

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

Poslovni broj: UsII-265/17-8

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 Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Lidije Rostaš-Beroš, članica vijeća, te više sudske savjetnice Veseljke Kos, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja HEP d.d. iz Z., kojeg zastupa odvjetnica T. P. V. iz Odvjetničkog društva L. & p. d.o.o., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 25. listopada 2018.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/17-01/273, urbroj: 401-01/04-17-6 od 4. rujna 2017.

II. Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/17-01/273, urbroj: 401-01/04-17-6 od 4. rujna 2017., u dijelu točke 4. izreke koji glasi „od dana primitka ovog rješenja“ te se određuje „od dana pravomoćnosti ovog rješenja“.

III. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

O b r a z l o Ź e n j e

Osporenim rješenjem tuženika poništava se rješenje Hrvatske elektroprivrede d.d. broj: E-2068/17/ZV od 17. ožujka 2017. (točka 1. izreke).

U točki 2. izreke tog rješenja odobrava se zainteresiranoj osobi H. Š. pravo na pristup pobje navedenim dokumentima, koji sadrže podatke o isplatama odvjetnicima i javnim bilježnicima od strane H... – T. d.o.o., H... – O. d. s. d.o.o., H... – U. i. d.o.o., T. P. d.o.o. te H... E. d.o.o., za pobje navedena razdoblja. U točki 3. izreke rješenja predmet se vraća na ponovni postupak u dijelu u kojem je odbijen zahtjev za pristup informacijama H. Š. (ovdje zainteresirane osobe) u kojem traži podatke o isplatama odvjetnicima i javnim bilježnicima za pobje navedena razdoblja, za trgovačka društva HEP d.d. i H... – P. d.o.o., H... E. te od strane T. P. d.o.o., za pobje navedeno razdoblje.

U točki 4. izreke tog rješenja se nalaže trgovačkom društvu Hrvatska elektroprivreda d.d. da postupi sukladno točki 2. izreke tog rješenja u roku od 8 dana od dana primitka tog rješenja.

Tužitelj u tužbi pobija osporeno rješenje zbog svih zakonom propisanih razloga, odnosno pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava kao i povrede postupovnih odredaba Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prije svega navodi da je tuženik rješavao izvan opsega zahtjeva za pristup informacijama od 23. siječnja 2017. To stoga jer je odobrio zainteresiranoj osobi uvid u podatke o isplatama svim odvjetnicima i javnim bilježnicima za pobliže navedeno razdoblje, iako je u zahtjevu zatražio samo informacije o ukupnim isplatama onim odvjetnicima i javnim bilježnicima kojima su isplaćeni najveći iznosi u navedenim godinama. Nadalje smatra pogrešnim utvrđenje da su trgovačka društva čije informacije zainteresirani traži, tijela javne vlasti, što je dovelo i do pogrešnog utvrđenja da tražene informacije predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima. Također smatra pogrešnim i utvrđenje da zatražene informacije ne predstavljaju poslovnu tajnu.

Nadalje, u tužbi obrazlaže razloge na kojima temelji tvrdnju da je tuženik pogrešno primijenio pobliže navedene odredbe mjerodavnog prava te na temelju toga donio nezakonitu odluku.

Ujedno upire i na povredu postupovnih odredaba, a što pobliže obrazlaže nastavno u tužbi.

Navodi iscrpne razloge zbog kojih smatra da navedena trgovačka društva nisu tijela javne vlasti u smislu odredaba ovdje mjerodavnih propisa. Dodaje i druge razloge zbog kojih zaključuje da rješenje tuženika ne sadrži valjane razloge na kojima je utemeljena odluka o tome da bi zatražene informacije predstavljale informacije o raspolaganju javnim sredstvima. S time u vezi obrazlaže vlasničku strukturu tih trgovačkih društava, na čemu temelji zaključak da nije riječ o tijelu javne vlasti u smislu članka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. i 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI).

S obzirom na navedeno smatra da pobliže navedena trgovačka društva nisu bila u obvezi omogućiti pristup traženim informacijama o svom poslovanju, uključujući i podatke o isplatama odvjetnicima i javnim bilježnicima, jer smatra da nije riječ o informaciji u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-a, s obzirom da nije nastala u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom rada tijela javne vlasti.

