



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

Poslovni broj: UsII-234/2023-8

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

R J E Š E N J E

I

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca Lidije Rostaš, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Tajane Šimunović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske odvjetničke komore, OIB: 97760500066, Koturaška 53/II, Zagreb, koju zastupa predsjednik RT, protiv tuženog Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, OIB: 68011638990, Trg žrtava fašizma 3, Zagreb, uz sudjelovanje zainteresirane osobe odvjetnika IB, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 18. prosinca 2024.

r i j e š i o j e

Upravni spor se nastavlja.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za:

1. Poništavanje rješenja KLASA: UP/II-008-07/22-01/1122, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023.

2. Odbijanje žalbe IB, OIB: [osobni identifikacijski broj], odvjetnika u [adresa] od 17. kolovoza 2022. protiv rješenja Hrvatske odvjetničke komore Broj: 5096-2020-17 od 28. srpnja 2022.

kao i podredni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/22-01/1122, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023. i vraćanje predmeta na ponovni postupak.“

Obrazloženje

1. Tužitelj je podnio tužbu kojom osporava zakonitost rješenja tuženika KLASA: UP/II-008-07/22-01/1122, URBROJ: 401-01/04-23-8 od 30. listopada 2023. kojim je poništeno rješenje Hrvatske odvjetničke komore broj: 5096-2020-17 od 28. srpnja 2022.

2. Ovaj sud je u predmetu poslovni broj: UsII-188/22 koji se vodi po tužbi tužitelja HP-Hrvatske pošte d.d. protiv tuženika radi ostvarivanja prava na pristup informacijama prekinuo upravni spor i Sudu Europske unije podnio zahtjev radi

tumačenja odredaba Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (L 172/56, 26. lipnja 2019.) koja je mjerodavno materijalno pravo i za rješavanje predmetnog upravnog spora.

3. Zahtjev za donošenje prethodne odluke dostavljen je Sudu Europske unije i zaprimljen pod oznakom C-336/23 od 31. svibnja 2023. te je, na temelju odredbe članka 45. stavka 2. točke 1. tada važećeg Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.), rješenjem ovog suda poslovni broj: UsII-234/2023-5 od 29. veljače 2024. upravni spor prekinut i određeno da će se isti nastaviti nakon što Sud Europske unije donese odluku u predmetu broj C-336/2023.

4. Kako je Sud Europske unije u navedenom predmetu donio odluku broj C-336/2023 od 21. studenoga 2024. prestali su razlozi prekida spora te je, na temelju odredbe članka 105. stavka 5. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 36/24., dalje: ZUS) ovaj sud po službenoj dužnosti donio predmetno rješenje kojim se nastavlja prekinuti upravni spor. S obzirom na navedeno, riješeno je kao u izreci ovog rješenja.

5. Iz spisa proizlazi da je IB, odvjetnik u [adresa], 12. veljače 2020. podnio tužitelju zahtjev kojim je zahtijevao podatak odnosno sken dokumenata s podacima o točnom broju zaposlenika Hrvatske odvjetničke komore (dalje: HOK) na dan 31. prosinca 2019. s imenima zaposlenika i nazivima njihovih radnih mjesta, traženim kvalifikacijama i kvalifikacijama koje ti zaposlenici stvarno imaju te njihovim ostvarenim bruto plaćama u 2019. godini. HOK je aktom broj: 1359/20, 1843/20 od 9. ožujka 2020. podnositelju zahtjeva dostavio podatke o broju zaposlenika HOK-a, iznosu ukupne mase bruto plaća, uz obrazloženje da su iznosi plaća zaposlenicima poslovna tajna prema Pravilniku o dužnosti čuvanja poslovne i profesionalne tajne te podatke o kvalifikacijama zaposlenika HOK-a. Potom je podnositelj zahtjeva 27. ožujka 2020. podnio zahtjev za dopunu odnosno ispravak informacije kojim je zahtijevao dostavu svih traženih podataka. Rješenjem broj: 5096-2020-17 od 28. srpnja 2022. zahtjev podnositelja je odbijen uz obrazloženje da su zatražene informacije zaštićene propisima kojima se uređuje područje zaštite osobnih podataka i jer su zatražene informacije poslovna tajna.

6. Protiv tog rješenja, tužitelj je podnio žalbu koju je tuženik osporavanim rješenjem djelomično uvažio te je IB odobrio pristup dijelu traženih informacija.

7. Tužitelj je podnio upravnu tužbu kojom zahtijeva poništavanje rješenja tuženika i odbijanje žalbe podnositelja zahtjeva IB kao neosnovane (čl. 38. st. 2. t. 1. ZUS-a).

