



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

Poslovni broj: UsII-203/21-7

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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Evelina Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić Zaninović i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužiteljice H. k. i. g., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe D. Š., K., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 10. lipnja 2022.

p r e s u d i o j e

Tužbeni zahtjev se usvaja.

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/20-01/988, urbroj: 401-01/05-21-7 od 3. svibnja 2021. i predmet vraća tuženiku na ponovni postupak.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika, povodom žalbe zainteresirane osobe, poništava se rješenje tužiteljice, klasa: 101-01/20-01/28, urbroj: 500-00-20-5 od 8. lipnja 2020. (točka 1. izreke), te se djelomično odobrava zainteresiranoj osobi pravo na pristup preslici ugovora o radu sklopljenog 20. listopada 2015. između tužiteljice i Z. S., ugovora o obavljanju funkcije predsjednice Komore i ugovora o radu sklopljenog 1. ožujka 2019. između tužiteljice i N. D. L., ugovora o autorskom djelu sklopljenog dana 30. svibnja 2019. između H. k. a., H. k. i. e., H. k. i. g. i H. k. i. s. i prof.dr.sc. J. O., dva ugovora o autorskom djelu sklopljenih dana 3. srpnja 2019. i 19. prosinca 2019. između tužiteljice i prof.dr.sc. J. O., preslikama računa br. 3-VP1-1 od 18. veljače 2020., računa br. 17-VP1-1 od 2. srpnja 2019. i računa br. 20-VP1-1 od 14. srpnja 2019., izdanima za pravna mišljenja, preslici Analitičke kartice konta 24347580 za isplatu J. O. u 2019. godini – na način da se na pobrojanim dokumentima prekrije adresa fizičkih osoba, njihov OIB i broj žiro-računa te se u tom dijelu zahtjev za pristup informacijama odbija (točka 2. izreke). Ujedno se tužiteljici nalaže da u roku od 8 dana od pravomoćnosti ovog rješenja omogući zainteresiranoj osobi pristup odobrenim informacijama sukladno točki 2. izreke ovog rješenja (točka 3. izreke).

