

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 Sanje Štefan, članica vijeća te višeg sudskog savjetnika – specijaliste Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja B.-I. d.d., sa sjedištem u L., kojeg zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva K. i p. d.o.o., sa sjedištem u Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 7. listopada 2020.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika klasa: UP/II-008-07/20-01/978, urbroj: 401-01/10-20-4 od 25. kolovoza 2020.

II. Nalaže se tužitelju B.-I. d.d., sa sjedištem u L., Z. 57 da nadoknadi zainteresiranoj osobi H. Š. iz Z., B. 27 troškove upravnog spora u iznosu od 2.500,00 kn, u roku od 15 dana od primitka presude.

III. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika poništeno je rješenje trgovačkog društva B.-I. d.d. od 30. lipnja 2020. te je odobreno zainteresiranoj osobi H. Š. pravo na pristup informaciji o ukupnom iznosu bruto plaća/naknada za prosinca 2018. godine, ožujak 2019., lipanja 2019., rujana 2019. i prosinca 2019. godine te broju osoba kojima su naknade isplaćene u pojedinom mjesecu. Osim toga, odobreno je H. Š. pravo na pristup informaciji o ukupnom iznosu bruto naknada fizičkim osobama za prosinac 2018., ožujak 2019., lipanj 2019., rujana 2019. i prosinac 2019. godine te broju osoba kojima su naknade isplaćene u pojedinom mjesecu te je naloženo trgovačkom društvu B.-I. da postupi u skladu s navedenim točkama 2. i 3. rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti rješenja. Točkom 5. odbijen je zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 14,60 kn.

Tužitelj je protiv navedenog drugostupanjskog rješenja podnio tužbu iz razloga što pri donošenju navedenog rješenja nije pravilno primijenjen zakon, propisi utemeljeni na zakonu odnosno drugi opći akti te radi toga što tuženik u postupku koji je osporenom rješenju prethodio nije postupio prema pravilima postupka, a osobito radi toga jer činjenično stanje nije pravilno utvrđeno, odnosno što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu pravilnog činjeničnog stanja slijedom čega se isto odrazilo i na pravilnost odnosno zakonitost drugostupanjskog rješenja. Smatra da je izreka pobijanog rješenja nedorečena, nejasna i proturječna obrazloženju pobijanog rješenja te sadržaju postavljenog zahtjeva za pristup informacijama odnosno dokumentaciji koja se nalazi u spisu. Ako se uspoređi sadržaj

zahtjeva i izreka osporenog rješenja proizlazi da izreka ne odgovara zahtjevu. Naime, podnositelj u svom zahtjevu traži dostavu informacija o iznosu bruto plaća/naknada plaće isplaćenim u mjesecu prosincu 2018., ožujku 2019., lipnju 2019., rujnu 2019. te prosincu 2019., a sve kako je to vidljivo iz zahtjeva od 27. lipnja 2020. Međutim, iz potpuno nepoznatih razloga tuženik osporenim rješenjem pod točkom 2. odobrava H. Š. pravo na pristup informaciji o ukupnom iznosu plaće/naknade za mjesec prosinac 2018., ožujak 2019., lipanj 2019., rujan 2019. te prosinac 2019. Ističe da se plaća za mjesec prosinac 2018. godine isplaćuje u mjesecu siječnju 2019., plaća za ožujak 2019. isplaćuje se u travnju 2019. i tako dalje, iz čega jasno proizlazi da plaća isplaćena za neki mjesec nije istoznačnica plaći isplaćenju u nekom mjesecu. Nadalje, ističe da je iz zahtjeva podnositelja razvidno da se on odnosi na pristup informaciji za predmetno vremensko razdoblje o tome i koliko je isplaćeno bruto plaća/naknada plaće te kojem broju osoba je tužitelj u dotičnom mjesecu isplatio bruto plaću/naknadu plaće, a točkom 2. pobijanog rješenja tuženik je odobrio podnositelju pravo na pristup informaciji o tome kojem broju osoba je tužitelj isplatio naknadu plaće dok o njegovom zahtjevu o pravu na pristup informaciji, o broju osoba kojima je u dotičnom mjesecu isplaćena plaća uopće nije odlučeno, a bez da je bilo na koji način tuženik objasnio takvo postupanje. Tužitelj također ukazuje na nemogućnost postupanja po postavljenom zahtjevu od strane podnositelja zahtjeva, a time ujedno i po nejasno i nerazumljivo određenoj izreci pobijanog rješenja. Naime, razlog tome je što tuženik pobijanim rješenjem odobrava podnositelju zahtjeva pristup informaciji o ukupnom iznosu bruto naknada plaća za predmetno razdoblje te o broju osoba kojima je takva naknada isplaćena. Međutim, opće je poznato i životno logično da poslodavac bruto iznos plaće/naknade plaće ne isplaćuje radnicima, već radnicima isplaćuje neto iznos. Razliku između bruto i neto iznosa, koja se odnosi na doprinose za mirovinsko osiguranje, poreze i prirez, uplaćuje u korist odgovarajućih računa nadležnih tijela Republike Hrvatske, odnosno jedinice lokalne i regionalne samouprave. Sve što je navedeno za točku 2. odnosi se i na točku 3. osporenog rješenja. Poziva se ona odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-276/2001 od 18. ožujka 2005. Osim nezakonitosti vezanih za izreku rješenja, tužitelj ističe da je nepravilni stav tuženika da u slučajevima kada je određeno tijelo, tijelo javne vlasti, isto je obveznik primjene Zakona o pravu na pristup informacijama. Osim toga, osporava dio obrazloženja osporenog rješenja kojim tuženik navodi da se podatak o bruto plaće smatra informacijom o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Poziva se na Pravilnik o poslovnoj tajni. Ističe da navedeni Pravilnik predstavlja zasebni izvor prava kojim se detaljno uređuju prava i obveze sudionika radnog odnosa, a poglavito u odnosu na zaštitu osobnih podataka te informacije koje predstavljaju poslovnu tajnu, odnosno informacije čije je pružanje trećim osobama zabranjeno osim u zakonom predviđenim slučajevima te je stoga jasno da je postupanje tužitelja prilikom uskraćivanja dostave traženih podataka i informacija utemeljeno na valjanom pravnom temelju. Navodi da je poslovna tajna obuhvaćena i Zakonom o tajnosti podataka („Narodne novine“, 79/07., 86/12.) na način da isti upućuje na svoju prethodnu inačicu Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, 108/96.), odnosno odredbe glave VIII. i IX. navedenog Zakona, koje su ostale na snazi. Sukladno navedenim odredbama, tužitelj ističe da se poslovnom tajnom smatra sve što je kao takvo definirano zakonom ili drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog i konstrukcijskog rada i druge podatke, zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese. Tužitelj smatra da navedena definicija ostavlja mogućost ocjene trgovačkim društvima što predstavlja poslovnu tajnu obzirom na moguće štetne posljedice u slučaju otkrivanja iste. Tužitelj smatra da je opravdano

podatke o plaći odnosno naknadama klasificirao kao poslovnu tajnu, jer bi objava takvih podataka mogla utjecati na poslovne i financijske interese tužitelja, kao i radne odnose unutar društva, slijedom čega takvi podaci moraju bit zaštićeni. Poziva se na stav Vrhovnog suda Republike Hrvatske izražen u presudi Uzpz-7/2016 od 20. studenoga 2018. u kojoj je navedeno da pravo javnosti na pristup informacijama od općeg interesa ne jamči pravo pristupa svim službenim dokumentima. Tužitelj ističe da je ipak u postupku koji je prethodio donošenju pobijanog rješenja, unatoč činjenici da se na njega ne mogu primijeniti odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, u dijelu u kojem se zahtjeva pristup traženim informacijama, ipak opreza radi, proveo test razmjernosti i javnog interesa te u provedenom postupku utvrdio da prevladava potreba zaštite prava na ograničenje dostave traženih informacija. Predlaže da se provede dokaz saslušanjem tužitelja te da Sud donese presudu kojom poništava rješenje tuženika, i naloži tuženiku plaćanje troškova upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da u cijelosti ostaje kod obrazloženja osporenog rješenja te se dodatno očituje da, prema ustaljenoj praksi Povjerenika za informiranje, podatak o bruto plaće zaposlenika tijela javne vlasti predstavlja informaciju o raspolaganju javnim sredstvima pri čemu je naglasak na bruto plaći s obzirom na to da neto plaće ukazuju na određene osobne podatke (na primjer broj djece kao kriterij za iznos osobnog odbitka i slično). Ističe da naglasak nije na tome koliko je isplaćeno pojedinom radniku, već na ukupnom bruto iznosu kao i iznosu ukupnog troška koje tijelo javne vlasti isplaćuje za pojedinog radnika. Slijedom navedenog, u cijelosti su neosnovani navodi tužbe da izreka rješenja ne odgovara zahtjevu zainteresirane osobe, a svi navodi tužitelja o nerazumljivosti rješenja tuženika su neosnovani, jer je tuženik svoju odluku upravo utemeljio na podacima koje je dobio od samog tužitelja. Smatra da se odluka Ustavnog suda ne odnosi na konkretan slučaj. Što se tiče navoda tužitelja da nije jasno koje je rješenje tužitelj poništio, odnosno da isti rješenje koje se navodi u točki 1. izreke nije ni donio, a kamoli dostavio u spis, tuženik u prilogu drugostupanjskog spisa predmeta dostavlja prvostupanjsko rješenje tužitelja od 30. lipnja 2020. broj: DSI/IB/TV/20-448, a koje je tužitelj nazvao odluka.

