

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i Mirjane Čačić, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja A. Z. – M. d.o.o., Z., koje zastupa opunomoćenik dr. sc. B. Š., odvjetnik u Odvjetničkom društvu B., Š., D. i S. d.o.o., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š., iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica u Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 30. listopada 2020.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske KLASA: UP/II-008-07/20-01/302, URBROJ: 401-01/06-20-5 od 2. lipnja 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

III. Odbija se zahtjev H. Š. za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika KLASA: UP/II-008-07/20-01/302, URBROJ: 401-01/06-20-5 od 2. lipnja 2020. poništeno je rješenje tužitelja AZM/HŠ 207/2020 od 30. travnja 2020. te je zainteresiranoj osobi odobreno pravo na pristup presliku lista anonimnizirane evidencije o radnom vremenu radnika za ožujak i travanj 2020. godine iz kojeg je razvidno koliko je radnika tužitelja tijekom tih mjeseci provodilo na radu kod kuće po danima i broju ostvarenih radnih sati po danima. Tužitelju je naređeno da postupi po navedenom u roku od 8 dana od pravomoćnosti rješenja.

Tužitelj u tužbi prigovara zakonitosti osporenog rješenja. Ističe da mu je nametnut status tijela javne vlasti koji mu prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI) ne pripada. Poziva se na odredbu članka 5. točke 2. ZPPI-a te ističe kako nije tijelo državne uprave, drugo državno tijelo niti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a javne ovlasti obavlja samo u slučajevima propisanim člankom 74. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19., dalje: ZoC), što detaljno analizira. Nije ni pravna osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a da bi se trgovačka društva smatrala tijelima javne vlasti u smislu ZPPI-a potrebno je da Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju u njima zasebno ili zajedničko vlasništvo. Ukazuje na razlike između pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i

pravna osoba koja obavlja javnu službu. Smatra da nije pravna osoba koja obavlja javnu službu, jer je trgovačko društvo - poduzetnik (koncesionar) koji obavlja gospodarsku djelatnost radi stjecanja dobiti. Isto tako nije pravna osoba koja se na temelju posebnog propisa financira pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava, u prilog čega, između ostalog, dostavlja očitovanje sudskog vještaka za financije. Navodi kako mu je poznata presuda ovog Suda poslovni broj: UsII-50/19-6 od 19. ožujka 2019. te ističe kako se pogrešno polazi od pretpostavke da je tijelo javne vlasti. Ukazuje da od kada kao koncesionar obavlja svoju djelatnost, nije naknadno promijenio svoju vlasničku strukturu, a činjenica što je Republika Hrvatska prilikom osnivanja tužitelja, davno, uplatila temeljni ulog nije dostatna za svrstavanje tužitelja u tijelo javne vlasti. Ponavlja kako nije stekao vlasništvo nad autocestom kojom upravlja na temelju ugovora o koncesiji. Netočno je utvrđenje da se kao koncesionar financira iz državnog proračuna Republike Hrvatske, jer se iz državnog proračuna financiraju autoceste na kojima nije zasnovana koncesija. Tužitelj je trgovačko društvo u kojem većinski udjel od 51 % ima strana pravna osoba (P. C. H. G.), a manji udjel od 49 % ima Republika Hrvatska, u dokaz kojih navoda dostavlja Društveni ugovor. Ističe kako je upravo po toj osnovi naveden u popisu tijela javne vlasti. Većinsko vlasništvo pretpostavlja više od 50 % udjela. Zaključuje kako nije tijelo javne vlasti koje bi bilo obvezno postupati po ZPPI-u i predlaže Sudu da usvoji tužbeni zahtjevi i pobijano rješenje oglasi ništavim sukladno odredbi članka 128. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09., dalje: ZUP), jer je doneseno u stvari u kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku. U podnesku zaprimljenom kod ovog Suda 22. srpnja 2020. pojašnjava obavljanje javnih ovlasti u smislu ZoC-a.

