



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

Poslovni broj: UsII-13/23-6

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 sutkinja Lidije Rostaš, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Sanje Štefan, članica vijeća uz višeg sudskog savjetnika - specijalistu Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja HP – Hrvatska pošta d. d., Z., kojeg zastupa M. Đ., dipl. iur., protiv tuženog Povjerenika za informiranje, Z., uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Odvjetničkog društva P. i p. j. t. d., Z., kojeg zastupa opunomoćenica D. M. P., i Hrvatskih cesta d. o. o., Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 13. travnja 2023.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev koji glasi:

„Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/22-01/1240, URBROJ: 401-01/10-22-6 od 28. prosinca 2022.“

Obrazloženje

1. Pobijanim rješenjem tuženika (t. 1. izreke) poništeno je rješenje tužitelja broj: HP-08/1-022824/22 od 26. rujna 2022. Točkom 2. izreke pobijanog rješenja djelomično je odobreno Odvjetničkom društvu P. i p. j. t. d. pravo na pristup preslikama punomoći trgovačkog društva Hrvatske ceste d. o. o. iz kojih će biti vidljiva imena i prezimena osoba ovlaštenih za preuzimanje pošiljki (pretinac 239) u razdoblju od 1. travnja 2022. do 16. rujna 2022. na način da se na istim prekrije podatak o broju osobne iskaznice, osobnom identifikacijskom broju te vlastoručnom potpisu fizičkih osoba (opunomoćitelja i opunomoćenika) te se u tim dijelovima zahtjev za pristup informacijama odbija. Točkom 3. izreke rješenja nalaže se tužitelju postupiti po točki 2. izreke tog rješenja u roku od osam dana od dana pravomoćnosti rješenja.

2. Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu kojom osporava zakonitost te zahtijeva poništavanje rješenja tuženika (čl. 22. st. 2. t. 1. Zakona o upravnim sporovima - „Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS).

3. Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da se ponovljeni zahtjev Odvjetničkog društva P. i p. j. t. d. koji je predmet pobijanog rješenja nije mogao smatrati novim zahtjevom kojim se inicira novi upravni postupak i da je isti trebalo odbaciti pozivom na članak 41. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09., dalje: ZUP).

Navodi da podaci iz punomoći od 29. rujna 2020. te podaci iz punomoći od 10. svibnja 2022. i punomoći od 4. siječnja 2016. sadrže podatke o radnicima Hrvatskih cesta d. o. o. koji su kod tužitelja ovlaštteni podizati pošiljke u razdoblju od 1. travnja 2022. do podnošenja zahtjeva što znači da je tuženik tužitelju pobijanim rješenjem od 28. prosinca 2022. ponovo naložio otkrivanje istih podataka pa da je zahtjev trebalo odbaciti ili ovaj predmet spojiti s predmetom ovog suda poslovni broj: UsII-5/23 radi donošenja jedinstvene odluke.

4. Tužitelj se nadalje poziva na presudu ovog suda poslovni broj: UsII-41/22-6 od 1. travnja 2022. gdje je usvojen tužbeni zahtjev i prihvaćeno stajalište tužitelja da su Zakonom o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13., 85/15. i 69/22.) trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske, suprotno Direktivi (EU) 2019/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (preinaka), (dalje: Direktiva (EU) 2019/1024) navedena kao tijela javne vlasti – obveznici tog zakona, obzirom da taj akt propisuje drukčiju definiciju značenja tijela javne vlasti i pravnih osoba s javnom ovlašću.

5. Tužitelj tvrdi da ugovori na temelju kojih je zaprimio punomoći predstavljaju poslovnu tajnu i da su zaštićeni kao poslovna tajna, da su komercijalne naravi te da ne postoji razuman interes javnosti za doznavanje sadržaja dokumentacije – predmetnih punomoći koje je tužitelju ugovorna strana - Hrvatske ceste d. o. o. povjerila za potrebe izvršavanja ugovora. Interpretira obrazloženje pobijanog rješenja te citira članak 15. stavak 2. točku 2. Zakona o pravu na pristup informacijama pa ističe da svaki od ugovora u izvršenju kojih su Hrvatske ceste d. o. o. dostavile predmetne punomoći sadrži klauzulu o povjerljivosti podataka i tajnosti osobnih podataka, a što je tuženik zanemario kao i da je propustio uzeti u obzir da je tužitelj trgovačko društvo. Navodi koje se pretpostavke moraju ispuniti da bi se podatak smatrao poslovnom tajnom i tvrdi da je poduzeo razumne korake kako bi sačuvao tajnost tih podataka.

