



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

Poslovni broj: UsII-45/2023-7

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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Jelene Rajić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek članica vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Jasprica Konjuh zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske odvjetničke komore, OIB: 97760500066, Zagreb, Koturaška 53/II, protiv obavijesti tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, OIB: 68011638990, Zagreb, Trg žrtava fašizma 3, klasa: 008-06/23-01/43, ur.broj: 401-01/21-23-02 od 16. veljače 2023., radi brisanja s popisa tijela javne vlasti, na sjednici vijeća održanoj 17. 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

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje obavijesti Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: 008-06/23-01/43, ur.broj: 401-01/21-23-02 od 16. veljače 2023.

Obrazloženje

1. Rješenjem ovog Suda poslovni broj: UsII-45/2023-5 od 14. lipnja 2023. upravni spor je prekinut te 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", broj: 36/2024, dalje: ZUS) riješiti kao u izreci rješenja.
2. Osporenom obaviješću tužitelj se obavještava da nema mjesta brisanju tužitelja iz registra "Popisa tijela javne vlasti" kojeg vodi Povjerenik budući da iz odredbe članka

5. stavka 1. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13., 85/15. i 69/22., dalje: ZPPI) proizlazi da je tužitelj tijelo javne vlasti po više kriterija.

3. Tužitelj u tužbi navodi da nije tijelo javne vlasti u smislu odredbi Direktive (EU) 2019/1024 Europskog Parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora koja Direktiva se sukladno stajalištu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, izraženom u nizu odluka Suda, izravno primjenjuje u hrvatskom zakonodavstvu jer u ZPPI-u ista nije pravilno implementirana. Ističe da je odredbom članka 2. stavka 1. točka 1. Direktive propisano da javnopravna tijela znače tijela koje posjeduju sve od sljedećih 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 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 članak 5. stavak 1. točka 2. ZPPI-a daje drugačiju definiciju. Upravo je u presudama ovog Suda utvrđeno da zbog neusklađenosti Direktive i ZPPI-a u pogledu definicije tijela javne vlasti, a 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 ju treba primijeniti izravno na predmetni slučaj. Također, Visoki upravni sud Republike Hrvatske na sjednici svih sudaca održanoj 6. lipnja 2022. donio je Zaključak o pravnom shvaćanju prema kojem sredstva tužitelja nisu javna sredstva. Smatra da činjenica da vodi imenike, upisnike i evidencije o članstvu koje su javne knjige, a izvadci iz istih su javne isprave te vodi disciplinske postupke i donosi Statut, ne čini tužitelja javnopravnim tijelom u kontekstu primjene ZPPI-a, a osim toga ne podliježe nadzoru državnih, regionalnih ili lokalnih tijela ili drugih javnopravnih tijela. Kako kod tužitelja nisu ispunjeni ni uvjeti propisani naprijed navedenom Direktivom, kao ni uvjeti propisani Zakonom o javnoj nabavi to smatra da nije javnopravno tijelo te da nema mjesta primjeni ZPPI-a. Predlaže poništiti osporenu obavijest i naložiti tuženiku da tužitelja briše iz registra "Popisa tijela javne vlasti".

4. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je tužitelj pravna osoba s javnim ovlastima te kao takav spada u krug osoba propisanih odredbom članka 5. stavak 1. točka 2. ZPPI-a. Tužitelj se pogrešno poziva na neusklađenost definicije tijela javne vlasti propisane ZPPI-om i odredbom članka 2. stavka 1. točka 1. Direktive, jer definicija tijela javne vlasti iz Zakona niti ne treba biti usklađena s definicijom iz Direktive koja se odnosi na tijela javnog sektora i javnopravna tijela, jer Direktiva uopće ne regulira pristup informacijama, već se odnosi isključivo na otvorene podatke i ponovnu uporabu informacija. Direktiva propisuje koja su tijela javnog sektora i javnopravna tijela dužna osiguravati ponovnu uporabu informacija u svom posjedu, pri čemu ne regulira obvezu navedenih tijela da postupaju po propisima kojima država članica uređuje pravo na pristup informacijama. Dakle, Direktivom se utvrđuje skup minimalnih pravila kojima se uređuje ponovna uporaba i praktični dogovori za olakšavanje ponovne uporabe, a kako bi se promicala uporaba otvorenih podataka i potakle inovacije proizvoda i usluga. Direktiva ne ograničava primjenu i na druga tijela ako države članice tako odluče, a po ZPPI-u to su sva tijela javne vlasti na način propisan glavom VI. Zakona (ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci). Upire na presude ovog Suda u kojima je Sud jasno izrazio stajalište da se Direktiva primjenjuje samo na ponovnu uporabu informacija. Ističe da brisanje s Popisa tijela javne vlasti ne

znači da tijelo javne vlasti automatski prestaje biti tijelo javne vlasti, ako i dalje ispunjava kriterije iz definicije tijela javne vlasti, odnosno za tijela javne vlasti obveza primjene ZPPI-a ne nastaje trenutkom upisa. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

5. Sukladno odredbi članka 6. stavka 1. ZUS-a odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. 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.

8. 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", 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.

9. 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.

10. 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.

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

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. Proizlazi dakle, 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.

17. Konačno treba reći 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.

18. 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 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.

19. 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. Napominje se da osnovano tuženik u odgovoru na tužbu ističe da brisanje s Popisa tijela javne vlasti ne znači da tijelo javne vlasti automatski prestaje biti tijelo javne vlasti ako i dalje ispunjava kriterije iz naprijed citirane odredbe članka 5. stavka 1. točka 2. ZPPI-a. Popis je instruktivne naravi pa činjenica nalazi li se određeno tijelo na tom Popisu nije odlučna za prosuđivanje je li ono dužno postupati po odredbama ZPPI-a ili ne. Stoga Sud zaključuje da osporenom obaviješću, uz obrazloženje kakvo je njome dano, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

20. Slijedom navedenog valjalo je pozivom na odredbu članka 116. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 17. prosinca 2024.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.