

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 sutkinja toga Suda Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Lidije Rostaš i dr.sc. Sanje Otočan, članica vijeća te višeg sudskog savjetnika – specijaliste Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja HP- Hrvatske pošte d.d. sa sjedištem u Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., kojeg zastupa S. D., odvjetnica iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 14. listopada 2020.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika klasa: UP/II-008-07/20-01/446, urbroj: 401-01/10-20-5 od 3. srpnja 2020.

II. Nalaže se tužitelju Hrvatskoj pošti d.d. sa sjedištem u Z., J. 13, da nadoknadi zainteresiranoj osobi H. Š. iz Z., B. 27, kojeg zastupa S. D., odvjetnica iz Z., P. 60, troškove upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn u roku od 15 dana od primitka presude.

III. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadom troškova upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika poništeno je rješenje trgovačkog društva HP Hrvatska pošta d.d. broj: HP-08-018821/20 od 15. svibnja 2020. u dijelu pod točkom 2. izreke, te se djelomično odobreno zainteresiranoj osobi H. Š. pravo na pristup preslikama dokumenata koji se odnose na trgovačko društvo R. G. d.o.o. i to računa koji su pobliže navedeni u izreci osporenog rješenja na način da se na istima prekriju imena i prezimena i vlastoručni potpis svih zaposlenika R. G. d.o.o. osim osoba ovlaštenih za zastupanje te je u tim dijelovima zahtjev za pristup informacijama odbijen. Trgovačkom društvu HP Hrvatska pošta d.d. je naloženo da postupi sukladno navedenom u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja.

Tužitelj smatra da su navedenim rješenjem povrijeđena prava Hrvatske pošte zajamčena pravnom stečevinom Europske unije. Ističe da se pred naslovnim sudom vodi postupak pod brojem: UsII-126/20 koji je predmet gotovo identičan ovom predmetu i u tom predmetu tuženik je također Povjerenik za informiranje, a podnositelj zahtjeva za pristup informacijama je također H. Š. koji je u tom slučaju tražio pristup podacima o plaćanjima koje je HP izvršio na ime odvjetničkih usluga. Tužitelj je i u tom predmetu predložio naslovnom sudu pokrenuti postupak pred sudom Europske unije radi donošenja odluke o prethodnom pitanju, a koje pitanje je identično s prethodnim pitanjem o kojem ovisi

donošenje odluke i u ovom predmetu. Tužitelj ističe da je člankom 5. stavkom 2. Zakona o pravima na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13., 85/15., u daljnjem tekstu: ZPPI) kao tijela javne vlasti, koja su obveznici primjene ZPPI-a, između ostalog navedena su i trgovačka društva u kojima RH ima većinsko vlasništvo. Ističe da sam ZPPI ne propisuje nikakav poseban režim za trgovačka društva u vlasništvu RH u daljnjem tekstu: javna poduzeća, u odnosu na tijela državne uprave i druga tijela javne vlasti. Smatra da je takvo zakonodavno rješenje protivno ustavnom poretku Republike Hrvatske te protivno propisima EU za koje je postojala obveza implementacije u pravni poredak RH. Tužitelj smatra da Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora nije pravilno implementirana u pravni poredak Republike Hrvatske odnosno da je implementirana na štetu tužitelja kao trgovačkog društva jer sukladno istom pravnom aktu trgovačka društva poput Hrvatske pošte ne predstavljaju tijelo javne vlasti. Ističe da je iz članka 2. Direktive jasno vidljivo da u definiciji tijela javnog sektora, a što bi bio ekvivalent tijelu javne vlasti sukladno ZPPI-u, nisu javna poduzeća te se izričito isključuju tijela koja su osnovana radi obavljanja djelatnosti komercijalne prirode. Smatra da je isto potvrđeno odnosno objašnjeno u točki 10. Preambule Direktive 2003/98/EZ. Smatra da i daljnja potvrda stajališta tužitelja proizlaze iz Direktive EU 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora kojom se početkom primljene od dana 1. srpnja 2021. godine stavlja van snage Direktiva 2003/98/EZ. Navodi da niti prema novom uređenju koje donosi nova Direktiva tužitelj nije dužan otkrivati podatke koji se tiču općeg interesa, a pod što bez sumnje spadaju i podaci o iznosima koje HP plaća na ime usluga oglašavanja. Osim toga navodi da su poštanske usluge izravno izložene tržišnom natjecanju, a što proizlazi između ostalog i iz odredbe članka 7. stavka 5. Zakona o poštanskim uslugama („Narodne novine“, broj 144/12. do 110/19.). Sukladno navedenom razvidno je kako su rješenjem i odredbama ZPPI-a povrijeđena prava tužitelja zajamčena pravnom stečevinom.

