

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

Poslovni broj: UsII-226/18-5

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 Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te sudske savjetnice Žanet Vidović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja K. V. iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 29.kolovoza 2018.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, KLASA: UP/II- 008-07/16-01/63, URBROJ: 401-01/04-18-4 od 26.travnja 2018.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenika za informiranje, KLASA: UP/II- 008-07/16-01/63 , URBROJ: 401-01/04-18-4 od 26. travnja 2018. godine odbijena je žalba K. V. protiv rješenja Hrvatske narodne banke (dalje u tekstu: HNB) Ur.br.810-VII-922/R-2016 od 11. studenoga 2016. godine kao neosnovana. Navedenim rješenjem HNB-a odbijen je zahtjev tužitelj za ostvarivanjem prava na pristup informacijama kojim je tražio da mu Hrvatska narodna banka sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama proslijedi ili omogući uvid u zapisnike sa svih sjednica Savjeta Hrvatske narodne banke od početka 2000. godine do kraja 2010. godine temeljem čl. 23. st. 5. t. 2., te čl. 15. st. 2. t.7, a u svezi s čl. 16. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13. i 85/15.,dalje u tekstu: ZPPI), jer tražene informacije predstavljaju tajne podatke.

Tužbom traži poništenje rješenja Povjerenice kojim je odbijena njegova žalba te navodi da u rješenju tuženik obrazlaže svoju odluku pozivajući se na odredbe zakona kojima se određuje „da uskrata informacija treba biti izuzetak“, a da u testovima razmjernosti i javnog interesa „ukoliko se utvrdi da unatoč šteti po zaštićene interese, prevladava javni interes, informacije treba učiniti dostupnim“. Povjerenica se priklanja stajalištu HNB-a da bi provedba testa razmjernosti i javnog interesa za svaki pojedini zapisnik previše opteretila poslovanje HNB-a. Povjerenica dodaje da neovisno o rješenju, a obzirom na protek preporuča HNB-u razmotriti propisivanje objave zapisnika sa sjednica Savjeta na internetskim stranicama nakon protoka određenog vremena primjerice 3, 5, 7 ili 10 godina. Tužitelj navodi da je Savjet HNB-a tijelo središnje banke koje na redovitim

sjednicama (obično u mjesečnom ritmu) raspravlja o pitanjima vezanim uz zadatke i ovlasti HNB-a kao institucije kojoj je u Hrvatskoj povjerena provedba monetarne politike, nadzora nad poslovanjem kreditnih institucija i drugi poslovi. Savjet su nekada činili visoki dužnosnici same banke uz vanjske nezavisne članove, a od pristupanja Hrvatske Europskoj uniji savjet čine samo visoki dužnosnici banke. Odluke Savjeta redovito se objavljuju na internetskim stranicama banke no suprotno modernoj praksi banka ne objavljuje i zapisnike sa samih sjednica Savjeta. Središnja banka to opravdava tvrdnjom o osjetljivim podacima koji bi, da se javno objave, mogli ugroziti ili uspješnost mjera monetarne i devizne politike, ili poslovanje pojedinih poslovnih banaka. Hrvatska narodna banka je prema navodima tužitelja institucija unutar pravnog poretka Republike Hrvatske koja osim/2 godišnje informacije o financijskom stanju, stupnju stabilnosti cijena i provedbi monetarne politike Hrvatskom saboru, i osim redovite revizijske procedure koja se bavi tek operativnim poslovanjem (dakle, bez kontrole provedbe monetarne ili devizne politike ili kontrole uspješnosti nadzora poslovnih banaka) nema nikakav drugi nadzor svojih poteza i odluka, bilo od strane javnosti, bilo od strane domaćih stručnjaka.

Smatra jasnim da u takvoj situaciji nedostatne kontrole uvijek postoji rizik da se banka može ponašati svojevrijedno. Kako je središnja banka iznimno važna institucija unutar financijskog i ekonomskog sustava jedne države, upravo je kontrola institucije s tako širokim ovlastima nužna. Navodi da je kao gospodarski i financijski novinar s dugogodišnjim iskustvom zatražio pristup zapisnicima sa sjednice Savjeta kako bi javnosti olakšao kontrolu rada središnje banke. Svoj zahtjev je ograničio na razdoblje od 1. siječnja 2000. do 31. prosinca 2010. godine kako bi pokazao razumijevanje za potrebu da zapisnici ponekad sadrže informacije koje u nekom kratkom roku moraju biti tajne. Poziva se na modernu svjetsku praksu prema kojoj nakon proteka nekog roka sve informacije iz zapisnika sa sjednice Savjeta moraju biti javne. Kao primjer uzima praksu Europske središnje banke koja slobodno na internetskim stranicama objavljuje zapisnike sa sastanaka svojeg vijeća (pandan Savjetu HNB-a) u roku od 4 tjedna nakon održavanja samog sastanka, te navodi adresu na kojoj su vidljiviji ti podaci.

Svojim rješenjem tuženik staje na stranu HNB-a no ne u pogledu tajnosti zapisnika već samo u pogledu tvrdnje da bi provođenje testa razmjernosti i javnog interesa za svaki pojedinačni zapisnik opteretilo redovno funkcioniranje HNB-a. Tužitelj smatra da je tuženik temeljem pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja o tome da i dalje postoje tajne informacije u zapisnicima sa sjednica Savjeta HNB-a, koje tužitelj traži pogrešno primijenio odredbe ZPPI-a i to odredbe čl. 15. st. 7. koje propisuju da informacije postaju dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na temelju kojih je tijelo javne vlasti ograničilo pravo na pristup informaciji. Stoga predlaže ovom Sudu da ispita pravilnost odluke tuženika kao i pravilnost rješenja HNB-a, kojima se tužitelju odbija pristup informacijama. Predlaže Visokom upravnom sudu da sukladno odredbama čl. 16. ZPPI-a, te odredbama čl. 38. Ustava RH provede test razmjernosti i javnog interesa o pitanju zapisnika sa sjednica Savjeta HNB-a u traženom razdoblju *in toto*, te nakon izvršenog testa riješi upravnu stvar i donese presudu kojom poništava rješenje Povjerenice, a nakon uvažene žalbe tužitelja naloži HNB-u da udovolji zahtjevu za pristupom informacijama koji je tužitelj podnio, te da mu se omogući uvid u zapisnike.

Tuženik (Povjerenik za informiranje) navodi da je utvrdio kako je HNB u ponovnom postupku sukladno čl. 16 st. 2. ZPPI-a, proveo test razmjernosti i javnog interesa i zaključio kako se pristup traženim informacijama može ograničiti radi zaštite interesa iz čl. 15. st. 2. t. 7. ZPPI-a, jer se radi o informacijama koje su izričito zakonskom odredbom i to čl. 47. st. 7. Zakona o HNB-u utvrđene tajnima, a nisu ispunjeni uvjeti iz čl. 53. tog zakona pod kojima se navedene informacije mogu učiniti dostupnima trećima izvan HNB-a. Provedbom testa razmjernosti i javnog interesa HNB je utvrdio kako bi omogućavanjem pristupa traženim informacijama zaštićeni interes (tajnost zapisnika sa sjednica savjeta HNB-a) bio ozbiljno povrijeđen, te da prevladava potreba zaštite prava

na ograničenje. Tuženik se priklonio stajalištu HNB-a, da o zahtjevu za pristup informacijama, na način kako ga je postavio žalitelj, zbog izuzetno velike količine raznovrsnih informacija koje su sadržane u zapisnicima savjeta HNB-a, zbog zakonski propisanog roka za rješavanje zahtjeva, zbog opterećivanja rada i funkcioniranja HNB-a, kao i zbog nepokazivanja interesa tužitelja za pojedine zapisnike sa sjednice Savjeta HNB-a, nije moguće odlučiti na način da se razmotri svaki zapisnik za svaku sjednicu zasebno, te da je test razmjernosti i javnog interesa bilo moguće provesti u zakonom propisanom jedino razmatrajući sve zapisnike kao jednu cjelinu. U žalbenom postupku tuženik je ispitujući pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa razmotrio sve zatražene zapisnike sa sjednica kao cjelinu i zaključio da ne preteže javni interes. Tužitelj je specificirao zahtjev tako da traži zapisnike sa svih sjednica u navedenom razdoblju, te je u odnosu na tako postavljeni zahtjev utvrđeno da ne preteže javni interes u odnosu na tajnost podataka. Tuženik je u duhu svrhe i cilja ZPPI-a uzeo u obzir i da je transparentnost i javnost rada u pogledu sjednica Savjeta HNB-a osigurana na jedan način objavom priopćenja za javnost sa sjednica Savjeta na internetskim stranicama, objavom akata koje donosi Savjet, koji imaju snagu podzakonskog propisa u „Narodnim novinama“ i na internetskim stranicama HNB-a, na kojima se objavljuje i niz drugih do koji savjet razmatrao. U tom dijelu je nesporno da se radi o informacijama za koje prevladava javni interes i s obzirom da su objavljene tužitelj je upućen na mjesto gdje se nalaze. U odnosu na sve ostale točke nije utvrđeno postojanje prevladavajućeg javnog interesa. S obzirom na različite sadržaje traženih informacija u konkretnom slučaju metoda uzorka prema mišljenju tuženika nije moguća. Svrha je ZPPI-a omogućiti svakoj osobi dostupnost informacija koje posjeduju tijela javne vlasti kako bi se osigurala transparentnost i otvorenosti rada tijela javne vlasti, trošenja javnog novca te povećala odgovornost postupanja tijela javne vlasti. Pri rješavanju zahtjeva i rješavanju žalbi povodom donesenih odluka pojavila se potreba da se u zakon unese odredba kojom bi se tijela javne vlasti zaštitila od zlouporabe. Tako je u ZPPI-u dopunom unesena odredba koja omogućuje tijelima javne vlasti da odbiju zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži veliki broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti. Iako se ova odredba ne može primijeniti u tužiteljevom slučaju budući u vrijeme podnošenja zahtjeva za pristup informacijama ta izmjena nije bila na snazi, odredba o zlouporabi prava na pristup informacijama, u ovom slučaju se navodi u kontekstu toga da je upravo kroz praksu spoznato da može doći zlouporabe prava na pristup informacijama i da je jedan od načina na koji se može vršiti zlouporaba, podnošenjem zahtjeva kojim se traži veliki broj informacija, a rješavanje takvog zahtjeva opterećuje rad i redovito funkcioniranje tijela javne vlasti. Tuženik je napomenuo u svom rješenju da samo rješenje ne sprječava tužitelja da novim zahtjevom za pristup informacijama zatraži određene zapisnike sa sjednice Savjeta za koje bi se moglo razmatrati njihova dostupnost odnosno preteže li u konkretnom slučaju javni interes. Time je HNB-u dana preporuka da neovisno o u ovom rješenju, obzirom na protek vremena od odlučivanja o pojedinim pitanjima, a time zbog manje vjerojatne štete za interese koji se štite kao tajni podaci, razmotri propisivanje objave zapisnika sa sjednica Savjeta na internetskim stranicama po proteku određenog vremena, čime bi se omogućilo javnosti praćenje rada i odlučivanje, osobito zainteresirane javnosti koja iz stručnih i znanstveno istraživačkih razloga prati rad tog tijela javne vlasti.

Predlaže stoga ovom Sudu da tužbu odbije i potvrdi rješenje tuženika.

Tužitelju je dostavljen odgovor tuženika na tužbu u skladu s odredbom čl. 6. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17., dalje: ZUS), na koji se nije očitovao.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (čl. 55. st. 3. ZUS-a) Sud tužbeni

zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

U konkretnom slučaju zahtjev za pravo na pristup informacijama odbijen je pozivom na odredbu čl. 15. st. 2.i 3. ZPPI-a vezi s odredbom čl. 16. st.1. ZPPI-a, odnosno nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa.

Odredbom čl. 15. st.2.i 3.. ZPPI-a propisano je kada tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji te je navedeno u kojim je to slučajevima.

U konkretnom slučaju su tuženik i prvostupanjnsko tijelo primijenili odredbu čl. 53. st. 1. Zakona o HNB-u (Narodne novine broj 75/08. i 54/13.) koji propisuje da su članovi savjeta HNB-a i zaposlenici HNB-a dužni čuvati kao tajnu u smislu čl. 37. Statuta ESSB-a i ESB-a sve isprave i podatke za koje saznaju u obavljanju svojih dužnosti poslova, a čije bi priopćavanje neovlaštenoj osobi štetilo ugledu i interesima HNB-a, Europske središnje banke, središnjih banaka država članica te kreditnih institucija i drugih kojima HNB izdaje odobrenja ili ih nadzire. St. 2. tog članka zakona propisano je da dužnost čuvanja tajne iz st. 1. ovoga članka traje i nakon prestanka članstva u Savjetu HNB-a odnosno nakon prestanka radnog odnosa u HNB-u, a st. 3. da iznimno članovi Savjeta HNB-a i zaposlenici HNB-a mogu isprave i podatke iz st. 1. ovoga članka učiniti dostupnima trećima izvan HNB-a, osim ako bi to bilo u suprotnosti s čl. 85. st. 2. tog zakona, u slučajevima i prema postupku koji posebnim aktom utvrđuje guverner HNB-a, a naknadno potvrđuje Savjet HNB-a, pod uvjetom da dostavljanje tih isprava ima jedno od navedenih obilježja.

Propisana obilježja su da je osoba na koju se te informacije odnose dala za to izričito odobrenje, da je u skladu s izvršavanjem građanske dužnosti, uključujući pružanje pomoći tijelima u provođenju zakona i po sudskom nalogu ili nalogu druge osobe odgovarajuće nadležnosti, da služi za rad vanjskih revizora HNB-a, da služi se rad tijela nadležnih za super viziju i nadzor stranih financijskih institucija i predstavnika međunarodnih financijskih institucija u izvršavanju njihovih službenih dužnosti ili kad interes samog HNB-a u sudskim postupcima traži otkrivanje tih podataka.

Pod navedenim uvjetima iz čl. 53. Zakona o HNB-u mogu se učiniti dostupnim trećima izvan HNB-a materijali na temelju kojih Savjet HNB-a donosi odluke, prijedlozi dnevnog reda sjednica HNB-a kao i zapisnici sa sjednica Savjeta HNB-a kako to propisuje čl. 47. st. 7. Zakona, jer predstavljaju tajne podatke.

HNB je u ponovnom upravnom postupku prema uputi tuženika proveo test razmjernosti i javnog interesa i utvrdio da se pristup traženim informacijama može ograničiti radi zaštite interesa iz čl. 15. st. 2. t. 7. ZPPI-a ,jer se radi o informacijama koje su izričitom zakonskom odredbom čl. 47. st. 7. Zakona o HNB-u utvrđene tajnim podacima, a nisu ispunjeni uvjeti iz čl. 53. tog zakona, pod kojima se mogu učiniti dostupnima trećima izvan HNB-a. Provedbom testa razmjernosti i javnog interesa utvrđeno je kako bi omogućavanjem pristupa traženim informacijama u ovom slučaju konkretan zaštićeni interes (tajnost zapisnika sa sjednica Savjeta HNB-a) bio ozbiljno povrijeđen, te da prevladava potreba zaštite prava na ograničenje. U konkretnom slučaju omogućavanje pristupa traženim informacijama bilo bi protivno svrsi koja se željela postići odredbom čl. 47. st. 7. Zakona o HNB-u, a to je zaštita djelotvornosti i učinkovitosti odlučivanja savjeta HNB-a i zaštite njegove neovisnosti, koja je propisana čl. 130. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kao i čl. 7. Statuta europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke. Ističe kako navedeno potvrđuje i vrlo ograničen krug slučajeva u kojima se te informacije mogu učiniti dostupnim trećima, kao i to da su u zapisnicima sa sjednica Savjeta HNB-a u većini slučajeva sadržani podaci o poslovanju kreditnih institucija i ostalih pravnih osoba nad kojima HNB provodi superviziju ili ih nadzire, podaci vezani uz upravljanje međunarodnim pričuvama, podaci vezani uz provođenje monetarne i devizne politike, kao i podaci o raspravi i stavovima članova Savjeta HNB o pojedinim pitanjima koja prethode donošenju pojedine odluke ili podaci zbog kojih

pojedina odluka nije donesena.

U prilog povjerljivosti podataka HNB navodi mišljenje br. CON/2012/76 Europske središnje banke dano u vezi prijedloga Republike Irske kojim se uređuje pravo na pristup informacijama, u kojem Europska središnja banka naglašava da izuzeci od općeg prava na pristup informacijama moraju uključivati povjerljive podatke prema Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke ili prema direktivama Europske unije, koje reguliraju financijske usluge te da isti izuzeci moraju biti apsolutni i ne smiju podlijegati restrikcijama u smislu testa razmjernosti ili odredbi da se iste mogu davati u dijelu kada to ne bi nanijelo štetu.

U žalbenom postupku tuženik je prihvatio stajalište HNB-a da o zahtjevu za pristup informacijama, kako ga je postavio žalitelj, zbog izuzetno velike količine raznovrsnih informacija koje su sadržane u zapisnicima sa sjednica Savjeta, zbog zakonski propisanog roka za rješavanje zahtjeva, zbog opterećivanja rada i funkcioniranja HNB-a, kao i zbog nepokazivanja interesa žalitelja za pojedine zapisnike sa sjednica Savjeta HNB-a, nije moguće odlučiti na način da se razmotri svaki zapisnik za svaku sjednicu savjeta zasebno, te da je test razmjernosti i javnog interesa bilo moguće provesti u zakonom propisanom roku jedino razmatrajući sve zapisnike sa sjednice Savjeta HNB-a kao jednu cjelinu. U žalbenom postupku ispitujući pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa razmotreno u odnosu na sve zatražene zapisnike sa sjednica Savjeta HNB-a kao cjeline o tome preteže li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes utvrđeno je da ne preteže javni interes u odnosu na tajnost podataka. Pri tome je tuženik ocijenio u duhu svrhe i cilja ZPPI-a, uzevši u obzir da je transparentnost i javnost rada u pogledu sjednica Savjeta osigurana na jedan način objavom priopćenja za javnost sa sjednica Savjeta HNB-a na internetskim stranicama, objavom akata koje donosi Savjet HNB-a, koji imaju snagu podzakonskog propisa u „Narodnim novinama“ i na internetskim stranicama HNB-a, na kojima se objavljuje i niz drugih dokumenata koje je Savjet razmatrao. Kako je dio informacija na taj način objavljeno to je u odnosu na njih žalitelj i upućen gdje se nalaze. Pri tome tuženik navodi da je upravo kroz praksu stečena spoznaja o mogućnosti zlouporabe prava na pristup informacijama podnošenjem zahtjeva kojim se traži veliki broj informacija, a rješavanje takvog zahtjeva opterećuje rad i redovito funkcioniranje tijela javne vlasti.

Ovaj Sud prihvaća rezultate provedenog testa razmjernosti i javnog interesa iznesene u obrazloženjima rješenja tuženika i prvostupanjskog tijela, a prigovore tužitelja iznesene u tužbi ocjenjuje neosnovanim.

Pri tome je pravilno tuženik naveo svrhu Zakona o pravu na pristup informacijama, a to je omogućavanje svakoj osobi dostupnosti informacija koje posjeduju tijela javne vlasti kako bi se osigurala transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti, trošenja javnog novca te povećala odgovornost postupanja tijela javne vlasti, što podrazumijeva i prema shvaćanju ovog Suda, postavljanje zahtjeva na način da ne dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti. Svrha zakona se ne može ostvariti učestalim podnošenjem zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili traženjem tako velikog broja informacija, odnosno podataka jednim zahtjevom, tako da se sadržaj zahtjeva ne može podvesti pod pojam informacije (podatka) u smislu članka 5. st. 1. t. 3, a postupanje po takvom zahtjevu u zakonom propisanom roku izvjesno dovodi do opterećenja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Stoga ovaj Sud smatra pravilnom uputu danu u obrazloženju rješenja prema kojoj žalitelj može zatražiti pojedine zapisnike, što predstavlja smisao i svrhu ovog ustavom zajamčenog prava iz čl. 38 Ustava Republike Hrvatske.

Slijedom izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a tužbeni zahtjev kao neosnovan odbio.

U Zagrebu 29. kolovoza 2018.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.