

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Novosel, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja B.-I. d.d. sa sjedištem u L., kojeg zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva K. & p. d.o.o. sa sjedištem u Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., zastupanog po opunomoćenici odvjetnici S. D. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 12. studenog 2020.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-008-07/20-01/429, urbroj: 401-01/10-20-4 od 29. lipnja 2020., kao i zahtjev za naknadom troškova upravnog spora.

II. Nalaže se tužitelju B.-I. d.d. da naknadi zainteresiranoj osobi H. Š. iz Z. troškove upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn u roku od 15 dana od dana primitka ove presude.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, pod točkom I. izreke, poništeno je rješenje tužitelja – T. B.-I. d.d., br: DSDsi/TB/IB/20-360 od 20. svibnja 2020., kojim je odbijen zahtjev za pristup informacijama zainteresirane osobe. Pod točkom II. izreke odobreno je zainteresiranoj osobi pravo na pristup informaciji o godišnjoj bruto plaći za člana uprave u 2019. godini te informaciji o godišnjim bruto naknadama za članove nadzornog odbora u 2019. godini. Pod točkom III. izreke naloženo je tužitelju postupiti u skladu s točkom II. izreke navedenog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti istog.

Tužitelj je protiv citiranog rješenja tuženika podnio tužbu ističući da je zainteresirana osoba zahtjevom zatražila podatke: koliko iznosi po svakom članu uprave godišnja bruto plaća i koliko iznosi po svakom članu nadzornog odbora godišnja bruto naknada, pa izreka osporenog rješenja ne odgovara zahtjevu zainteresirane osobe. Smatra da je promijenjena istovjetnost zahtjeva postavljenog od strane zainteresirane osobe i omogućen pristup informacijama koje ista osoba nije zahtijevala niti takve nisu postavljene u zahtjevu. Smatra da izreka prekoračuje sadržaj i opseg zahtjeva za pristup informacijama postavljen od zainteresirane osobe te je nejasno određeno radi li se u konkretnom slučaju o naknadi, odnosno plaći ostvarenoj u 2018. godini, a isplaćenoj u 2019. godini ili je možda riječ o plaći, odnosno naknadi ostvarenoj u 2019. godini, koja isplata nije uslijedila. Smatra da je nejasno postavljen zahtjev zainteresirane osobe i dovodi u dvojbu činjenicu za koje članove uprave, odnosno nadzornog odbora se zahtijeva dostava informacija o godišnjoj bruto plaći, odnosno

