači da osporene odredbe ZoJN-a bitno odstupaju od općeg pravila da stranke u upravnim postupcima imaju pravo »o svom trošku umnožiti akte iz spisa« (članak 84. stavak 1. ZUP-a), zbog čega je ponuditeljima odnosno strankama otežana mogućnost da svoje pravo na žalbu ostvare »na jednostavan i djelotvoran način«”.
- Presudno je bilo to što su rokovi za žalbu bili vrlo kratki, pa „tehnička“ ograničenja pristupa podacima iz spisa utječu na djelotvornost pravnog sredstva. Sud je zaključio da ograničenja nemaju razumno i objektivno opravdanje.

# Logika iza rezoniranja Suda

- Uvid u spis nije autonomna vrijednost, nego instrument djelotvornog ostvarivanja procesnih prava, među ostalim prava na pravni lijek.
- Ova je logika nadograđena odlukom **U-III-4727/2021 od 31. ožujka 2022.**
- Predmet se odnosio na osobu protiv koje se pred Etičkim povjerenstvom KBF-a vodio postupak. Podnositelju nije bila dostupna potpuna dokumentacija, a poslije je pokušavao doći i do konkretnih dokumenata koristeći ZPPI.
- Ustavnosudska ocjena bila je izrazito oštra: radilo se o
- „eklatantno nezakonitom onemogućavanju stranke … u ostvarivanju njezinog prava na uvid u dokumentaciju spisa predmeta“ te povredi čl. 29. Ustava odnosno prava na pravično suđenje.
- Ustavni sud je postavio dodatnu, finiju liniju razgraničenja – ni ako stranka traži uvid samo u pojedine dokumente nismo automatski u području primjene ZPPI-a.

## Logika iza rezoniranja Suda

- Prethodno objašnjena logika potvrđena je odlukom **U-III-6220/2021 od 20. lipnja 2024.**
- U ovom predmetu podnositelji su Policijskoj upravi vukovarsko-srijemskoj na temelju ZPPI-a tražili dokumentaciju povezanu s kaznenim postupkom u kojem su sami bili stranke.
- Ustavni sud je ustavnu tužbu odbio. Prihvatio je zaključak da se na zahtjev podnositelja kao stranaka kaznenog postupka u vezi s kojim traže dokumentaciju ne primjenjuje ZPPI, nego ih je pravilno trebalo uputiti na način ostvarivanja prava prema pravilima kaznenog postupka. Sud nije našao ni povredu članka 38. stavka 4. Ustava.

## Razlikovni element

- Prema tome, uvid u spis nije transparentnost rada javne vlasti prema javnosti, nego instrument kojim osoba stječe stvarnu mogućnost sudjelovanja u postupku koji se protiv nje ili o njezinim pravima vodi.

- Iz navedenog se jasno vidi razlika u funkcijama prava na uvid u spis i prava na pristup informacijama – razlika između procesne funkcije prava na uvid u spis i transparentnosti javne vlasti kao funkcije prava na pristup informacijama.

# Dodatno razlikovanje uvida u spis i ZPPI

- **U-III-3981/2020 od 3. prosinca 2024.**
- Do tada je Visoki upravni sud RH zauzimao stajalište:
- „pristup sudskim spisima i odlukama primarno se ne ostvaruje prema ZPPI-u, nego prema Sudskom poslovniku i odgovarajućem procesnom zakonu."
- Vidi, npr. **UsII-81/20-10 od 23. veljače 2021**.
- „Prema pravnom stajalištu i dosljednoj praksi ovoga Suda, na koju se i tužitelj u tužbi poziva, pristup sudskim spisima i odlukama ne ostvaruje se u općem postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama prema odredbama ZPPI-a, te stranke i druge osobe pristup informacijama sadržanima u spisima sudskih predmeta, uključujući pravo na razgled sudskog spisa pa tako i na preslikavanje izrađene sudske odluke, primarno ostvaruju putem posebnih propisa o sudskom poslovanju, dakle na način i u postupku propisanom odredbama Sudskog poslovnika i odnosnog procesnog zakona. Tek u slučaju da se na ovaj način zahtjev za uvid u spis i preslikavanje dijelova sudskog spisa ne može ostvariti, odnosno da tražena informacija ne bi bila dostupna na temelju odredbe članka 44. Sudskog poslovnika tražitelj može pokrenuti postupak pozivom na odredbe ZPPI-a.
- Prema članku 44. stavku 2. Sudskog poslovnika, druge osobe koje učine vjerojatnim postojanje opravdanog interesa mogu razgledati, fotografirati, tražiti prijepis, presliku ili ispis spisa, odnosno njihovih dijelova po pribavljenoj dozvoli suca kojem je predmet dodijeljen u rad, odnosno predsjednika ako je postupak pravomoćno dovršen.
- U konkretnom slučaju time što je zainteresirana osoba, nakon što su joj dostavljeni podaci o poslovnim brojevima sudskih predmeta u kojima su donesene pravomoćne odluke u sporovima, prema vrsti upravne stvari, naznačenim u zahtjevu, pozvana da se sa svojim traženjem za preslike tih sudskih odluka obrati sudskoj pisarnici, ona nije onemogućena u ostvarivanju prava na pristup traženim informacijama. S obzirom na naprijed izneseno pravno shvaćanje, izraženo u većem broju presuda ovoga Suda, tužitelj je pravilno o zahtjevu zainteresirane osobe odlučio sukladno članku 23. stavku 1. točki 4. u svezi članka 1. stavka 3. ZPPI-a i time što je podnositelja uputio na mogućnost ostvarivanja pristupa informacijama putem drugih propisa i na obraćanje pisarnici suda, nije povrijeđen zakon na štetu podnositeljice."