2. Tužiteljica je protiv navedenog rješenja tuženika podnijela tužbu, pobijajući zakonitost istog zbog povrede pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te pogrešne primjene materijalnog prava. U tužbenim navodima, u bitnom, ističe da je zainteresirana osoba podnijela zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražila presliku dokumenta o dohodcima te ugovor o radu bivšeg predsjednika i sadašnje predsjednice tužiteljice, kao i ugovore vezane uz pravna mišljenja koja je za tužiteljicu izradila prof.dr.sc. J. O. i pristup troškovima otpremnine plaćene od strane tužiteljice. Nakon analize zahtjeva, tužiteljica je rješenjem od 8. lipnja 2020., pod točkama I, II i III, omogućila zainteresiranoj osobi pristup informacijama i pružila podatke o isplaćenom primitku, dohotku, uplaćenom doprinosu, porezu na dohodak ili prirezu u 2019. za Z. S., za predsjednicu tužiteljice te za otpremninu, dok je točkom IV zahtjev odbacila vezano uz preslik ugovora za Z. S. za 2019., a točkama V, VI i VII odbila je zahtjev za preslik ugovora o radu i presliku dokumenata vezano uz ugovor s prof.dr.sc. J. O.. Zainteresirana osoba je žalbom pobijala točke V, VI i VII izreke prvostupanjskog rješenja, dakle, nije se žalila na točke I, II, III i IV izreke istog rješenja, čime su navedeni dijelovi rješenja postali pravomoćni. Tuženik, međutim, osporenim rješenjem poništava u cijelosti prvostupanjsko rješenje, pozivom na članak 117. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 47/09.-dalje: ZUP), čime je poništio i pravomoćne dijelove izreke prvostupanjskog rješenja. Takvim postupanjem tuženik je povrijedio pravila postupka koja su od utjecaja na rješavanje stvari, a odnose se na odlučivanje o žalbi iz članka 115. stavka 1., pravila postupka vezana uz poništavanje rješenja sukladno članku 117. stavku 1. ZUP-a, te je povrijedio odredbu članka 13. ZUP-a, što, s obzirom na sadržaj žalbe te obrazloženje rješenja, čini izreku nejasnom i proturječnom obrazloženju. Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje tužiteljica nalazi u tome što je u osporenom rješenju izraženo više netočnih odnosno pogrešnih aspekata u vezi s pravnim položajem tužiteljice, njenim funkcioniranjem, pa onda i načinom njenog financiranja, što u konačnici predstavlja pogrešno polazište odnosno utvrđenje činjeničnog stanja koje je za posljedicu imalo pogrešne zaključke u vezi s navedenim. Ističe kako tuženik govori o članarinama i članskim doprinosima, iako u stvarnosti ne postoje članski doprinosi, pri čemu upire na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornoga uređenja i gradnje ("Narodne novine", broj: 110/19.) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 110/19.), koji su stupili na snagu 23. studenoga 2019., a kojima je ukinuto obvezno članstvo ovlaštenim voditeljima građenja i ovlaštenim voditeljima radova i ustrojeni su novi imenici u koje je upis dobrovoljan. Dakle, od tri imenika koje tužiteljica vodi prema zakonu, dva su dobrovoljna, s tim da 50% članstva tužiteljice čine dobrovoljno učlanjeni inženjeri gradilišta i voditelji radova, što unosi sasvim drukčiju sliku o utvrđenju "obveznosti članstva" iz kojeg se izvodi pogrešan zaključak o korištenju javnih sredstava. Nadalje, tuženik je u ocjeni tužiteljičinog rješenja i karakterizaciji činjenica propustio uzeti u obzir okolnost donošenja Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019., o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje u tekstu: Direktiva/2019), zbog koje se pripremaju izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 25/13. i 85/15.-dalje: ZPPI), a prema kojoj komore, iako su ustanovljene zakonom, nisu javnopravna tijela jer nisu uspostavljene prvenstveno ili posebno u svrhu zadovoljavanja potreba od općeg interesa, kako to traži definicija javnopravnog

tijela iz citirane Direktive. Također, komore nisu financirane od strane državnih, regionalnih ili lokalnih tijela ili drugih javnopravnih tijela niti one u pogledu upravljanja podliježu nadzoru tih tijela odnosno, one nemaju upravljački ili nadzorni odbor u kojem su više od polovice članova imenovala državna, regionalna i lokalna tijela ili druga javnopravna tijela. Pogrešno i nepotpuno činjenično stanje ogleda se i u tome što tuženik u osporenom rješenju prvo pogrešno utvrđuje činjenice iz rješenja tužiteljice u odnosu na korištenje javnih sredstava u ugovoru o radu, a nepotpuno činjenica u odnosu na pitanje preslike ugovora. Naime, tuženik se u cijelosti oglušio na činjenicu da je tužiteljica omogućila podnositelju zahtjeva pristup informacijama o primanjima koja imaju njeni bivši i sadašnji predsjednici odnosno o njihovim ugovorima o radu (točke I, II i III izreke), međutim, tuženik se ugovorima o radu bavi kao da taj podatak nije objavljen i okolnosti vezane za objavu ugovora sagledava u kontekstu objave korištenja javnih sredstava i s tim u vezi objave primanja koja dolaze iz javnih sredstava. Ono što je tužiteljica uskratila podnositelju je preslika ugovora o radu zbog čega je u ovom dijelu, za razliku od prethodnog aspekta, činjenično stanje nepotpuno utvrđeno jer se tuženik nije bavio tim aspektom nego činjenicom javnosti podataka o primanjima iz tih ugovora. Pogrešnu primjenu materijalnog prava, konkretno ZPPI-a, tužiteljica nalazi u odnosu na test razmjernosti. Tuženik se u svom obrazloženju najvećim dijelom bavi Općom uredbom o zaštiti podataka, gdje opisuje svrhu, a onda obrazlaže načelo zakonitosti i pravičnosti iz članka 6. iste, pri čemu nije dao ocjenu primjene testa razmjernosti iz ZPPI-a koji je tužiteljica provela u cilju ispitivanja je li javni interes pretegao za objavu preslike ili ne. Pritom je mišljenja da razmatranje na koji način će se koristiti podaci bitno utječe na interese osobe koja je u pitanju i stoga je tužiteljica zaključila da pristup preslici ugovora ne podržava razumna očekivanja osobe da će njen odnos s poslodavcem ostati izvan domene javnog interesa. Zaključno, tužiteljica smatra da je osporenim rješenjem počinjeno više aspekata povrede načela zakonitosti, među kojima se ističe povreda pravila postupka vezana za odlučivanje o žalbi i granicama ovlasti tuženika s tim u vezi, a onda podredno, iz mjera opreza, i ostale povrede zbog kojih osporeno rješenje treba poništiti. Stoga predlaže ovom Sudu usvojiti tužbeni zahtjev i predmet vratiti na ponovno odlučivanje.