naknadi, je li u konkretnom slučaju riječ o članovima uprave i nadzornog odbora koji su to svojstvo imali 2018., 2019. ili 2020. godine. Smatra da tuženik pod točkom I. izreke nije pravilno označio odluku tužitelja kojom je odbijen zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama, slijedom čega da osporeno rješenje treba poništiti. Smatra da tuženik pogrešno tumači odredbu članka 5. t. 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, što da je dovelo do nezakonitosti osporenog rješenja, ističući da značenje pojma „tijela javne vlasti“, koje je definirano člankom 5. stavak 1. točka 2. istog Zakona, jer se tužitelj ne može smatrati tijelom državne uprave, državnim tijelom niti JLS, niti su njegovi osnivači, a niti većinski vlasnici (dioničari) Republika Hrvatska ili JLS. Tužitelj se niti ne financira temeljem posebnog propisa (pretežito ili u cijelosti) iz državnog proračuna ili iz proračuna JLS. Tužitelj se ni u kom slučaju ne svrstava niti u jednu od kategorija predviđenih člankom 5. stavak 1. točka 2. navedenog Zakona, slijedom čega se niti ne smatra „tijelom javne vlasti“. Pogrešno tuženik smatra da činjenica što tužitelj obavlja djelatnosti sukladno članku 74. Zakona o cestama, nedvojbeno dovodi do shvaćanja da se isti ima smatrati tijelom koje obavlja javnu ovlast. Naime, tužitelj je pravna osoba, i to dioničko društvo u privatnom vlasništvu, a svojstvo tijela javne vlasti ima samo djelomično i to isključivo temeljem članka 74. Zakona o cestama (Narodne novine, broj: 110/19.). Tužitelj se može smatrati javnom osobom samo glede točno nabrojanih djelatnosti iz citirane zakonske odredbe, dok glede preostalog dijela svojeg poslovanja ne može imati svojstvo javne osobe, a što iz iste odredbe nedvojbeno proizlazi. Kako se informacije koje je zainteresirana osoba zatražila ne odnose neposredno na dio poslovanja tužitelja u kojem on obavlja javne ovlasti, jasno je da isti nije niti bio u obvezi dostaviti tražene informacije zainteresiranoj osobi. Tužitelj je s pravom uskratio pristup traženoj informaciji, obzirom da je istu legitimno ovlašten držati zaštićenu sukladno odredbama Zakona o zaštiti podataka, uslijed čega se gubi svaki pravni, a time i javni interes u smislu ZPPI-a. Tužitelju nije jasno, niti iz osporenog rješenja na jasan način proizlazi temeljem kojih činjeničnih utvrđenja je tuženik došao do zaključka da podatak o bruto plaći predstavlja informaciju o raspolaganju javnim sredstvima, a tim više iz kojih razloga se isti zaključak na identičan način ima primijeniti na podatak o isplati bruto naknade članovima nadzornog odbora. To stoga što traženi podaci, odnosno informacije, ne predstavljaju informaciju o raspolaganju javnim sredstvima, niti tuženik valjano obrazlaže iz kojih razloga iste podvodi pod zajedničko nazivlje. Isplata plaće ili naknade plaće za obavljanje poslova doista predstavlja raspolaganje novčanim sredstvima, međutim da bi se u konkretnom slučaju mogla primijeniti odredba članka 16. stavak 3. navedenog Zakona, jasno je da se mora raditi o raspolaganju ne bilo kakvim novčanim sredstvima, već javnim sredstvima. Tužitelj je već u odgovoru na žalbu na jasan način izložio razloge zbog kojih nije u mogućnosti dozvoliti pristup traženim informacijama, odnosno u čemu se sastoji šteta koja bi takvim pristupom nastala, kao i kojim pravnim temeljem je propisano da se takve informacije o iznosima bruto plaće i naknade imaju smatrati poslovnom tajnom. Ističe da se traženi podaci u smislu Pravilnika o poslovnoj tajni društva B.-I. d.d. nedvojbeno smatraju poslovnom tajnom, slijedom čega ne udovoljavaju njihovom obznanjenju osobama koje za to nemaju dokazan pravni interes jer predstavljaju poslovnu tajnu, odnosno osobni podatak. Poziva se na Pravilnik o poslovnoj tajni koji predstavlja zaseban izvor prava, napominjući da su podaci traženi zahtjevom klasificirani kao poslovna tajna navedenim Pravilnikom tužitelja te bi sukladno tome objava tih podataka, odnosno njihova dostupnost javnosti, bila kontradiktorna ciljevima klasifikacije podataka kao poslovne tajne te bi objava mogla naštetiti interesima i položaju tužitelja na tržištu te konkurentnosti iste. Poziva se na Zakon o tajnosti podataka (Narodne novine, broj: 79/07. i 86/12.) na način da isti također upućuje na svoju prethodnu inačicu, Zakon o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine, broj: 108/96.), odnosno odredbu