8. Tužitelj u tužbi u bitnom tvrdi da je predmetno rješenje doneseno na temelju pogrešnog utvrđenja da je HOK tijelo javne vlasti čiji je osnivač Republika Hrvatska kao i na temelju pogrešnog utvrđenja da je HOK obveznik omogućavanja pristupa informacijama po Zakonu o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" 25/13., 85/15., dalje: ZPPI). Navodi da Republika Hrvatska nije osnivač HOK-a, da to i ne smije biti, jer da bi se time narušila samostalnost i neovisnost odvjetništva. Nadalje tvrdi da je tuženik pogrešno primijenio odredbe Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (preinaka) (SL L 172, 26. 6. 2019.) (dalje: Direktiva) te da je uslijed toga pogrešno utvrdio da je HOK obveznik omogućavanja pristupa informacijama po ZPPI-u.

9. Nadalje tužitelj, imajući u vidu utvrđenu neusklađenost definicije tijela javne vlasti kako je propisana ZPPI-om s definicijom propisanom odredbama Direktive te

stajališta ovog suda u kojem se u slučaju neusklađenosti ZPPI-a s Direktivnom treba izravno primijeniti Direktiva, ističe da na temelju izravne primjene definicije iz članka 1, stavka 1. točke 1. Direktive na ovaj predmet HOK ne ispunjava jedan od tri uvjeta koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se smatrao javnopravnim tijelom u smislu Direktive te samim time i obveznikom primjene ZPPI-a. Tvrdi da nije većim dijelom financiran od državnih, regionalnih ili lokalnih tijela ili drugih javnopravnih tijela, da u pogledu upravljanja ne podliježe nadzoru tih tijela, niti ima upravni, upravljački ili nadzorni odbor u kojem su više od polovice članova imenovala državna, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela. Navodi da je sud 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 vodi imenike, upisnike i evidencije o članstvu, koje su javne knjige, izvadci iz istih ne čini tužitelja javnopravnim tijelom u smislu odredaba ZPPI-a. Predlaže poništiti rješenje tuženika i odbiti žalbu IB.

10. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da u potpunosti ostaje kod obrazloženja osporavanog rješenja te se poziva 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 da je posebnim zakonom, Zakonom o odvjetništvu predviđeno osnivanje tužitelja te su propisane javne ovlasti koje su istom dodijeljene. Navodi da prema praksi i zaključku o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca ovog suda od 6. lipnja 2022. prihodi od članarina i upisnina ne predstavljaju javna sredstva, ali da je nesporna činjenica da je tužitelj tijelo javne vlasti i obveznik provedbe ZPPI-a. Poziva se na odredbe Zakona o odvjetništvu, kao i Statuta Hrvatske odvjetničke komore iz kojih proizlazi obavljanje javnih ovlasti tužitelja. Navodi da je odredba članka 5. stavka 1. točka 2. ZPPI-a kojom je definiran pojam tijela javne vlasti ostala nepromijenjena stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a ("Narodne novine" 69/22.) kojim je preuzeta Direktiva. Tvrdi da su kriteriji na temelju kojih neko tijelo javne vlasti potpada pod zakonsku odredbu tijela jasno definirani, te iz njih proizlazi ključan element djelovanja takvih tijela rad u javnom interesu. Predlaže odbiti tužbu i potvrditi pobijano rješenje tuženika.

11. 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. Nakon razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja sud je ocijenio tužbeni zahtjev neosnovanim.

12. U ovom predmetu sporno je je li tužitelj tijelo javne vlasti kakvog ima u vidu odredba članka 5. stavka 1. točka 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.

13. 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", broj: 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.

14. 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.

15. 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. točka 2. ZPPI-a.

16. 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., 126/21.) kao i odredaba Statuta Hrvatske odvjetničke komore ("Narodne novine" 151/22.).

17. 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 potvrde izdanih na temelju podataka iz tih evidencija su javne isprave.

18. 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 se 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.

19. 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.

20. Člankom 1. stavkom 1. Statuta Hrvatske odvjetničke komore vidljive 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.

21. Proizlazi dakle, da je Hrvatska odvjetnička komora pravna osoba koja u određenim slučajevima obavlja i javne ovlasti te je obveznik omogućavanja pristupa informacijama u skladu s odredbama ZPPI-a.

22. Konačno treba navesti da i prema odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske 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.

23. Također, i u odlukama ovog suda primjerice poslovni broj: UsII-132/2021 od 16. lipnja 2021. te poslovni broj: Usoz-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 koji se poziva tužitelj 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.

24. 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 ovaj sud zaključuje da osporavanim rješenjem, uz obrazloženje kakvo je njome dano, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

25. Ovdje valja navesti da je tužitelj i tijekom upravnog postupka isticao iste prigovore na koje je tuženik odgovorio uz iscrpno i razložno obrazloženje s kojim je ovaj sud suglasan, a koje radi izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja prihvaća u cijelosti.

26. Slijedom svega navedenog, ovaj sud je ocijenio da je tužbeni zahtjev neosnovan te je, na temelju odredbe članka 116. stavka 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev i odlučio je kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 18. prosinca 2024.

Predsjednica vijeća:
Lidija Rostaš, dipl. iur., v.r.