3. Tuženik, u odgovoru na tužbu, tužbene navode smatra neosnovanim. Naglašava da je iz obrazloženja osporenog rješenja odnosno navođenja da je žalitelj izjavio žalbu u odnosu na točke V., VI. i VII. izreke rješenja tužiteljice te da je njegova žalba djelomično osnovana, jasno da se poništavanje rješenja odnosi na točke V., VI. i VII. izreke prvostupanjskog rješenja i da se tuženik kreće unutar granica zahtjeva iz žalbe. Iz obrazloženja rješenja razvidno je da tuženik nije intervenirao u točke I. do IV. izreke tužiteljičinog rješenja te da eventualna omaška u pisanju ne utječe na zakonitost osporenog rješenja. Unatoč tomu, tuženik je odlučio ispraviti pogrešku u pisanju te je rješenjem, klasa: UP/II-008-07/20-01/988, urbroj: 401-01/05-21-11 od 30. lipnja 2021., ispravio pogrešku u točki 1. izreke pobijanog rješenja. Nadalje smatra kako tužiteljičino isticanje da je 50% njezinog članstva dobrovoljno ne umanjuje činjenicu da tužiteljica predstavlja tijelo javne vlasti koje ima javne ovlasti i koje se financira iz članarina, dakle, iz javnih sredstava kao što je pojašnjeno u tuženikovom rješenju. Dodatno naglašava kako je tuženik ispravno utvrdio činjenično stanje kada je spomenuo financiranje iz članskih doprinosa, s obzirom da se u Planu prihoda i rashoda tužiteljice za 2020. godinu izričito navode "Prihodi od članarina i članskih doprinosa" (Konto 321). Smatra pogrešnim i pozivanje tužiteljice na Direktivu/2019, obzirom da se ona odnosi na otvorene podatke i ponovnu uporabu informacija, a žaliteljev zahtjev je zahtjev za

pristup informacijama, što čini drukčije pravno uređenje od ponovne uporabe informacija. Osim toga, tužiteljica nesporno predstavlja tijelo javne vlasti po barem dvije osnove (javne ovlasti i financiranje javnim sredstvima). Nastavno tuženik upućuje na praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske vezano na ugovore koje sklapaju tijela javne vlasti, što predstavlja informaciju od javnog interesa uz prekrivanje strogo zaštićenih osobnih podataka koji nisu od javnog interesa. S obzirom na sve izneseno, tuženik ostaje kod razloga iz osporenog rješenja, te predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev tužiteljice.