U tužbi pobliže obrazlaže zbog čega smatra da zatražene informacije ne predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima, s čime u vezi je pogrešan zaključak tuženika da tražene informacije predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima, koje bi na temelju članka 16. stavka 3. ZPPI-a trebale biti dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

Dodaje da niti odredbe ZPPI-a niti odredbe drugih mjerodavnih propisa ne sadrže definiciju „javnih sredstava“, te pobliže obrazlaže način svog poslovanja zbog kojeg smatra da sredstva koja tužitelj prihoduje na temelju obavljanja komercijalne djelatnosti ne mogu predstavljati „javna sredstva“, s obzirom da se tužitelj ne financira iz javnih izvora. Također dodaje da, kada bi se prihvatilo tumačenje koje proizlazi iz obrazloženja tuženika, da bi to za posljedicu imalo obvezu da objavljuje sve podatke o potrošnji sredstava bez ikakvih kriterija za koju su svrhu utrošena ili koji je izvor utrošenih sredstava. Takvo postupanje bi smatra bilo diskriminatorno i neprihvatljivo jer drugi poslovni subjekti nemaju obvezu objave vlastitih poslovnih tajni, te su time u povoljnijem položaju u odnosu na tužitelja.

Slijedom navedenog tužitelj smatra da je temeljem pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja došlo i do pogrešne primjene materijalnog prava, te da su protivno odredbama ZPPI-a informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Ujedno tužitelj skreće pozornost na to da je donio Pravilnik o poslovnoj tajni u kojemu su kao poslovna tajna određeni i podaci koji proizlaze iz ugovornog odnosa s njegovim poslovnim partnerima, te da bi podaci i informacije koje su kao poslovna tajna određeni Pravilnikom, davanjem na uvid ili priopćavanjem neovlaštenoj osobi bilo protivno poslovnim interesima i

poslovnom ugledu tužitelja. S time u vezi dodaje da bi otkrivanje poslovnih tajni bilo štetno po gospodarske interese svakog poslovnog subjekta, uključujući i tužitelja te dodaje i druge razloge zbog kojih smatra da je postupanje tužitelja protivno odredbama mjerodavnih materijalnih propisa, kao i protivno postupovnim pravilima.

Konačno smatra da tužba u smislu članka 26. stavka 1. ZPPI-a, ima odgodni učinak na izvršenje rješenja tuženika, u dijelu kojim je omogućen pristup informaciji. S tim u vezi da je određivanjem roka od 8 dana da se omogući pristup informacijama, ograničeno i suženo pravo tužitelja na podnošenje upravne tužbe iz razloga koje pobliže obrazlaže u tužbi. Ujedno traži i naknadu troška upravnog spora u pobliže navedenom iznosu.

Predlaže da Visoki upravni sud Republike Hrvatske tužbeni zahtjev usvoji i poništi rješenje tuženika, odbije žalbu zainteresirane osobe i tuženiku naloži da tužitelju naknadi troškove postupka.

Podredno predlaže da se tužbeni zahtjev usvoji i poništi rješenje tuženika, te predmet vrati na ponovni postupak. Predlaže da se odgodi izvršenje rješenja tuženika u odnosu na točku 3. izreke, u smislu članka 26. ZUS-a, jer da bi izvršenjem tog rješenja za tužitelja nastupila šteta koja bi se teško mogla popraviti.

U odgovoru na tužbu tuženik navodi da u cijelosti ostaje kod razloga već datih u obrazloženju osporenog rješenja, te se osvrće i na tvrdnje tužitelja iz tužbenog zahtjeva. U bitnome navodi i obrazlaže razloge zbog kojih smatra nespornim da je tužitelj tijelo javne vlasti. Nadalje ostaje pri stajalištu da u konkretnom slučaju nije bilo razloga za uskratu tražene informacije iz razloga jer te informacije predstavljaju poslovnu tajnu prema ocjeni tužitelja zbog čega je i odbio predmetni zahtjev zainteresirane osobe. Suprotno tome tuženik je utvrdio da tražene informacije trebaju biti dostupne javnosti te da nema mjesta ograničenju na koje upire tužitelj u tužbi.

Također daje osvrt i na druge tužbene navode, uključujući i navod o prekoračenju opsega zahtjeva, te iscrpno obrazlaže zbog čega smatra da tužbeni navodi nisu odlučni niti od utjecaja na donošenja drugačije odluke u ovoj stvari.