Osim toga tužitelj podnosi prijedlog za određivanje odgovnog učinka tužbe odnosno ističe da ova tužba po sili zakona ima odgovni učinak. Ako bi sud iz bilo kojeg razloga smatrao da tužba nema odgovni učinak po sili zakona, podnosi prijedlog za donošenjem rješenja o određivanju odgovnog učinka tužbe.

Što se tiče obrazloženja osporenog rješenja tužitelj ističe da je ono nezakonito, jer ne sadrži valjano odnosno gotovo nikakvo obrazloženje razloga zbog kojih je poništeno prvostupanjsko rješenje tužitelja, a kojim je odbijen pristup informacijama. Kako proizlazi iz obrazloženja pobijanog rješenja tuženik se u cijelosti oslanja na tvrdnju prema kojoj bi Hrvatska pošta bila tijelo javne vlasti jer je društvo u vlasništvu Republike Hrvatske, te je samim time dužno odobriti pristup informacijama po zahtjevu pojedinaca. Dakle, cijelo osporeno rješenje temelji se na prethodnom pitanju opisanom u tužbi je li Hrvatska pošta tijelo javne vlasti iz kojeg razloga se posebno ističe potreba za pokretanjem postupka pred sudom Europske unije. Kako je razvidno iz obrazloženja rješenja Povjerenik za informiranje svoju odluku u cijelosti temelji na neprikladnoj sudskoj praksi u predmetima koji su pravno i činjenično različiti od ovog predmeta, osim toga notorna je činjenica da sudska praksa ne predstavlja neposredni izvor prava u Republici Hrvatskoj pa i samim time odluka tijela koja se u cijelosti isključivo temelji na sudskoj praksi nezakonita. Ističe da je činjenično stanje pogrešno i nepotpuno utvrđeno što je dovelo do pogrešne primjene materijalnog prava. Navodi da tuženik propušta utvrditi i ispitati činjenice iznesene u obrazloženju rješenja od 15. svibnja 2020., odnosno činjenicu kako je Hrvatska pošta člankom 3. svojeg Pravilnika o poslovnoj tajni poslovnom tajnom proglasila dokumente Hrvatske pošte takvog sadržaja čije bi otkrivanje i dostupnost trećim osobama izvan Hrvatske pošte mogla ugroziti ili narušiti

tržišni status društva. Nadalje, tuženik propušta utvrditi da je Hrvatska pošta provedenim testom razmjernosti javnog interesa jasno utvrdila, da se usluge oglašavanja koje su predmet spornih računa, ne odnose na predmet poslovanja koji bi predstavljao opći interes Republike Hrvatske, već su vezane za usluge u vezi kojih se tužitelj natječe na tržištu. Tužitelj je jasno utvrdio da se spornim računima nisu plaćale usluge oglašavanja kojima bi se oglašavala univerzalna poštanska usluga već se računi odnose na plaćanje usluga oglašavanja ostalih usluga koje tužitelj pruža kako bi osigurao priljev prihoda osim prihoda od univerzalnih poštanskih usluga, te pojačao svoju poziciju na tržištu. Dakle, zainteresirana osoba je tražila pristup podacima o marketinškoj strategiji Hrvatske pošte koja se odnosi na sporedne djelatnosti i usluge tužitelja što prema mišljenju tužitelja nije niti po bilo kakvom zdravorazumskom kriteriju podatak od općeg interesa javnosti za ovu vrstu podataka člankom 1. stavkom 2. Direktive 2019/1024 isključena je primjena iste Direktive i javna poduzeća takve podatke nisu dužna otkrivati široj javnosti. Smatra da se otkrivanjem ovih podataka pojedincima tužitelj izlaže povredi ugovornih obveza o tajnosti podataka čime bi odgovarao za time nastalu štetu i narušio odnose s partnerima. Ističe da bi tako otkrio svoje poslovne strategije i uvjete svojoj konkurenciji a izlaže se i tome da jednako vrijednu štetu nanese i svojem ugovornom partneru R. G. d.o.o. Usput rečeno ističu da konkurenti Hrvatske pošte (D..., O., U..., D... i drugi) ni u kojem slučaju ne bi imali dužnost otkrivati ovakve podatke i to samom činjenicom što nisu u vlasništvu Republike Hrvatske, a posluju pod jednakim tržišnim uvjetima i izazovima kao što posluje Hrvatska pošta tužitelj. Sukladno tome tužitelj je testom razmjernosti javnog interesa zaključio da u konkretnom slučaju prevladava interes očuvanja poslovne tajne pred interesom javnosti. Predlaže da se poništi rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu u odnosu na prijedlog tužitelja za pokretanjem postupka pred sudom Europske unije ističe da je člankom 267. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano da je sud Europske unije nadležan odlučivati o prethodnom pitanju koje se tiče tumačenja ugovora, valjanosti i tumačenja akata institucije tijela, ureda ili agencija Unije. Prema stavku 2. navedenog članka ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju bitna da bi donio presudu zatražiti od suda da o tome odluči. Razmatrajući sadržaj prijedloga tužitelja očito je da isti ne ispunjava niti minimum propisanih zahtjeva posebno imajući u vidu da se pitanjem ne traži tumačenje akata institucija Europske unije. Smatra da su pitanja preopćenita te nisu vezana uz konkretan predmet, pa bi takav zahtjev za prethodnu odluku bio očito nedopušten. U odnosu na pozivanje tužitelja na Direktivu 2003/98EZ tuženik ističe da se navedena Direktiva odnosi isključivo na ponovnu uporabu informacija javnog sektora. Osim toga iz točke 7. Preambule navedene Direktive jasno proizlazi da je cilj iste minimalno usklađivanje prava na razini Zajednice. Slijedom navedenog neosnovani su navodi tužitelja da je predmetna Direktiva implementirana u zakonodavstvu Republike Hrvatske na štetu tužitelja jer se Direktivom propisuje samo određeni minimum prava i određeni cilj koji je potrebno postići pri čemu države članice imaju slobodu izbora kako postići navedeni cilj.

U odnosu na navode tužbe da je članak 5. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama suprotan ustavnom poretku ističe da tužitelj može pokrenuti postupak radi ocjene ustavnosti navedene zakonske odredbe, a tuženik ne vidi u čemu bi se sastojala njezina neustavnost. Što se tiče odgovodnog učinka tuženik ističe da u konkretnom slučaju tužba ima odgovodni učinak u smislu članka 26. stavka 1. ZPPI-a.

Neosnovan je navod tužitelja da rješenje tuženika ne sadrži nikakvo obrazloženje, ponovno ističe da je jasno navedeno da se u konkretnom slučaju radi o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Što se tiče navoda da je osporeno rješenje

nezakonito jer se temelji isključivo na sudskoj praksi tuženik ukazuje na presudu ESLJP-a u predmetu Vusić protiv Hrvatske od 1. srpnja 2010. u kojoj ESLJP u točki 44. presude naglašava da je jedno od temeljnih načela vladavine prava načelo pravne sigurnosti, te da proturječne odluke u sličnim predmetima koje je donio isti sud koji uz to predstavlja i zadnju instancu u toj pravnoj stvari, mogu dovesti do povrede tog načela i time potkopati povjerenje u pravosuđe. Slijedom navedenoga ako bi Visoki upravni sud odstupio od svoje ustaljene prakse vezane za isplate koje čine trgovačka društva koja su tijela javne vlasti isto bi predstavljalo povredu načela pravne sigurnosti, a tužba tužitelja ne sadrži razloge zbog kojih bi Visoki upravni sud Republike Hrvatske trebao preispitati svoju praksu. Stoga predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba u svom odgovoru na tužbu ističe da se u konkretnom slučaju radi o informaciji koje se tiču raspolaganja javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a pa je nejasno kako bi postupanje po zahtjevu tužitelja ugrozilo redovito obavljanje djelatnosti tužitelja a pravno shvaćanje tužitelja da je trebalo provesti test razmjernosti i javnog interesa je pogrešno. Ističe da iz sadržaja sudskog registra za tužitelja Hrvatsku poštu d.d. proizlazi da je jedini član društva i osnivač Republika Hrvatska. Stoga je pogrešno pravno shvaćanje tužitelja da nije tijelo javne vlasti u smislu članka 5. stavka 2. točke 1. ZPPI-a. Ističe da tužitelj u tužbi navodi da se informacije koje se potražuju tiču cijelog njegovog poslovanja, a ne samo izvan područja primjene javne zadaće tužitelja Hrvatske pošte d.d., radi čega je pogrešno pravno shvaćanje da se u ovoj pravnoj stvari mogu primijeniti odredbe Direktive 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća. Direktivu 2019/1024 koju također tužitelj spominje države članice dužni su implementirati do 1. srpnja 2021. Predlaže da se tužbeni zahtjev odbije, te da se zainteresiranoj osobi nadoknadi trošak za sastav odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn. Osim toga navodi da zainteresirana strana nije odvjetnik kako se pogrešno navodi u tužbi.

U očitovanju na prijedlog za pokretanje postupka pred sudom Europske unije zainteresirana osoba u biti ponavlja sve što je navela u odgovoru na tužbu te traži za sastav odgovora na prijedlog 2.500,00 kn.

Tužitelj se očitovao na navode Povjerenika i zainteresirane osobe te je istakao da nisu pravno relevantni odnosno ne dovode u pitanje osnovanost tužbe. Ponovno ističe da je dovoljno jasno istaknuo zbog čega smatra da sukladno propisima EU ne može biti obveznik ZPPI-a u pogledu dokumenata koji su izrađeni izvan opsega pružanja usluga od općeg interesa kako je to definirano zakonom ili drugim obvezujućim propisima države koji se odnose na djelatnost izvršavanja izložene tržišnom natjecanju i koji stoga u skladu s člankom 34. Direktive 2014/25 EU ne podliježu pravilima o javnoj nabavi. Smatra da je sporna odredba ZPPI-a suprotna istaknutim propisima EU koji nisu pravilno implementirani u pravni poredak. Ostaje kod svih tužbenih navoda i predlaže da se tužbeni zahtjev usvoji. Osim toga protivi se dosuđivanju troškova zastupanja zainteresiranoj osobi H. Š., jer sudjelovanje u ovom postupku prema mišljenju tužitelja nije nužno niti na bilo koji način utječe na donošenje odluke u pravnoj stvari.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelj odbio zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama, uz obrazloženje da tražena informacija predstavlja poslovnu tajnu.

Prema dosadašnjoj ustaljenoj praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske uplata temeljnog kapitala od strane Republike Hrvatske ukazuje na raspolaganje javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Sukladno članku 16. stavku 3. ZPPI-a informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Stoga

budući da se radi o potrošnji sredstava tijela javne vlasti što predstavlja raspolaganje javnim sredstvima pravo je svih fizičkih i pravnih osoba da saznaju na koji se način i u koju svrhu koriste javna sredstva. Stoga u konkretnom slučaju nema mjesta provođenju testa razmjernosti i javnog interesa, kako to pogrešno smatra tužitelj, stoga je pravilno temeljem ZPPI-a te Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine, broj 79/07.) i Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine, broj 108/96.) tuženik zaključio da informacije koje zainteresirana osoba traži ne mogu predstavljati proizvodnu tajnu, rezultate konstrukcijskog ili istraživačkog rada a niti druge podatke u smislu članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka.

Obzirom na navedeno osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja. Što se tiče prijedloga tužitelja za pokretanje postupka pred sudom Europske unije valja istaći da je prema ocjeni ovoga Suda Direktiva 2003/98/EZ pravilno implementirana u pravni poredak Republike Hrvatske. Naime, ovo upravo u ZPPI-u, kako je razvidno iz članka 2. ZPPI-a u kojem je, između ostalog navedeno, da navedeni Zakon sadrži odredbe koje su u skladu sa Direktivom 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SLL 345 17.11.2003.).

Prema ocjeni ovoga Suda tužitelj ni sa čim nije dokazao da navedena Direktiva nije pravilno implementirana u pravni poredak Republike Hrvatske. Isto tako, što se tiče tvrdnje tužitelja da ZPPI nije u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, valja istaći da ovaj Sud nije našao da bi navedeni Zakon odnosno njegove pojedine odredbe bile u nesuglasju s Ustavom Republike Hrvatske da bi zastao s postupkom i podnio zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu ustavnosti ZPPI-a odnosno pojedinih njegovih odredbi.

Ako tužitelj smatra da su ili ZPPI u cijelosti ili pojedine njegove odredbe suprotne Ustavu Republike Hrvatske može sukladno Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99., 29/02., 49/02.) podnijeti prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona s Ustavom pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

Što se tiče prijedloga tužitelja za odgodnim učinkom tužbe temeljem članka 26. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje u tekstu: ZUS) valja istaći da je odredbom članka 26. stavak 1. ZPPI propisano da tužba protiv rješenja Povjerenika za informiranje ima odgodni učinak, ako je rješenjem omogućen pristup informaciji, kao što je u konkretnom slučaju.

Imajući sve na navedeno u vidu ovaj Sud je temeljem odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev. Odluka o troškovima postupka temelji se na odredbi članka 79. stavak 4. ZUS-a te Tarifnom broju 23. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“ 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.) s time da je zainteresiranoj osobi dosuđen trošak odgovora na tužbu u zatraženom iznosu od 2.500,00 kn, a odbijen je zahtjev za naknadu troškova očitovanja na prijedlog za pokretanje postupka pred sudom Europske unije, budući da je navedeno očitovanje već u bitnome sadržano u odgovoru na tužbu.

U Zagrebu 14. listopada 2020.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlović-Đurović, v.r.