



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

Poslovni broj: UsII-378/21-6

## 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 toga suda Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske gospodarske komore, OIB: ..., Z., kojeg zastupa T. N., dipl.iur., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, OIB: ..., Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 15. rujna 2022.

#### p r e s u d i o j e

- I. Tužbeni zahtjev tužitelja se usvaja.
- II. Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/21-01/783, urbroj: 401-01/06-21-8 od 17. studenog 2021. i predmet vraća istom tijelu na ponovno odlučivanje.

#### Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika, pod točkom I. izreke, poništeno je rješenje Hrvatske gospodarske komore, klasa: UP/I-008-02/20-03/5, urbroj: 311-02-02-02/47-21-7 od 29. travnja 2021. godine. Pod točkom II. izreke istog rješenja zainteresiranoj osobi (V. Š.) odobreno je pravo na pristup preslici: Odluke Hrvatske gospodarske komore za obračun visine bruto osnovice od 30. rujna 2020. godine; Dokumenta koji sadrži dvije tabele Hrvatske gospodarske komore iz kojih su vidljivi podaci o imenima i prezimenima predsjednika županijskih gospodarskih komora, njihov radni status (u radnom odnosu/bez zasnivanja radnog odnosa i određeno/neodređeno), datum zaposlenja, naziv radnog mjesta, stručna spremna, pripadajući koeficijenti te podatak o visini mjesecne naknade. Pod točkom III. izreke naloženo je Hrvatskoj gospodarskoj komori postupiti u skladu s točkom II. izreke istog rješenja u roku od 8 dana od njegove pravomoćnosti. Poništenim rješenjem Hrvatske gospodarske komore, klasa: UP/I-008-02/20-03/5, urbroj: 311-02-02-02/47-21-7 od 29. travnja 2021. godine je odbijen zahtjev za pristup informacijama Viktora Šimunića od 5. svibnja 2020. godine, kojim je

zatražio podatke o tome koliko iznose plaće, odnosno volonterske naknade svakog predsjedavajućeg u svakoj županijskoj komori u Hrvatskoj, uključujući Grad Zagreb te da mu se naznači sve koji primaju volontersku naknadu.

2. Hrvatska gospodarska komora (dalje: tužitelj) je protiv osporenog rješenja tuženika od 17. studenog 2021. podnijela tužbu, u bitnom navodeći da tuženik u osporenom rješenju apostrofira neosnovanost i neutemeljenost testa razmjernosti javnog interesa, iz razloga što rezultati i način provođenja testa nisu vidljivi, odnosno evidentirani u spisu predmeta, smatrajući da ovo utvrđenje tuženika nije u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPP) koji ne propisuje formu i postupak provođenja testa razmjernosti, a okolnost kako se radi o javnim sredstvima provođenje takvog postupka čini suvišnim. Smatra da tuženikovo definiranje pojma javnih sredstava i javnog interesa ne odgovara zakonskim propisima s obzirom da se tužitelj financira iz članarina koje plaćaju članice tužitelja, pozivajući se pritom na članak 2. Općeg poreznog zakona koji definira pojam javnih davanja, kao i odredbu članka 3. istog Zakona. Tužitelj se ne financira iz doprinosa, već iz članarina, a komorski doprinos kao posebna dodatna kategorija financiranja se ne naplaćuje od 2014. godine, naglašavajući kako financiranje tužitelja određuje Skupština tužitelja koja se ne sastoji od javnih subjekata, već od privatnih subjekata, odnosno trgovačkih društava. Obvezu plaćanja članarine ima samo određeni skup pravnih subjekata (trgovačkih društava), ali ne svi, odnosno obvezu plaćanja nemaju ona trgovačka društva koja članarine plaćaju drugim stručnim organizacijama na temelju posebnih propisa. Istiće da porezna uprava vrši nadzor i naplatu članarina tužitelja na temelju potписанog Sporazuma sa tužiteljem iz 2014. godine, a ne na temelju posebnih propisa. U odnosu na pojam raspolaganja javnim sredstvima, odnosno načela raspolaganja javnim sredstvima koja su, po mišljenju tuženika, odlučna prilikom ocjene eventualnog ograničenja ili dopuštenja pristupa informacijama, tužitelj smatra da nije obveznik propisa o nabavi roba, radova i usluga, odnosno Zakona o javnoj nabavi, a upravo temeljem činjenice kako se sredstva financiranja tužitelja ne odnose na pojam javnih sredstava. Djelatnici tužitelja nisu javni dužnosnici niti državni službenici pa s tim u vezi, ako je tužitelj i neovisno od iznijetih argumenata, obvezan dostaviti informaciju, smatra kako dostavu informacija o visini plaća, odnosno naknada nije obvezan dostaviti u obliku kako je navedeno u izreci osporenog rješenja, obzirom da takva informacija nije niti tražena. Predlaže poništiti osporeno rješenje tuženika.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju istoga, pozivajući se na odredbu članka 5. stavak 1. točka 2. ZPP-a, sukladno kojoj definiciji tijela javne vlasti je razvidno da je tužitelj tijelo javne vlasti i obveznik postupanja prema odredbama navedenog Zakona, kao i da informacije koje korisnici od njega traže može ograničiti samo sukladno odredbama članka 15. istog Zakona, kojima je propisana moguća ograničenja pristupa informacijama. Ukazuje i na odredbu članka 8. stavak 1. istog Zakona, kojeg i citira, zaključujući da obveza postupanja po navedenom Zakonu se odnosi na sve koji su obuhvaćeni zakonskom definicijom tijela javne vlasti, a diskriminatorno bi bilo ukoliko bi tuženik u drugostupanjskom postupku po žalbama postupao prema tužitelju drugačije nego prema drugima. Istiće kako je tuženik u žalbenom postupku točno

