

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

Poslovni broj: UsII-145/18-6

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 Borisa Markovića predsjednika vijeća, Blanše Turić i mr. sc. Mirjane Juričić članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. I. d.o.o., Z., koju zastupa predsjednik uprave M. M. protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe M. P. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 9. svibnja 2018.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/18-01/54, urbroj: 401-01/05-18-2 od 1. ožujka 2018.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem Povjerenika za informiranje poništeno je rješenje tužitelja H. I. d.o.o. Z., urbroj: DPOS-10-2-2018/2335 od 10. siječnja 2017. (točka 1. izreke rješenja), te je predmet dostavljen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak (točka 2. izreke rješenja).

Tužitelj u tužbi u bitnome navodi da Zakon o pravu na pristup informacijama ne navodi definiciju „javnog posla“ pa tuženik smatra kako bi Direktivu 2003/98/EZ EU Parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. i Direktivu 2013/37/EU EU Parlamenta i Vijeća trebalo smatrati kriterijem pri utvrđivanju sadržaja pojma javni posao u smislu odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, a iz kojih Direktiva proizlazi kako je javni posao određen uvjetom zadovoljavanja javnog interesa koji nema industrijski ili komercijalni karakter. Koji se to javni interes zadovoljava organiziranjem igara klađenja tužitelju ostaje nejasno (budući tuženik u obrazloženju to niti ne pokušava spomenuti), ali zato smatra kako ne bi trebalo biti sporno da je organiziranje igara klađenja isključivo komercijalnog karaktera. Naime, osim H. I. d.o.o. na hrvatskom tržištu postoji još čitav niz drugih trgovačkih društava koja priređuju igre na sreću pa i igre klađenja pri čemu cijena usluge (koeficijent) nije ničim ograničen i slobodno se određuje sukladno tržišnim kretanjima, te i ta druga trgovačka društva usluge klađenja pružaju radi stjecanja dobiti, a predmetne igre na sreću organizira i tužitelj. Ističe da ne razumije na koji način je činjenica osnivanja trgovačkog društva od strane države i/ili pravilo raspodjele dobiti bilo kojeg pa i trgovačkog društva

– tužitelja od utjecaja na utvrđenje sadržaja pojma javni posao, te konkretno, utvrđenja je li priređivanje igara klađenja javni posao ili ne. Smatra kako je iz prethodno navedenog jasno kako je tuženik samo paušalno u obrazloženju rješenja naveo da priređivanje igara na sreću predstavlja javni posao budući su u potpunosti izostali razlozi na kojima temelji takvo pravno shvaćanje. Tuženik u obrazloženju rješenja potpuno pogrešno navodi odredbu članka 3. stavka 1. i 3. Zakona o igrama na sreću povezujući istu sa utvrđenjem da se organiziranje igara na sreću ima smatrati javnim poslom jer da je Republika Hrvatska dio javnog posla prenijela na tužitelja. Ovdje je tuženik počinio grešku u logičnom zaključivanju kada je činjenicu da je Republika Hrvatska, tužitelja Zakonom o igrama na sreću ovlasila priređivati iste, izjednačila sa javnim poslom, da bi posljedično izveo zaključak kako onda nužno i tužitelj obavlja jasni posao. Tužitelj smatra kako ne bi trebalo biti sporno da državi pripada suvereno pravo odlučivanja koje će se usluge i pod kojim uvjetima pružati na njezinom teritoriju te vršiti nadzor nad pružanjem tih usluga, što je u konkretnom slučaju i učinjeno Zakonom o igrama na sreću kojim su propisani uvjeti priređivanja igara na sreću u Republici Hrvatskoj. Međutim, pogrešan je stav da su usluge koje država regulira nužno javni posao. Tužitelj ističe kako je H. I. d.o.o. temeljem Zakona o igrama na sreću stekla samo pravo priređivanja, ali ne i pravo kontrole ostalih priređivača i/ili sudjelovanja u odlučivanju pri dodjeli prava priređivanja drugim subjektima. Te ovlasti u isključivoj su nadležnosti države te ih sukladno odredbama Zakona o igrama na sreću provodi Ministarstvo financija. Smatra kako je tuženik pogrešno primijenio Zakon o igrama na sreću pri utvrđenju ispunjava li priređivanje igara klađenja kriterije javnog posla, kada je propustio dati jasne razloge temeljem kojih je utvrdio sadržaj pojma javni posao, te kada je poništio rješenje tužitelja unatoč odredbi članka 30. stavka 2. točke 8. Zakona o pravu na pristup informacijama. Predlaže da Sud tužbu usvoji i poništi pobijano rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da Direktive na koje se poziva tužitelj općenito zadaju državama članicama određene ciljeve koji se moraju izvršiti, međutim, u pogledu ostvarenja rezultata zadanih ciljeva državama je prepušten izbor metode i forme provedbe odredbi Direktive. U tom smislu minimalni standardi Direktiva na koje upućuje tužitelj preneseni u hrvatsko zakonodavstvo kroz odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, koji je, dakle, u potpunosti usklađen sa navedenim Direktivama, međutim, od kojega se ne traži u potpunosti usklađivanje sa tekstom Direktiva već se traži ispunjavanje određenih zacrtanih ciljeva, odnosno minimalnih standarda. Odstupanje od teksta Direktiva ne znači njihovo kršenje, sve dok se ispunjavaju zadaci ciljevi, odnosno dok akt kojim se transponiraju Direktive nije u suprotnosti sa ostalim pravom Europske unije. Tužitelj sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama predstavlja tijelo javne vlasti čija je isključiva djelatnost priređivanje igara na sreću podložna odredbama ponovne uporabe informacije. U tom smislu tuženik naglašava kako je Republika Hrvatska osnovala tužitelja isključivo radi priređivanja igara na sreću na području Republike Hrvatske, slijedom čega priređivanje igara na sreću predstavlja jedini stvarni i pravni razlog tužiteljevog osnivanja. Tužitelj stoga kao trgovačko društvo osnovano od strane Republike Hrvatske i čiji je jedini vlasnik Republika Hrvatska, predstavlja tijelo javnog sektora koje prikuplja, izrađuje, reproducira i širi određene informacije čija je ponovna uporaba regulirana odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, te čije iskorištavanje u širem smislu doprinosi ciljevima koje su postavile Direktive o ponovnoj uporabi informacija. Budući da je priređivanje igara na sreću na području Republike Hrvatske jedina tužiteljeva djelatnost koja predstavlja njegov isključivi djelokrug poslova, a tužitelj je pritom pripadnik javnog sektora i tijelo javne vlasti, zaključuje se kako priređivanje igara na sreću predstavlja djelatnost koja bi trebala biti podložna odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno informacije koje tužitelj skuplja, izrađuje, producira i širi bi trebale biti podložne ponovnoj uporabi. Javni posao tada ne bi trebali shvaćati u užem smislu, poput primjerice pružanja usluga obrazovanja, zdravstva, komunalnih usluga, socijalne službe i slično, već u širem smislu, koji bi obuhvatio pružanje usluga od strane javnog sektora, u ovom slučaju priređivanje

