

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 mr. sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja A. Z. – M. d.o.o., Z., kojeg zastupa odvjetnik B. Š. iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 10. ožujka 2021.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika, KLASA: UP/II-008-07/19-01/313, URBROJ: 401-01/10-20-6 od 10. studenog 2020.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, u točki I. izreke, poništava se rješenje tužitelja, broj: AZM/OOD PŠIP 177/2019 od 3. travnja 2019. godine u dijelu u kojem žalitelju nije omogućen pristup preslikama prvih stranica glavnih projekata. Točkom II. izreke rješenja odobrava se žalitelju pravo na pristup preslikama prvih stranica glavnih projekata (knjige 1 - 32). Točkom III. izreke rješenja odbija se žalba trgovačkog društva D. – p. d.o.o. u preostalom dijelu kao neosnovana. Točkom IV. izreke rješenja nalaže se trgovačkom društvu A. Z. – M. d.o.o. da postupi sukladno točki II. izreke ovog rješenja u roku od osam dana od dana pravomoćnosti ovog rješenja.

Prvostupanjskim rješenjem tuženika A. Z. – M. d.o.o., broj: AZM/OD PŠIP 177/2019 od 3. travnja 2019. odbijen je zahtjev za pristup informacijama podnositelja D. – p. d.o.o., sa sjedištem u Z., M. Č. 4, zaprimljen 19. ožujka 2019. godine, a kojim se tražila dostava sljedećih informacija:

a) kopije naslovnih stranica iz glavnih projekata i ostale dokumentacije koja je izrađena temeljem narudžbenice, broj: 27/2018 od 18. ožujka 2018., te

b) uvid u izrađenu projektu dokumentaciju koja je izrađena temeljem narudžbenice, broj: 27/2018 od 19. ožujka 2018.

Osporeno rješenje tuženika tužitelj pobija tužbom kao nezakonito u točki I., II. i IV. izreke. U tužbi navodi u bitnom da tužitelj nije tijelo javne vlasti u smislu članka 5. stavka 1. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, jer nije niti trgovačko društvo u kojem Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo, nije pravna osoba odnosno drugo javnopravno tijelo koje ima javne ovlasti, a nije niti pravna osoba koja obavlja javnu službu, što potanko obrazlaže u tužbi.

Nadalje u tužbi navodi da i naslovne stranice glavnih projekata predstavljaju poslovnu tajnu, jer se na istima navode, uz imena stručnjaka, niz podataka koji predstavljaju podatke o projektima koje je tužitelj svojim pravilnikom propisao kao poslovnu tajnu, pa je na njih tužitelj ispravno primijenio zakonsko ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Zaključno navodi da stoga i da se uzme da je tužitelj tijelo javne vlasti, a što nije, zahtjev društva D. – p. d.o.o. za pristup informacijama valjalo bi otkloniti i u ovom dijelu, budući da prve stranice projekta jednako kao i sva ostala projekta dokumentacija predstavljaju poslovnu tajnu u smislu odredbe članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, interes za čijim čuvanjem preteže u odnosu nad interesom za njenom objavom. Naročito kada se ima u vidu da je u postupku javne nabave usvojena žalba podnositelja zahtjeva za pristup ovim informacijama i kada je ova informacija ocijenjena neodlučnom u tom postupku javne nabave, a podnositelj je upravo u svrhu tog žalbenog postupka zahtijevao pristup informaciji.

Slijedom navedenog, tužitelj predlaže sudu da pobijano rješenje proglasi ništavim s osnove članka 128. Zakona o općem upravnom postupku, jer tužitelj nije tijelo javne vlasti koje bi o pravima i obvezama treće osobe bilo ovlašteno odlučivati u upravnom postupku, a podredno da donese presudu kojom će usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti osporeno rješenje te sam riješiti ovu upravnu stvar tako što će odbiti žalbu podnositelja zahtjeva i u dijelu u kojem je ona usvojena pobijanim rješenjem.

Tuženik u odgovoru na žalbu smatra da žalbeni navodi nisu osnovani iz razloga navedenih u osporenom rješenju koje dodatno iscrpno pojašnjava. Tuženik zaključno navodi da je tužitelj tijelo javne vlasti, pa samim time i obveznik prava na pristup informacijama, a da informacije koje su odobrene korisniku, a koje su već djelomično objavljene u rješenju Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, ne predstavljaju poslovnu tajnu da bi se mogle podvesti pod odredbu članka 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka.

Predlaže sudu da tužbeni zahtjev odbije i potvrdi osporeno rješenje.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja tuženika u granicama tužbenog zahtjeva pri čemu sud nije vezan razlozima tužbe, ovaj je Sud ocijenio da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim.