## Naknadna odluka Vrhovnog suda RH

- Protiv odluke VUS-a UsIl-81/20-10 od 23. veljače 2021. DORH je pokrenuo izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude pred Vrhovnim sudom.
- Vrhovni sud je donio presudu **U-zpz 134/2021-6 od 3. svibnja 2022**. kojim je odbio zahtjev DORH-a kao neosnovan.
- Prema tome, i Vrhovni sud je bio stava da takvi zahtjevi  imaju postupovni i sudsko poslovnički karakter traženja preslike dijela spisa o kojemu odlučuje sudbena vlast prema Sudskom poslovniku.
- Tek ako „na takav način ne bi bila u mogućnosti ostvariti svoje pravo na pristup informacijama može se pokrenuti postupak prema odredbama ZPPI.”.

# U-III-3981/2020 od 3. prosinca 2024.

- Podnositelj – novinar – podnio je Županijskom sudu u Zagrebu zahtjev za pristup informacijama kojima je tražio dostavu preslike nepravomoćne presude Županijskog suda u Zagrebu, donesene u kaznenom postupku protiv optuženog.
- Ustavni sud primjećuje da je podnositelj novinar, koji je u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama tražio od Županijskog suda u Zagrebu presliku nepravomoćne presude (bez uvida u spis kaznenog predmeta). Pritom je naveo da dostavu navedene presude traži radi njezine objave, jer "postoji opravdani interes za javnu objavu cijele nepravomoćne presude, budući da nepravomoćno osuđeni, odnosno okrivljeni obnašaju javnu vlast (gradonačelnik, vijećnik) u kojima odlučuju i danas o inkriminiranim djelima". U postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama također je istaknuo da zahtjev podnosi u svojstvu novinara ("public watchdog") što je ponovio i u tužbi pred Visokim upravnim sudom.
- Iz navedenog proizlazi da podnositeljev zahtjev za dostavu nepravomoćne presude, kojim je cilj bio omogućiti pristup informacijama o kaznenom postupku protiv pojedinaca koji su obnašali funkcije pri gradskoj vlasti, ispunjava kriterij javnog interesa. Podnositelj je na taj način htio kao novinar doprinijeti javnoj raspravi o pitanjima od javnog interesa.
- Slijedom navedenoga, Ustavni sud ocjenjuje da u osporenim odlukama nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi za nužnost miješanja u podnositeljevo pravo na pristup informacijama. Stoga je podnositelju osporenom presudom, kao i predmetnim rješenjima Povjerenika za informiranje te Županijskog suda u Zagrebu, povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 38. stavkom 4. Ustava.

# Izdvojeno mišljenje – sudac Šumanović

- „ne dijelim mišljenje da zahtjev treće osobe (koja nije sudionik sudskog postupka) za dostavu prvostupanjske kaznene presude kao dijela sudskog spisa potpada pod regulativu Zakona o pravu na pristup informacijama”
- „Zato zahtjev za dostavu preslike presude ima postupovni i sudsko poslovnički karakter traženja preslike dijela spisa o kojemu odlučuje sudbena vlast sukladno ranije navedenim propisima ZKP-a i SP-a te ne potpada pod doseg ZPPI-a.”

- Navedeno je u skladu s dotadašnjom praksom VUS-a i VSRH-a, pa se može tvrditi da se nakon donošenja odluke U-III-3981/2020 ne može održivo tvrditi: sudska odluka je sastavni dio sudskog spisa → zato nije predmet ZPPI-a.

## Ali ipak...

- U-III-3981/2020 ne znači ni „svaki dokument iz spisa = informacija po ZPPI-u“.
- U-III-3981/2020 pokazuje da sama činjenica da se traženi dokument nalazi u sudskom spisu nije dostatan razlog za isključenje primjene članka 38. stavka 4. Ustava i ZPPI-a.
- Naime, 2015. zakonodavac nije propisao: „zahtjevom za pristup informacijama ne smatra se zahtjev za dokument koji se nalazi u spisu predmeta“.
- Propisao je: „traženje uvida u cjelokupni spis predmeta“.
- Stoga bi čl. 18. st. 5. ZPPI-a trebalo čitati doslovno.

