

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-14/16-7

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. t. z., Z., koju zastupaju odvjetnici Odvjetničkog društva V. i partneri d.o.o., R., N. T. 9/V-VI, protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe D. S. iz P., Institut ..., u predmetu radi ostvarivanja prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 31. ožujka 2016.

p r e s u d i o j e

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/15-01/257, urbroj: 401-01/05-15-01 od 18. prosinca 2015.

Obrazloženje

Tuženik je rješenjem, klasa: UP/II-008-07/15-01/257, urbroj: 401-01/05-15-01 od 18. prosinca 2015. poništio odgovor tužitelja, urbroj: 253/15 od 29. siječnja 2015. i predmet dostavio na ponovni postupak. Navedenim odgovorom tužitelja zainteresiranoj osobi, D. S. uskraćen je pristup informacijama odnosno dostava cjelovitog dokumenta „Strateški marketinški plan hrvatskog turizma za razdoblje 2014. do 2020. godine“. Zainteresirana osoba zahtjev je podnijela 16. siječnja 2015. jer je na mrežnim stranicama tužitelja objavljen samo sažetak odnosno prezentacija traženog dokumenta, a tužitelj je dostavu cjelovitog dokumenta uskratio uz obrazloženje prema kojem isti predstavlja poslovnu tajnu.

Tužitelj osporava zaključak tuženika prema kojem je tužitelj tijelo javno vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Navodi da osnivač tužitelja nije Republika Hrvatska, pri čemu se poziva na odredbe Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (Narodne novine, broj 152/08.) iz kojeg proizlazi da su osnivači tužitelja njezini članovi, odnosno pravne i fizičke osobe koje ostvaruju prihod pružanjem ugostiteljskih ili drugih turističkih usluga ili obavljaju s turizmom neposredno povezane djelatnosti. Također navodi da se tuženik pogrešno

poziva na presudu Upravnog suda u Rijeci, broj: UsI-901/12-189 od 28. svibnja 2013. jer je ova presuda utemeljena na odredbi članka 3. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 172/03., 144/10., 37/11. i 77/11.) dok je u konkretnom slučaju mjerodavan Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.) prema kojem se tijela javne vlasti smatraju one pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Također navodi da je tuženik zanemario relevantnu praksu koju mu je dostavio tužitelj i to presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Usž-98/15-2 od 15. ožujka 2015. kojom je utvrđeno da se djelovanje turističkih zajednica sukladno odredbi članka 10. stavka 1. Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma temelji na načelu opće korisnosti, a ne na temelju javnih ovlasti, zbog čega tužitelj ne predstavlja javnopravno tijelo u smislu odredbe članka 2. stavka 2. Zakona o sustavu državne uprave na koju bi bila prenesena bilo koja ovlast iz članka 1. tog Zakona. Nadalje ističe da je pogrešan zaključak tuženika prema kojem tužitelj predstavlja pravnu osobu s javnim ovlastima jer ima pravo prisilno naplatiti turističku članarinu, budući da prema odredbi članka 14. stavka 1. Zakona o članarinama u turističkim zajednicama (Narodne novine, broj 152/08., 88/10. i 110/15.) poslove evidencije, obračune i naplate članarine od pravnih i fizičkih osoba obavlja porezna uprava. Poziva se na mišljenje Ministarstva turizma, klasa: 011-03/14-02/166, urbroj: 529-05-14-2 od 28. listopada 2014. kojim je navedeno kako posebnim zakonima kojima se regulira djelovanje tužitelja i to Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, Zakonom o boravišnoj pristojbi te Zakonom o članarinama u turističkim zajednicama, zakonodavac nije tužitelju povjerio obavljanje određenih poslova iz djelokruga državne uprave, zbog čega tužitelj nema javne ovlasti na temelju zakona. Ističe da sama činjenica što je rad tužitelja javan ne čini tužitelja javnopravnim tijelom. Nadalje navodi da se na zaposlenike tužitelja ne primjenjuje Zakon o državnim službenicima, da njihove plaće nisu javne, niti je tužitelj u obvezi provoditi postupke na temelju Zakona o javnoj nabavi, a nije u obvezi ni primjenjivati odredbe Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi u dijelu koji se odnosi na rokove ispunjenja novčanih obveza u poslovnim transakcijama. U svezi s ovim navodima tužitelj dostavlja mišljenje Ministarstva gospodarstva, klasa: 406-01/13-01/150, urbroj: 526-06-02-02/1-13-4 od 16. travnja 2013., mišljenje Ministarstva turizma, klasa: 406-09/14-01/10, urbroj: 529-05-14-2 od 4. ožujka 2014. i mišljenje Ministarstva financija, klasa: 041-01/13-01/518, urbroj: 513-08-04-14-8 od 13. ožujka 2014. Također osporava tvrdnju prema kojoj javnopravni karakter tužitelja dokazuju određeni propisi koje donosi ministar a koji nameću obvezu i ovlast tužitelju, kao što je primjerice vođenje popisa turista. Ističe da se javne ovlasti mogu dodijeliti samo zakonom, a ne i pravilnikom te da popis turista ne predstavlja javnu evidenciju. Ističe da je tuženik prilikom donošenja odluke propustio pravilno primijeniti materijalno pravo jer se poziva na izmijenjenu odredbu zakona i to Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 85/15.) koji nije bio na snazi u vrijeme kada je tužitelj odlučivao o pravu zainteresirane osobe na pristup informaciji. Završno tužitelj smatra da je izreka pobijanog rješenja kojom se poništava odgovor tužitelja nejasna iz razloga što odgovor tužitelja ne predstavlja upravni akt koji bi se mogao poništiti. Predlaže da Sud tužbu uvaži i rješenje tuženika poništi.

Tuženik je dostavio odgovor na tužbu u kojem ističe da je tužitelj osnovan Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma što ga čini pravnom osobom čiji je osnivač Republika Hrvatska, odnosno tijelom javne vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Ističe da je tužitelj nacionalna turistička organizacija i da njegovo osnivanje nije

stvar privatne inicijative već javne politike promocije nacionalnog turizma te smatra da dovodi u zabludu kada citira isključivo članke zakona koji propisuju tko su članovi tužitelja, što ne isključuje činjenicu da je osnivač Republika Hrvatska kao i kod drugih sličnih tijela. Navodi da tužitelj predstavlja pravnu osobu s javnim ovlastima koja se od početka nalazila na opisu tijela javne vlasti, pa i na popisu koji je vodila Vlada Republike Hrvatske 2010. godine kada je vrijedila sužena definicija tijela javne vlasti. Među značajnim faktorima za svrstavanje tužitelja među pravne osobe s javnim ovlastima smatra i nadzor zakonitosti od strane Ministarstva turizma nad radom tužitelja, a zakonom propisana ovlast tužitelju da ustroji posebnu organizacijsku jedinicu koja će obavljati nadzor nad radom turističkih zajednica smatra javnu ovlast koja je prenesena tužitelju zakonom. Smatra da javnopravnost karaktera tužitelja dokazuju i propisi koje donosi Ministar turizma, zbog čega je tužitelj podložan nadzoru od strane Ministarstva turizma. Popis turista, odnosno očevidnika je javna evidencija koja prema stajalištu tuženika predstavlja posao državne uprave sukladno članku 17. Zakona o sustavu državne uprave, odnosno prenesenu javnu ovlast. Poziva se na presudu Upravnog suda u Rijeci, broj: UsI-901/12 od 28. svibnja 2013. prema kojoj prenesena javna ovlast na turističke zajednice proizlazi iz Zakona o članarinama u turističkim zajednicama temeljem kojeg turističke zajednice u obavljanju poslova od javnog interesa, odnosno u cilju promicanja i unapređenja turizma RH kroz sustav turističke zajednice imaju pravo prisilno naplatiti turističku članarinu putem porezne uprave. Poziva se na kasnije izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama, a okolnost što se tužitelj financira iz članarina i boravišnih pristojbi koje se nalaze u registru neporeznih prihoda, prema stajalištu tuženika dodatno učvršćuje poziciju tužitelja kao tijela javne vlasti koje je dužno objavljivati informacije i koje je bez obzira na ovaj upravni predmet dužno na svojim internetskim stranicama objaviti traženu informaciju. Napominje da je tužitelj ostvario suradnju vezanu za provedbu edukacije službenika za informiranje, da tužitelj ima imenovanog službenika za informiranje te je dostavio izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu. Predlaže da Sud tužbu odbije i potvrdi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba dostavila je odgovor na tužbu kojom u cijelosti osporava tužbene navode detaljno obrazlažući zakonodavno uređenje statusa turističke zajednice i posebno tužitelja, povezanost s Ministarstvom turizma i činjenicom da je ministar turizma po položaju čelnik tijela tužitelja, zakonom izričitu propisanu javnost rada turističkih zajednica i zakonom uređenu obvezu plaćanja članarine te boravišne pristojbe. Navodi da je zahtjev za pristup informacijama podnio dana 16. siječnja 2015. na popunjenom obrascu zahtjeva za pristup informacijama kojeg je dostavio na adresu imenovanog službenika za informiranje tužitelja. Navodi da je tužitelj objavio odluku o imenovanju službenika za informiranje zajedno s uputama o postupku ostvarivanja prava na informacije uz navođenje činjenice kako je isto uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama, zbog čega smatra kako tužitelj ne može sudskim putem retroaktivno izbjeći primjenu prava na pristup informacijama. Navodi da je zahtjev podnio u dobroj vjeri, uz razumno obrazloženje te smatra da je tužitelj dužan ispuniti svoju obvezu provođenja ponovnog postupka sukladno rješenju tuženika. Zainteresirana osoba odgovorom na tužbu obnavlja svoj zahtjev za pristup informacijama kojeg je podnio dana 16. siječnja 2015. u skladu s trenutno važećim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 85/2015.). Poziva se na godišnje financijsko izvješće tužitelja za 2014. prema kojem je u toj godini tužitelj ostvario prihod i to 23% iz državnog proračuna, 30,6% od naplaćenih boravišnih pristojbi, a 17,9% od naplaćene članarine. Visok udio sredstava iz državnog proračuna u godišnjim prihodima tužitelja, uz neizravna javna sredstva (boravišnu pristojbu i članarinu) prema stajalištu