4. Zainteresirana osoba, uredno pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.

5. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužiteljici, koja se na isti očitovala podneskom od 19. srpnja 2021., ostajući u cijelosti kod tužbenih navoda. U bitnom, u podnesku se osvrće na rješenje o ispravku od 30. lipnja 2021., za koje smatra da nema nikakav pravni učinak na rješenje koje se osporava u ovom upravnom sporu, jer se ovdje ne radi o očitoj pogrešci u pisanju, već o izmjeni izreke rješenja. Dodatno pojašnjava što znače "Prihodi od članarina i članskih doprinosa", pri čemu ističe kako je dužna voditi računovodstvo, pored ostalog, sukladno Pravilniku o neprofitnom računovodstvu i računskom planu ("Narodne novine", broj 1/15., 25/17., 96/19. i 103/18.), a kojim je (u članku 29. točki 32.) propisano da se prihodi klasificiraju na skupine računa upravo pod tim nazivom. Dakle, radi se o tipskom nazivu razreda i konta koji vrijedi za sve neprofitne organizacije, međutim, prihodi komore propisani su člankom 58. stavkom 2. Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 78/15., 114/18. i 110/19.) iz koje odredbe je razvidno da među njima nema doprinosa. Tužiteljica ponovno ukazuje na članak 2. Direktive/2019, ponavljajući da ne udovoljava svim zahtjevima javnopravnog tijela kako to smatra tuženik, te zaključno ostaje pri tužbenim navodima s prijedlogom da se osporeno rješenje poništi i predmet vrati na ponovni postupak.

6. Tužbeni zahtjev je osnovan.

7. Odlučujući o tužbi u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu nije vezan razlozima tužbe u smislu članka 31. stavka 1. ZUS-a, ovaj Sud nalazi da osporeno rješenje nije na zakonu utemeljeno.

8. Prvenstveno, Sud nalazi osnovanim tužbeni prigovor usmjeren na činjenicu da je tuženik, odlučujući o žalbi zainteresirane osobe, prekoračio granice zahtjeva iz žalbe (članak 115. stavak 1. ZUP-a), jer je izrekom pobijanog rješenja poništio prvostupanjsko rješenje u cijelosti, iako je žalbom osporen samo dio prvostupanjskog rješenja tužiteljice od 8. lipnja 2020., i to točke V., VI. i VII. izreke istog, odnosno dio kojim se zahtjevi zainteresirane osobe odbijaju. Stoga proizlazi da je izreka osporenog rješenja nejasna ili u proturječnosti s obrazloženjem, a što je, sukladno odredbi članka 117. stavka 1. točke 3. ZUP-a, razlog za poništavanje takvog rješenja.

9. Nadalje, tužiteljica osnovano ističe prigovor nepotpuno odnosno pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja vezano na prihode od članarina koje tuženik smatra javnim sredstvima, a što je imalo za posljedicu i pogrešnu primjenu materijalnog prava. Naime, tuženik u osporenom rješenju konstatira da se Komora, ovdje tužiteljica, financira najvećim dijelom iz članarina i članskih doprinosa, koji (prema dostupnim financijskim izvješćima) čine oko 98% ukupnih prihoda Komore, te da spomenuti prihodi predstavljaju javna sredstva (namete, davanja, i sl.) u smislu članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a, nakon čega zaključuje da se zatražene informacije odnose na

potrošnju javnih sredstava, a takav tip informacije ulazi u krug informacija za koje postoji prevladavajući javni interes za njihovim dobivanjem.

10. Takvo stajalište tuženika, međutim, ovaj Sud ne prihvaća. Naime, okolnost što je članstvo u Komori, kao samostalnoj i neovisnoj strukovnoj organizaciji, obvezno, te što njeni članovi plaćaju članarinu ne znači samo po sebi da bi ovako prikupljena sredstva predstavljala javna sredstva. S tim u vezi pogrešno je pozivanje tuženika na definiciju tijela javne vlasti iz odredbe članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a, prema kojoj su tijela javne vlasti, među inim, pravne osobe koje se temeljem posebnih propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili s proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.), jer članarine, za koje je tuženik utvrdio da predstavljaju oko 98% ukupnih prihoda tužiteljice, po ocjeni ovoga Suda, nisu javna sredstva u smislu citirane zakonske odredbe.

11. Sud nalazi osnovanim i pozivanje tužiteljice na odredbe Direktive/2019, kojom je u cijelosti stavljena izvan snage Direktiva 2003/98/EZ (implementirana u ZPPI). Naime, prema odredbi članka 19. Direktive/2019, Direktiva 2003/98/EZ, kako je izmijenjena direktivom navedenom u Prilogu II. dijelu A, stavlja se izvan snage s učinkom od 17. srpnja 2021., ne dovodeći u pitanje obveze država članica u pogledu rokova za prenošenje u nacionalno pravo i datuma početka primjene direktiva, koji su navedeni u Prilogu II. dijelu B (stavak 1.), te se upućivanja na direktivu stavljenju izvan snage smatraju upućivanjima na ovu Direktivu i čitaju se u skladu s korelacijskom tablicom iz Priloga III (stavak 2.).

12. Dakle, a imajući u vidu da je protekao provedbeni rok u kojem je Republika Hrvatska bila dužna prenijeti Direktivu/2019 u nacionalno zakonodavstvo, te da odredbe ZPPI-a nisu usklađene s citiranom direktivom EU-a, Sud nalazi da ista ima izravni učinak te da se, stoga, ima izravno primijeniti na predmetni slučaj, a što je u skladu i sa stajalištem Europskog suda (predmet 148/78 Ratti). Ovo osobito uvažavajući činjenicu da je Direktivom/2019 dana drukčija definicija značenja tijela javne vlasti od one propisane člankom 5. točkom 2. ZPPI-a, uz jasno određenje na koje se dokumente ova Direktiva ne primjenjuje.

13. Naime, prema odredbi članka 2. točke 2. Direktive/2019, javnopravna tijela znače tijela koja 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.

14. Prema pak odredbi članka 1. stavka 2. (a) Direktive/2019, ova se Direktiva ne primjenjuje na dokumente čija je isporuka izvan opsega javne zadaće dotičnih tijela javnog sektora kako je to definirano zakonom ili drugim obvezujućim pravilima država članica ili, ako takva pravila ne postoje, kako je to definirano u skladu s uobičajenom administrativnom praksom dotične države članice, pod uvjetom da je opseg javnih zadaća transparentan i podložan preispitivanju.

15. Tijelo javnog sektora, u smislu članka 2. točke 1. Direktive/2019, znači državna, regionalna ili lokalna tijela, javnopravna tijela ili udruge koje je osnovalo jedno ili nekoliko takvih tijela ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela.

16. Imajući u vidu navedeno, a uvažavajući mjerodavne odredbe Direktive/2019, kao i odredbe Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i

prostornom uređenju, na koje tužiteljica upire u tužbi i očitovanju na odgovor tuženika, Sud ne može otkloniti tužbene prigovore da tužiteljica nije javnopravno tijelo u smislu Direktive/2019, te da članarina (članova Komore) ne predstavlja javna sredstva u smislu članka 5. točke 2. ZPPI-a.

17. S obzirom na izloženo, valjalo je tužbeni zahtjev usvojiti i poništiti osporeno rješenje, s tim da je tuženik nastavno u postupku dužan nesporno utvrditi da li je tužiteljica javnopravno tijelo u smislu članka 2. Direktive/2019 te, ukoliko utvrdi da jest, ocijeniti da li traženi podaci/dokumenti predstavljaju dokumente nastale unutar opsega javne zadaće tog javnopravnog tijela, pa nakon toga, ovisno o utvrđenom, odlučiti o zakonitosti prvostupanjskog rješenja u dijelu koji se žalbom osporava.

18. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 10. lipnja 2022.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić