

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

Poslovni broj: UsII-199/16-5

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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, mr. sc. Ivice Kujundžića i Eveline Čolović Tomić, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja HEP d.d. Zagreb, zastupanog po opunomoćeniku odvjetniku Z. V. iz odvjetničkog društva L. i partneri d.o.o., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, Jurišićeva 19., uz sudjelovanje zainteresirane osobe G. P., novinara J. I., Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 23. veljače 2017.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA:UP/II-008-07/14-01/513, URBROJ:401-01/04-16-02 od 20. listopada 2016.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška ovog upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika poništeno je rješenje društva Hrvatske elektroprivrede d.d. (dalje HEP d.d.), Ur.broj:E-6847/14/ZV od 26. rujna 2014., kojim je odbijen zahtjev zainteresirane osobe za dostavom Revizije Cost Benefit analize za izgradnju plinske kombi kogeneracijske elektrane KKE O. 500, II faza- Revizija CBA te je, ujedno, naloženo je HEP d.d. da u roku od osam dana od zaprimanja osporenog rješenja omogući žalitelju (zainteresiranoj osobi) pristup o informaciji sukladno točki 2. izreke rješenja.

Tužitelj u tužbi prigovara zakonitosti osporenog rješenja tvrdeći da je tuženik pogrešno utvrdio da zatražene informacije predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima i da javni interes za objavu tražene informacije prevladava nad potrebom ograničenja pristupa toj informaciji. Na navedeno pogrešno utvrđenje, tuženik je pogrešno primijenio mjerodavno pravo i to odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, konkretno odredbe članka 16. stavak 1. do 3. tog Zakona. Smatra da su povrijeđene i postupovne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama jer je točkom 3. izreke rješenja tužitelju naloženo da omogući podnositelju zahtjeva pristup odobrenim informacijama u roku od osam dana od zaprimanja rješenja, iako tužitelj ima pravo u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, a tužba kojom se pokreće upravni spor ima odgovni učinak sukladno članku 26. stavak 1. citiranog Zakona.

U opširnoj tužbi u bitnom navodi da zatražene informacije nisu informacije o raspolaganju javnim sredstvima, što obrazlaže tvrdnjom da je Revizija CBA tipična studija isplativosti (feasibility study) kojom se razmatra ekonomska isplativost poduzimanja nekog investicijskog projekta u budućnosti - drugim riječima, navedenim dokumentom se ne opisuje ili registrira neko već poduzeto trošenje sredstava tužitelja niti se njime kreira obveza (pravni temelj) ili formalizira poslovni plan tužitelja za takvo trošenje u budućnosti. U tom smislu Revizija CBA, odnosno dokument za koji je zatražena objava, uopće ne sadrži informacije o trošenju ikakvih sredstava od strane tužitelja, a sve da Revizija CBA sadrži podatke o trošenju sredstava, to i dalje ne znači da se radi o javnim sredstvima.

Smatra pogrešnim zaključak tuženika da Revizija CBA predstavlja informacije o trošenju javnih sredstava, koji zaključak tuženik izvodi iz same činjenice što je tužitelj trgovačko društvo u vlasništvu Republike Hrvatske - drugim riječima, iz tuženikove odluke proizlazi da je svako raspolaganje bilo kakvim sredstvima od strane tužitelja raspolaganje javnim sredstvima, bez obzira na porijeklo sredstava ili svrhu raspolaganja.

Ukazuje na to da definicija „javnih sredstava“ nije sadržana u ZPPI-u niti u drugim mjerodavnim propisima te da nije moguće tvrditi da sva sredstva kojima raspolaže tužitelj predstavljaju javna sredstva, jer se tužitelj zapravo uopće ne financira iz javnih izvora, već se bavi komercijalnim djelatnostima proizvodnje, trgovine i opskrbe električnom energijom, koje se kao tržišne djelatnosti obavljaju sukladno članka 7. Zakona o tržištu električne energije („Narodne novine“, broj 22/13, 95/15, 102/15), pa sva sredstva kojima raspolaže tužitelj proistječu iz komercijalnih djelatnosti koje se obavljaju na tržištu izloženom konkurenciji te ona predstavljaju prihod tužitelja. U prilog ovom objašnjenju navodi najnovije izmjene ZPPI iz 2015. u kojima se pojam javnih sredstava suzuje na namete, davanja i sl., a ne na redovne prihode ostvarene obavljanjem komercijalne gospodarske djelatnosti, kao i da iz članka 5. stavka 1. Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“, broj 72/13 i 47/14), iz kojih slijedi da javnim sredstvima ne treba smatrati sva sredstva kojima raspolažu javni poduzetnici, već samo ona sredstva koja potječu od tijela javnih vlasti, odnosno koja su javnim poduzetnicima stavljena na raspolaganje, a nisu prihod samog javnog poduzetnika.

Ističe da treba uzeti u obzir i da je tužitelj kao poduzetnik na liberaliziranom tržištu električne energije izložen tržišnoj konkurenciji od strane subjekata koji nemaju obvezu objave svojih poslovnih podataka i tajni, budući da nisu tijela javne vlasti u smislu ZPPI-a. Kada bi se usvojilo tumačenje koje proizlazi iz osporenog rješenja, to bi rezultiralo obvezom tužitelja da objavljuje sve podatke o potrošnji sredstava tužitelja, bez ikakvih kriterija za koju svrhu su sredstva utrošena ili koji je izvor utrošenih sredstava.

Nadalje, tužitelj smatra pogrešnim i suprotnim članku 16. stavak 1. i 2. ZPPI, zaključak tuženika prema kojem se svaka potrošnja sredstava od strane tužitelja smatra raspolaganjem javnim sredstvima te je kao takva podložna objavi bez provođenja testa razmjernosti i definiranja javnog interesa u konkretnom slučaju, jer je, u smislu ZPPI-a, bitno ocijeniti javni interes za objavom točno specificirane informacije i nužno je javni interes jasno definirati u smislu njegova sadržaja, opsega i svrhe, odnosno, potrebno je identificirati koje informacije se traže i u koju svrhu. Takvo preciziranje je posebno bitno kada se podnosi zahtjev za objavom osjetljivih i složenih dokumenata poput Revizije CBA. Bez jasnog identificiranja javnog interesa nije moguće provesti valjani test razmjernosti te odlučiti da li se određeni podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu mogu javno objaviti.

Tužitelj smatra da je definiranje javnog interesa na opisani način preduvjet za daljnje postupanje tužitelja kao tijela javne vlasti u smislu ZPPI-a.

Suprotno tome tuženik je u osporenom rješenju postojanje prevladavajućeg javnog interesa za dostavom informacije utvrdio općenito, kao sveobuhvatan interes javnosti za predmetni projekt i

njegovu ekonomsku isplativost, a da pritom nije utvrdio da li je postojeći javni interes već zadovoljen poznavanjem podataka o predmetnom projektu koji su već javno poznati, a opseg kojih je znatan, jer je predmetni projekt već javno predstavljen i o projektu postoje brojni medijski napisi.

Tužitelj je stava da općenit javni interes, kako ga utvrđuje tuženik, nije dovoljan da prevagne nad opravdanim gospodarskim interesom tužitelja da očuva povjerljivost poslovne tajne, to tim više što u ovom trenutku još ne postoji investicijska odluka o izgradnji novih i/ili zamjenskih kapaciteta na lokaciji Termoelektrane-toplane O., zbog čega bi se objavom predmetne Revizije CBA u medijima, tužitelju, a time i samoj Republici Hrvatskoj, nanijela poslovna šteta zbog upitne mogućnosti daljnje realizacije pripremljenog projekta, a na tužitelja bi se vršio i javni pritisak da donese određenu odluku vezano za lokaciju projekta.

Slijedom svega navedenog, tužitelj predlaže poništiti osporeno rješenje i odbiti žalbu zainteresirane osobe, podredno poništiti drugostupanjsko rješenje i predmet vratiti na ponovni postupak, sve uz naknadu troška tužitelju.

