



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-131/22-6

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 tog Suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, Ante Galić i Lidije Rostaš, članova vijeća te sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja J. n. d.d., Z., kojeg zastupa opunomoćenici T. O., I. V. G., K. K., M. Š. L., K. G. D., L. P. i A. F. G., odvjetnici iz Odvjetničkog društva O. i p. d.o.o., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe D. O. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici održanoj 21. srpnja 2022.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika klasa: UP/II-006-07/22-01/351, urbroj: 401-01/06-22-2 od 5. svibnja 2022.

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

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika, točkom 1. izreke, poništava se odluka trgovačkog društva J. n. d.d. od 4. ožujka 2022., u točki 2. izreke se odobrava zainteresiranoj osobi D. O. pravo na pristup informaciji – tabeli troškova odvjetničkih usluga trgovačkog društva J. n. d.d. za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2021., a u točki 3. izreke se nalaže trgovačkom društvu J. n. d.d. da postupi sukladno točki 2. izreke tog rješenja u roku od 8 dana od dana pravomoćnosti tog rješenja.

2. Tužitelj je podnio tužbu u kojoj traži poništenje tuženikovog rješenja i odbijanje zahtjeva zainteresirane osobe za ostvarivanje prava na pristup pobježe traženim informacijama.

3. Nastavno u tužbi tužitelj iscrpno obrazlaže razloge zbog kojih smatra da je tuženikova odluka u cijelosti nezakonita, a posebno ističe da je tuženik pogrešno i nepotpuno utvrdio činjenično stanje, tj. da je pogrešno primijenio materijalno pravo, što je dovelo i do donošenja nezakonitog rješenja.

4. Tužitelj u tužbi dalje daje osvrt na tvrdnju da u konkretnom slučaju nije tijelo javne vlasti, zbog čega nije ni u obvezi donijeti rješenje o zahtjevu korisnika, a slijedom toga da nije jasno ni koja odredba materijalnog propisa bi tužitelja na to obvezivala. Štoviše, tužitelj ukazuje na primjenu članka 23. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na

pristup informacijama koja propisuje da tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu kad obavještava korisnika da je informacija javno objavljena, a tužitelj smatra da je upravo riječ o takvoj situaciji. Stoga zaključuje da tuženik nije imao zakonske uporište da tužitelju nametne obvezu koja nije propisana u odredbama materijalnog propisa, a u prilog tome se tužitelj poziva i na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-37/2014 od 4. lipnja 2014.

5. Dalje u tužbi tužitelj pobliže obrazlaže razloge zbog kojih smatra da nije korisnik proračunskih prihoda, već ima vlastite prihode od obavljanja djelatnosti tj. ne koristi državna sredstva, subvencije niti se financira sredstvima iz državnog proračuna, zbog čega se tužitelja ne može smatrati tijelom javne vlasti u smislu članka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama. U prilog tome dodaje da, primjerice, nije niti obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi koji su dužni primjenjivati javni naručitelji i sektorski naručitelji, koji su izrijeком navedeni u Pravilniku o popisu obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi, a tu okolnost smatra relevantnom za procjenu je li tužitelj tijelo javne vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Tužitelj pretpostavlja da je tuženikovo rješenje doneseno uz prethodnu ocjenu da je tužitelj trgovačko društvo u kojem Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, premda tuženik u konkretnom slučaju nije uopće ocijenio je li i u kojem postotku tužitelj u javnom vlasništvu u smislu zakonskih odredbi. Dodaje da iz popisa dionica koji se vodi u Sredšnjem klirinškom depozitarnom društvu proizlazi da Republika Hrvatska neposredno drži 14,97% dionica i to kroz Ministarstvo državne imovine, a da jedinice lokalne ili regionalne samouprave uopće nisu dioničari tužitelja. Stoga, tužitelj smatra da prema striktnoj interpretaciji odredbe članka 5. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama nije tijelo javne vlasti. S time u vezi dodaje da je dioničko društvo u kojem dionice drži više dioničara, a dioničari svoja prava ostvaruju sukladno kongentnim odredbama Zakona o trgovačkim društvima, Zakonu o tržištu kapitala te Pravila Zagrebačke burze, kojim propisima je uređen pristup dioničara informacijama. Stoga tužitelj smatra da nije prihvatljivo pojedinačno izvještavanje dioničara ili trećih osoba o bilo kakvim informacijama, a posebno ne o informacijama kao što su tražene, jer bi to moglo imati utjecaj na vrijednost dionica tužitelja koje kotiraju na burzi i ovisi o svim podacima dostupnima javnosti. Tužitelj dodaje i druge razloge zbog kojih smatra da se parcijalnim iznošenjem pojedinačnih podataka u javnost može dovesti u pitanje vrijednost dionica na burzi, osobito u odnosu na one informacije koje se odnose i na percepciju tužitelja u javnosti i upravo stoga tužitelj smatra da traženi podaci u svim tržišnim gospodarstvima predstavljaju poslovnu tajnu poduzetnika, a raspolaganje takvim informacijama podliježe posebnim pravilima, što je tuženik zanemario kod donošenja pobijanog rješenja.