6. Zatim tužitelj ukazuje na neustavnost odredbe članka 5. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama i navodi da u pravnom poretku Republike Hrvatske nema ni jedna zakonska odredba koja tužitelju daje bilo kakve ovlaštćenosti, da poštanska usluga nije javna služba, da tužitelj ni u kojem dijelu svog poslovanja ne izvršava bilo kakav oblik državne vlasti kao i da nije korisnik Državnog proračuna već svoje prihode stječe prodajom usluga i natjecanjem pa da uopće ne treba biti obveznik Zakona o pravu na pristup informacijama. Nadalje ukazuje na pogrešnu implementaciju Direktive (EU) 2019/1024 u hrvatsko zakonodavstvo te tvrdi tužitelj ne bi bio tijelo javne vlasti već javno poduzeće da je navedena direktiva pravilno implementirana u Zakonu o pravu na pristup informacijama i da je taj zakon je u tom dijelu u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Tvrdi da ne mora otkrivati sve podatke, već eventualno one koji su unutar opsega pružanja usluga od općeg interesa (ovdje univerzalna poštanska usluga) i koji se ne odnose na djelatnosti izravno izložene tržišnom natjecanju i to u kontekstu ponovne uporabe informacije. Potom ukazuje na komparativne primjere Njemačke i Francuske te predlaže poništiti osporavano rješenje tuženika.

7. Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje u cijelosti kod razloga navedenih u obrazloženju osporavanog rješenja te navodi da ZUP ne poznaje institut litispencijske, ni institut pravomoćno presuđene stvari koji bi predstavljao prepreku za podnošenje istog zahtjeva, posebno ne u situaciji u kojoj je tužitelj kao prvostupanjsko tijelo donio dva negativna rješenja. Navodi da nema zapreke da tuženik donese dva rješenja kojima poništava rješenja tužitelja kojima su odbijeni (sadržajno slični, ali identični zahtjevi korisnika) budući da je sam tužitelj donio dva

odbijajuća rješenja u odnosu na dva zahtjeva korisnika. Osim toga, tuženik smatra da nema mjesta primjeni članka 41. stavka 2. ZUP-a jer se ta odredba odnosi na situacije kada ne postoje pretpostavke za vođenje postupka, a što ovdje nije slučaj.

8. Tuženik citira članak 5. stavak 1. točku 1. („Narodne novine“ 25/13., 85/15., dalje: ZPPI), kao i točku 2. istog članka Zakona kojom je definiran pojam „tijela javne vlasti“ i koja je ostala nepromijenjena stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 69/22., dalje: ZIDZPPI) kojom je preuzeta Direktiva (EU) 2019/1024. Navodi da je člankom 14. ZIDZPPI-a izmijenjen članak 29. ZPPI-a tako što je novom odredbom propisano koji subjekti nisu dužni postupati po zahtjevima za ponovnu uporabu informacija, a u koji krug subjekata ulazi i tužitelj.

9. Tuženik tvrdi da se u predmetnom slučaju ne radi o ponovnoj uporabi informacija već o ostvarivanju prava na pristup informacijama, gdje ni jedan od obveznika iz članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a nije izuzet od postupanja po pojedinačnim zahtjevima za pristup informacijama. Stoga tvrdi da traženje podataka o punomoćima osoba koje su ovlaštene preuzimati pošiljku ne predstavlja zahtjev za ponovnu uporabu informacija.

10. Nadalje vezano za navode tužitelja da ne predstavlja tijelo javne vlasti, tuženik navodi da je tužitelj pravna osoba u 100% vlasništvu Republike Hrvatske, da obavlja javnu ovlast kao jedini davatelj univerzalne poštanske usluge koja je od interesa za Republiku Hrvatsku pa da je, stoga, tijelo javne vlasti prema zakonskoj definiciji i da raspolaže javnim sredstvima. Tvrdi da je tužitelj ujedno i pravna osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku zbog čega je dužan nadležnom ministarstvu dostavljati planove i izvještaje o poslovanju u cilju transparentnog i javnog upravljanja državnom imovinom u skladu sa Zakonom o upravljanju državnom imovinom.