Dodaje i druge razloge zbog kojih nije osnovana tvrdnja tužitelja o diskriminaciji tužitelja, već da bi upravo suprotnim postupanjem drugi korisnici došli u neravnopravan položaj u ostvarivanju svojih zakonom propisanih prava.

Dodaje da nije jasno kakva bi šteta nastupila za tužitelja davanjem informacije o iznosima koji su plaćeni pojedinim odvjetnicima, odnosno javnim bilježnicima, s obzirom da takvi podaci ne predstavljaju poslovnu tajnu, osobito ukoliko se radi o tijelima javne vlasti koji su obveznici javne nabave. Navodi i druge razloge zbog kojih smatra da podaci o iznosu i osobi kojoj je iznos plaćen za pojedine usluge prema logici stvari ne može utjecati na pregovore, odnosno buduće rashode i prihode H... grupacije.

U odnosu na stajalište o raspolaganju javnim sredstvima tuženik se poziva na niz odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kojima je izraženo stajalište tuženika potvrđeno. Navodi da je neosnovan i prijedlog tužitelja u kojem traži odgodni učinak tužbe, iz pobliže navedenih razloga. Smatrajući u cijelosti neosnovanima tužbene navode predlaže da se tužba odbije i potvrdi rješenje tuženika.

Zainteresirana osoba u ovoj upravnoj stvari, H. Š. iz Z. u odgovoru na tužbu, ostaje kod zahtjeva za pristup informacijama, zbog čega predlaže tužbu odbiti u cijelosti. Osvrće se i na vlasničku strukturu tužitelja zbog čega smatra da nema dvojbe da je riječ o tijelu javne vlasti koje je s obzirom na raspolaganje javnim sredstvima bilo dužno u smislu mjerodavnog propisa (ZPPI-a) omogućiti pristup traženim informacijama. Ovo osobito ukoliko je riječ o informacijama koje su sadržane u bazi podataka tijela javne vlasti kojima imaju pristup i njihovi djelatnici, odnosno uposlenici, pa iz navedenih razloga tužbene navode smatra u cijelosti neosnovanima.

Sud je u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.- dalje u tekstu: ZUS) dostavio odgovore na tužbu tuženika

i zainteresirane osobe tužitelju, koji se na te odgovore nije posebno očitovao.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Prema podacima spisa predmeta zainteresirani H. Š. je podnio zahtjev za pristup informacijama tužitelju, koji je rješenjem urbroj: E-2068/17/ZV od 17. ožujka 2017. odbio zahtjev, uz obrazloženje da su tražene informacije poslovna tajna, jer se odnose na poslovni odnos trgovačkih društava i njihovih poslovnih partnera, zbog čega se u skladu s odredbom članka 15. stavka 2. ZPPI-a, ne može udovoljiti zahtjevu.

Odredbom članka 15. stavka 2. ZPPI-a 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.).

Nadalje, iz podataka spisa predmeta dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je zainteresirana osoba H. Š. u zahtjevu od 23. siječnja 2017. zatražio pristup informacijama odnosno podacima o ukupnim isplatama pojedinim odvjetnicima i javnim bilježnicima za razdoblje od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2016. za pobliže navedena trgovačka društva u sastavu H... grupe, koji je tužitelj prvostupanjskim rješenjem od 17. ožujka 2017. odbio uz obrazloženje da se radi o poslovnoj tajni zbog čega sukladno odredbi članka 15. stavka 2. ZPPI-a ne može tom zahtjevu udovoljiti.

U provedenom postupku je utvrđeno na nedvojben način da je tužitelj trgovačko društvo u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske, te je kao tijelo javne vlasti obavezan postupati u skladu s odredbama ZPPI-a.

Nadalje je u konkretnom slučaju utvrđeno da se radi o potrošnji sredstava tijela javne vlasti što predstavlja raspolaganje javnim sredstvima, pa s time u vezi tuženik zaključuje da se u odnosu na tražene informacije u smislu odredaba mjerodavnog propisa podrazumijeva javni interes, odnosno pravo svih fizičkih i pravnih osoba da saznaju na koji se način i u koju svrhu koriste javna sredstva.

Tuženik je u postupku po žalbi nadalje utvrdio da ovdje nema povrede odredaba Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“ 108/96. i 79/07.).