6. Tužitelj dodaje i druge razloge zbog kojih smatra da naprijed izneseno ima utjecaja i na planirane investicije tužitelja i daljnje radnje trećih osoba zainteresiranih za poslovanje s tužiteljem, a nedvojbeno i utjecaj na vrijednost njegovih dionica, što nije prihvatljivo sa stajališta zaštite prava vlasništva dioničara i slobode tužitelja kao poduzetnika.

7. Zaključno tužitelj dodaje da ukoliko postoji bilo kakva dvojba u svezi definicije tužitelja, tj. je li tužitelj tijelo javne vlasti, da je ta dvojba usporediva s dvojbom u odnosu na primjenu Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“ 19/14.) i primjeni Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila („Narodne novine“ 19/15.), koja je otklonjena Uputom Ministarstva

financija, klasa: 400-01/15-01/38, urbroj: 513-05-02-15-1 od 23. ožujka 2015., koja potvrđuje da se primjena navedenih propisa odnosi samo na trgovačka društva u kojima je Republika Hrvatska jedini imatelj udjela/dionica. Tužitelj osim iznesenog, predlaže i uvid u spis Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-33/19 te konačno zaključuje da se u konkretnom slučaju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama nisu mogle primijeniti. Stoga da niti zahtjev korisnika za pristup informacijama nije mogao biti usvojen od strane tužitelja.

8. Tužitelj traži da ovaj Sud u predmetnom postupku provede usmenu raspravu, a potom nakon što utvrdi pravo stanje stvari, poništi tuženikovo rješenje od 5. svibnja 2022. i naloži tuženiku da tužitelju naknadi troškove upravnog spora u pobliže naznačenom iznosu.

9. Tuženik u odgovoru na tužbu u cijelosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga već navedenih u obrazloženju tog rješenja. Nastavno tuženik navodi iscrpne razloge zbog kojih zaključuje da su tužbeni navodi neosnovani, a osporeno rješenje u cijelosti zakonito.

10. Tuženik pobliže obrazlaže razloge zbog kojih smatra da tražene informacije nemaju značaj poslovne tajne, a da je osvrst i na status tužitelja kao tijela javne vlasti tj. obveznika postupanja prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, zaključujući da je tužitelj i u drugim tužbenim zahtjevima isticao identične argumente, a u svezi kojih je već zauzeto stajalište u upravnosudskoj praksi, u pobliže navedenim presudama, kojima je Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbio tužbene zahtjeve tužitelja i zaključio da je tužitelj tijelo javne vlasti iz članka 5. stavka 1. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Dodaje i da je status tužitelja kao tijela javne vlasti u žalbenom postupku tuženik utvrdio i uvidom u vlasničku strukturu tužitelja navedenu na njegovim internetskim stranicama, a nakon toga je zaključio da je tužitelj u konkretnom slučaju mogao ograničiti pristup traženim informacijama samo u skladu s odredbom članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama, a u odnosu na tražene informacije da nije moguće primijeniti niti jedno od zakonskih ograničenja. Tuženik upire i na primjenu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, a s time u vezi i dosljednu praksu tuženika koju je potvrdio i ovaj Sud u nizu presuda.