11. Tuženik upućuje na presude ovog suda poslovni broj: UsII-168/22 od 28. rujna 2022. i UsII- 169/22 od 21. rujna 2022. u kojima je jasno izraženo stajalište da se Direktiva (EU) 2019/1024 primjenjuje samo na ponovnu uporabu informacija, čime je odstupio od ranijeg stajališta izraženog u presudi poslovni broj: UsII-41/22 od 1. travnja 2022. Ističe da su odredbe članka 5. stavka 1. točaka 5. i 6. ZPPI-a kojim su definirani pojmovi „prava na pristup informacijama“ i „ponovne uporabe“ ostale nepromijenjene stupanjem na snagu ZIDZPPI-a kojim je preuzeta Direktiva (EU) 2019/1024 koja postavlja pravni okvir za ponovnu uporabu informacija javnog sektora, a cilj joj je povećati socioekonomski potencijal informacija javnog sektora.

12. Tuženik se poziva na članak 1. stavke 1. i 2. Direktive (EU) 2019/1024 te napominje da je ista preuzeta u hrvatsko zakonodavstvo ZIDZPPI-om koji je stupio na snagu 25. lipnja 2022. Tuženik navodi da činjenica da je u članku 1. stavku 2. Direktive (EU) 2019/1024 propisano na koje dokumente se ne odnosi, ne znači da se ne primjenjuju propisi država članica o ostvarivanju prava na pristup informacijama s obzirom da navedena direktiva uopće ne regulira pravo na pristup informacijama, već otvorene podatke i ponovnu uporabu informacija te se njome utvrđuje skup minimalnih pravila kojima se uređuju ponovna uporaba i praktični dogovori za olakšavanje ponovne uporabe, a kako bi se promicala uporaba otvorenih podataka i potakle inovacije proizvoda i usluga. Naglašava da Direktiva (EU) 2019/1024 ne uređuje „uporabu i ponovnu uporabu dokumenata“ već da se odnosi na otvorene podatke i ponovnu uporabu informacija javnog sektora. Nejasno mu je zašto tužitelj smatra da u predmetnom slučaju treba primijeniti odredbe Direktive (EU) 2019/1024 nakon što je

predmetni zahtjev tužitelj rješavao primjenom članka 15., a ne primjenom članka 30. ZPPI-a koja se odnosi na odbijanje zahtjeva za ponovnu uporabu.

13. Tuženik ističe da se odredbe Direktive (EU) 2019/1024 odnose na otvorene podatke i ponovnu uporabu informacija, dok se ovaj postupak odnosi na zahtjev za pristup informacijama Odvjetničkog društva P. i p. j. t. d. iz Z. kojim su tražene informacije koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima. Dodaje da ako bi ugovor i sadržavao klauzulu povjerljivost, da prema praksi ovog suda klauzula povjerljivosti nema značaj poslovne tajne. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev i potvrditi pobijano rješenje.

14. Iako su uredno pozvane, zainteresirane osobe nisu dostavile odgovore na tužbu.

15. U dokaznom postupku sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja pobijane odluke te je izvršio uvid u dokumentaciju koja prileži spisu tuženika.

16. Kako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke nisu izričito zahtijevale održavanje rasprave ovaj sud je bez održavanja rasprave, na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, ocijenio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

17. U postupku je utvrđeno da je podnositelj Odvjetničko društvo P. i p. j. t. d. iz Z. 16. rujna 2022. podnio tužitelju zahtjev za pristup informacijama kojim je zahtijevao podatke koje su od poimence navedenih pet osoba, radnika Hrvatskih cesta d. o. o. bile opunomoćene za preuzimanje pošiljki iz poštanskog pretinca 239, pošte u B. u. u razdoblju od 1. travnja 2022. do dana podnošenja zahtjeva, kao i preslike punomoći za svaku opunomoćenu osobu, a ako je netko od navedenih osoba bio opunomoćen u tom razdoblju pa mu je punomoć u međuvremenu prestala da se navede ime i prezime te osobe te podatak od kada do kada je važila njena punomoć. Zahtijevana je i informacija je li netko izvan kruga tih osoba bio opunomoćen u navedenom razdoblju i, ako je, da se navede koliko je takvih osoba i u kojem vremenskom razdoblju su bile opunomoćene.

18. Tužitelj je rješenjem od 26. rujna 2022. zahtjev podnositelja odbio primjenom odredbe članka 15. stavka 2. točaka 2. i 4. ZPPI-a uz obrazloženje da se radi o podacima koji su zaštićeni zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, kao i da se traženi podatak smatra poslovnom tajnom pa da je testom razmjernosti i javnog interesa utvrđeno da u predmetnom segmentu interes javnosti ne prevladava nad interesom zaštite osobnih podataka i interesom zaštite poslovanja tužitelja. Tvrdeći da se traženi podatak smatra i poslovnom tajnom, tužitelj se poziva i na odredbe članka 3. stavka 2. Pravilnika o poslovnoj tajni HP – Hrvatske pošte d. d. Z. od 8. lipnja 2017.

19. Podnositelj zahtjeva, ovdje zainteresirana osoba, je izjavio žalbu tuženiku, koji je predmetnim rješenjem poništio navedeno rješenje tužitelja i djelomično odobrio pristup traženim informacijama. Protiv rješenja tuženika tužitelj je pokrenuo upravni spor, osporavajući zakonitost istog.

20. U prvom redu valja navesti da su pogrešne tvrdnje tužitelja da je predmetni zahtjev Odvjetničkog društva P. i p. j. t. d. iz Z. trebalo odbaciti primjenom članka 41. stavka 2. ZUP-a. Naime, navedena odredba ZUP-a se primjenjuje kada javnopravno tijelo utvrdi da ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje upravnog postupka, što ovdje nije slučaj, kako je pravilno ocijenio i tuženik. Nadalje, tužitelj također pogrešno tvrdi da se radi o ponovljenom zahtjevu jer je podnositelj podnio dva zahtjeva

time da je tužitelj donio dva zasebna rješenja, a predmetni zahtjev je odbijen primjenom odredbe članka 15. ZPPI-a, a ne primjenom članka 30. istog zakona, što ukazuje na to da ni tužitelj zahtjev podnositelja nije smatrao zahtjevom za ponovnu uporabu informacija u smislu odredbe članka 30. ZPPI-a. Kako se radilo o dva (slična) zahtjeva podnositelja, o kojima je tužitelj donio dva rješenja, to nije bilo osnove za prihvaćanje prijedloga tužitelja za spajanje ovog predmeta s predmetom ovog suda poslovni broj: UsII-5/23 radi donošenja jedinstvene odluke.

21. U odnosu na tvrdnje tužitelja da traženi podatci predstavljaju poslovnu tajnu valja navesti da ZPPI propisuje da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu (čl. 15. st. 2. t. 2.) kao i ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka (čl. 15. st. 2. t. 4.). Kada se radi o informacijama za koje su propisana ograničenja iz članka 15. ZPPI-a, tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa (čl. 16.) odnosno procijeniti razmjernost između razloga za omogućavanje pristupa informacijama i razloga za ograničenje te omogućavanje pristupa informacijama ako prevladava javni interes.

22. Po ocjeni ovog suda, tuženik je pravilno ocijenio da traženi podatci o imenu i prezimenu osoba ovlaštenih za preuzimanje pošiljki iz poštanskog pretinca za Hrvatske ceste d. o. o. ne predstavljaju osobne podatke u odnosu na koje bi prevladavala potreba zaštite iz ograničenja propisanog člankom 15. stavkom 2. točkom 4. ZPPI-a, a isto tako je pravilno ocijenjeno da nije primjenjivo ni ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a. Pravilno je ocijenjeno da u predmetnom slučaju nije utvrđeno da da bi se tražene informacije mogle svesti pod pojam poslovne tajne.

23. Odredbom članka 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka ("Narodne novine", 108/96. – dalje: ZZTP) 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 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 (stavak 1.). Općim se 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 je priopćavanje nije razložno protivno interesima te pravne osobe (stavak 2.).

24. Člankom 26. ZZTP-a propisano je da se općim aktom pravne osobe pobliže određuju način uporabe i čuvanja podataka koji se smatraju poslovnom tajnom te mjere, postupci i druge okolnosti od interesa za čuvanje poslovne tajne.

25. Poslovna tajna uređena je i Zakonom o zaštiti ne objavljenih informacija s tržišnom vrijednosti ("Narodne novine", 30/18.) kojim se u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva (EU) 2016/943 Europskog parlamenta i vijeća od 8. lipnja 2016. godine o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustava, te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja, te Direktiva 2004/48/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 29. travnja 2004. o provedbi prava intelektualnog vlasništva.

26. Tužitelj se u obrazloženju svog rješenja o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama pozvao na Pravilnik o poslovnoj tajni, zanemarujući pri tome da je ZPPI organski zakon kojim se razrađuje ustavom zajamčeno temeljno ljudsko pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti, čije odredbe derogiraju odredbe

tužiteljevog Pravilnika o poslovnoj tajni, a koje stajalište je ovaj sud izrazio i u presudi poslovni broj: UsII-169/22 od 21. rujna 2022.

27. Što se tiče pozivanja tužitelja na klauzulu povjerljivosti sadržanu u Ugovorima u izvršenju kojih su Hrvatske ceste d. o. o. dostavile predmetne punomoći, tuženik se pravilno pozvao na praksu ovog suda izraženu u presudi poslovni broj: UsII-232/20 od 17. rujna 2020. u kojoj je zauzeto stajalište da ugovor ne može biti samostalna osnova za proglašenje poslovne tajne.

28. U vezi navoda tužitelja da ne predstavlja tijelo javne vlasti valja navesti da je tužitelj pravna osoba u 100% vlasništvu Republike Hrvatske, da je jedini davatelj univerzalne poštanske usluge koja je prema Zakonu o poštanskim uslugama („Narodne novine“ 144/12., 153/13., 78/15., 110/19.) od interesa za Republiku Hrvatsku. Stoga je tuženik, suprotno tvrdnjama tužitelja, pravilno utvrdio da je tužitelj tijelo javne vlasti koje obavlja javnu ovlast i raspolaže javnim sredstvima, što je jasno i razložno obrazložio u osporavanom rješenju.

29. Što se tiče pozivanja tužitelja na odredbu članka 1. stavka 2. Direktive (EU) 2019/1024, pravilno je ocijenio tuženik da se navedena Direktiva ne može primijeniti u predmetnom slučaju. Naime, Direktiva (EU) 2019/1024 tj. Direktiva o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora ne odnosi se na pravo na pristup informacijama, nego na ponovnu uporabu informacija javnog sektora, o čemu se, kako je već navedeno, ovdje ne radi.

30. S obzirom na sve navedeno, tužitelj je i po ocjeni ovog suda povrijedio zakon na štetu podnositelja zahtjeva, stoga je tuženik pravilno poništio rješenje tuženika i djelomično odobrio podnositelju zahtjeva pravo na pristup traženim informacijama.

31. U odnosu na tražene podatke o imenima i prezimenima osoba koje su bile ovlaštene od trgovačkog društva Hrvatske ceste d. o. o. za preuzimanje pošiljaka, tuženik pravilno smatra da se ne radi o podacima u odnosu na koje prevladava potreba zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 4. ZPPI-a, jer se radi o osobama koje na temelju punomoći obavljaju određene poslove za Hrvatske ceste d. o. o. Stoga je pravilno ocijenio da omogućavanjem pristupa tom podatku (samo ime i prezime) navedene osobe neće biti pretjerano izložene javnosti jer se ne daju nikakvi podatci iz privatnog života, već podatak o poslovima koje obavljaju za trgovačko društvo Hrvatske ceste d. o. o. koje predstavljaju tijelo javne vlasti u smislu članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a. Što se tiče podataka o broju osobne iskaznice, osobnom identifikacijskom broju te vlastoručnim potpisima fizičkih osoba tuženik je pravilno ocijenio da u odnosu na navedene podatke ne prevladava javni interes, već potreba zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 4. ZPPI-a.

32. Slijedom svega navedenog, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 13. travnja 2023.

Predsjednica vijeća
Lidija Rostaš, v.r.