U odnosu na prigovor tužitelja naveden u tužbi da se u predmetnom slučaju radi o podacima koji predstavljaju poslovnu tajnu u smislu Zakona o zaštiti tajnosti podataka i Pravilnika o poslovnoj tajni u Hrvatskoj elektroprivredi d.d. objavljenog u B. v. H...-a broj: 247 od 21. prosinca 2011. godine, valja reći da taj prigovor nije osnovan.

Prema odredbi članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada, te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese. Daljnjim stavkom 2. tog članka Zakona pobliže se definiraju način i uvjeti pod kojima se može općim aktom odrediti da li se podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom.

Prema ocjeni ovog Suda, a nakon ocjene priležee dokumentacije kao i razloga navedenih u obrazloženju tuženikovog rješenja, u konkretnom slučaju nije riječ o podacima koji bi bili poslovna tajna. Prema sadržaju zatraženih informacija to ne proizlazi niti iz navedenog Pravilnika o poslovnoj tajni, na koji ukazuje tužitelj. Stoga nisu osnovani navodi iz tužbe da je riječ o podacima koji ne bi trebali biti dostupni javnosti iz razloga jer je riječ o poslovnoj tajni.

Također niti tvrdnja tužitelja da bi se omogućavanjem uvida u tražene informacije moglo štetiti gospodarskim interesima tužitelja nije osnovana niti za takav zaključak ima činjenične odnosno pravne podloge u spisu predmeta.

Takav se prigovor tužitelja ne može prihvatiti jer je tuženik u obrazloženju rješenja iscrpno naveo razloge zbog kojih smatra da je u predmetnom slučaju trebalo omogućiti pristup informacijama, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud.

Slijedom navedenog su razlozi koje navodi tuženik u obrazloženju rješenja dostatni za zaključak da je tužitelj kao tijelo javne vlasti bio dužan dati zatražene informacije, pa je pravilno postupio u skladu s odredbom članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) i djelomično odobrio zainteresiranoj osobi pristup informacijama.

U odnosu na preostali dio traženih informacija na temelju članka 117. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku, pravilno je poništio prvostupanjsko rješenje i predmet vratio prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

Pobliže je tuženik obrazložio razloge zbog kojih smatra da bitne činjenice nisu pravilno i potpuno utvrđene, te da niti u skladu s traženom nadopunom, dopisom tuženika od 14. srpnja 2017. nisu dostavljeni svi traženi podaci od kojih ovisi donošenje pravilne i zakonite odluke. Navedeno postupanje je tuženik valjano obrazložio u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku, pa ovaj Sud nije našao osnove osporeno rješenje ocijeniti nezakonitim u odnosu na točke 1. do 3. izreke tog rješenja. Ovo osobito imajući u vidu da tužitelj pravilnost osporenog rješenja u tom dijelu pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je rješenje tuženika utemeljeno, ali pri tome daje drukčije tumačenje. Tužitelj u stvari daje svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari.

Dakle, iz naprijed navedenog slijedi da je osporeno rješenje valjano obrazloženo te doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je u odluci istaknuo pravno odlučne razloge koje prihvaća i ovaj Sud u cijelosti. Također je dao pravilnu uputu prvostupanjskom tijelu u kojem pravcu valja upotrijebiti postupak i donijeti u skladu s utvrđenim činjeničnim stanjem novu na zakonu utemeljenu odluku.

Međutim, ovaj Sud je ocijenio nezakonitom točku 4. izreke osporenog rješenja u dijelu kojim je određeno od kada počinje teći rok za postupanje tužitelja po odluci tuženika, jer je u tom dijelu nalog tuženika suprotan odredbi članka 26. stavka 1., u vezi s člankom 25. stavkom 7. ZPPI-a.

Odredbom članka 26. stavka 1. ZPPI-a izričito je propisano da tužba protiv rješenja tuženika ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji, a što je ovdje upravo slučaj. Zbog toga rok ostavljen osporenim rješenjem za pristup odobrenim informacijama ne može početi teći prije pravomoćnosti tog rješenja.

Slijedom izloženog, a na temelju odredbe članka 57. stavka 1. i 58. stavka 1. ZUS-a, valjalo je odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 25. listopada 2018.

Predsjednica vijeća:
Sanja Štefan, v.r.