zainteresirane osobe tužitelja svrstava u tijela javne vlasti jer se pretežno financira iz javnih sredstava.

Na temelju ocjene svih činjeničnih i pravnih pitanja Sud utvrđuje da je tužbeni zahtjev osnovan.

Za ocjenu zakonitosti rješenja tuženika, odnosno radi pravilnog utvrđivanja je li tužitelj tijelo javne vlasti obvezno na objavljivanje odnosno davanje informacija u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama mjerodavne su odredbe tog Zakona objavljene u Narodnim novinama, broj 25/13. Prema odredbi članka 5. točke 2. tog Zakona tijela javne vlasti u smislu tog Zakona su tijela državne uprave, druga državna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (Narodne novine, broj 152/08.) uređen je sustav turističkih zajednica, ustrojstvo, zadaća i način rada turističkih zajednica te osnovna načela njihova financiranja i gospodarenja (članak 1.). Prema odredbi članka 4. ovog Zakona osnivanje turističkih zajednica je obvezno i to kako za područje općine ili grada, turističkih zajednica za područja na kojem nisu osnovane turističke zajednice općine i gradova sukladno točki 1. tog članka i članka 5. stavka 1. točke 1. istog Zakona, turističke zajednice Grada Z., turističke zajednice županije i H. t. z. za područje Republike Hrvatske. Turistička zajednica je pravna osoba koja to svojstvo stječe upisom u upisnik koji vodi ministarstvo nadležno za poslove turizma (članak 6. i 7. Zakona). Odredbom članka 10. stavka 1. ovog Zakona propisano je da se djelovanje turističke zajednice temelji na načelu opće koristi, a prema odredbi članka 11. rad turističkih zajednica je javan, a javnost rada osigurava se i ostvaruje na način propisan statutom turističke zajednice. Prihodi turističke zajednice su prema odredbi članka 65. istog Zakona boravišna pristojba, članarina, prihodi od obavljanja gospodarskih djelatnosti iz članka 10. stavka 3. tog Zakona (organizacija, manifestacija i priredbi, objavljivanje komercijalnih oglasa, prodaja suvenira, turističkih karata i vodiča, posredovanje u rezervaciji privatnog smještaja i obavljanje drugih poslova i zadaća od javnog interesa u funkciji razvoja turizma i destinaciji koji nisu u suprotnosti s tim Zakonom). Prema odredbi stavka 2. navedenog članka Zakona turistička zajednica može ostvarivati prihode iz priračuna jedinica lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave te državnog proračuna, dragovoljnih priloga i darova te imovine u vlasništvu i slično.