igara na sreću. Omogućavanje ponovne uporabe takvih informacija bi oživotvorilo ideju iz članka 4. Direktive 2013/98EZ kojom je propisano kako omogućavanje ponovne uporabe dokumenata u posjedu tijela javnog sektora predstavlja dodatnu vrijednost za ponovne korisnike, krajnje korisnike i za društvo općenito, a u mnogim slučajevima i za samo javno tijelo tako što promiče transparentnost i pouzdanost te omogućuje povratnu informaciju od ponovnog korisnika i krajnjeg korisnika omogućujući dotičnom tijelu javnog sektora poboljšanje kvalitete prikupljenih informacija. Tuženik predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev i potvrdi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu M. P. iz Z. nije u ostavljenom roku dostavio sudu odgovor na tužbu, iako mu je ista uredno dostavljena.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju i zainteresiranoj osobi.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, te kako stranke u tužbi, a istako ni u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" 25/13. i 85/15.) propisano je da je „informacija“ svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazano (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastalo je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti.

Odredbom članka 5. stavka 1. točke 6. navedenog Zakona propisano je da „ponovna uporaba“ znači uporabu informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Razmjena informacija između tijela javne vlasti radi obavljanja poslova iz njihova djelokruga ne predstavlja ponovnu uporabu.

Člankom 3. Zakona o igrama na sreću ("Narodne novine" 87/09., 35/13., 158/13., 41/14., 143/14.) propisano je kako je priređivanje igara na sreću na području Republike Hrvatske pravo Republike Hrvatske, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno, te da Republika Hrvatska pravo priređivanja igara na sreću prenosi na H. I. d.o.o. čiji je osnivač.

Člankom 9. stavkom 1. navedenog Zakona propisano je kako H. I. d.o.o. ima pravo priređivanja svih igara na sreću iz članka 5. ovog Zakona, dok je stavkom 6. istog članka Zakona propisano kako je dobit koju ostvari H. I. d.o.o. prihod državnog proračuna.

Člankom 3. Uredbe o osnivanju H. I. d.o.o. ("Narodne novine" 12/92.) propisano je kako je djelatnost H. I. d.o.o. Z. organiziranje i priređivanje igara na sreću i zabavnih igara.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu M. P. iz Z. svojim zahtjevom za ponovnu uporabu informacija zatražio 29. prosinca 2017. od tijela javne vlasti pregled povijesnih podataka o događajima (klađenjima na utakmice) Prve hrvatske nogometne lige, točnije informacije o pojedinim događajima i to: a) oznaka događaja, naziv klubova; b) datum i vrijeme održavanja događaja; c) podaci o rezultatu i ishodu događaja; d) podaci o kladioničkim koeficijentima za pojedine ishode, a zainteresirana osoba je navela kako se zahtjev odnosi na sve događaje za koje tijelo javne vlasti raspolaže navedenim informacijama i predložio je dostavu informacija elektroničkim putem.

Tužitelj je svojim rješenjem od 10. siječnja 2017. odbio zahtjev zainteresirane osobe M. P. iz Z. za ostvarivanje prava na pristup informacijama navodeći kako zainteresirana osoba traži dostavu

podataka koji su bili javno objavljeni kao dio kladioničarske ponude H. I. d.o.o. kao ovlaštenog priređivača igara na sreću u Republici Hrvatskoj, te smatra kako usluga priređivanja igara na sreću općenito, pa samim time ni igre klađenja nisu usluge koje se mogu smatrati javnim poslom, slijedom čega je odbijen zahtjev zainteresirane osobe za pravo na pristup informacijama na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 8. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prema ocjeni ovoga Suda pravilno je stajalište tuženika da organiziranje igre klađenja, kao jedne od igara na sreću, predstavlja djelatnost H. I. d.o.o. kao i dio javnog posla koji je Republika Hrvatska prenijela na tužitelja H. I. d.o.o. radi čega je istu i osnovala, a sve sukladno odredbi članka 3. i 9. Zakona o igrama na sreću te članku 3. Uredbe o osnivanju H. I. d.o.o.

S obzirom da je zainteresirana osoba svojim zahtjevom za ponovnu uporabu informacija zatražila informacije koje su nastale u okviru djelokruga i organizacije rada tijela javne vlasti tužitelj je trebao utvrditi posjeduje li informacije zatražene zahtjevom za ponovnu uporabu informacija te postoji li na njima zakonom propisano ograničenje za ponovnu uporabu informacija ili se one mogu omogućiti zainteresiranoj osobi.

Imajući na umu navedeno ovaj Sud nalazi da je pravilno postupio tuženik kada je poništio rješenje tužitelja i predmet vratio prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak uz uputu da utvrdi sve činjenice koje su važne za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, te ih prikaže u spisima predmeta i potkrijepi odgovarajućim dokazima te na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja odluči o zahtjevu zainteresirane osobe o pravu na pristup informacijama. Naime, pravilno je ukazano tužitelju da nastavno na definiciju informacije i definiciju ponovne uporabe, je u žalbenom postupku utvrđeno da tužitelj zahtjevom za ponovnu uporabu informacija je zatražio informacije koje su nastale u okviru djelokruga i organizacije rada tijela javne vlasti pa da stoga u smislu nije bilo mjesta primjeni odredbe članka 30. stavka 1. točke 8. Zakona o pravu na pristup informacijama kao razlogu za ograničenje, a koja odredba Zakona propisuje kako će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev za ponovnu uporabu informacije ako se zahtjev odnosi na informacije koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla.

U pogledu prigovora tužitelja u tužbi i upućivanja na Direktive 2003/98/EZ EU Parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora i Direktive 2013/37/EU EU Parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Direktive 2003/98/EZ ovaj Sud nalazi da navedene Direktive državama članicama zadaju određene ciljeve koji se moraju izvršiti, međutim, u pogledu ostvarenja rezultata zadanih ciljeva državama je prepušten izbor metode i forme provedbe odredbi Direktive. Tuženik u tom smislu u odgovoru na tužbu pravilno ističe da je hrvatsko zakonodavstvo kroz odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama u potpunosti usklađeno sa navedenim Direktivama međutim, ne traži se u potpunosti usklađivanje sa tekstem Direktiva, već se traži ispunjavanje određenih zacrtanih ciljeva odnosno minimalnih standarda, a odstupanje od teksta Direktive ne znači njihovo kršenje, sve dok se ispunjavaju zadani ciljevi odnosno dok akt kojim se transponiraju direktive nije u suprotnosti sa ostalim pravom Europske unije.

Naime, s obzirom da je priređivanje igara na sreću na području Republike Hrvatske jedina djelatnost tužitelja koja predstavlja njegov isključivi djelokrug poslova te da je tužitelj pripadnik javnog sektora i tijelo javne vlasti, pravilan je zaključak kako priređivanje igara na sreću predstavlja djelatnost koja je podložna odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, te da bi informacije koje tužitelj skuplja, izrađuje, producira i širi trebale biti podložne ponovnoj uporabi.

Sukladno svemu naprijed navedenom, a imajući na umu odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o igrama na sreću, na koje tužitelj upućuje u obrazloženju pobijanog rješenja, Sud nije imao razloga ocijeniti nezakonitim osporeno rješenje tuženika, kojim je poništeno rješenje tužitelja i predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, pri čemu je tuženik prema ocjeni Suda dao valjano obrazloženje za svoju odluku sukladno odredbi članka 120. stavka 3.

Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" 47/09.).

S obzirom da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja, te da ovaj Sud nije našao osnove za poništenje pobijanog rješenja kako je to zatražio tužitelj, trebalo je odlučiti kao u dispozitivu presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 9. svibnja 2018.

Predsjednik vijeća
Boris Marković, v.r.