glave 8. i 9., koje su ostale na snazi, pojašnjavajući pojam poslovne tajne. Definicija poslovne tajne iz citirane odredbe Zakona omogućuje, odnosno ostavlja mogućnost ocjene trgovačkom društvu što predstavlja poslovnu tajnu obzirom na moguće štetne posljedice u slučaju otkrivanja iste. Takvu definiciju odredio je i Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti (Narodne novine, broj: 30/18.), koju citira. Imajući u vidu citirane odredbe Zakona, smatra opravdanim da je tužitelj podatke o plaći članova uprave, kao i naknadama članova nadzornog odbora klasificirao kao poslovnu tajnu, jer bi objava takvih podataka mogla utjecati na poslovne i financijske interese tužitelja, zbog čega isti moraju biti zaštićeni. Poziva se na stav Vrhovnog suda izražen u presudi, poslovni broj: U-zpz-7/16-7 od 20. studenog 2018. godine. Ističe da je ipak, opreza radi, proveo test razmjernosti javnog interesa te u provedenom postupku utvrdio da prevladava potreba zaštite prava za ograničenje dostave traženih informacija, tim više što za tužitelja niti ne postoji obveza za dostavom traženih informacija, obzirom da isti ne udovoljava kriteriju poimanja tijela javne vlasti, osim u manjem dijelu svojeg poslovanja, i to isključivo temeljem Zakona o cestama, koji dio poslovanja nije u vezi s informacijama koje je zainteresirana osoba tražila. Predlaže poništiti osporeno rješenje tuženika i naložiti istom naknaditi tužitelju trošak upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn s pripadajućim zakonskim zateznim kamatama.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom ističe da je zainteresirana osoba zahtjevom za pristup informacijama zatražila informaciju o tome koliko po svakom članu uprave iznosi godišnja bruto plaća, odnosno godišnja bruto naknada po članu nadzornog odbora, slijedom čega je dopisom tuženika od 10. lipnja 2020. godine od tužitelja kao prvostupanjskog tijela zatražena dostava informacija koje su predmet postupka u smislu članka 25. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama. Postupajući po dopisu prvostupanjsko tijelo je dopisom od 18. lipnja 2020. godine dostavilo informacije o bruto isplatama plaće članu uprave, odnosno bruto isplatama naknade članovima nadzornog odbora u 2019. godini. Stoga, ako je zainteresirana osoba zahtjev za pristup informacijama podnijela u svibnju 2020. godine, i ako traži podatak o godišnjim bruto plaćama, odnosno naknadama, tada je logično da se navedeni podatak može odnositi na prethodnu godinu, a što potvrđuje i samo prvostupanjsko tijelo koje je tuženiku dostavilo podatke za 2019. godinu. Stoga su neosnovani navodi tužitelja da izreka rješenja ne odgovara zahtjevu zainteresirane osobe, kao i svi navodi o nerazumljivosti rješenja jer je tuženik svoju odluku temeljio upravo na podacima koje je dobio od tuženika. U odnosu na pozivanje tužitelja na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-276/01 od 18. ožujka 2004. godine tuženiku nije jasno kako bi se utvrđenje iz navedene odluke moglo primijeniti u konkretnom slučaju, jer se navedena odluka odnosi na očito nerazumljivost izreke presude kad je sud istovremeno dopustio ponavljanje postupka, odbio prijedlog i ostavio prijašnju odluku na snazi, jer u ovom slučaju ne postoji nerazumljivost izreke tuženika kako je naprijed opisano. Glede navoda tužitelja da nije jasno koje je rješenje tužitelja poništeno, odnosno da isti rješenje koje se navodi pod točkom I. izreke rješenja nije donio, a kamoli dostavio u spis, tuženik u prilogu drugostupanjskog spisa predmeta dostavlja prvostupanjsko rješenje tužitelja, br. DsI/TB/UB/20-360 od 20. svibnja 2020., a navedeno rješenje je tuženiku dostavljeno dopisom prvostupanjskog tijela od 3. lipnja 2020. godine (akt broj 1 u spisu tuženika – odluka generalnog direktora od 20. svibnja 2020. godine), pa su u cijelosti nejasni navodi tužbe da tužitelj nije donio navedeno rješenje. Nespornim smatra da tužitelj ima javne ovlasti, međutim, Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj: 25/13. i 85/15.) ne poznaje katalog informacija (za razliku od ranijeg Zakona), pa zbog navedenog nema osnove prihvatiti stav tužitelja da bi se zahtjevom za pristup informacijama mogla tražiti samo informacije koje su vezane uz javne ovlasti tužitelja iz članka 74. Zakona o cestama. Iz istog razloga nije moguće prihvatiti tužiteljevo tumačenje

definicije informacije iz članka 5. stavak 1. točka 3. Zakona, jer navedena odredba ne propisuje da su informacije samo one informacije koje su u vezi s kriterijem zbog kojeg određeno tijelo predstavlja tijelo javne vlasti. Naime, ako je neko trgovačko društvo tijelo javne vlasti po kriteriju većinskog vlasništva RH, prihvaćanje stava tužitelja bi značilo da bi se od istog tijela mogla tražiti samo informacija koja ukazuje da je RH većinski vlasnik (primjerice statut ili društveni ugovor), odnosno da niti jedna druga informacija ne bi ulazila u definiciju informacija, zbog čega bi pravo na pristup informacijama postalo samo teoretsko ili iluzorno. U odnosu na navode tužitelja o zaštiti poslovne tajne, tuženik ističe da nema mjesta pozivanju na istu, obzirom na to da se u konkretnom slučaju radi o informacijama o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavak 3. Zakona. Tuženik je ukazao i na presudu Suda, poslovni broj: UsII-50/19 od 5. ožujka 2019. godine, u kojoj je zauzet jasan stav da isplate koje vrši trgovačko društvo A. Z.-M. d.o.o. predstavljaju raspolaganje javnim sredstvima. Obzirom da je tužitelj koncesionar A. I. i., tuženik nije našao nikakvog razloga za odstupanje od gore navedene prakse, jer se radi o bitno istovrsnom predmetu. Iako u konkretnom slučaju nema mjesta pozivanju na poslovnu tajnu zbog formulacije odredbe članka 16. stavak 3. Zakona, tuženik posebno ističe da tužitelj ničim nije konkretizirao navodnu štetu za gospodarske i financijske interese koja bi mogla nastati omogućavanjem pristupa traženoj informaciji, već se navodi tužitelja svode na puko reproduciranje odredbi Zakona o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti (Narodne novine, broj: 30/18.). Predlaže odbiti tužbu i potvrditi osporeno rješenje.

Zainteresirana osoba H. Š. se očitovao o tužbi tužitelja pozivajući se i citirajući odredbu članka 5. stavak 1. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj: 25/13. i 85/15.), ističući da tužitelj ne osporava činjenicu da ima javne ovlasti na temelju članka 74. Zakona o cestama (Narodne novine, broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14. i 110/19., dalje: ZC), pa stoga tužbu tužitelja protiv rješenja tuženika predlaže odbiti, potražujući trošak sastava odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn.

Tužitelj se podneskom zaprimljenim kod ovog Suda 16. listopada 2020. godine, opširno očitovao o odgovorima na tužbu tuženika i zainteresirane osobe, ostajući u cijelosti pri navodima iz tužbe uz popis troškova upravnog spora.

Tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

Iz spisa predmeta dostavljenog Sudu proizlazi da je u konkretnom slučaju zainteresirana osoba – H. Š. svojim zahtjevom za pristup informacijama od 20. travnja 2020. godine zatražio podatke o godišnjoj bruto plaći po svakom članu uprave, odnosno podatak o godišnjoj bruto naknadi po svakom članu nadzornog odbora tužitelja. Tužitelj je odbio navedeni zahtjev zainteresirane osobe svojom odlukom od 20. svibnja 2020. godine, br: Dsi/TB/IB/20-360 pozivom na odredbu članka 23. stavak 5. točka 2., u vezi s člankom 15. stavak 2. točka 2. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj: 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI). Tužitelj je odbio zahtjev zainteresirane osobe iz razloga što smatra da su zatražene informacije poslovna tajna te da predstavljaju zaštićene osobne podatke te naposljetku da zatraženi podaci nisu povezani s javnim ovlastima niti predstavljaju podatke o korištenju javnih sredstava.

Međutim, prema ocjeni ovog Suda, tuženik pravilno nije prihvatio navedeno obrazloženje tužitelja uz obrazloženje da tužitelj nesporno ima javne ovlasti, i to nakon što je izvršio uvid u sudski registar Trgovačkog suda u Pazinu temeljem kojeg je utvrdio da je pod matičnim brojem (MBS) 040001578 upisan tužitelj – trgovačko društvo T. B.-I. dioničko društvo za financiranje, gradnju, upravljanje i održavanje autoceste. Isto tako je tuženik utvrdio (temeljem uvida u internetske stranice prvostupanjskog tijela) da se na istoj navodi da je prvostupanjsko tijelo (tužitelj) koncesionar A. I. i. od 1995. godine, u koje vrijeme je s

Vladom RH sklopljen koncesijski ugovor prema modelu javnog – privatnog partnerstva. Navodi se da je riječ o prvom ugovoru tog tipa sklopljenom u Hrvatskoj, a prema kojem, nakon isteka trajanja koncesije, prvostupanjsko tijelo bez naknade stavlja cjelokupnu infrastrukturu na raspolaganje koncedentu, odnosno, Republici Hrvatskoj te da su glavne aktivnosti tužitelja projektiranje, financiranje, upravljanje i održavanje te gradnja autoceste.

Tuženik se pozvao na mjerodavne odredbe Zakona o cestama (Narodne novine, broj: 84/11., 18/13., 22/13., 84/13., 148/13. i 92/14., dalje: ZC) kao i na praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (br. UsII-50/19 od 20. ožujka 2019.), kojom odlukom je odbijen tužbeni zahtjev T. A. Z.-M. d.o.o., u obrazloženju koje je, između ostalog, navedeno, da imajući u vidu djelatnost tijela javne vlasti zbog koje je isto osnovano i postoji visoka razina interesa javnosti za uvidom u njegov rad i financijsko poslovanje. Upravo je u citiranoj presudi uzeto u obzir da je Zakonom o javnim cestama uređen pravni status javnih cesta, građenje, 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 i u vlasništvu Republike Hrvatske, koje se financiraju iz sredstava državnog proračuna. Upravo poradi navedenog, u slučaju traženja informacija o trošenju sredstava trgovačkog društva dolazi do primjene odredbe članka 16. stavak 3. ZPPI-a.

Poradi svega navedenog, Sud ocjenjuje da je tuženik u obrazloženju osporenog rješenja zauzeo pravilno shvaćanje da podaci o isplataima koje je tražila zainteresirana osoba predstavljaju informaciju o raspolaganju javnim sredstvima u smislu citirane odredbe članka 16. stavak 3. Zakona pa stoga nema mjesta niti provođenju testa razmjernosti i javnog interesa kojeg je u konkretnom slučaju proveo tužitelj.

Tužitelj se u svojoj tužbi poziva na poslovnu tajnu, u vezi kojeg prigovora treba reći da je odredbom članka 19. stavak 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine, broj: 108/96.) propisano da 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 njezin gospodarski interes. Nadalje, stavkom 2. istog članka Zakona propisano je 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 je razložno protivno interesima te pravne osobe. Treba reći da se člankom 6. istog Zakona općim aktom pravne osobe pobliže određuje način uporabe i čuvanje podataka koji se smatraju poslovnom tajnom te mjere, postupci i druge okolnosti od interesa za čuvanje poslovne tajne.

S obzirom da su predmet zahtjeva zainteresirane osobe općeniti podaci, da zainteresirana osoba traži ukupan iznos bruto isplate za određenu godinu te podatke o broju osoba kojima su navedeni iznosi isplaćeni, takva informacija ne može predstavljati poslovnu tajnu, odnosno proizvodnu tajnu konstrukcijskog ili istraživačkog rada, a niti druge podatke u smislu članka 19. stavak 1. navedenog Zakona.

Stoga je odluka tuženika kojom je poništeno rješenje tužitelja, te odobren pristup zatraženoj informaciji, utemeljena na odredbi članka 16. stavak 3. ZPPI-a, s obzirom da se radi o potrošnji sredstava tijela javne vlasti, što predstavlja raspolaganje javnim sredstvima u smislu navedene odredbe Zakona pa stoga navedena informacija ne može predstavljati proizvodnu tajnu niti rezultat istraživačkog ili konstrukcijskog rada, niti predstavlja druge informacije zbog čega bi priopćavanjem trećim osobama mogle nastupiti štetne posljedice.

Glede pozivanja tužitelja na odluku Ustavnog suda i presudu Vrhovnog suda napominje se da se ne radi o istoj činjeničnoj niti pravnoj osnovi.

Tužitelj je nesporno koncesionar na temelju odredbi Zakona o cestama, pa se sukladno odredbama istog smatra tijelom javne vlasti koje je obveznik postupanja po ZPPI-u, a imajući uz to u vidu, neosnovanim se ukazuju prigovori tužitelja o vlasničkoj strukturi i obavljanju javnih ovlasti samo u zakonom točno određenim slučajevima.

Nadalje, Sud nalazi neosnovanim prigovore tužitelja o kontradiktornosti izreke osporene odluke tužitelja i zahtjeva zainteresirane osobe, o čemu se tuženik pravilno očitovao u odgovoru na tužbu tužitelja, pri čemu i ovaj Sud ističe da je sam tužitelj tuženiku dostavio podatke za 2019. godinu.

Tužitelj je u izreci osporenog rješenja pravilno označio (ispravno) naziv odluke tužitelja od 20. svibnja 2020., obzirom da je ista donesena u primjeni odredbi ZPP-a, konkretno odredbe članka 23. stavka 5. navedenog Zakona, dakle, o zahtjevu za pristup informacijama odlučuje se rješenjem.

S obzirom na neprijeporno utvrđeno, trebalo je odlučiti kao pod točkom I. izreke ove presude na temelju odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a.

Odluka o troškovima upravnog spora, donesena pod točkom II. izreke presude, temelji se na odredbi članka 79. stavak 4. ZUS-a i Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika i odnosi se na troškove sastava odgovora na tužbu zainteresirane osobe (Tr.br. 23. točka 1.) u zatraženom iznosu od 2.500,00 kn.

Tužitelj je odbijen sa zahtjevom za naknadu troškova upravnog spora s obzirom da u sporu nije uspio, a temeljem odredbe članka 79. stavak 4. ZUS-a (kao pod točkom I. izreke).

U Zagrebu, 12. studenog 2020.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.