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je tužitelj pravna osoba osnovana na temelju zakona koja se može i koja se dijelom financira iz sredstava državnog proračuna odnosno sredstava jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Međutim, Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma na tužitelja ne prenosi obavljanje bilo koje javne ovlasti. Protivno isticanju tuženika, činjenica što je tužitelj osnovan u skladu sa zakonom ne čini ga pravnom osobom čiji je osnivač Republika Hrvatska. Također, tužitelj je prema odredbi članka 66. navedenog Zakona, dužan ustrojiti posebnu organizacijsku jedinicu koja će obavljati nadzor nad radom turističkih zajednica, a u provedbi nadzora Ministarstvo turizma i tužitelj mogu zahtijevati izvješća, podatke, materijale i druge obavijesti od turističke zajednice (članak 68.), te su ovlašteni na poduzimanje mjera propisanih odredbom članka 69. tog Zakona. Navedeni nadzor protivno

stajalištu tuženika ne predstavlja nadzor u smislu odredbe članka 23. stavka 1. točke 1. Zakona o sustavu državne uprave, prema kojem u granicama svog djelokruga ministarstva, državni uredi i državne upravne organizacije nadziru rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave. Ovo iz razloga što niti tužitelju niti drugim zakonom obveznim oblicima osnivanja turističkih zajednica nije povjereno obavljanje poslova državne uprave, već je riječ o nadzoru u skladu s posebnim propisom.

Sud također ne prihvaća niti stajalište tuženika prema kojem tužitelj obavlja poslove državne uprave kao pravna osoba s javnim ovlastima budući da vodi popis turista koji prema stajalištu tuženika predstavlja očevidnik odnosno javnu evidenciju, što je posao državne uprave u smislu odredbe članka 17. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, broj 150/11. i 12/13.). Naime, u skladu s Pravilnikom o načinu vođenja te obliku i sadržaju obrasca prijave turista turističkoj zajednici (Narodne novine, broj 126/15.), tužitelj vodi popis turista, međutim, popis turista ne predstavlja javnu evidenciju jer kao takav nije određen zakonom. Prema odredbi članka 7. navedenog Pravilnika, podatke iz popisa turista mogu koristiti samo nadležna inspekcijska i druga državna tijela za obavljanje poslova iz svog djelokruga uz uvjet primjene protokola iz članka 6. stavka 1. tog Pravilnika i u skladu s propisima koji reguliraju zaštitu osobnih podataka.

Nadalje, nije sporno da je boravišna pristojba prihod turističke zajednice (članak 2. Zakona o boravišnim pristojbama -Narodne novine, broj 152/08., 59/09., 97/13., 158/13. i 30/14.), međutim, tužitelj nije zakonom ovlašten obavljati naplatu boravišne pristojbe, već su to prema odredbi članka 17. ovlaštene i dužne pravne i fizičke osobe koje naplaćuju pružanje usluga noćenja u smještajnom objektu ili pružanje usluga noćenja na plovnom objektu nautičkog turizma. Odredbom članka 22. Zakona o boravišnim pristojbama propisano je da inspekcijski nadzor nad obračunom, naplatom i uplatom boravišne pristojbe te prijavom i odjavom boravka turista obavlja nadležna inspekcija Ministarstva financija.

Također, tužitelj se dijelom financira iz turističke članarine u skladu s odredbama Zakona o članarinama u turističkim zajednicama (Narodne novine, broj 152/08., 88/10. i 110/15.), a prema odredbi članka 14. stavka 1. tog Zakona, poslove evidencije, obračuna i naplate članarina od pravnih i fizičkih osoba obavlja porezna uprava. Nije sporno da su turistička članarina i boravišna pristojba javna davanja, niti je sporno da je financiranje tužitelja dijelom osigurano i iz sredstava državnog proračuna. Međutim, Zakon o pravu na pristup informacijama pod tijelima javne vlasti koja su u smislu tog Zakona dužna objavljivati i davati informacije podrazumijeva pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz sredstava državnog proračuna, odnosno iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Iz navedenih razloga, tužitelj ne ispunjava niti jedan od propisanih uvjeta u smislu odredbe članka 5. točke 2. Zakona o pravima na pristup informacijama, mjerodavnog u vrijeme donošenja rješenja tuženika.

Tužitelj također u tužbi pravilno ističe da se tuženik neosnovano poziva na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 85/15.), kojim je definicija tijela javne vlasti proširena na način da se tijelom javne vlasti između ostalog smatraju i pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.). Ovo iz razloga što je odredbom članka 32. ovog Zakona propisano da će se postupci započeti do njegova stupanja na snagu dovršiti prema odredbama

Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13.).

Iz navedenih razloga, Sud nije mogao potvrditi zakonitost rješenja tuženika zbog čega je na temelju odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), odlučio kao u izreci.

U Zagrebu 31. ožujka 2016.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.