utvrdio kako su predmetnim zahtjevom za pristup informacijama tražene informacije koje se odnose na trošenje tužiteljevih finansijskih sredstava, koja ujedno predstavljaju javna sredstva. Naime, članarine koje plaćaju članice tužitelja zaista se ne mogu izjednačiti sa proračunskim sredstvima, pa čak ni sa drugim javnim davanjem obuhvaćenim Općim poreznim zakonom, ali da se doista radi o javnim sredstvima sukladno odredbi članka 5. stavak 1. točka 2. citiranog Zakona je razvidno iz njezinog dijela kojim je definirano kako su tijela javne vlasti 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 slično). Nesporna je činjenica da su članice tužitelja obvezne plaćati članarinu na temelju članka 20. stavak 2. Zakona o hrvatskoj gospodarskoj komori ("Narodne novine", 66/91. i 73/91.) te članka 88. Statuta Hrvatske gospodarske komore ("Narodne novine", 39/16.), na temelju kojih je donesena odluka o financiranju Hrvatske gospodarske komore ("Narodne novine", 139/20.), pa stoga članarina kao takva predstavlja obvezni namet, drugim riječima zakonska obveza članica je da plaćaju članarinu te ne mogu izabrati suprotno, prihodi od članarina predstavljaju preko 70% prihoda tužitelja, a iz čega je razvidno da se tužitelj pretežito financira iz javnih sredstava, kao što je to definirano odredbom članka 5. stavak 1. točka 2. citiranog Zakona. Napominje kako je Visoki upravni sud pod poslovnim brojem UsII-95/20-5 od 7. srpnja 2020. godine odbio tužbeni zahtjev radi poništenja tuženikova rješenja od 29. siječnja 2020. godine, u kojoj odluci je zauzet stav kako Hrvatska komora dentalne medicine raspolaže javnim sredstvima, iako se u manjem dijelu financira iz sredstava državnog proračuna. Obzirom da se Hrvatska komora dentalne medicine jednakomjer financira i tužitelj, u većem dijelu iz članarina, izvjesno je kako je sud ranije već donio odluku da se u tom slučaju radi o raspolaganju javnim sredstvima pa je isti stav primijenio i u konkretnom slučaju. Dodatno naglašava kako bi se tužitelj koji predstavlja tijelo javne vlasti, odnosno pravnu osobu sa javnim ovlastima neovisno o načinu financiranja, sukladno zakonskim odredbama trebao u svom postupanju voditi već više puta u praksi tuženika i suda dosegnutim pravnim standardima transparentnosti u odnosu na isplate plaća zaposlenika tijela javne vlasti. Tuženik je u žalbenom postupku tražio od tužitelja dostavu dokumentacije koja sadrži tražene podatke iz zahtjeva, što je tužitelj naposljetku i učinio te je o tim aktima odlučeno osporenim rješenjem tuženika, dakle u žalbenom je postupku zaključeno da tužitelj kao prvostupansko tijelo posjeduje tražene informacije iz predmetnog zahtjeva kao i izrađene zapise podataka iz kojih su vidljivi podaci o plaćama koji su predmet zahtjeva, a pravo na pristup informaciji uključuje pravo na pristup onoj dokumentaciji iz koje su razvidne informacije koje korisnik traži. O mogućnosti pristupa tim dokumentima je odlučeno osporenim rješenjem tuženika u skladu s odredbama citiranog Zakona. Predlaže odbiti tužbu kao neosnovanu.

