

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, Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te sudske savjetnice Branke Cvitanović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. p. b. d.d. Z., koju zastupa odvjetnik B. Š. iz Odvjetničkog društva B., Š., D. i S. d.o.o., Z., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe M. M. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 13. ožujka 2019.

p r e s u d i o j e

I.Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje točke 1., 2. i 3. rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/ II-008-07/17-01/995, URBROJ: 401-01/10-18-1 od 19. listopada 2018. godine.

II. Poništava se točka 4. rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/ II-008-07/17-01/995, URBROJ: 401-01/10-18-1 od 19. listopada 2018. godine.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženik je točkom 1. izreke poništio obavijest H. p. b. d.d. E-012-6/2016-RL od 29. rujna 2016., u dijelu u kojem žalitelju M. M. nije omogućen pristup Odluci o odabiru, broj: U-B-1611/02-13 od 2. studenog 2016. godine (dalje u tekstu: Odluka o odabiru) te je točkom 2. izreke odobreno pravo na pristup preslici Odluke o odabiru, a točkom 3. odbijena je žalba zainteresirane osobe izjavljena protiv obavijesti H. p. b. d.d. E-012-6/2016-RL od 29. rujna 2016., u preostalom dijelu kao neosnovana, te je točkom 4. naloženo H. p. b. d.d. da postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja u roku od 30 dana od dana primitka rješenja.

Tužitelj u tužbi protiv osporenog rješenja navodi da je rješenje nezakonito u dijelu kojim je djelomično poništena tužiteljeva obavijest te je odobreno pravo na pristup preslici Odluke o odabiru i tužitelju naloženo da žalitelju omogući uvid u njenu presliku.

Prvenstveno navodi odredbu iz članka 26. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13 i 85/15, dalje u tekstu: ZPPI), prema kojoj tužba podnesena Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske protiv rješenja Povjerenika za informiranje ima odgodni učinak ako je rješenjem odobren pristup informaciji, pa tužba stoga *ex lege* odgađa pravne učinke rješenja u pobijanom dijelu. Pri tome se poziva na presudu Visokog upravnog suda RH, broj UsII-50/18-14 od 4. svibnja 2018., u kojoj je izraženo stajalište da je nezakonito tužitelju u tom sporu naređeno omogućiti pristup informaciji prije nego što je

upravni spor o zakonitosti tog rješenja dovršen, odnosno prije nego je rješenje tuženika postalo pravomoćno. Stoga navodi da je u točki 4. pobijanog rješenja tužitelj nezakonito naložio omogućiti pristup preslici obavijesti u roku 30 dana od primitka rješenja, a to je prije okončanja upravnog spora pa se rješenje ukazuje nezakonitim već iz ovog razloga.

