Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

18. lipnja 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Otvoreni podatci i ponovna uporaba informacija javnog sektora – Direktiva (EU) 2019/1024 – Članak 2. točka 3. – Nadležnost Suda – Pojam ‚javno poduzeće' – Poduzeće u vlasništvu nekoliko tijela javnog sektora – Pretpostavka ‚prevladavajućeg utjecaja' – Kriteriji za ocjenu"

U predmetu C-575/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika), odlukom od 23. srpnja 2024., koju je Sud zaprimio 28. kolovoza 2024., u postupku

Vodovody a kanalizace Přerov, a.s.

protiv

Úřad pro ochranu osobních údajů

SUD (peto vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica vijeća, J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (izvjestitelj) i B. Smulders, suci,

nezavisni odvjetnik: R. Norkus,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Vodovody a kanalizace Přerov, a.s., F. Korbel, *advokát*,

– za Úřad pro ochranu osobních údajů, P. Jäger,

– za češku vladu, M. Smolek, O. Serdula, J. Vláčil i L. Halajová, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Meeßen i K. Walkerová, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: češki

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. ožujka 2026.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke 3. Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podatcima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL 2019., L 172, str. 56.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Vodovody a kanalizace Přerov, a.s. (u daljnjem tekstu: VaK Přerov) i Úřada pro ochranu osobních údajů (Ured za zaštitu osobnih podataka, Češka Republika, u daljnjem tekstu: Ured) o zahtjevu za informacijama podnesenom VaK Přerovu radi ishođenja dostave zapisnika sa sjednica njegovih tijela.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/25/EU

3 Člankom 3. Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243. i ispravci SL 2023./90064, L i SL 2026./90035, L), naslovljenim „Javni naručitelji”, u stavku 1. određuje se:

„Za potrebe ove Direktive ‚javni naručitelji’ znači tijela državne, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela ili udruženja koja je osnovalo jedno ili nekoliko takvih tijela vlasti ili jedno ili više takvih javnopravnih tijela.”

4 Člankom 4. te direktive, naslovljenim „Naručitelji”, u stavku 2. predviđa se:

„‚Javno poduzeće’ znači svako poduzeće u kojem javni naručitelji mogu imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva u njemu, svojeg financijskog sudjelovanja u njemu ili na temelju pravila kojima je ono uređeno.

Prevladavajući utjecaj u smislu članka 2. točke 5. od strane javnih naručitelja podrazumijeva se u bilo kojem od sljedećih slučajeva u kojima ti javni naručitelji, izravno ili neizravno:

(a) drže većinu upisanog kapitala poduzeća;

(b) raspolažu većinom glasova povezanih s dionicama koje je izdalo poduzeće;

(c) mogu imenovati više od polovice upravnog, rukovodnog ili nadzornog tijela poduzeća.”

Direktiva 2019/1024

5 U uvodnim izjavama 1., 13., 20., 23. do 26. i 29. Direktive 2019/1024 navodi se:

„(1) Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL 2003., L 345, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 141.)] značajno je izmijenjena. S obzirom na daljnje izmjene tu bi direktivu radi jasnoće trebalo preinačiti.

[…]

(13) Jedan je od glavnih ciljeva uspostave unutarnjeg tržišta stvaranje uvjeta koji pogoduju razvoju usluga i proizvoda [na razini Europske] [u]nije i u državama članicama. Informacije javnog sektora ili informacije koje su prikupljene, izrađene, reproducirane i proširene pri izvršavanju javne zadaće ili pružanju usluge od općeg interesa važan su primarni materijal za proizvode i usluge s digitalnim sadržajem, a s razvojem naprednih digitalnih tehnologija, kao što su umjetna inteligencija, tehnologije decentraliziranog vođenja evidencije transakcija i internet stvari, postat će još važnijim izvorom sadržaja. S tim u vezi bit će također bitna široka prekogranična zemljopisna pokrivenost. Očekuje se da će povećane mogućnosti ponovne uporabe tih informacija omogućiti, među ostalim, svim europskim poduzećima, uključujući mikropoduzeća i [mala i srednja poduzeća (MSP-ove)], kao i civilnom društvu, iskorištavanje potencijala tih informacija te doprinošenje gospodarskom razvoju i otvaranju visokokvalitetnih radnih mjesta i njihovoj zaštiti, osobito u korist lokalnih zajednica, i važnim društvenim ciljevima kao što su odgovornost i transparentnost.

[…]

(20) […] Tijela javnog sektora prikupljaju, izrađuju, reproduciraju i šire dokumente za ispunjavanje svojih javnih zadaća. Javna poduzeća prikupljaju, izrađuju, reproduciraju i šire dokumente radi pružanja usluga od općeg interesa. Uporaba takvih dokumenata zbog drugih razloga predstavlja ponovnu uporabu. Politike država članica mogu nadilaziti minimalne standarde utvrđene u ovoj Direktivi, čime se dopušta šira ponovna uporaba. […]

[…]

(23) […] Ovom se Direktivom utvrđuje obveza država članica da omoguće ponovnu uporabu svih postojećih dokumenata, osim ako je pristup ograničen ili isključen na temelju nacionalnih pravila o pristupu dokumentima ili ako podliježe drugim iznimkama utvrđenima u ovoj Direktivi. Ova Direktiva temelji se na postojećim režimima pristupa u državama članicama te se njome ne izmjenjuju nacionalna pravila za pristup dokumentima. Ona se ne primjenjuje u slučajevima u kojima građani ili pravn[i] subjekti mogu, u skladu s relevantnim režimom pristupa, dobiti dokument samo ako mogu dokazati poseban interes. […] Tijela javnog sektora trebalo bi poticati da stave na raspolaganje za ponovnu uporabu sve dokumente koje posjeduju. […]

(24) Države članice pružanje usluga od općeg interesa često povjeravaju subjektima izvan javnog sektora uz zadržavanje visoke razine nadzora nad takvim subjektima. Istodobno se Direktiva 2003/98/EZ primjenjuje samo na dokumente u posjedu tijelâ javnog sektora, dok javna poduzeća nisu obuhvaćena njezinim područjem primjene. Time se uzrokuje slaba

dostupnost u pogledu ponovne uporabe dokumenata izrađenih u okviru pružanja usluga od općeg interesa u nizu područja, posebno u komunalnim sektorima. Time se također znatno smanjuju mogućnosti za uspostavu prekograničnih usluga na temelju dokumenata u posjedu javnih poduzeća koja pružaju usluge od općeg interesa.

(25) Direktivu 2003/98/EZ trebalo bi stoga izmijeniti kako bi se osigurala njezina primjena na ponovnu uporabu postojećih dokumenata izrađenih u okviru pružanja usluga od općeg interesa od strane javnih poduzeća koja obavljaju jednu od djelatnosti iz članaka od 8. do 14. Direktive 2014/25/EU i javnih poduzeća koja djeluju kao operateri javnih usluga u skladu s člankom 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od [23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.)], javna poduzeća koja djeluju kao zračni prijevoznici koji ispunjavaju obveze javnih usluga na temelju članka 16. Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća [od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (SL 2008., L 293, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 164.)] i od strane javnih poduzeća koja djeluju kao brodari Zajednice koji ispunjavaju obveze javne usluge u skladu s člankom 4. Uredbe [Vijeća] (EEZ) br. 3577/92 [od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (SL 1992., L 364, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 17.)].

(26) Ova Direktiva ne sadržava opću obvezu dopuštanja ponovne uporabe dokumenata koje izrađuju javna poduzeća. Odluka o tome hoće li se odobriti ponovna uporaba trebala bi biti prepuštena dotičnom javnom poduzeću, osim ako se drukčije zahtijeva ovom Direktivom odnosno pravom Unije ili nacionalnim pravom. Tek nakon što je javno poduzeće dokument stavilo na raspolaganje za ponovnu uporabu, ono bi trebalo poštovati relevantne obveze utvrđene u poglavljima III. i IV. ove Direktive, posebno u pogledu oblika, naplate pristojbi, transparentnosti, dozvola, nediskriminacije i zabrane isključivih dogovora. S druge strane, od javnih poduzeća ne bi se trebalo zahtijevati da poštuju zahtjeve utvrđene u poglavlju II., kao što su pravila koja se primjenjuju na obradu zahtjevâ. Pri dopuštanju ponovne uporabe dokumenata osobitu pozornost trebalo bi posvetiti osjetljivim informacijama o zaštiti kritične infrastrukture kako su definirane u Direktivi Vijeća 2008/114/EZ [od 8. prosinca 2008. o utvrđivanju i označivanju europske kritične infrastrukture i procjeni potrebe poboljšanja njezine zaštite (SL 2008., L 345, str. 75.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 3., str. 172.)] i o osnovnim uslugama u smislu Direktive (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća [od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije (SL 2016., L 194, str. 1.)].

[…]

(29) Definicija ‚javnopravnog tijela' temelji se na definiciji iz članka 2. stavka 1. točke 1. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća [od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26., SL 2020., L 406, str. 67. i SL 2023./90063, L)]. Definicija ‚javnopravnog tijela' utvrđena u toj direktivi i definicija ‚javnog poduzeća' utvrđena u Direktivi 2014/25/EU trebale bi se primjenjivati na ovu Direktivu."

6 Člankom 1. Direktive 2019/1024, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, određuje se:

„1. Kako bi se promicala uporaba otvorenih podataka i potakle inovacije proizvoda i usluga, ovom se Direktivom utvrđuje skup minimalnih pravila kojima se uređuju ponovna uporaba i praktični dogovori za olakšavanja ponovne uporabe:

(a) postojećih dokumenata u posjedu tijela javnog sektora država članica;

(b) postojećih dokumenata u posjedu javnih poduzeća koja:
   i. djeluju u područjima utvrđenima u Direktivi 2014/25/EU;
   ii. djeluju kao operateri javnih usluga na temelju članka 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007;
   iii. djeluju kao zračni prijevoznici koji ispunjavaju obveze javnih usluga na temelju članka 16. Uredbe (EZ) br. 1008/2008; ili
   iv. djeluju kao brodari Zajednice koji ispunjavaju obveze javnih usluga na temelju članka 4. Uredbe (EEZ) br. 3577/92;

[…]

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na:

[…]

(b) dokumente u posjedu javnih poduzeća:
   i. izrađene izvan opsega pružanja usluga od općeg interesa, kako je to definirano zakonom ili drugim obvezujućim propisima države članice;
   ii) koji se odnose na djelatnosti izravno izložene tržišnom natjecanju i koji stoga, u skladu s člankom 34. Direktive 2014/25/EU, ne podliježu pravilima o javnoj nabavi;

[…]

(d) dokumente poput osjetljivih podataka, kojima pristup nije dopušten na temelju režimâ pristupa u državi članici, među ostalim zbog:
   i. zaštite nacionalne sigurnosti (to jest, državne sigurnosti), obrane ili javne sigurnosti,
   ii. statističke povjerljivosti,
   iii. komercijalne povjerljivosti (uključujući poslovne ili profesionalne tajne ili tajne trgovačkog društva);

[…]

(f) dokumente kojima je pristup ograničen na temelju režimâ pristupa u državama članicama, uključujući slučajeve u kojima građani ili pravni subjekti moraju dokazati poseban interes kako bi dobili pristup dokumentima;

[…]

3. Ova se Direktiva temelji na Unijinim i nacionalnim režimima pristupa te se njome ti režimi ne dovode u pitanje.

[…]

7. Ovom se Direktivom uređuje ponovna uporaba postojećih dokumenata u posjedu tijela javnog sektora i javnih poduzeća država članica […]”

7 Članak 2. Direktive 2019/1024, naslovljen „Definicije”, glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚tijelo javnog sektora’ 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;

2. ‚javnopravna tijela’ znači 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;

3. ‚javno poduzeće’ znači svako poduzeće aktivno u područjima utvrđenima u članku 1. stavku 1. točki (b) nad kojim tijela javnog sektora mogu izvršavati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva u njemu, svojeg financijskog sudjelovanja u njemu ili na temelju pravila kojima je ono uređeno. Smatra se da postoji prevladavajući utjecaj tijela javnog sektora u bilo kojem od sljedećih slučajeva u kojima ta tijela izravno ili neizravno:
   (a) drže većinu upisanog kapitala poduzeća;
   (b) raspolažu većinom glasova povezanih s dionicama koje je izdalo poduzeće;
   (c) mogu imenovati više od polovice članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela poduzeća;

[…]

11. ‚ponovna uporaba’ znači uporaba, od strane osoba ili pravnih subjekata, sljedećih dokumenata u posjedu:
   (a) tijela javnog sektora, za komercijalne ili nekomercijalne namjene koje nisu početna namjena u okviru javne zadaće za koju su dokumenti bili izrađeni, osim za razmjenu dokumenata među tijelima javnog sektora isključivo radi obavljanja njihovih javnih zadaća; ili
   (b) javnih poduzeća, za komercijalne ili nekomercijalne namjene koje nisu početna namjena pružanja usluga od općeg interesa za koju su dokumenti bili izrađeni, osim za razmjenu dokumenata između javnih poduzeća i tijela javnog sektora isključivo radi obavljanja javnih zadaća tijela javnog sektora;

   […]”

Češko pravo

8 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (Zakon br. 106/1999 o slobodnom pristupu informacijama), izmijenjen je zákonom č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon

č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů (Zakon br. 241/2022 o izmjeni Zakona br. 106/1999 o slobodnom pristupu informacijama, kako je izmijenjen, Zakona br. 123/1998 o pravu na informacije o okolišu, kako je izmijenjen, i Zakona br. 130/2002 o promicanju istraživanja, eksperimentalnog razvoja i inovacija iz javnih sredstava, te izmjeni nekih povezanih zakona (Zakon o promicanju istraživanja, eksperimentalnog razvoja i inovacija) (u daljnjem tekstu: Zakon o prenošenju Direktive 2019/1024).

9 Člankom 2. stavkom 1. Zakona br. 106/1999 o slobodnom pristupu informacijama, kako je izmijenjen Zakonom o prenošenju Direktive 2019/1024 (u daljnjem tekstu: Zakon o slobodnom pristupu informacijama), određuje se:

„Obveznici koji su u skladu s ovim zakonom dužni pružati informacije o svojoj djelatnosti su državna tijela, jedinice lokalne samouprave i njihova tijela te javna tijela.”

10 U skladu s člankom 2.a tog zakona:

„1. Obveznik je i javno poduzeće kojim se, za potrebe ovog zakona, smatra pravna osoba koja nije obveznik u skladu s člankom 2. stavkom 1. i

(a) koja:
1 obavlja odgovarajuću djelatnost u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi,
2 djeluje kao operater javnih usluga na temelju članka 2. [Uredbe (EZ) br. 1370/2007],
3 djeluje kao zračni prijevoznik koji ispunjava obveze javnih usluga na temelju članka 16. [Uredbe (EZ) br. 1008/2008]; ili
4 djeluje kao brodar koji pruža javne usluge u skladu s člankom 4. [Uredbe (EEZ) br. 3577/92] i

(b) nad kojom obveznik u skladu s člankom 2. stavkom 1. može izvršavati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju imovinskog udjela u toj pravnoj osobi ili na temelju pravila kojima je ono uređeno.

2. Smatra se da je ispunjen uvjet prevladavajućeg utjecaja ako obveznik u skladu s člankom 2. stavkom 1., izravno ili neizravno:

(a) drži većinu upisanog kapitala javnog poduzeća;

(b) nadzire većinu glasačkih prava povezanih s dionicama koje izdaje javno poduzeće, ili

(c) može imenovati više od polovice članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela javnog poduzeća.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 VaK Přerov dioničko je društvo osnovano u skladu s češkim pravom koje djeluje u sektoru vodoopskrbe i odvodnje. U gotovo stopostotnom je vlasništvu čeških gradova i općina, pri čemu nijedan dioničar nije većinski.

12 Tom je društvu na temelju Zakona o slobodnom pristupu informacijama podnesen zahtjev za dostavu zapisnika sa sjednica njegovih tijela. Smatrajući da nije „obveznik” u smislu tog zakona i da stoga nije dužno dostaviti takve informacije, navedeno je društvo odbilo taj zahtjev.

13 Protiv te odluke podnesena je žalba Uredu, koji je odlukom od 7. ožujka 2023. naložio VaK Přerovu da postupi po zahtjevu za informacije u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. VaK Přerov je protiv potonje odluke podnio tužbu Městskom soudu v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka republika), sudu koji je uputio zahtjev. U prilog svojoj tužbi to društvo tvrdi da nije „obveznik” u smislu tog zakona.

14 Sud koji je uputio zahtjev smatra da, kako bi se riješio spor koji se pred njim vodi, valja utvrditi je li VaK Přerov „javno poduzeće” u smislu članka 2.a stavka 1. navedenog zakona, što je kategorija koja je u taj zakon uvedena Zakonom o prenošenju Direktive 2019/1024.

15 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, taj se spor osobito odnosi na pitanje treba li, kako bi ga se kvalificiralo kao „javno poduzeće” u smislu članka 2. točke 3. Direktive 2019/1024 i stoga, u smislu članka 2.a stavka 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama, prevladavajući utjecaj na to poduzeće u smislu prve od tih odredbi imati samo jedno tijelo javnog sektora ili, ovisno o slučaju, nekoliko tijela tog sektora. Potonje stajalište Ured zastupa u okviru glavnog postupka.

16 Suprotno tomu, VaK Přerov smatra da takvo tumačenje ne proizlazi iz Direktive 2019/1024 i da u ovom slučaju „prevladavajući utjecaj” u smislu te direktive može postojati samo ako jedna od jedinica lokalne samouprave, koja je jedan od njegovih dioničara, sama ima većinski udio ili ako nema nikakve sumnje da su različiti dioničari djelovali zajednički.

17 U tim je okolnostima Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 2. točku 3. Direktive [2019/1024] tumačiti na način da javno poduzeće znači i poduzeće u kojem nekoliko tijela javnog sektora može zajednički izvršavati prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva [u poduzeću], svojeg financijskog sudjelovanja u njemu ili na temelju pravila kojima je ono uređeno?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, pretpostavlja li se prevladavajući utjecaj u smislu tog članka Direktive 2019/1024 i kada nekoliko tijela javnog sektora zajednički drže većinu upisanog kapitala poduzeća, raspolažu većinom glasova povezanih s dionicama koje je izdalo poduzeće ili mogu imenovati više od polovice članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela poduzeća ili treba ispitati i djeluju li ta tijela javnog sektora zajednički i imaju li zajedničke interese?”

O prethodnim pitanjima

Nadležnost Suda

18 Sud mora ispitati i okolnosti u kojima mu je nacionalni sud uputio predmet, kako bi provjerio je li nadležan za odlučivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2020., J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

19 U tom pogledu Europska komisija tvrdi da se glavni postupak ne odnosi na ponovnu uporabu dokumenata javnog sektora, uređenu Direktivom 2019/1024, nego na zahtjev za pristup dokumentima koji nije obuhvaćen područjem primjene te direktive. Naime, navodi da je takav zahtjev uređen, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 3. Direktive 2019/1024, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 23., pravom država članica ili eventualno sektorskim propisima Unije o pristupu informacijama.

20 U ovom slučaju spor je pokrenut zbog zahtjeva za pristup informacijama koji je podnesen na temelju Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Kao što to sud koji je uputio zahtjev navodi u svojem odgovoru na zahtjev za pojašnjenje koji mu je uputio Sud, tim se zakonom ne zahtijeva da podnositelj takvog zahtjeva izričito navede svoju namjeru ponovne uporabe zatraženih informacija u smislu članka 2. točke 11. Direktive 2019/1024.

21 Iz obrazloženja nacrta na temelju kojeg je donesen Zakon o prenošenju Direktive 2019/1024, kako ga je u tom odgovoru prikazao sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da se češki zakonodavac dosljedno odlučio, i to od prenošenja Direktive 2003/98, za sustav kojim se osigurava ponovna uporaba informacija ostvarivanjem prava na informacije.

22 U tom smislu valja podsjetiti na to da se Sud u više navrata proglasio nadležnim za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji se odnose na odredbe prava Unije u situacijama u kojima su, neovisno o tome što činjenice iz glavnog postupka ne ulaze izravno u područje primjene tog prava, odredbe tog prava nacionalnim pravom učinjene primjenjivima zbog upućivanja potonjeg na njihov sadržaj. Naime, u takvim slučajevima postoji jasan interes Europske unije da se, radi izbjegavanja budućih razlika u tumačenju, odredbe preuzete iz prava Unije tumače ujednačeno (vidjeti presude od 18. listopada 1990., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, t. 37., od 21. studenoga 2019., Deutsche Post i dr., C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:999, t. 36. i od 10. prosinca 2020., J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

23 Stoga je tumačenje Suda odredaba prava Unije u situacijama koje ne ulaze u njihovo područje primjene opravdano kad su te odredbe nacionalnim pravom učinjene izravno i bezuvjetno primjenjivima na takve situacije, kako bi se osiguralo istovjetno postupanje u tim situacijama i u onima koje su obuhvaćene područjem primjene prava Unije (presuda od 21. studenoga 2019., Deutsche Post i dr., C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:999, t. 37. i navedena sudska praksa).

24 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev ističe da je, time što je 2022. donio Zakon o prenošenju Direktive 2019/1024, nacionalni zakonodavac proširio krug subjekata koji imaju obvezu pružanja informacija na one kojima se tom direktivom nalažu obveze koje se njome predviđaju, čime je namjerno odlučio uskladiti osobno područje primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama s osobnim područjem primjene navedene direktive.

25 U tim okolnostima valja smatrati da je nacionalni zakonodavac članak 2. točku 3. Direktive 2019/1024, kojim se definira pojam „javno poduzeće”, učinio izravno i bezuvjetno primjenjivim u smislu sudske prakse navedene u točki 23. ove presude na situacije koje nisu nužno obuhvaćene područjem primjene te direktive, ali su uređene tim zakonom.

26 Točno je da iz članka 1. stavaka 2. i 3. Direktive 2019/1024 proizlazi, kao što je to Sud već imao priliku presuditi, da „ponovna uporaba” dokumenta u smislu te direktive pretpostavlja pristup tom dokumentu, što naglašava usku vezu između tih dviju radnji. Međutim, te radnje su očito različite. Naime, navedenom direktivom ne utvrđuje se pravo na pristup dokumentima javnog sektora, već

se pretpostavlja da takvo pravo postoji u pravu država članica ili pravu Unije, tako da uvjeti pristupa tim dokumentima ne ulaze u njezino područje primjene (presuda od 21. studenoga 2024., HP – Hrvatska pošta, C-336/23, EU:C:2024:979, t. 28. i 31. i navedena sudska praksa).

27 Međutim, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 22. i 23. ove presude, takvo razlikovanje u ovom slučaju očito nije relevantno za utvrđivanje je li Sud nadležan odgovoriti na pitanja postavljena u ovom predmetu. Naime, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da članak 2.a Zakona o slobodnom pristupu informacijama, vodeći se primjerom prava Unije o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, proširuje područje osobne primjene tog zakona na javna poduzeća koja posjeduju takve informacije. Kao što to u biti ističe nezavisni odvjetnik u točki 59. svojeg mišljenja, nacionalni zakonodavac nije se samo nadahnuo Direktivom 2019/1024, nego je proširio njezine normativne učinke na situacije uređene nacionalnim pravom, a da pritom nije izrazio rezerve u tom pogledu niti izmijenio sadržaj pojma „javno poduzeće”, kako je definiran u članku 2. točki 3. te direktive. U tom pogledu valja istaknuti da članak 2.a navedenog zakona gotovo istovjetno preuzima kategorije javnih poduzeća iz članka 1. stavka 1. točke (b) navedene direktive.

28 Stoga valja smatrati da je navedena odredba postala kao takva primjenjiva na temelju nacionalnog prava (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 10. prosinca 2020., J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 50. i 51. i navedenu sudsku praksu).

29 U tim okolnostima postoji očit interes da Sud protumači članak 2. točku 3. Direktive 2019/1024 kako bi se osigurala ujednačenost tumačenja, tako da je Sud na temelju članka 267. UFEU-a nadležan odgovoriti na pitanja koja je u tom pogledu postavio sud koji je uputio zahtjev.

Meritum

30 Svojim prethodnim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev od Suda u biti želi doznati treba li članak 2. točku 3. Direktive 2019/1024 tumačiti na način da je pojmom „javno poduzeće” u smislu te odredbe obuhvaćeno poduzeće nad kojim nekoliko tijela javnog sektora može zajedno izvršavati prevladavajući utjecaj i, u slučaju potvrdnog odgovora, je li, kako bi se pretpostavio takav utjecaj, potrebno ispitati djeluju li ta tijela zajedno i imaju li zajedničke interese.

31 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, radi tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i njezin kontekst i ciljeve propisa kojeg je dio (presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12. i od 5. veljače 2026., Hauptzollamt Düsseldorf (Vozilo podrijetlom iz Rusije), C-619/24, EU:C:2026:73, t. 18. i navedena sudska praksa).

32 Što se tiče, kao prvo, izraza upotrijebljenih u članku 2. točki 3. Direktive 2019/1024, ta se odredba izričito odnosi na „svako poduzeće” nad kojim „tijela javnog sektora” – u množini – „mogu izvršavati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva u njemu, svojeg financijskog sudjelovanja u njemu ili na temelju pravila kojima je ono uređeno”.

33 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu te odredbe, iz uvodne izjave 29. Direktive 2019/1024 proizlazi da je zakonodavac Unije u okviru te direktive odlučio preuzeti definiciju pojma „javno poduzeće” iz članka 4. stavka 2. Direktive 2014/25. Potonja odredba obuhvaća „svako poduzeće” u kojem

„javni naručitelji” – u množini – mogu „imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva u njemu, svojeg financijskog sudjelovanja u njemu ili na temelju pravila kojima je ono uređeno.”

34 Iz prethodno navedenog proizlazi da je zakonodavac Unije izričito odlučio da pojmom „javno poduzeće” u smislu članka 2. točke 3. Direktive 2019/1024 budu obuhvaćena ne samo poduzeća nad kojima samo jedno tijelo javnog sektora može izvršavati prevladavajući utjecaj nego i poduzeća nad kojima takav utjecati može izvršavati nekoliko tijela javnog sektora.

35 Kao treće, takvo tumačenje članka 2. točke 3. Direktive 2019/1024 potvrđuju zadani ciljevi te direktive. S jedne strane, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 13., njezin je cilj za europsko gospodarstvo i civilno društvo u potpunosti iskoristiti potencijal informacija javnog sektora i informacija koje su prikupljene, izrađene, reproducirane i proširene pri izvršavanju javne zadaće ili pružanju usluge od općeg interesa.

36 S druge strane, iz uvodnih izjava 24. i 25. navedene direktive proizlazi da je namjera zakonodavca Unije njezinim donošenjem bila proširiti područje primjene regulatornog okvira Unije kako bi se obuhvatili dokumenti koje u okviru pružanja usluga od općeg interesa izrađuju javna poduzeća u smislu Direktive 2014/25 i to kako bi najbolje moguće služilo cilju Direktive 2019/1024.

37 Stoga valja utvrditi da, s obzirom na ciljeve Direktive 2019/1024 navedene u točkama 35. i 36. ove presude, odredbe kojima se definira osobno područje primjene te direktive, a osobito one kojima se definira pojam „javno poduzeće”, valja tumačiti široko.

38 U tom pogledu valja istaknuti da kako poduzetnici nad kojima samo jedno tijelo javnog sektora izvršava prevladavajući utjecaj, tako i poduzetnici nad kojima takav utjecaj zajednički izvršava nekoliko tih tijela mogu obavljati javne zadaće ili pružati uslugu od općeg interesa. Stoga, ako bi se članak 2. točku 3. te direktive tumačilo na način da se primjenjuje samo na prvonavedene, njime se ne bi moglo u potpunosti ostvariti zadane ciljeve navedene direktive, odnosno iskoristiti puni potencijal informacija javnog sektora i proširiti područje primjene predmetnog regulatornog okvira.

39 Stoga valja smatrati da članak 2. točku 3. Direktive 2019/1024 treba tumačiti na način da pojam „javno poduzeće” u smislu te odredbe obuhvaća poduzeće nad kojim prevladavajući utjecaj može zajedno izvršavati nekoliko tijela javnog sektora.

40 U dijelu u kojem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da pojasni moraju li u takvom slučaju ta tijela djelovati zajednički i imati zajedničke interese kako bi se smatralo da je taj utjecaj prevladavajući u smislu članka 2. točke 3. Direktive 2019/1024, najprije valja utvrditi da takav zahtjev ne proizlazi niti iz teksta te odredbe niti iz konteksta u kojem se nalazi. Naime, u navedenoj je odredbi zakonodavac Unije samo naveo da se prevladavajući utjecaj u smislu te odredbe pretpostavlja kada ta tijela, izravno ili neizravno, drže većinu upisanog kapitala poduzeća, raspolažu većinom glasova povezanih s dionicama koje je izdalo poduzeće ili mogu imenovati više od polovice članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela poduzeća.

41 Ti alternativni kriteriji odražavaju objektivne situacije, a da se pritom ne uzimaju u obzir elementi poput zajedničkog djelovanja i zajedničkih interesa tijela javnog sektora o kojima je riječ, koji elementi usto mogu mijenjati za vrijeme postojanja poduzetnika s obzirom na, među ostalim, izazove s kojima se susreću njegova tijela nadležna za odlučivanje i odluke koje u tom pogledu

moraju donijeti. Međutim, uzimanje u obzir elemenata koji su obuhvaćeni takvim složenim činjeničnim ocjenama bilo bi protivno ciljevima te direktive, kako su istaknuti u točkama 35. i 36. ove presude.

42 S obzirom na prethodna razmatranja na prethodna pitanja valja odgovoriti tako da članak 2. točku 3. Direktive 2019/1024 treba tumačiti na način da je pojmom „javno poduzeće” u smislu te odredbe obuhvaćeno poduzeće nad kojim nekoliko tijela javnog sektora može zajedno izvršavati prevladavajući utjecaj, a da pritom nije potrebno, kako bi se pretpostavio takav utjecaj, ispitati djeluju li ta tijela zajedno i imaju li zajedničke interese.

Troškovi

43 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 2. točku 3. Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podatcima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora

treba tumačiti na način da je:

pojmom „javno poduzeće” u smislu te odredbe obuhvaćeno poduzeće nad kojim nekoliko tijela javnog sektora može zajedno izvršavati prevladavajući utjecaj, a da pritom nije potrebno, kako bi se pretpostavio takav utjecaj, ispitati djeluju li ta tijela zajedno i imaju li zajedničke interese.

Potpisi