4. U dokaznom postupku ovaj Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke te je izvršio uvid u dokumentaciju koja prileži spisu tuženika.

5. Obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke nisu izričito zahtijevale održavanje rasprave (članak 36. stavak 4. ZUS-a) sud

je bez održavanja rasprave, na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a), ocijenio da je tužbeni zahtjev tužitelja neosnovan.

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

7. Tužbeni zahtjev tužitelja je osnovan.

8. Iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi utvrđenje tuženika da je iz sadržaja informacija koje su predmet postupka razvidno da se iste odnose na raspolaganje javnim sredstvima odnosno da je u pogledu navedenih informacija primjenjiva odredba članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI). Tužnik je odlučujući o žalbi zainteresirane osobe imao u vidu i razmatrao članak 99. Uredbe (EU)2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016., o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ te članak 4. Opće uredbe o zaštiti podataka kao i odredbu članka 14. i 22., 33. i 40 iste, koje i citira u obrazloženju osporenog rješenja. Zaključuje da je i nakon stupanja na snagu iste potrebno provoditi test razmjernosti javnog interesa te prema okolnostima pojedinog slučaja utvrđivati prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavak 2. točke 4. ZPPI-a ili prevladava javni interes za određenom informacijom. Naime, zaključuje da u konkretnom slučaju neće doći do kršenja navedene opće uredbe o zaštiti podataka ukoliko se žalitelju omogući pristup informaciji o imenu i prezimenu predsjednika županijskih komora, njihove stručne spreme, datumi početka rada, radnom statusu i koeficijentu pomoću kojeg se izračunava bruto iznos plaće, obzirom da se radi o podacima za koje bi žalitelj i svaka druga osoba imala pravo saznanja s obzirom da predsjednici županijskih komora primaju plaću odnosno mjesecnu naknadu od tijela javne vlasti te se tako radi o potrošnji javnih sredstava koje bi radi njegovog transparentnog rada trebale biti dostupne s obzirom na odredbu članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Dakle, tužnik zaključuje da se u konkretnom slučaju radi o potrošnji sredstava tijela javne vlasti, što nadalje predstavlja raspolaganje javnim sredstvima za koju informaciju se zakonom podrazumijeva javni interes odnosno pravo svih fizičkih i pravnih osoba znati na koji se način i u koju svrhu koriste navedena sredstva. Nadalje, iz odgovora na tužbu tuženika proizlazi da su se zahtjevom zainteresirane osobe zatražili podaci odnosno pristup informacijama koje se odnose na trošenje tužiteljevih finansijskih sredstava, zaključujući da ista predstavljaju javna sredstva. To stoga što članarine koje plaćaju članice tužitelja predstavljaju javna sredstva u skladu s odredbom članka 5. stavak 1. točka 2. ZPPI-a jer je vidljivo iz njezinog dijela kojim je definirano kako su tijela javne vlasti 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 navodeći kako primjer namete, davanja i sl.

9. Tužnik smatra da se u konkretnom slučaju radi o javnim sredstvima s obzirom da su članice tužitelja obvezne plaćati članarinu na temelju članka 20. stavak 2. Zakona o hrvatskoj gospodarskoj komori (Narodne novine, broj 66/91. i 73/91.) i članka 88. Statuta Hrvatske gospodarske komore (Narodne novine, broj 39/16.) na temelju kojih

je donesena Odluka o financiranju Hrvatske gospodarske komore (Narodne novine, broj 139/20) pa stoga da članarina kao takva predstavlja obvezni namet. Smatra da je zakonska obveza članica da plaćaju članarinu te ne mogu izabrati suprotno, a prihodi od članarina da predstavljaju preko 70% prihoda tužitelja pa iz navedenog da proizlazi da se tužitelj pretežito financira iz javnih sredstava (članarina), što je tužitelju definirano definicijom iz članka 5. stavak 1 točka 2. navedenog Zakona.