Nesporo je da tužitelj ima javne ovlasti, međutim, Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13., 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI) ne poznaje katalog informacija za razliku od ranijeg Zakona o pravu na pristup informacijama pa zbog navedenog nema osnove da se prihvati stav tužitelja da bi se zahtjevom za pristup informacijama moglo tražiti samo informacije koje su vezane uz javne ovlasti tužitelja. Smatra da nije moguće prihvatiti tužiteljevo tumačenje definicije informacije iz članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, 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. U odnosu na navode tužitelja o zaštiti poslovne tajne, tužitelj ističe da nema mjesta pozivanju na istu s obzirom da se u konkretnom slučaju radi o informacijama o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Ističe da je ukazao i na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-50/19 od 5. ožujka 2019. u kojoj je zauzet jasan stav da isplate koje vrši trgovačko društvo A. Z.-M. d.o.o. predstavljaju raspolaganje javnim sredstvima. Osim toga, navodi da tužitelj ničim nije konkretizirao navodnu štetu za gospodarske i financijske interese koje bi mu mogle nastati omogućavanjem pristupa traženoj informaciji, već se navodi tužitelja svode na puko reproduciranje Zakona o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti („Narodne novine“, 30/18.).

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu ističe da su prema članku 5. stavku 1. točki 2. ZPPI-a tijela javne vlasti pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti. Ističe da

tužitelj ne osporava činjenicu da ima javne ovlasti na temelju članka 74. Zakona o cestama („Narodne novine“, 8/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19.). Stoga predlaže tužbu odbiti radi pogrešnog pravnog shvaćanja. S obzirom na sastav odgovora na tužbu po punomoćnici S. D., odvjetnici iz Z., zainteresirana osoba H. Š. potražuje trošak sastava odgovora na tužbu prema Tarifnom broju 23. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, 142/2012., 103/2014., 118/2014., 107/2015.) u iznosu od 2.500,00 kn.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelj svojom odlukom od 30. lipnja 2020. odbio zahtjev za pristup informacijama zainteresirane osobe H. Š. temeljem članka 23. stavka 5. u vezi s člankom 15. stavkom 2. i 4. i člankom 15. ZPPI-a. Iz spisa nadalje proizlazi da je zainteresirana osoba u svom zahtjevu za pristup informacijama od 27. lipnja 2020. godine od prvostupanjskog tijela tražila slijedeće informacije za prosinac 2018., ožujak 2019., lipanj 2019., rujanj 2019. i prosinac 2019.: 1. koliko je isplaćeno bruto plaća/naknada plaća tijela javne vlasti bez doprinosa na plaću u navedenom mjesecu, 2. broj osoba kojima je isplaćena bruto plaća/naknada plaća tijela javne vlasti u navedenom mjesecu, 3. ukupan bruto iznos plaća fizičkim osobama temeljem kojeg postoje obveze tijela javne vlasti uplate poreza na dohodak bez doprinosa (ugovor o dijelu i slično) na taj iznos u navedenom mjesecu, 4. broj fizičkih osoba za čiju korist su izvršena plaćanja za koje postoji obveza tijela javne vlasti uplate poreza na dohodak bez doprinosa na primjer ugovori o djelu i slično u navedenom mjesecu.

U žalbenom postupku tuženiku je tužitelj dostavio spis predmeta uključujući i informacije koje su predmet postupka. Iz odluke tužitelja je razvidno da je tužitelj smatrao da su zatražene informacije poslovna tajna, da predstavljaju zaštićene osobne podatke te da predmetni podaci nisu povezani s javnim ovlastima niti predstavljaju podatke o korištenju javnih sredstava.