11. Konačno tuženik smatra tužitelj nije svoje tvrdnje potkrijepio odgovarajućim dokazima koji bi potkrijepile njegovu tvrdnju da tražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu tj. da bi njihova dostupnost mogla tužitelju prouzročiti konkretnu gospodarsku ili drugu štetu, a da nije osnovan ni tužbeni navod da nije u obvezi u odnosu na javno dostupne informacije donijeti rješenje.

12. Tuženik predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev i potvrdi pobijano rješenje.

13. Zainteresirana osoba D. O., iako uredno pozvana da se očituje o tužbi nije dostavila odgovor na tužbu.

14. U skladu s člankom 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.; dalje: ZUS) odgovor tuženika na tužbu dostavljen je tužitelju.

15. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

16. S obzirom da tužitelj u predmetnom slučaju osporava samo primjenu prava, dok prema ocjeni ovog Suda činjenice nisu sporne, konkretni spor je riješio bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. ZUS-a.

17. Člankom 20. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13. i 85/15. – dalje: ZPPI) propisano je da će na temelju zahtjeva za pristup

informaciji tijelo javne vlasti odlučiti najkasnije u roku od 15 dana od podnesenog urednog zahtjeva.

18. Člankom 23. ZPPI propisano je u kojem slučajevima tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu, tj. u kojem slučajevima rješenjem odbija zahtjev, a kada ga odbacuje.

19. Prema članku 5. točki 2. ZPPI-a, tijela javne vlasti, u smislu toga Zakona, su 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.

20. Tužitelj primarno temelji tužbu na tvrdnji da nije tijelo javne vlasti u smislu članka 5. točke 2. ZPPI-a te da se na njega taj Zakon ne primjenjuje.

21. Uvidom u podatke na internetskoj stranici tužitelja (<https://...>), Sud je utvrdio vlasničku strukturu tužitelja, oblik vlasništva: „dioničko društvo u mješovitom vlasništvu s većinskim državnim kapitalom.“ Dioničari (18. travnja 2019.): Ministarstvo državne imovine (HZMO) - 37,26%, CERP - 26,28%, Ministarstvo državne imovine (RH) - 14,97% i dr.

22. Iz navedenih podataka valja zaključiti da Republika Hrvatska ima većinski udio u vlasništvu tužitelja iz čega proizlazi zaključak da je tužitelj tijelo javne vlasti u smislu članka 5. točke 2. ZPPI-a. Stoga nije osnovana tužiteljeva tvrdnja da se na njega ne primjenjuje ZPPI.

23. Nadalje, iz podatka spisa predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba 22. veljače 2022. tužitelju podnijela zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražila podatke o ukupnim isplatama svim odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima tijekom u razdoblju od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2021. po po pojedinim odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima.

24. Polazeći od podataka spisa predmeta, a imajući na umu utvrđene činjenice glede vlasničke strukture tužitelja, Sud smatra pravilnom ocjenu tuženika da se na tužitelja primjenjuje ZPPI te da zahtjev zainteresirane osobe za pristup informacijama nije tužitelj trebao djelomično odbiti odlukom od 22. veljače 2022. pozivom na članak 23. stavka 5. točku 2. u svezi s člankom 15. stavkom 2. točkom 2. ZPPI-a, zaključujući da tražene informacije o isplaćenim iznosima za odvjetničke usluge predstavljaju poslovnu tajnu.

25. Protivno tvrdnji tužitelja, tuženik je tijekom žalbenog postupka, a prethodno tome je ispitao pravilnost testa razmjernosti i javnog interesa tužitelja, zaključio da ne postoji bilo kakvo ograničenje iz članka 15. ZPPI-a, odnosno nije našao da bi u konkretnom slučaju prevladala potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes u odnosu na omogućavanje pristupa traženoj informaciji.

