



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

Poslovni broj: UsII-182/2023-5

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 Glorjana Čičak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja A. Z. – M. d.o.o., sa sjedištem u Z., zastupan po odvjetniku dr.sc. B. Š. i ostalim odvjetnicima iz Odvjetničkog društva Š., D. i S. d.o.o. sa sjedištem u Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 11. siječnja 2024.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika klasa: UP/II-008-07/23-01/580, ur.broj: 401-01/10-23-3 od 21. rujna 2023. godine.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadnom troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika pod točkom 1. izreke poništeno je rješenje tužitelja broja: AZM/HŠ 282/2023 od 20. srpnja 2023. u dijelu u kojem je odbijen zahtjev zainteresirane osobe H. Š. iz Z., koji se odnosi na uvodni dio zapisnika sa sjednica Nadzornog odbora, datuma održavanja sjednice, imena i prezimena osoba koje prisustvuju sjednici, koje sudjeluju na sjednici, dnevne redove sjednice, te odluke koje je nadzorni odbor donosio izvan sjednica. Pod točkom 2. izreke odobrava se zainteresiranoj osobi – H. Š. pravo na pristup preslikama zapisnika sa sjednica Nadzornog odbora (poslovni broj: OU-436/22; OU-176/22; OU-266/22; OU – 371/22 i OU-59/23) na način da se istom dostavi uvodni dio zapisnika, datum održavanja sjednica, imena i prezimena osoba koje sudjeluju sjednici, te dnevni redovi sjednici. Odbačen je zahtjev H. Š. u kojem traži odluke koje je nadzorni odbor donosi izvan sjednica (točka 3. izreke). Odbijena je žalba H. Š. u preostalom djelu kao neosnovana (točka 4. izreke) naloženo je tužitelju postupiti sukladno točki 2. izreke osporenog rješenja u roku od 8 (osam) dana od dana pravomoćnosti osporenog istog rješenja.

2. Tužitelj je protiv citiranog rješenja tuženika podnio tužbu ističući da je tuženik u svrhu pravilne primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, konkretno primjene članka 10. stavak 1. točka 12. i članka 12. tijelima javne vlasti izdao Smjernice o obavezi javnosti rada u kontekstu istog Zakona te je na službenoj internetskoj stranici u rubrici pravni okvir objavio "Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup

informacijama: Javnost rada tijela javne vlasti" pojašnjavajući da: "... trgovačka društva koja imaju tijela upravljanja (upravu odnosno upravni odbor ili drugo tijelo upravljanja u skladu Zakona o trgovačkim društvima) trebaju objavljivati dnevne redove sjednica tih tijela upravljanja, obavijesti o vremenu održavanja sjednica, obavijesti o mogućnosti neposrednog uvida, sjednicama i broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid, zaključke sa sjednice i službene dokumente usvojene na sjednicama ...". Tužitelj ističe da Nadzorni odbor tužitelj nema upravljačke nadležnosti te da nije tijelo upravljanja pa stoga da nije niti obavezan objavljivati dnevne redove sjednica Nadzornog odbora, odnosno datume njihova održavanja. Suprotno navodima tuženika smatra da su informacije zatražena od strane H. Š. o tome kada su održavane sjednice Nadzornog odbora i zapisnici sa sjednice Nadzornog odbora u cijelosti poslovna tajna, odnosno informacije iz članka 15. stavak 2. točka 2. Zakona. Poziva se i na članak 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka ("Narodne novine", broj: 108/96.) citirajući isti. Osim toga informacije koje su predmet zahtjeva za pristup informacijama odredbom člankom 5.b tužiteljevog Pravilnika o poslovnoj tajni od 8. siječnja 2018. su utvrđene poslovnom tajnom. Tom odredbom je propisano da se poslovnom tajnom tužitelja, između ostalih, smatraju i podatci koji su utvrđeni povjerljivima na temelju Ugovora o koncesiji od 11. srpnja 2003. sklopljenog između tužitelja kao koncesionara i Republike Hrvatske kao davatelja koncesije. U skladu s odredbom članka 63. tog Ugovora, sve informacije koje se tiču tužiteljevog poslovanja, tužiteljevih klijenata, imovine i poslova (uključujući i sve tehničke, ekonomske, financijske ili marketinške informacije) predstavljaju povjerljive podatke. Zatražene informacije od strane H. Š. nedvojbeno predstavljaju podatke o tužiteljevom poslovanju, imovini i poslovima tužitelja. Vođenje poslova društva, predmet sjednica Nadzornog odbora čini brojna pitanja koja se, između ostalog, odnose i na funkcioniraju društva, aktualne projekte na tržištu, na pitanja financiranja, pravna pitanja, financijske pokazatelje društva, realizaciju definiranih planova, kao i na brojna porezna pitanja, što je sve u nadležnosti odbora i predmet je njegovih sjednica. Interes za čuvanjem tih podataka preteže u odnosu na interes za njihovom objavom, tim prije ako se uzme u obzir da je tužitelj djelomično privatizirano društvo po modelu javno – privatnog partnerstva u kojem većinski udio (51%) ima strana prava osoba – P. C. H. G., a Republika Hrvatska 49%. Smatra da ne postoji nikakav javni interes da se ovi najosjetljiviji podatci tužitelja izlože i podastru javnosti, pa čak niti davanjem na uvid djelomičnih podataka: podataka o uvodnim dijelovima zapisnika, imenima i prezimenima osoba sudjeluju u sjednicama i dnevnim redovima sjednica. To stoga što bi već samim iznošenjem informacija o sadržaju dnevnog reda javnog bila upoznata s pitanjima od iznimnog značaja za funkcioniranje društva. Suprotno navodima tuženika i djelomična objava informacija na način određen osporenim rješenjem nesumnjivo bi se odrazila na tužiteljeve gospodarske interese, obzirom da je tužitelj trgovačko društvo koje djeluje na tržištu te ostvaruje prihode, a otkrivanje informacija o uvodnim dijelovima zapisnika, i to da prema odredbi članka 63. Ugovora o koncesiji predstavljaju povjerljive podatke, pa bi isto za tužitelja predstavljalo potencijalnu odgovornost za naknadu štete nastalu kršenjem ugovorne obveze o povjerljivosti. Smatra da ne postoji javni interes niti za djelomičnu objavu zapisnika na način kako je to određeno osporenim rješenjem. Zatražene informacije po tužitelju predstavljaju i poslovnu tajnu u skladu sa Zakonom o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti ("Narodne novine", broj: 30/18.), informacije koje su predmet zahtjeva za pristup informacijama nisu općenito poznato i nisu lako dostupne, one imaju tržišnu (komercijalnu vrijednost) jer bi se njihovim nezakonitim otkrivanjem oštetili poslovni i financijskih interesi tužitelja. Izradom Pravilnika o poslovnoj tajni tužitelj je poduzeo

razumne korake kako bi sačuvao njihovu tajnost (članak 3. stavak 1. točka 5. Zakona o zaštiti neobjavljenih informacija o tržišnoj vrijednosti). Smatra da u konkretnom slučaju nisu primjenjive odluke suda na koje se poziva tuženik između ostalog Us-286/17 i Us-287/17, naprotiv tuženik iz istih izvodi pogrešan zaključak kako odredba članka 12. Zakona predstavlja kogentnu zakonsku odredbu. Pozive se ponovno na tuženikove smjernice koje da je potvrdio Visoki upravni sud u svojoj presudi poslovnog broja: UsII-286/17 kada između ostalog zaključuje da: "...s obzirom da tužitelj raspolože javnim sredstvima – primjenjuje se odredba članka 16. stavak 3. Zakona na temelju koje se mora objaviti informacija, odnosno dnevni red kojem bi inače pristup bio ograničen (članaka 12. stavak 2. Zakona u vezi s odredbom članka 15. stavak 2. točka 2. Zakona)". Predlaže usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti osporeno rješenje uz naknadu troškova upravnog spora sastava tužbe uz pripadajući PDV.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da u cijelosti ostaje kod osporenog rješenja od 21. rujna 2023., a u odnosu na pozivanje tužitelja na Smjernice tuženika kao jedan od razloga navodne nezakonitosti osporenog rješenja navodi da Smjernice ne predstavljaju izvor prava, već općenito uputu tijelima javne vlasti koja se odnosi na proaktivnu objavu informacija, a ne na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama. Smjernice su donesene u prosincu 2017. godine, a presude Visokog upravnog suda RH poslovnog broja Us-286/17 i Us-287/17 su donesene u rujnu 2018. godine. Tužitelj ne citira prethodni stavak u navedenoj točki G Smjernica koja jasno kaže da trgovačka društva trebaju na svojim stranicama i moraju objaviti informacije iz članka 10. odnosno 12. Zakona o pravu na pristup informacijama. Stoga tuženik nije postupio suprotno Smjernicama već je postupio sukladno ustaljenoj praksi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koju tužitelj pogrešno interpretira. Obveza objave dnevnih redova službenih tijela predstavlja kogentno zakonsku odredbu, pri čemu navedeni ni na koji način nije povezan s odredbom članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Tuženik nije omogućio pristup cjelokupnim zapisnicima, već samo u uvodom djelu zapisnika, datumu održavanja sjednice, imena i prezimena osoba koja prisustvuju sjednici, dnevne redove sjednice. Dakle, tuženik je odbio žalbi u preostalom dijelu (koje se tiče samog sadržaja zapisnika, odnosno rasprave o pojedinačnim dijelovima) pa se radi izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja upućuje na stranice 4., 5. i 6. obrazloženja osporenog rješenja. Nije jasno kako bi ime i prezime određene osobe moglo predstavljati poslovnu tajnu, a niti navedeni podatci predstavljaju podatke u odnosu na koje bi prevladala potreba zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavak 2. točka 4. Zakona. Samom dostavom podataka o tome što je bilo na dnevnom redu bez iznošenja konkretnih podataka o poslovanju društva ne mogu se ugroziti gospodarski interesi prvostupanjskog tijela, koji sličan stav oko poslovne tajne tužitelja je već bio predmet rasprave pred istim sudom (odluka UsII-441/20 od 10. ožujka 2021. godine gdje je zaključeno da prve stanice projekta ne mogu predstavljaju poslovnu tajnu). Osim toga, ustaljena je upravnosudska praksa da tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti, a postoji veliki interes javnosti za uvid u njegov rad (presude UsII-234/20, UsII-246/20, UsII-50/19). U ovom konkretnom slučaju javni interes za rad tužitelja očituje se u davanju podataka o dnevnim redovima (koji daju samo navod o temama o kojima se raspravlja dok se gospodarski interesi tužitelja štite prekrivanjem same rasprave sa sjednice Nadzornog odbora, na kojoj se iznose konkretni podatci, a otkrivanje toga bi moglo utjecati na gospodarske interese tužitelja.) Tužitelj se paušalno poziva na odredbe Zakona o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti, pri čemu ne pojašnjava kakvu tržišnu vrijednost ima podatak o datumu održavanja sjednice Nadzornog obora i ostali odobreni podatci. Prema upravnosudskoj praksi zapisnik sa

sjednice Nadzornog odbora predstavlja informaciju od javnog značaja (presuda Visokog upravnog suda RH poslovnog broja UsII-72/20), predlaže odbiti tužbu.

4. U skladu s odredbom članka 6. ZUS-a odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju po opunomoćeniku i zainteresiranoj osobi.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Iz spisa predmeta dostavljenog ovom Sudu proizlazi da je postupak koji je prethodio ovom sporu vođen po zahtjevu zainteresirane osobe za pristup informacijama kojim zahtjevom su zatraženi podaci o tome: kada su održane sjednice Nadzornog odbora prvostupanjskog tijela (tužitelja – A. Z.-M.); zapisnike sa sjednice Nadzornog odbora te odluka koje je donio Nadzorni odbor izvan održavanja svojih sjednica, koji zahtjev je tužitelj kao prvostupanjsko upravno tijelo odbio. Osporenim rješenjem tuženik je poništio rješenje tužitelja u dijelu u kojem je odbijen zahtjev zainteresirane osobe koji se odnosi na uvodni dio zapisnika sa sjednica Nadzornog odbora, datum održavanja sjednice, imena i prezimena osoba koje sudjeluju na sjednici, dnevne redove sjednica te odluke koje je Nadzorni odbor donosio izvan sjednica (točka 1.) Nadalje, pod točkom 2: tuženik je odobrio zainteresiranoj osobi pravo na pristup preslikama zapisnika sa sjednica Nadzornog odbora koji su navedeni poblje u navedenoj točki izreke rješenja na način da se zainteresiranoj osobi dostavi uvodni dio zapisnika, datum održavanja sjednice, imena i prezimena osoba koje sudjeluju na sjednici, te dnevni redovi sjednica (točka 2.), dok je odbačen zahtjev zainteresirane osobe u dijelu u kojem traži odluke koje je Nadzorni odbor donio izvan sjednica.

7. Ovaj Sud nalazi pravilnim obrazloženje tuženika da su, sukladno odredbi članka 12. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13., 85/15. i 69/22.) tijela javne vlasti obvezna objavljivati dnevne redove zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihovog održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad obzirom da se radi o obvezama tijela javne vlasti koje su određene kogentnim pravnim normama. Nadalje, prema ocjeni ovog Suda imena i prezimena osoba koje sudjeluju na sjednici Nadzornog odbora ne predstavljaju zaštićene osobne podatke, kao niti odobren uvid u dio zapisnika, datum održavanja sjednica te dnevni redovi sjednica.

8. To sve imajući u vidu pravni položaj tužitelja, predmet njegova poslovanja te činjenicu financiranja (dijelom) iz državnog proračuna. Ovaj Sud u cijelosti prihvaća shvaćanje tuženika da samom dostavom podataka o tome što je bilo na dnevnom redu, a bez iznošenja konkretnih podataka o poslovanju društva se na bilo koji način ne mogu ugroziti gospodarski interesi tužitelja, pri čemu se sud pravilno pozvao i na sudsku praksu ovog Suda (npr. odluka UsII-441/20). Upravo je neodobravanjem uvida u samu raspravu sa sjednice Nadzornog odbora zaštićen interes tužitelja, poradi činjenice da se u raspravi moguće iznose konkretni podaci koji bi mogli utjecati na gospodarske interese tužitelja. Nadalje, ovaj Sud nalazi da, a niti to tužitelj pojašnjava, odobreni podaci ne predstavljaju tržišnu vrijednost.

9. Dakle, proizlazi da je tuženik osporenim rješenjem odobrio samo djelomično pristup zatraženim podacima, da nije omogućio pristup cjelokupnim zapisnicima, već samo uvodnom dijelu, s datumom održavanja sjednica, imenima i prezimenima osoba koje sudjeluju na sjednicama te dnevnim redovima sjednica. Stoga prema ocjeni ovog Suda, a imajući u vidu zahtjev zainteresirane osobe kao i odobreno na uvid, nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje se poziva tužitelj.

10. Glede pozivanja tužitelja na Smjernice tuženika prema kojima bi tuženik bio u obvezi postupiti prilikom rješavanja žalbi treba reći da Smjernice tuženika ne

predstavljaju obvezujuće norme u skladu s kojim bi ovaj Sud odlučivao o tužbama, već to predstavlja u konkretnom slučaju Zakon o pravu na pristup informacijama.

11. Nadalje, odredbom članka 19. stavak 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka ("Narodne novine", broj: 108/96.) na koju se poziva tužitelj u tužbi, 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 i konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese. Stavkom 2. istog 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.

12. Imajući u vidu citiranu odredbu članka 19. stavak 1. navedenog Zakona prema ocjeni ovog Suda, tuženik je osnovano zaključio da se odobreni podaci zainteresiranoj osobi ne mogu svrstati pod informacije koje bi predstavljale povredu poslovne tajne tužitelja, o čemu je u cijelosti suglasan i ovaj Sud. Pritom treba reći da je tuženik donoseći osporeno rješenje imao u vidu i odredbu članka 5. Pravilnika o poslovnoj tajni prvostupanjskog tijela od 8. siječnja 2018., na kog se poziva tužitelj, koja odredba je razmatrana u smislu članka 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, pravilno zaključujući da je stoga i odobren ograničen pristup zatraženoj informaciji na način kako je to i određeno točkom 2. osporenog rješenja, smatrajući da bi ostale informacije, a koje nisu odobrene, činile moguće neovlašteno otkrivanje, moguću ugrozu gospodarskih interesa tužitelja, pri čemu objašnjava da se u zapisnicima iznose komentari vezano za tekuće poslovanje tužitelja, o čemu se sigurno ne radi o širem interesu javnosti, a s čime je suglasan u cijelosti i ovaj Sud.

13. Stoga prihvaćajući u cijelosti obrazloženje tuženika dano u osporenom rješenju, kao i u odgovoru na tužbu, ovaj Sud nalazi da osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon za štetu tužitelja, pa nisu osnovani tužbeni navodi, radi čega je tužbeni zahtjev tužitelja trebalo odbiti.

14. Trebalo je stoga na temelju odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci pod točkom I. a u odnosu na zatraženi trošak upravnog spora, kao pod točkom II. izreke presude, na temelju odredbe članka 79. stavak 4. istog Zakona.

U Zagrebu, 11. siječnja 2024.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.