



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

Poslovni broj: UsII-136/2023-10

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

I

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, Blanše Turić i Lidije Rostaš članica vijeća, te sudske savjetnice Tajane Šimunović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske odvjetničke komore, Zagreb, Koturaška 53/II, OIB: 97760500066, protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Zagreb, Trg žrtava fašizma 3, OIB: 68011638990, uz sudjelovanje zainteresirane osobe HKL iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], koju zastupa opunomoćenik Draško Semren, odvjetnik u Zagrebu, Malešnica 31, radi ostvarivanja prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 18. prosinca 2024.

r i j e š i o j e

Upravni spor se nastavlja.

i

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/23-01/254, urbroj: 401-01/04-23-2 od 17. srpnja 2023.

II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Rješenjem ovoga Suda poslovni broj: UsII-136/2023-8 od 27. rujna 2023. upravni spor je prekinut te je određeno da će se spor nastaviti nakon što Sud Europske unije donese odluku u predmetu broj C-336/2023. Kako je Sud Europske unije donio odluku u predmetu broj C-336/2023 od 21. studenoga 2024. valjalo je sukladno odredbi članka 105. stavka 5. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 36/2024.) riješiti kao u izreci rješenja.

2. Pobijanim rješenjem tuženika klasa: UP/II-008-07/23-01/254, urbroj: 401-01/04-23-2 od 17. srpnja 2023. poništeno je rješenje tužitelja broj: 13833-22-08 od 7. ožujka 2023., kojim je obustavljen postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama pokrenut po zahtjevu za pristup informacijama zainteresirane osobe HKL od 17. listopada 2022., na temelju odredbe članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09. i 110/21.) jer je utvrđeno da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka te je predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak.

3. Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da je u konkretnom slučaju prvenstveno trebalo izravno primijeniti članak 2. stavak 1. točku 1. Direktive EU 2019/1024 Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (L 172/56). Ističe da Direktiva propisuje uvjete koji moraju biti ispunjeni da bi se tijela mogla smatrati javnopravnim tijelima za potrebe te Direktive: (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 ih 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. Suprotno navedenom u članku 5. stavku 1. točki 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13., 85/15., dalje: ZPPI) dana je drugačija definicija tijela javne vlasti te upire na odluke ovog Suda u kojima je navedeno da s obzirom da je istekao rok za implementaciju u kojem je Republika Hrvatska bila dužna prenijeti Direktivu u nacionalno zakonodavstvo, Direktiva ima izravan učinak te se stoga treba izravno primijeniti na predmetni slučaj. Imajući u vidu utvrđenu neusklađenost definicije tijela javne vlasti kako je propisana Zakonom o pravu na pristup informacijama s definicijom propisanom odredbama Direktive te stajališta ovog Suda u kojem se u slučaju neusklađenosti Zakona s Direktivom treba izravno primijeniti Direktiva, ističe da ne ispunjava jedan od tri uvjeta koji mogu biti kumulativno ispunjeni da bi se tužitelj smatrao tijelom javne vlasti u smislu Direktive. Naime, nije financiran od državnih, regionalnih ili lokalnih tijela ili drugih javnopravnih tijela niti u pogledu upravljanja podliježe nadzoru tih tijela, niti upravni, upravljački ili nadzorni odbor u kojem su više od polovice članova imenovala državna, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela. Također, Sud je zauzeo shvaćanje da prihodi od članarina i upisnina nisu javna sredstva jer se radi o sredstvima kojima se tužitelj financira kao samostalna i neovisna pravna osoba. Stoga sama činjenica što tužitelj vodi imenike, upisnike i evidencije o članstvu, koje su javne knjige, izvadci iz istih ne čini tužitelja javnopravnim tijelom u smislu odredaba Zakona. Predlaže da ovaj Sud poništiti rješenje tuženika i odbije žalbu ovdje zainteresirane osobe.

4. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da u potpunosti ostaje kod razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja te upire na odredbu članka 5. stavka 1. točka 2. ZPPI-a. Ističe da je tužitelj pravna osoba koja ima javne ovlasti i pravna osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska budući je posebnim zakonom, Zakonom o odvjetništvu predviđeno osnivanje tužitelja te su propisane javne ovlasti koje su istom dodijeljene. Prema zaključku o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca Visokog upravnog suda od 6. lipnja 2022. prihodi od članarina i upisnina ne predstavljaju javna sredstva, ali je nesporna činjenica da je tužitelj tijelo javne vlasti i obveznik provedbe ZPPI-a. Upire na odredbe Zakona o odvjetništvu, kao i Statuta Hrvatske odvjetničke komore, a iz kojih proizlazi obavljanje javnih ovlasti tužitelja. Stoga je odredba članka

5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a, kojom je definiran pojam tijela javne vlasti ostala nepromijenjena stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" 69/22.) kojim je preuzeta Direktiva. Kriterij temeljem kojeg neko tijelo javne vlasti potpada pod zakonsku odredbu tijela jasno su definirani, te iz njih proizlazi ključan element djelovanja takvih tijela i rad u javnom interesu. Predlaže da ovaj Sud u cijelosti odbije tužbeni zahtjev tužitelja i potvrdi rješenje tuženika.

5. Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu je u svom odgovoru na tužbu u bitnom navela da strogo gramatičkim tumačenjem odredbe članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a u koju je temeljem članka 2. ugrađena Direktiva Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, tužitelj spada u kategoriju tijela javne vlasti i to iz razloga što ga je osnovala Republika Hrvatska ex lege donošenjem Zakona o odvjetništvu i riječ je o pravnoj osobi koja obavlja javnu službu. Ističe da tužitelj i u pogledu upravljanja podliježe nadzoru državnog tijela i to Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske. Smatra da tužitelj svoj status prilagođava potrebama i situacijama te da ima dvostruke kriterije za svoj status, što je protivno ustavnom načelu jednakosti pred zakonom. Posebno napominje da je ex lege temeljem Zakona o odvjetništvu prisiljena biti član isključivo ove strukovne komore te plaćati ne samo članarinu nego sada temeljem isprava koje joj ta ista strukovna komora ne želi predložiti i osiguranje, čime se krši još jedno ustavno načelo, a to je načelo poštenog tržišnog natjecanja, jer se nameće odabir osiguravatelja koji je netransparentan i nezakonit, a nije ostavljena mogućnost izbora niti kontrole odabira kako osiguravatelja tako i osiguranih pokrića. Predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev uz naknadu troška postupka koji se sastoji od sastava odgovora na tužbu u iznosu od 621,88 eura.

6. Sukladno odredbi članka 6. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odgovor tuženika na tužbu i odgovor zainteresirane osobe na tužbu dostavljeni su suprotnim stranama u postupku.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. U ovom predmetu sporno je je li tužitelj tijelo javne vlasti kakvog ima u vidu odredba članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a prema kojoj su tijela javne vlasti, 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 posebnih propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinice 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.

9. Naime, kako je bilo sporno primjenjuje li se na zahtjeve za pristup informaciji nova Direktiva (EU) 2019/1024 Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, kojom su izmijenjene definicije obveznika pružanja informacije i kojom su u cijelosti stavljene izvan snage Direktive koje su implementirane u Zakonu o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", 25/13., 85/15.) ili se ta nova Direktiva odnosi samo na zahtjeve za ponovnu uporabu informacije to je Sud zatražio donošenje prethodne odluke o tumačenju odredbi Direktive (EU) 2019/1024 Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora u vezi tumačenja i primjene novih definicija obveznika i iznimki od obveze

pružanja informacije kad se od tijela javnog sektora zahtjeva pristup informaciji koju je to tijelo stvorilo ili ju posjeduje.

10. Presudom Suda EU broj: C-336/23 od 21. studenoga 2024. taj je sud odlučio da Direktivu (EU) 2019/1024 Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora treba tumačiti na način da zahtjev za pristup dokumentima u posjedu tijela javnog sektora ne ulazi u njezino područje primjene.

11. Stoga, imajući u vidu naprijed navedenu presudu Suda EU, i po ocjeni ovog Suda osnovano zaključuje tuženik da tužitelj ulazi u doseg primjene naprijed citirane odredbe članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a.

12. Naime, javna ovlast tužitelja proizlazi iz, između ostalog, niže navedenih odredaba Zakona o odvjetništvu ("Narodne novine" 9/94., 117/08., 50/09., 75/09., 18/11. i 126/21.) kao i odredaba Statuta Hrvatske odvjetničke komore ("Narodne novine", 151/22.).

13. Tako je odredbom članka 37. stavka 1. Zakona o odvjetništvu propisano da se odvjetnici obvezno udružuju u Komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju sa svojstvom pravne osobe, a Komora predstavlja odvjetništvo Republike Hrvatske kao cjelinu (stavak 2.). Također, sukladno odredbi članka 43. navedenog Zakona Komora vodi imenik odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, upisnike zajedničkih odvjetničkih ureda i odvjetničkih društava, kao i imenik stranih odvjetnika s matičnim sjedištem iz država članica Europske unije i imenik odvjetnika koji u Republici Hrvatskoj imaju pravo obavljati odvjetničku službu pod nazivom odvjetnik te druge evidencije određene Zakonom i Statutom. Imenici, upisnici i evidencije su javne knjige, a izvadci iz imenika i drugih evidencija koje vodi Komora te potvrda izdanih na temelju podataka iz tih evidencija su javne isprave.

14. Također, prema odredbi članka 32. stavka 2. navedenog Zakona rješenje o zabrani rada odvjetničkog društva upravni je akt protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor. Nadalje, tijelo Komore određeno Statutom donosi rješenje o brisanju odvjetnika iz imenika odvjetnika (članak 51. stavak 2.). Člankom 74. Zakona je propisano da disciplinski postupak pokreće disciplinsko tijelo određeno Statutom po službenoj dužnosti ili na zahtjev tijela Komore određenog Statutom ili na zahtjev ministra nadležnog za poslove pravosuđa.

15. Komora, ima javnu ovlast normativnog uređenja te donosi Statut i druge opće akte, između ostalog i Tarifu o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, Kodeks odvjetničke etike, kao i Pravilnik o polaganju ispita iz Kodeksa odvjetničke etike i Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika.

16. Člankom 1. stavkom 1. Statuta Hrvatske odvjetničke komore propisane su pojedine javne ovlasti Komore, a člankom 170. je propisano da se u postupcima za upis u imenike odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, za obnovu postupka upisa te u drugim slučajevima u kojima odlučuje o pravima i obvezama odvjetnika, odvjetničkih vježbenika, odvjetničkih društava i pravnih podružnica, osim ako zakonom, ovim Statutom ili drugim općim aktom Komore nije drugačije određeno, ovlaštena tijela Komore odlučuju primjenjujući na odgovarajući način pravila Zakona o općem upravnom postupku.

17. Dakle, proizlazi, da je Hrvatska odvjetnička komora pravna osoba koja u određenim slučajevima obavlja i javne ovlasti te je obveznik omogućavanja pristupa informacijama sukladno odredbama ZPPI-a.

18. Konačno treba reći da i prema odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, na koje osnovano upire tuženik u obrazloženju osporenog rješenja, broj: U-III-198/96

od 8. srpnja 1999., broj: U-III-6526/12 od 6. lipnja 2013., broj: U-III-4379/17 od 3. prosinca 2019., iz odredaba Zakona o odvjetništvu i Statuta Hrvatske odvjetničke komore proizlazi da je Hrvatska odvjetnička komora javnopravno tijelo te ima svojstvo pravne osobe, obavlja određene javne ovlasti u odnosu na svoje članstvo te da među javne ovlasti iste pored ostalog spada i disciplinsko sudovanje u odnosu na vlastito članstvo i pojavljuje se kao donositelj pojedinačnih akata.

19. Također, i u odlukama ovog Suda primjerice poslovni broj: UsII-132/2021 od 16. lipnja 2021. te poslovni broj: Usov-73/2019 od 24. listopada 2022. izraženo je pravno shvaćanje da se radi o pravnoj osobi s javnim ovlastima, te se zakonitost njenih općih akata ocjenjuje u objektivnom upravnom sporu. Ni iz zaključka o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca ovog Suda od 6. lipnja 2022., na kojeg tužitelj upire, ne proizlazi da tužitelj ne bi bio obveznik provedbe ZPPI-a, već proizlazi da kad se radi o pravu na pristup informacijama koje se tiču raspolaganja sredstvima Komore, da o takvom zahtjevu treba odlučiti nakon što se provede test razmjernosti i javnog interesa budući da sredstva Hrvatske odvjetničke komore nisu javna sredstva.

20. Imajući u vidu sve naprijed navedeno, a posebno presudu Suda Europske unije broj: C- 336/23 od 21. studenoga 2024. pozivanje tužitelja na neke druge odluke ovog Suda nije odlučno. Stoga Sud zaključuje da osporenim rješenjem, uz obrazloženje kakvo u njemu dano, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

21. Slijedom navedenog trebalo je pozivom na odredbu članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odlučiti kao u izreci.

22. S obzirom da navodi zainteresirane osobe u odgovoru na tužbu nisu utjecali na tijek upravnog spora ovaj Sud odbio je zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova koji se odnose na sastav odgovora na tužbu.

U Zagrebu, 18. prosinca 2024.

Predsjednik vijeća  
Boris Marković, v.r.