Tuženik se u odgovoru na tužbu, kao i u osporenom rješenju, poziva na presudu ovoga Suda poslovni broj: UsII-50/19-6 od 20. ožujka 2019. u kojoj se navodi da imajući u vidu djelatnost tijela javne vlasti (tužitelja) zbog koje je osnovano, postoji visoka razina interesa javnosti za uvid u njegov rad i financijsko poslovanje te prigovor naknadne promjene vlasničke strukture ne utječe na stav Suda. Uzeto je u obzir da je Zakonom o javnim cestama uređen pravni status javnih cesta, građenje i održavanje, upravljanje, mjere za zaštitu, koncesije, financiranje i nadzor nad javnim cestama te da su prema izričitoj zakonskoj odredbi javne ceste javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske koje se financiraju iz sredstava državnog proračuna pa dolazi do primjene odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Ističe da je uvidom u Odluku Vlade Republike Hrvatske o osnivanju trgovačkog društva s ograničenom odgovornošću A. Z. – M. d.o.o. (Narodne novine, broj 52/03., dalje: Odluka o osnivanju) utvrđeno da će djelatnost društva biti financiranje, građenje te gospodarsko korištenje i održavanje a. Z. – M. i njezinih pratećih objekata na cestovnom zemljištu, u sklopu ostvarivanja prava iz koncesije koja će se društvu dodijeliti sukladno Zakonu o javnim cestama. Također se navodi da će temeljni kapital društva iznositi 20.000,00 kn. Smatra da, dok je Republika Hrvatska u vlasničkoj strukturi društva (bez obzira radi li se o većinskom vlasništvu ili ne), informacije koje se odnose na isplate te one informacije koje su temelj za takve isplate, predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima. Tuženik ne može dokazivati negativnu činjenicu, odnosno da u konkretnom slučaju nisu u pitanju javna sredstva. Nesporno je da se ne radi isključivo o privatnim sredstvima (zbog vlasničkog omjera) pa bi se tužiteljev prigovor mogao prihvatiti samo u slučaju kad bi tužitelj dokazao da primjerice sredstva za isplatu plaća radnicima potječu od drugog člana društva, što tužitelj niti ne pokušava dokazati. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Tužitelj u očitovanju na navode tuženika ističe kako u citiranoj presudi naslovni Sud nije zauzeo stav o primjeni odredbe članka 5. ZPPI-a, a svojstvo pravomoćnosti stječe samo

izreka odluke. ZPPI nigdje ne navodi da su tijela javne vlasti pravne osobe koje su u bilo kojem postotku i u bilo kojem trenutku od svog osnivanja, osnovane od Republike Hrvatske, a Republika Hrvatska kao jedan od osnivača tužitelja ima manjinski udio. Napominje da ZoC nije posebni propis koji određuje da se tužitelj kao koncesionar (bilo u cijelosti bilo u pretežnom dijelu) financira javnim sredstvima, jer navedeni zakon određuje da su javne ceste javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske te da se javne ceste, mimo činjenice što se neke javne ceste (na kojima ne postoji koncesija) financiraju iz državnog proračuna, financiraju između ostalog i iz naknada za koncesije. U pogledu dokazivanja upućuje na članak 58. ZUP-a.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu navodi da temeljni kapital tužitelja iznosi 88.440.400,00 kn, da jedan poslovni udjel ima Republika Hrvatska, koji čini 48,99%, a odluka na Skupštini društva smatra se usvojenom ako su za nju glasovali članovi koji imaju poslovne udjele najmanje 76 % temeljnog kapitala. Zaključuje da je glas Republike Hrvatske odlučan za sve odluke koje donosi Skupština društva. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije i potražuje trošak sastava odgovora na tužbu te očitovanja na prijedlog za prekid postupka.

