

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-008-07/20-01/475, URBROJ: 401-01/10-20-5 od 3. srpnja 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

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

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem poništeno je rješenje tužitelja od 30. travnja 2020. te je zainteresiranoj osobi djelomično odobreno pravo na pristup preslikama slijedećih dokumenata koji se odnose na trgovačko društvo H. M. d.o.o.: R1 – odobrenje br. 73312/0105/1 od 1. travnja 2020., R1 – račun br. 24366/0105/1 od 2. siječnja 2020., R1 – odobrenje br. 169694/0105/1 od 2. rujna 2019., R1 – račun br. 10118-0102-1 od 31. srpnja 2019., R1 – odobrenje br. 153982/0105/1 od 1. kolovoza 2019. i R1 – račun br. 27297/0105/1 od 2. siječnja 2019., na način da se na istima prekriju imena i prezimena zaposlenika H. M. d.o.o. te se u tim dijelovima zahtjev za pravo pristupa informacijama odbija. Tužitelju je naređeno da postupi po izreci rješenja u roku 8 dana od dana njegove pravomoćnosti.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj navodi da nije tijelo javne vlasti u smislu odredbe članka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI). Ističe kako nije tijelo državne uprave, drugo državno tijelo ni 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 obrazlaže. 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 većinsko vlasništvo. Tužitelj nije pravna osoba koja obavlja javnu službu. Ukazuje na razlike između pojmovu 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. Netočno je tuženik utvrdio da se tužitelj financira javnim sredstvima zbog činjenice što je Republika Hrvatska tužitelju odobrila zajam koji iznosi tek 16% ukupnih obveza, koji zajam je odobren pod uvjetima znatno nepovoljnijim od tržišnih. Da bi moglo biti riječi o financiranju javnim sredstvima, takav zajam morao bi biti dan pod uvjetima povoljnijim od tržišnih odnosno financiranje javnim sredstvima moralo bi biti bespovratno – bez ikakvih kamata, što ovdje nije slučaj. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-137/18 od 20. rujna 2018., na koju se referira tuženik u osporenom rješenju, odnosi se na HBOR, čiji je osnivač Republika Hrvatska u cijelosti, osnovana je na temelju zakona, ne posluje s ciljem ostvarivanja dobiti i temeljni kapital je uplaćen iz državnog proračuna. Navodi kako mu je poznata presuda ovog Suda poslovni broj: UsII-50/19-6 od 19. ožujka 2019. te ističe da se pogrešno polazi od pretpostavke da je tijelo javne vlasti. Ističe da kao koncesionar upravlja autocestom, a činjenica što je Republika Hrvatska prilikom osnivanja tužitelja, davno, uplatila temeljni ulog (i naknadno ga povećala) nije dostatna za svrstavanje tužitelja u tijelo javne vlasti. Ukazuje da 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. Osnovan je kao trgovačko društvo radi stjecanja dobiti, a uplata temeljnog uloga od strane Republike Hrvatske u iznosu od 20.000,00 kn, 2003. godine, (pa ni kasnije povećanje temeljnog uloga) ne smatra se financiranjem poslovanja tužitelja javnim sredstvima, već je to obveza Republike Hrvatske kao člana trgovačkog društva. Tužitelj je trgovačko društvo u kojem većinski udjel od 51 % ima strana pravna osoba (P. C. H. G.), a manji udio 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 zahtjev 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.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi kako u cijelosti ostaje kod osporenog rješenja. Detaljno se očituje na navode tužbe u vezi obavljanja javnih ovlasti te ističe kako Republika Hrvatska ne samo da uplaćuje temeljni ulog, već i daje zajam tužitelju. Uzimajući u obzir očitovanje M. C. C. d.o.o., može se zaključiti da u lipnju 2020. godine temeljni kapital društva iznosi 88,4 milijuna kuna (od čega se iznos od 43,3 milijuna kuna odnosi na Republiku Hrvatsku), dok se iznos od 366 milijuna kuna odnosi na potraživanje Republike Hrvatske prema društvu. Zaključuje da tužitelj raspolaže javnim sredstvima u smislu odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Navodi da je presuda Visokog upravnog suda poslovni broj: UsII-50/19 pravomoćna i zaključuje da je tužitelj obveznik postupanja po ZPPI-u. Ističe da osporeno rješenje nije ništavo i predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu smatra da tužitelj pogrešno tumači odredbu članka 5. točke 2. ZPPI-a, jer iz sadržaja Društvenog ugovora proizlazi da temeljni kapital

društva iznosi 88.440.400,00 kn, da Republika Hrvatska ima temeljni ulog od 43.335.600,00 kn pa proizlazi da poslovni udjel Republike Hrvatske čini 48,99 % temeljnog uloga. Odluka Skupštine društva smatra se usvojenom ako su za nju glasali članovi koji imaju najmanje 76 % temeljnog kapitala iz čega 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 spora.

Tužitelj u očitovanju na navode odgovora na tužbu tuženika ističe kako u presudi poslovni broj: UsII-50/19-6 od 19. ožujka 2019. naslovni Sud nije zauzeo stav o primjeni odredbe članka 5. ZPPI-a, a svojstvo pravomoćnosti stječe samo izreka odluke. Pojašnjava odredbe ZoC-a. Ukazuje da ZPPI nigdje ne navodi da su tijela javne vlasti pravne osobe koje su u bilo kojem postotku i u bilo kojem trenutku 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 odnosu na navode zainteresirane osobe ističe da su paušalni i nepotkrijepljeni zakonskim odredbama. Zainteresirana osoba kao i tuženik točno primjećuje da Republika Hrvatska u tužitelju drži manjinski udio, a zaključak da je glas Republike Hrvatske kao člana odlučan, ostaje nejasan u kontekstu pokušaja dokazivanja da je tužitelj tijelo javne vlasti, jer tako nešto nije propisano. Zaključno se poziva na načelo zakonitosti iz članka 5. ZUP-a u vezi primjene članka 5. točke 2. ZPPI-a. Potražuje trošak spora za sastav tužbe i očitovanja na odgovore na tužbu.

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.