Prema ocjeni ovoga Suda, pravilno tuženik navedeno obrazloženje nije prihvatio budući da je uvidom u sudski registar Trgovačkog suda u Pazinu utvrdio da je pod matičnim brojem (MBS) 040001578 upisano trgovačko društvo B.-I., dioničko društvo za financiranje, gradnju, upravljanje i održavanje autocesta. Uvidom u internetske stranice tužitelja utvrđeno je da je tužitelj koncesionar a. I. i. od 1995. godine, kada je sa Vladom Republike Hrvatske sklopljen koncesijski ugovor prema modelu javno-privatnog partnerstva, a da su glavne aktivnosti tužitelja projektiranje, financiranje, upravljanje i održavanje te gradnja autocesta. Prema odredbi članka 74. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 18/13., 22/13., 84/13., 148/13. i 92/14.) pravna osoba koja upravlja javnom cestom odnosno koncesionar obavlja javnu ovlast u određenim slučajevima. Iz navedenog jasno proizlazi da tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti u smislu članka 5. stavka 2. ZPPI-a pa je stoga obveznik ZPPI-a i to ne samo u odnosu na informacije koje su povezane s izvršenjem javne ovlasti, već vezano i na druge informacije u smislu definicije informacije iz članka 5. točke 5. ZPPI-a. U obrazloženju osporenog rješenja tuženik se pozvao na praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (broj: UsII-50/19-6 od 20. ožujka 2019.) kojim je odbijen tužbeni zahtjev trgovačkog društva 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, zbog toga i postoji visoka razina interesa javnosti za uvidom u njegov rad i financijsko poslovanje. U navedenoj je presudi uzeto 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 upravi u vlasništvu Republike Hrvatske koje se financiraju iz sredstava Državnog proračuna,

pa stoga u slučaju traženja informacije o trošenju sredstava trgovačkog društva dolazi do primjene odredbe članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. S obzirom na sve navedeno, prema ocjeni ovoga Suda, pravilno je shvaćanje tuženika da podaci o isplatama koji je tražila zainteresirana osoba predstavljaju informaciju o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a te stoga nema mjesta provođenju testa razmjernosti i javnog interesa koje je proveo tužitelj.

Što se tiče pozivanja tužitelja na poslovnu tajnu valja istaći da je člankom 19. stavkom 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, 108/96.) propisano da poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općom 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. Stavkom 2. navedenog članka 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. Člankom 6. navedenog Zakona općim aktom pravne osobe pobliže se određuje način uporabe i čuvanje podataka koji se smatraju poslovnom tajnom te mjere, postupci i druge okolnosti od interesa za čuvanje poslovne tajne.

Kako su predmet zahtjeva tužitelja isključivo općeniti podaci, tužitelj traži ukupan iznos bruto isplate za određene mjesece te traži podatke o broju osoba kojima su navedeni iznosi isplaćeni, takva informacija ne može predstavljati proizvodnu tajnu, rezultate konstrukcijskog ili istraživačkog rada, a niti druge podatke u smislu članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka kako to pravilno navodi tuženik.

Odluka kojom je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela te odobren pristup traženoj informaciji, u cijelosti je utemeljena na odredbi članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, budući da se radi o potrošnji sredstava tijela javne vlasti što predstavlja raspolaganje javnim sredstvima u smislu navedene odredbe Zakona i ta informacija ne predstavlja proizvodnu tajnu niti rezultat istraživačkog ili konstrukcijskog rada, a niti predstavlja drug informacije zbog čega bi priopćavanjem trećim osobama mogle nastupiti štetne posljedice.

S obzirom na navedeno prigovori tužitelja nisu od utjecaja na zakonitost navedenog rješenja.

Što se tiče pozivanja tužitelja na odluku Ustavnog suda i presudu Vrhovnog suda, valja istaći da se ne radi o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

Što se tiče dokaznog prijedloga tužitelja za saslušanjem tužitelja valja istaći da je odredbom članka 33. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje u tekstu: ZUS) propisano da stranke mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi, dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima.

Kako se u konkretnom slučaju radilo o primjeni prava, a činjenice su nesporne sud je temeljem odredbe članka 36. stavka 1. točke 4. ZUS-a riješio stvar bez rasprave.

U konkretnom slučaju kraj potpuno utvrđenog činjeničnog stanja nije bilo potrebe za provođenjem dokaza saslušanjem tužitelja.

Imajući sve navedeno u vidu, ovaj Sud je temeljem odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a riješio kao u izreci presude pod točkom I.

Odluka o troškovima upravnog spora, točka II. izreke presude, temelji se na odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a i Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, a odnosi se na troškove sastava odgovora na tužbu (Tarifni broj 23.1) u iznosu od 2.500,00 kn.

Zahtjev za naknadom troškova upravnog spora tužitelja odbijen je temeljem odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a (točka III. izreke presude).

U Zagrebu 7. listopada 2020.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.  
M