# Značenje čl. 18. st. 5. ZPPI-a

- Spis kao cjelina nije predmet zahtjeva po ZPPI-u;
- Postojanje dokumenta unutar spisa nije samo po sebi razlog zbog kojega taj dokument ne može biti informacija po ZPPI-u.
- Ovu odredbu treba čitati zajedno s čl. 1. st. 3. ZPPI-a.
- Ako je netko stranka u postupku, a podnese zahtjev za pristupom informacijama kojima traži, primjerice, jedan dokument iz svojeg spisa, to nije dovoljno da to postane ZPPI zahtjev.
- Naime, ZPPI se ne može koristiti kao alternativni procesni institut kojim će se zaobići pravila o uvidu u spis.
- Ako netko nije stranka u postupku, a traži presudu iz nekog spisa, činjenica da je presuda u spisu ne može isključiti primjenu čl. 38. st. 4. Ustava i ZPPI.

## Pitanje prava trećih na bilo koji dokument iz spisa?

- Presuda ima posebnu pravnu prirodu: ona je autoritativan akt suda, a načelo javnosti sudovanja dodatno je relevantno.
- Dokaz, privatni podnesak stranke, medicinski nalaz, zapisnik o nejavnoj procesnoj radnji ili interna dokumentacija nisu nužno u istom položaju.
- Ali, odgovor kojim se odbija primjena ZPPI-a ne može biti pozivanje na činjenicu da se radi o dokumentu koji je „u spisu”.

# Shema razlikovanja ova dva prava

| Korak | Pitanje | Posljedica |
|---|---|---|
| **1. Status tražitelja** | Je li osoba stranka u konkretnom zakonom uređenom postupku? | Ako jest, prelazi se na vezu informacije s tim postupkom. |
| **2. Funkcionalna veza** | Traži li informacije iz upravo tog postupka, čija joj je dostupnost uređena postupovnim propisom? | Čl. 1. st. 3. ZPPI-a: primjenjuje se procesni režim, ne ZPPI. |
| **3. Predmet zahtjeva** | Traži li se cjelokupni spis? | Čl. 18. st. 5.: to nije zahtjev za pristup informacijama. |
| **4. Konkretna informacija** | Traži li osoba određeni, već postojeći dokument/informaciju, a nije u situaciji iz čl. 1. st. 3. ni čl. 18. st. 5. ZPPI-a? | Sama činjenica da je dokument u spisu ne isključuje ZPPI. U-III-3981/2020. |
| **5. Ograničenja** | Sadrži li dokument zaštićene podatke ili postoji drugi zakonski razlog ograničenja? | Primjenjuju se ograničenja ZPPI-a, test razmjernosti/javnog interesa i mogućnost djelomičnog pristupa. |

# Zaključne teze

- Pravo na uvid u spis i pravo na pristup informacijama različiti su pravni instituti s različitom ustavnom i zakonskom funkcijom.
- Uvid u spis predstavlja postupovno pravo osobe povezano s njezinim položajem u konkretnom postupku te služi djelotvornom ostvarivanju prava obrane, prava na saslušanje, prava na pravni lijek i drugih procesnih jamstava. Stoga se stranka, kada zahtijeva informacije iz postupka čija je dostupnost uređena posebnim postupovnim propisima, svojim procesnim pravom ne koristi putem ZPPI-a.
- Nasuprot tome, činjenica da se određena već postojeća informacija ili dokument nalazi u spisu predmeta sama za sebe ne isključuje pravo na pristup informacijama.
- Iz područja primjene ZPPI-a izrijekom je isključen zahtjev za uvid u cjelokupni spis, ali ne i svaki zahtjev za pojedinačnom informacijom sadržanom u spisu.
- Je li u konkretnom slučaju riječ o procesnom uvidu ili pristupu informaciji utvrđuje se prema procesnom položaju podnositelja, vezi tražene informacije s konkretnim postupkom i predmetu zahtjeva, a ne prema fizičkom mjestu na kojem se dokument nalazi niti prema nazivu koji je podnositelj dao svojem zahtjevu.

## Zaključne teze

- Sudski poslovnik i dalje je na snazi.
- Važeći Sudski poslovnik i dalje daje i drugim osobama koje učine vjerojatnim opravdani interes mogućnost razgledavanja i dobivanja preslika dijelova spisa.
- Stoga i dalje postoji koegzistencija dva pravna režima ovisno o njihovoj funkciji.
- ALI
- Koegzistencija dvaju režima ne znači da je ZPPI nužno supsidijaran Sudskom poslovniku. Primjenjivi režim određuje prvenstveno funkcija zahtjeva.

# HVALA NA VAŠOJ POZORNOSTI!