Naime, kako to proizlazi iz spisa predmeta dostavljenog sudu uz odgovor na tužbu tužitelj je rješenjem od 19. ožujka 2019. odbio zahtjev trgovačkog društva D. – p. d.o.o. (dalje: korisnik) za pristup informacijama: kopijama naslovnih strana iz glavnih projekata i ostale projektne dokumentacije koja je izrađena temeljem narudžbenice, broj: 27/18 te uvid u izrađenu projektu dokumentaciju na temelju navedene narudžbenice, uz obrazloženje da se na njega ne odnosi Zakon o pravu na pristup informacijama, jer nije tijelo javne vlasti i jer tražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu.

Tuženik je djelomično uvažio žalbu korisnika te mu je omogućio pristup informaciji – kopijama prvih stranica iz glavnih projekata (knjige 1 - 32), dok je u preostalom dijelu žalbu korisnika odbio kao neosnovanu.

Prema odredbi članka 5. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13. i 85/15. – dalje: ZPPI) tijela javne vlasti u smislu ovog Zakona su tijela državne uprave, druga državna tijela jedinica 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 zajedničko većinsko vlasništvo.

Dakle, navedenim člankom ZPPI-a propisani su različiti kriteriji za utvrđivanje je li pravni subjekt od kojega je tražena informacija tijelo javne vlasti u smislu ZPPI-a. Polazeći od 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. Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11. – 110/19.) 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 Zakona o cestama je djelatnost koja je po svojoj prirodi usmjerena na zadovoljavanje 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 Zakona o cestama, to se sukladno naprijed navedenom smatra tijelom javne vlasti koje je obveznik postupanja po ZPPI-u. S obzirom na navedeno, prigovori tužitelja o vlasničkoj strukturi i obavljaju javnih ovlasti samo u zakonom točno određenim slučajevima nisu od utjecaja na rješavanje ovog upravnog spora.

Budući da je nesporno da je tužitelj tijelo javne vlasti, pa kao takav i obveznik Zakona o pravu na pristup informacijama, što uključuje obvezu donošenja rješenja u upravnom postupku, to osporeno rješenje tuženika ne može biti ništavo u smislu članka 128. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 147/09.) kako to pogrešno smatra tužitelj u svojoj tužbi.

Prema odredbi članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji, ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna sukladno zakonu.

Prema članku 16. stavku 1. ZPPI-a tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15., pored ostalog, stavka 2. točke 2. ovog Zakona, dužno je prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Prema stavku 2. istoga članka ZPPI-a kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2. i 3. ovog Zakona, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen, te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.

Odredbom članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, 108/96.) propisano je 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 njezine gospodarske interese. Stavkom 2. istoga 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 nije razložno protivno interesima te pravne osobe.

U postupku po žalbi korisnika tuženik je izvršio uvid u dokumentaciju koja je predmet zahtjeva korisnika. U odnosu na točku II. izreke osporenog rješenja tuženik je obrazložio da se prve stranice projekta, pored javno dostupnih informacija da je projekt izrađen i tko su osobe koje su sudjelovale u njegovoj izradi ne radi o takvim informacijama koje bi predstavljale povredu poslovne tajne tužitelja, odnosno da su te informacije već javno objavljene u rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

Također se u obrazloženju osporenog rješenja navodi da je tuženik napravio jasnu distinkciju između početnih stranica glavnog projekta i samih projekata na način da je u točki III. izreke rješenja odbio preostali dio tužiteljevog zahtjeva. Dakle, u odnosu na traženje uvida u same projekte podnositelj nije tražio informaciju u smislu odredbe članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacija, već je tražio uvid u cjelokupnu dokumentaciju koja je izrađena temeljem narudžbenice, broj: 27/18.

Prema mišljenju tuženika, u konkretnom slučaju, omogućavanjem pristupa traženim informacijama omogućilo bi se pristup poslovnoj tajni treće osobe, kao i prvostupanjskog tijela, što bi za posljedicu moglo imati da korisnik kao izravni konkurent tužitelja dobije cjelokupno rješenje trgovačkog društva koje je izradilo projektnu dokumentaciju. U takvoj situaciji logično je da mogu nastati štetne posljedice za gospodarske interese prvostupanjskog tijela posebno u vidu mogućeg prestanka daljnje gospodarske suradnje s navedenim gospodarskim subjektom.

S obzirom na navedeno, u postupku je utvrđeno da u odnosu na točku II. zahtjeva za pristup ograničenju prava na pristup informacijama ima legitimni interes zaštite poslovne tajne, a koju i po mišljenju ovog Suda nije moguće postići nekom blažom mjerom.

Prihvaćajući u cijelosti obrazloženje tuženika dano u osporenom rješenju i u odgovoru na tužbu, ovaj Sud nalazi da osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon tužitelju na štetu, pa stoga nisu osnovani tužbeni navodi, radi čega je tužbeni zahtjev valjalo odbiti.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članak 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 10. ožujka 2021.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Mirjana Juričić, v.r.