Tuženik u odgovoru na tužbu, pozivom na navode obrazloženja osporenog rješenja i pozivajući se na ustavno pravo na pristup informacijama, u bitnom, navodi da svako tijelo javne vlasti treba osigurati transparentnost u obavljanju svojih funkcija i organizacije rada te informirati građane što radi i kako troši javna sredstva. Transparentnost omogućava veću kontrolu tijela javne vlasti posebice u odnosu na trošenje javnih sredstava te tako sprječava moguće zlouporabe. Među tijela javne vlasti koja su dužna osigurati transparentnost spadaju i trgovačka društva koja su u vlasništvu Republike Hrvatske. Zakon o pravu na pristup informacijama je temeljni instrument za osiguravanje transparentnosti rada tijela javne vlasti na način da zahtijeva od njih proaktivnu objavu određenih informacija na internetskim stranicama odnosno pružanje informacija na zahtjev građana. Trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska ima većinsko vlasništvo (dionice ili udjele) važan su dio bruto društvenog proizvoda, zaposlenosti i tržišne kapitalizacije. Ukoliko u trgovačkim društvima koji su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske postoji niska transparentnost, to može dovesti do smanjenja efikasnosti u upravljanju navedenim trgovačkim društvima, a time se stvaraju posljedice za gospodarstvo iza društvo u cjelini. Transparentno poslovanje jednog takvog trgovačkog društva kao što je Hrvatska elektroprivreda d.d. od iznimne je važnosti za razvitak zemlje, a što je vidljivo i iz Strategije energetskog razvoja Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Strategija) koju je donio Hrvatski sabor na sjednici 16. listopada 2009. godine, a čiji je cilj izgradnja sustava uravnoteženog razvoja odnosa između sigurnosti opskrbe energijom, konkurentnosti i očuvanja okoliša, koji će hrvatskim građanima i hrvatskom gospodarstvu omogućiti kvalitetnu, sigurnu, dostupnu i dostatnu opskrbu energijom koja je preduvjet gospodarskog i socijalnog napretka.

S gledišta prava na pristup informacijama ono što bi bilo nužno u interesu javnosti je da zna ocjenu likvidnosti projekta, ocjenu rentabilnosti projekta i prihvatljivosti za izvedbu. Stoga informacije je li projekt ekonomski opravdan, financijski isplativ, svrsishodan, prihvatljiv za izvedbu su informacije za koje preteže interes javnosti nad potrebom zaštite tih informacija. Stoga pitanje koje projekte trgovačko društvo u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske pokreće i je li njihovo pokretanje isplativo, odnosno hoće li zbog neisplativosti doći do financijskih posljedica po trgovačko društvo, a samim time i gospodarskih posljedica, odnosno pitanje funkcioniranja i rada trgovačkog društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske je pitanje koje se odnosi na sve građane Republike Hrvatske.

Predlaže odbiti tužbu.

Zainteresirana osoba nije dostavila očitovanje na tužbu, iako je dostava poziva uredno iskazana.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Postupajući po tužbi tužitelja, Sud je izvršio uvid u cjelokupni spis tuženog tijela te

očitovanja stranaka u ovom upravnom sporu.

Tužitelj osporava primjenu prava i pravni značaj činjenica koje nisu sporne pa, kako stranke u tužbi, ni u odgovoru na tužbu nisu zahtijevale održavanje rasprave, Sud je konkretni spor riješio bez rasprave sukladno odredbi članka 36. točka 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12. i 152/14.).

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe, razmotrivši pri tom sva činjenična i pravna pitanja, Sud nalazi da je pravilno postupio tuženik uvaživši žalbu zainteresirane osobe izjavljenu protiv rješenja, kojim je tužitelj, pozivom na odredbe članka 15. stavka 2. točke 2. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" 25/13. dalje: ZPPI), odbio zahtjev zainteresirane osobe.

Odredbom članka 15. stavka 2. ZPPI propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna sukladno zakonu (točka 2.) i ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka (točka 4.), konkretno, Zakonu o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, br. 108/96. dalje ZoZTP).

Prema podacima spisa predmeta proizlazi da je u konkretnom slučaju zainteresirana osoba zatražila od tužitelja dostavu Revizije Cost Benefit analize za izgradnju plinske kombi kogeneracijske elektrane KKE O. 500, II faza- Revizija CBA, koji dokument je tužitelj klasificirao oznakom „strogo povjerljivo“, kao svoju poslovnu tajnu, temeljem vlastitog internog akta-Pravilnika o poslovnoj tajni u Hrvatskoj elektroprivredi d.d., objavljenog u Biltenu vjesnika HEP-a broj: 247 od 21. prosinca 2011.

Međutim, pitanje zaštite poslovne tajne, prvenstveno, reguliraju odredbe ZoZTP-a pa je tako člankom 19. stavkom 2. tog zakona propisano da se općim aktom ne može odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije razložno protivno interesima te pravne osobe.

Tijekom predmetnog postupka i ovog spora tužitelj nije ni na koji način dokazao da bi obznanjivanje tražene informacije bilo razložno protivno njegovim interesima, već samo neargumentirano tvrdi da se time dovodi u neravnopravan položaj u odnosu na ostale distributere električne energije, koji ne podliježu Zakonu o pravu na pristup informacijama i da bi se omogućavanjem uvida u tražene informacije moglo naštetiti gospodarskim interesima tužitelja, za što nema niti činjenične niti pravne podloge u spisu predmeta.

Ovo tim više što je planiranje predmetnog projekta već poznato javnosti i što je javnost već upoznata s izjavom profesorice D. P. S., da je projekt prema ekonomskoj studiji E. fakulteta u O., rentabilan.

Za tužitelja nije sporan interes javnosti za objavom informacije kojom se budući projekt proglašava rentabilnim, niti spori karakter ove informacije kao javne, no suprotno tome smatra da predmetna analiza isplativosti istog projekta treba ostati poslovna tajna, jer za nju, u odnosu na potrebe tajnosti nema dostatnog interesa javnosti i sama informacija nema karakter javne informacije, niti se odnosi na javna sredstva.

Naprotiv, prema pravnom stavu ovog Suda, a obzirom na činjenicu da je tužitelj trgovačko društvo u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske pa je kao takvo tijelo javne vlasti i time obveznik Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i zbog toga što se predmetna informacija odnosi na moguću potrošnju javnih sredstava, proizlazi da je riječ o informaciji koju bi zainteresirana osoba i svaka druga osoba imala pravo saznati, u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI, a u svrhu transparentnog rada tijela javne vlasti.

Naime, ovaj Sud je stanovišta da primjena instituta poslovne tajne kao ograničenja od pristupa informacijama ne može biti u spekuliranju negativnim projekcijama mogućeg davanja informacije, niti generalnim zaključcima kako bi mogla nastupiti gospodarska šteta tužitelju, čije je

vlasnik država, već je smisao instituta poslovne tajne u jasnom i nedvosmislenom identificiranju konkretnih razloga zbog kojih bi davanje određenih podataka dovelo do štetnih posljedica za nečije gospodarske interese.

Predmetna informacija po svojem sadržaju predstavlja analizu isplativosti projekta od značaja za sveukupnu javnost, a ne samo za poslovne interese tužitelja. Osim toga za predmetni projekt je javnost već iskazivala znatan interes pa rezultati stručne analize isplativosti projekta koji potvrđuju ili osporavaju javnosti već poznate ocjene isplativosti, svakako predstavljaju javnu informaciju, za koju, s aspekta odredbe članka 16. stavka 3. ZOPPI-a, nije potrebno provoditi test razmjernosti, jer se on podrazumijeva.

Ovo stoga, što je u predmetnom slučaju, pravilno utvrđeno da se radi o mogućoj budućoj potrošnji sredstava tijela javne vlasti i to trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske što, u ukupnosti predstavlja raspolaganje javnim sredstvima, jer raspolaganje sredstvima trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske, bez obzira na porijeklo tih sredstava, neposredno utječe na gospodarske rezultate tog društva i posljedično na ukupne gospodarske rezultate Republike Hrvatske, o čemu nastavno ovisi i ekonomski položaj svakog građanina, ali i uravnotežena opskrba energijom kao preduvjeta gospodarskog i socijalnog napretka države.

U tom smislu Sud prihvaća stajalište tuženika da pitanje- koje projekte trgovačko društvo u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske pokreće i je li njihovo pokretanje isplativo, odnosno hoće li zbog neisplativosti doći do financijskih posljedica po trgovačko društvo, a samim time i gospodarskih posljedica, odnosno pitanje funkcioniranja i rada trgovačkog društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske je pitanje koje se odnosi na sve građane Republike Hrvatske.

Vezano za prigovor koji se odnosi na primjenu članka 26. stavak 1. ZOPPI, pojašnjava se tužitelju da podnesena upravna tužba ima odgodni učinak na izvršenje osporenog rješenja pa stoga i ova tužba ima odgodni učinak, glede izvršenja rješenja tuženika.

U pogledu zatraženog troška ovaj Sud napominje da je, još uvijek važećom, odredbom članka 79. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16) propisano da u upravnim sporovima svaka stranka snosi svoje troškove, slijedom čega je zahtjev tužitelja da mu se naknadi trošak ovog spora, valjalo odbiti.

Sukladno svemu naprijed navedenom, a temeljem odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u izreci presude.

U Zagrebu, 23. veljače 2017.

Predsjednik vijeća  
Senka Orlić-Zaninović, v.r.