Nadalje, navodi odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a prema kojoj tijelo javne vlasti u ovom slučaju tužitelj, provedbom testa razmjernosti javnog interesa nije ovlašteno otkloniti zahtjev za pristup informacijama koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima, osim ako je riječ o klasificiranim podacima. Međutim, ne radi se o informacijama koje bi se odnosile na raspolaganje javnim sredstvima, a koje su istovremeno označene kao poslovna tajna, pa je tužitelj takav test sukladno odredbi članka 15. stavka 2. točke 3 i članka 16. ZPPI bio dužan provesti. Smatra da nije sporno u konkretnom slučaju da se radilo o zahtjevu za pristup informacijama koji se ne odnosi na klasificirane podatke nego na informacije koje su označene kao poslovna tajna. Sporno je odnosi li se tražena informacija na raspolaganje javnim sredstvima, a samim time i je li tužitelj bio dužan provesti test razmjernosti javnog interesa, kako bi ispitao osnovanost zahtjeva za uvid u odabir. Smatra da je tuženik pogrešno utvrdio da bi se žaliteljev zahtjev odnosio na informacije o raspolaganju javnim sredstvima. Zaključak tuženika da se radi o javnim sredstvima temelji na shvaćanju prema kojem, pri raspolaganju vlastitom imovinom, tužitelj beziznimno raspolaže imovinom (javnim sredstvima) svog većinskog dioničara. Smatra to shvaćanje neosnovanim i pogrešnim jer se poistovjećuje tužitelj s njegovim većinskim dioničarem. Tužitelj kao dioničko društvo i njegov većinski dioničar dva su odvojena pravna subjekta. Razgraničenje između njihove imovine čvrsto je utvrđeno kongentnim odredbama Zakona o trgovačkim društvima. Tužiteljeva dioničarska struktura nije sama po sebi dokaz da bi se u konkretnom slučaju radilo o raspolaganju javnim sredstvima. Stoga se pobijani dijelovi rješenja ukazuju nezakonitim iz ovog razloga. Posljedično navedenom pogrešnom shvaćanju, tuženik se u provedenom postupku nije upuštao u ispitivanje izvora financiranja tužiteljevog poslovnog pothvata u okviru kojeg je donesena Odluka o odabiru. Smatra da pojam javnih sredstava nije definiran ZPPI-om. Definicija javnih sredstava može se izvesti iz odredbe članka 5. Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava prema kojem su javna sredstva sva sredstva dodijeljena od strane tijela javne vlasti, u obliku subvencija, pokrića, gubitaka iz poslovanja, osiguranja kapitala, zajmova dodijeljenih pod uvjetima povoljnijima od tržišnih, dodjeljivanje financijskih prednosti odricanjem od dobiti ili naplate dospjelih nepodmirenih novčanih obveza, odricanja od uobičajene naknade za korištenje javnih sredstava te naknada za financijsko opterećenje koje nameću tijela javne vlasti. Sve da se tužitelj i financira javnim sredstvima ni to samo po sebi ne bi bilo dovoljno za zaključak da je u konkretnom slučaju Odlukom o odabiru odlučeno o raspolaganju javnim sredstvima. Tuženik je za takav zaključak trebao utvrditi izvor financijskih sredstava kojima se raspolagalo na temelju Odluke o odabiru. Tuženik to nije utvrdio niti pokušao utvrditi. Tvrdi da je odlukom o odabiru tužitelj odlučio o raspolaganju sredstvima stečenim vlastitim poslovanjem. Tužiteljeva Odluka o odabiru, koja predstavlja poslovnu tajnu, ne odnosi se na raspolaganja javnim sredstvima. Tužitelj je stoga bio dužan provesti test razmjernosti javnog interesa na temelju kojega je osnovano utvrdio da u odnosu na tražene informacije preteži interes zaštite poslovne tajne. Da je tome tako, da interes zaštite poslovne tajne (i zaštite tajnosti podataka drugih sudionika postupka javnog natječaja) u konkretnom slučaju preteži javnom interesu, neprijepornim je utvrdio i sam tuženik u rješenju kada je tužiteljevu odluku o odbijanju žaliteljeva zahtjeva u odnosu na ostalu dokumentaciju našao osnovanom.

Predlaže stoga ovom Sudu da donese presudu kojom će poništiti tuženikovo rješenje i predmet vratiti tuženiku na ponovno odlučivanje.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da ostaje kod osporenog rješenja. Navodi odredbe članka 26. stavak 1. ZPPI-a i odredbu članka 98. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.) koji propisuje da izreka sadržava odluku o upravnoj stvari te mora biti kratka i određena, a kad odluka sadržava rok, namet, pridržaj opoziva ili obvezu sklapanja upravnog ugovora, to treba biti sadržano u izreci. Stoga rok naveden u izreci osporenog rješenja tuženika je određen za postupanje po odluci povjerenika za informiranje, a u kojoj je tužitelju, u slučaju da odluči ne postupiti po istoj, u uputi o pravnom lijeku osigurana pravna zaštita prema članku 26. ZPPI-a, kada tužba ima odgodni učinak. Stoga smatra da nije od važnosti kojeg dana od ostavljenih 30 dana od primitka rješenja se podnosi tužba, jer povjerenik po sili zakona mora zastati sa postupkom vezano za postupanje prvostupanjskog tijela po njegovu rješenju, sve dok traje upravni spor. U slučaju kada bi naslovno tijelo potvrdilo rješenje tuženika, prvostupanjsko tijelo javne vlasti bilo bi u obvezi postupiti po istom rješenju u roku od 30 dana od primitka eventualne takve presude. Ukazuje na praksu Suda u presudi broj: UsII-285/18 od 24. listopada 2018. godine, u kojoj je Sud potvrdio točku III. izreke rješenja tuženika kojom je određen rok za postupanje od 30 dana od dana primitka rješenja. Nadalje, smatra neosnovanim žalbene navode tužitelja kojima se osporava primjena odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a jer je na stranicama 3 i 4 rješenja detaljno opisana vlasnička struktura tužitelja, a što se tiče primjene članka 16. stavka 3. ZPPI-a upućuje se na presudu Suda, UsII-265/17 od 25. listopada 2018. godine, u kojoj je zauzet stav da isključivo vlasništvo Republike Hrvatske (u odnosu na HEP d.d.) ukazuje da se radi o javnim sredstvima, te na presudu Suda UsII-137/18 od 20. rujna 2018. godine, u kojoj je zauzet stav da uplata temeljnog kapitala od strane Republike Hrvatske ukazuje na raspolaganje javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Slijedom toga, neosnovano tužitelj navodi da je tuženik trebao utvrđivati izvor financijskih sredstava kojima se raspolagalo na temelju Odluke o odabiru. Nesporo je tužitelj tijelo javne vlasti u smislu članka 5. točke 2. ZPPI-a, pa tuženik smatra da bi za Odluku o odabiru postojala i obveza proaktivne objave u smislu članka 10. stavka 1. točke 10. ZPPI-a, jer u bitnom predstavlja obavijest o ishodu natječaja i to bez obzira na činjenicu što tužitelj nije obveznik javne nabave. Osim toga, radi se o natječaju koji je dovršen, a predmetna Odluka o odabiru sadrži samo podatke o tome tko je odabran i cijenu ponude, a koji podaci prema stajalištu tuženika ne mogu predstavljati poslovnu tajnu. Obzirom na to da se radi o informaciji iz koje je vidljivo raspolaganje javnim sredstvima kroz cijenu ponude, nije niti postojala obveza provođenja testa razmjernosti javnog interesa u tom dijelu. U odnosu na ostalu dokumentaciju tuženik je utvrdio da iz nje nije vidljivo raspolaganje javnim sredstvima, te je provedbom testa razmjernosti javnog interesa zaključio da u odnosu na tu dokumentaciju preteže potreba zaštite prava na ograničenje u odnosu na javni interes.

U odgovoru na očitovanje tuženika tužitelj u svom podnesku navodi da je Visoki upravni sud u nizu odluka već izrazio pravno shvaćanje prema kojem izreka kojom se tijelu javne vlasti nalaže postupanje prije okončanja upravnog spora, odnosno prije pravomoćnosti takvog rješenja predstavlja kršenje odredbe članka 26. ZPPI-a. Navodi odlomke iz više presuda ovog Suda. U odnosu na primjenu odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a smatra da iz presude, broj: UsII-265/17 od 25. listopada 2018. godine, na koju se tuženik pozvao, ne proizlazi da je ovaj Sud izrijekom potvrdio da vlasnička struktura društva – odnosno činjenica da je društvo u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske – ukazuje na činjenicu da sva financijska raspolaganja u takvom društvu predstavljaju ujedno i raspolaganja javnim sredstvima. U predmetnom postupku Sud je, prema shvaćanju tužitelja, zaključio da je tuženik ispravno utvrdio vlasničku strukturu tijela javne vlasti (HEP d.d.) kao i činjenicu da je riječ o tijelu javne vlasti koje je obvezno postupati u skladu s odredbama ZPPI-a. Iz citirane

presude, prema mišljenju tužitelja, ne proizlazi da bi naslovni Sud zauzeo stav da svako financijsko raspolaganje tijela u isključivom vlasništvu Republike Hrvatske istovremeno predstavlja i raspolaganje javnim sredstvima. Prema shvaćanju tužitelja, u navedenoj presudi Sud je odluku donio na temelju činjenice da informacije koje su bile predmetom zahtjeva nisu predstavljale poslovnu tajnu čije bi otkrivanje moglo štetiti gospodarskim interesima tijela javne vlasti, a ne na temelju činjenice da svako raspolaganje društva u državnom vlasništvu, predstavlja ujedno i raspolaganje javnim sredstvima (u kojem slučaju nije potrebno utvrđivati predstavlja li informacija poslovnu tajnu kojoj tijelo javne vlasti može, u skladu sa ZPPI-om nakon provedenog testa razmjernosti javnog interesa ograničiti pristup javnosti). U odnosu na navode tuženika da je ovaj Sud u presudi, poslovni broj: UsII-137/18 od 20. rujna 2018. godine, također utvrdio da uplata temeljnog kapitala od strane države ukazuje na raspolaganje javnim sredstvima, tužitelj navodi da je u tom slučaju uplata temeljnog kapitala bila samo jedan od faktora za donošenje odluke u primjeni odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. U konkretnom slučaju, Sud je, između ostalog, takvu ocjenu donio na temelju činjenice da Republika Hrvatska za obveze tijela javne vlasti (HBOR) jamči bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Stoga, prema mišljenju tužitelja, Sud nije u navedenoj presudi utvrdio da uplata temeljnog kapitala od strane Republike Hrvatske *a priori* znači da sva daljnja financijska raspolaganja tog pravnog subjekta istovremeno predstavljaju i raspolaganje javnim sredstvima. Neovisno o tome, tužitelj ponovno ističe da propisi prava društava vrlo jasno i precizno odvajaju pravni subjektivitet dioničara i društva te da te pojmove – pa tako i njihove budžete, financijske odluke i rashode, ne treba poistovjećivati. Osim toga, propisi Republike Hrvatske u kojima je definiran pojam „javna sredstva“ sasvim su precizni u tome što taj pojam obuhvaća i iz navedene definicije jasno proizlazi da nije i ne može biti riječ o svim sredstvima tijela u kojim je država većinski vlasnik. Tvrditi suprotno u slučaju društva u kojem država nije isključivi vlasnik koji djeluje i posluje tržišno te svojim aktivitetom ostvaruje prihode – iz kojih financira rashode – bilo bi ne samo pravno netočno, već i poslovno i životno nelogično. Upravo bi se u tijeku postupka, a prije donošenja konačne odluke o primjeni članka 16. stavka 3. ZPPI-a trebalo utvrditi je li u konkretnom slučaju bilo riječi o raspolaganju javnim financijskim sredstvima ili ne. Slijedom toga predlaže ovom Sudu da donese presudu kojom će poništiti tuženikovo rješenje i predmet vratiti na ponovno odlučivanje.

Razmatrajući sva činjenična i pravna pitanja (članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS) Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje djelomično osnovanim.

Osnovano tužitelj osporava točku 4. izreke osporenog rješenja prema već izraženom shvaćanju ovog Suda u više presuda, koje tužitelj navodi. Nezakonito je tužitelju tuženik naredio omogućiti pristup informaciji prije nego što je upravni spor o zakonitosti tog rješenja dovršen, odnosno prije nego što je rješenje postalo pravomoćno. Stoga je navedena točka 4. izreke osporenog rješenja nezakonita.

U ostalom dijelu Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

Osnovano tuženik u obrazloženju rješenja navodi da je tužitelj u većinskom vlasništvu države (zajedno sa drugim tijelima javne vlasti) radi čega pravilno zaključuje da se u provođenju natječaja radi o raspolaganju javnim sredstvima u smislu odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Stoga neosnovano tužitelj iznosi prigovor da se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima, već o sredstvima stečenim vlastitim poslovanjem. Člankom 16. stavak 3. ZPPI-a propisano je da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja postupka iz stavka 1. ovog članka (provođenje testa razmjernosti javnog interesa) osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Nesporno je da odluka o odabiru ne predstavlja klasificirani podatak, što i sam tužitelj navodi, pa kako se i prema ocjeni ovog Suda sukladno već izraženim stajalištima u presudama radi o raspolaganju javnim sredstvima, pravilno je osporenim rješenjem po zahtjevu zainteresirane osobe odobreno pravo na pristup preslici Odluke o odabiru donesene u pozivnom natječaju iz 2016. godine, kojom tužitelj izabire tvrtku koja će vršiti arhiviranje, digitalizaciju i mikrofilmiranje podataka za tužitelja u navedenom razdoblju.

Slijedom iznesenog, odlučeno je kao u izreci ove presude, temeljem odredbe članka 57. stavak 1. i članka 58. stavak 1. ZUS-a.

U Zagrebu, 13. ožujka 2019.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.