10. Međutim, s navedenim stajalištem ovaj Sud se ne slaže. Prema ocjeni ovog Suda tužiteljica s pravom ističe prigovor pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja vezano za prihode od članarina koje tuženik smatra javnim sredstvima, što je nadalje imalo za posljedicu pogrešnu primjenu materijalnog prava. Iz naprijed navedenog neprijeporno proizlazi utvrđenje tuženika koji konstatira da se tužitelj financira najvećim dijelom iz članarina koje iznose preko 70%.

11. Navedeno stajalište tuženika, međutim, ovaj Sud ne može prihvati. To stoga što okolnost da je članstvo kod tužitelja, obvezno te što njegovi članovi plaćaju članarinu koju su obvezni plaćati ne znači samo po sebi da bi tako prikupljena sredstva predstavljala javna sredstva.

12. Ovaj Sud ocjenjuje pogrešnim pozivanje tuženika na definiciju tijela javne vlasti i odredbu članka 5. stavak 1. točka 2. ZPPI-a, prema kojoj su tijela javne vlasti, između ostalog i pravne osobe koje se na temelju posebnih propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili s proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.), jer članarine za koje je tuženik utvrdio da predstavljaju preko 70% ukupnih prihoda tužitelja, prema ocjeni ovog Suda, ne predstavljaju javna sredstva u smislu citirane zakonske odredbe.

13. Nadalje, ovaj Sud ujedno skreće pozornost na odredbe Direktive/2019 koja je u međuvremenu stupila na snagu i koja je implementirana u nacionalno zakonodavstvo (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama-Narodne novine, broj 69/22 i stupila na snagu 17. lipnja 2022.). Naime, ovom Direktivom/2019 dana je drugačija definicija značenja tijela javne vlasti od one propisane člankom 5. točkom 2. ZPPI-a, uz jasno određenje na koje se dokumente ova Direktiva ne primjenjuje.

14. Prema odredbi članka 2.2. citirane Direktive/2019, javnopravna tijela znače tijela koja posjeduje sve od slijedećih značajki: a) uspostavljena su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba od općeg interesa, koje nisu industrijske ili komercijalne naravi; b) imaju pravnu osobnost i c) većim dijelom financiraju se iz državna, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili u pogledu upravljanja podliježu nadzoru tih tijela ili imaju upravni, upravljački ili nadzorni odbor u kojem su više od polovice članova imenovala državna, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela.

15. Nadalje, prema odredbi članka 1. stavak 2. (a) Direktive/2019, ova se Direktiva ne primjenjuje na dokumente čija je isporuka izvan opsega javne zadaće dotičnih tijela javnog sektora kako je to definirano zakonom ili drugim obvezujućim pravilima država članica ili, ako takva pravila ne postoje, kako je to definirano u skladu s uobičajenom administrativnom praksom dotične države članice, pod uvjetom da je opseg javnih zadaća transparentan i podložan preispitivanju.

16. Tijelo javnog sektora u smislu članka 2. točka 1. Direktive/2019, znači državna, regionalna ili lokalna tijela, javnopravna tijela ili udruge koje je osnovalo jedno ili nekoliko takvih tijela ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela.

17. Sukladno svemu naprijed navedenom, a imajući u vidu i uvažavajući mjerodavne odredbe Direktive/2019, kao i odredbe Zakona o hrvatskoj gospodarskoj komori u konkretnom slučaju treba neprijepono utvrditi je li tužiteljica javnopravno tijelo u smislu članka 2. Direktive/2019 pri čemu treba imati u vidu da članarina (članica tužitelja Komore) ne predstavlja javna sredstva u smislu članka 5. točka 2. ZPPI-a.

18. Obzirom na sve izloženo, trebalo je usvojiti tužbeni zahtjev tužitelja, poništiti osporeno rješenje tuženika, s time da je tuženik u nastavku postupka u obvezi nesporno utvrditi je li tužiteljica javnopravno tijelo u smislu članka 2. Direktive/2019 te, ukoliko utvrди da tužiteljica to jest, ocijeniti da li traženi podaci/dokumenti predstavljaju dokumente nastale unutar opsega javne zadaće tog javnopravnog tijela, a potom ovisno o utvrđenom, odlučiti o zakonitosti prvostupanjskog rješenja u dijelu koji se žalbom osporava.

19. Trebalo je stoga na temelju odredbe članka 58. stavak 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu, 15. rujna 2022.

Predsjednica vijeća  
Mirjana Čačić