Tužitelj u očitovanju na navode zainteresirane osobe ističe kako se pogrešno tumači članak 5. ZPPI-a jer se nigdje ne navodi da bi tijelo javne vlasti bilo trgovačko društvo u kojem je glas Republike Hrvatske na skupštini trgovačkog društva odlučan. Uz to smatra netočnim da je glas manjinskog osnivača, Republike Hrvatske, na tužiteljevoj skupštini odlučan, jer Republika Hrvatska ni jednu odluku ne može donijeti sama. Pojašnjava kako ne obavlja javne ovlasti u prilog čemu dostavlja očitovanje Ministarstva mora, prometa infrastrukture, Uprave za cestovnu i željezničku infrastrukturu od 3. rujna 2020 i potražuje trošak spora za sastav tužbe i tri podneska, uvećan za PDV.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih 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 iz razloga ove presude ocjenjuje da tužbeni prigovori nisu doveli u sumnju ocjenu tuženika kako je tužitelj tijelo javne vlasti koje je obveznik postupanja po ZPPI-u.

Člankom 5. točkom 2. ZPPI-a, na kojem je utemeljena tužba, tijela javne vlasti, koja su obveznici postupanja o tom Zakonu, definirana su kao tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Navedenim člankom propisani su različiti kriteriji za utvrđivanje je li pravni subjekt od kojeg je tražena informacija, tijelo javne vlasti u smislu ZPPI-a. Polazeći od u tužbi navedenih nespornih činjenica i mjerodavnog materijalnog prava, za ocjenu radi li se o tijelu javne vlasti u konkretnom slučaju, Sud nalazi relevantnom naprijed citiranu odredbu ZPPI-a prema kojoj se tijelom javne vlasti smatraju pravne osobe koje obavljaju javnu službu.

Naime, prema odredbi članka 75. stavka 4. ZoC-a koncesija na javnoj cesti smatra se koncesijom za javne radove, odnosno koncesijom za javne usluge, u smislu Zakona o koncesijama.

Javna služba u smislu citirane odredbe ZPPI-a, s kojom se prema ocjeni Suda može izjednačiti pojam javne usluge iz ZoC-a, je djelatnost koja je po svojoj prirodi usmjerena zadovoljavanju općih društvenih potreba te je kao takva određena pravnom normom, koja oba uvjeta su u konkretnom slučaju ispunjena. Radi se o koncesioniranoj javnoj službi koju obavlja privatni subjekt radi gospodarskog iskorištavanja javnog dobra u općem interesu.

Budući da je tužitelj nesporno koncesionar na temelju ZoC-a, to se, sukladno naprijed navedenom, smatra tijelom javne vlasti koje je obveznik postupanja po ZPPI-u. S obzirom na navedenu ocjenu Suda, prigovori tužitelja o vlasničkoj strukturi i obavljanju javnih ovlasti samo u Zakonom točno određenim slučajevima nisu od utjecaja na rješavanje ovog spora.

Pogrešno tužitelj smatra da bi osporeno rješenje bilo ništavo, budući da sukladno odredbi članka 25. ZPPI-a Povjerenik za informiranje odlučuje o žalbi u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama, što znači da je ovlašten ocijeniti i zakonitost akta tijela koje je odlučivalo o zahtjevu za pravo na pristup informacijama i u slučaju ako ono smatra da nema status tijela javne vlasti u smislu odredbi ZPPI-a, odnosno Povjerenik je nadležan ocijeniti zakonitost primjene članka 5. točke 2. ZPPI-a.

Zbog navedenog, Sud je na temelju odredbe članka 57. stavka 2. ZUS-a presudio kao u izreci jer je osporeno rješenje zasnovano na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih navedenih u odluci.

Zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora je neosnovan na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a, jer u sporu nije uspio.

Zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova spora Sud ocjenjuje neopravdanim na temelju odredbe članka 79. stavka 1. ZUS-a, jer navodi iz odgovora na tužbu nisu bili odlučni za ocjenu osnovanosti tužbenog zahtjeva.

U Zagrebu 30. listopada 2020.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.