26. Prema članku 15. stavku 2. točki 1. ZPPI-a tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu, a tuženik je u pobijanom rješenju iscrpno obrazložio razloge zbog kojih se u konkretnom slučaju ne radi o informaciji koja bi bila poslovna tajna, tj. zbog čega s te osnove ne postoji zakonsko ograničenje za pristup traženim informacijama. Pri tome tuženik ističe da je institut poslovne tajne u jasnom i nedvosmislenom identificiranju

razloga zbog kojih bi davanje određenih konkretnih podataka dovelo do štetnih posljedica po gospodarske interese određenog pravnog subjekta tj. u konkretnom slučaju tužitelja, a tužitelj nije dao dostatne razloge koji bi bili u prilog ograničenja pristupa informacijama o isplaćenim iznosima za usluge zastupanja tužitelja kao tijela javne vlasti, niti tužitelj valjano argumentira tvrdnju da bi se pristupom informacijama nanijela gospodarska šteta tužitelju i odvjetnicima koji su pružali navedene usluge, već samo paušalno navodi da bi se na taj način moglo šteti njihovim interesima.

27. Dalje u pobijanom rješenju tuženik iscrpno obrazlaže razloge zbog kojih ocjenjuje da je riječ o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a, pri čemu ukazuje na postojeću praksu, kao i stajališta ovog Suda koja je zauzeo u upravnosudskoj praksi. S time u vezi dodaje da ugovor ne može biti pravni temelj za proglašenje poslovne tajne, već samo zakon ili opći akt, kao i stajalište da se u odnosu na tražene informacije podrazumijeva javni interes tj. pravno svih fizičkih i pravnih osoba da znaju na koji se način i u koju svrhu koriste javne sredstva, a kako informacije o raspolaganju javnim sredstvima moraju biti dostupne javnosti, bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, da u konkretnom slučaju nema mjesta pozivanju na zakonska ograničenja iz članka 15. stavka 2. ZPPI-a.

28. Tuženik u obrazloženju pobijanog rješenja dodaje i daje stajalište o tome da tužitelj ima status tijela javne vlasti iz članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a izneseno već u dosljednoj upravnosudskoj praksi, zbog čega se pristup traženim informacijama može ograničiti samo u skladu s odredbama članka 15. ZPPI-a, a da u konkretnom slučaju tuženik ocjenjuje da se u odnosu na tražene informacije, iznose isplaćenih usluga odvjetnicima ne može primijeniti niti jedno od zakonom propisanih ograničenja pristupa informacijama. Tuženik dodaje da premda se radi o javno dostupnim informacijama, koje je tužitelj dostavio zainteresiranoj osobi, da ta okolnost nije od utjecaja na drugačiji ishod ovog postupka i donošenje drugačijih zaključaka i stajališta, a uz konačni zaključak da tražene informacije na temelju odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a trebaju biti dostupne javnosti.

29. Slijedom iznesenog je tuženik osnovano pozivom na članak 117. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) u vezi s člankom 25. stavkom 7. ZPPI-a riješio kao u izreci pobijanog rješenja, a razloge na kojima je utemeljio odluku prihvaća i ovaj Sud u cijelosti.

30. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenih navoda, ovaj Sud nalazi da je tuženik nakon pravilno provedenog postupka donio pravilno i zakonito rješenje uz pravilnu primjenu materijalnog prava.

31. Tužbeni prigovori tužitelja nisu s uspjehom osporili zakonitost tuženikovog rješenja.

32. S obzirom na izneseno, Sud nije našao osnove za poništenje pobijanog rješenja, zbog čega je na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev i potvrdio tuženikovo rješenje pravilnim.

33. Kako tužitelj nije uspio u upravnom sporu, to je na temelju članka 79. stavka 4. ZUS-a valjalo i njegov zahtjev za naknadu troškova upravnog spora odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 21. srpnja 2022.

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan