

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 Gordane Marušić-Babić predsjednice vijeća, Dijane Vidović i Biserke Kalauz, članica vijeća, te više 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, u sjednici vijeća održanoj 28. travnja 2020.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje točke 4. izreke rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/19-01/191, urbroj: 401-01/05-19-2 od 18. prosinca 2019.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, ispravljenim rješenjem klasa: UP/II-008-07/19-01/191, urbroj: 401-01/05-20-4 od 15. siječnja 2020., poništeno je rješenje Hrvatske narodne banke, urbr. 810-VIII-1025/R-2019-DHR od 20. siječnja 2019. u dijelu u kojem je odbijen zahtjev tužitelja za pristup drugim osobama zaposlenicima Hrvatske narodne banke koji su prisustvovali sjednici Savjeta Hrvatske narodne banke 10. svibnja 2000. (točka 1. izreke), te je tužitelju odobreno pravo na pristup drugim osobama zaposlenicima Hrvatske narodne banke koji su prisustvovali sjednici Savjeta Hrvatske narodne banke 10. svibnja 2000. (točka 2. izreke) i Hrvatskoj narodnoj banci naloženo da postupi sukladno točki 2. izreke rješenja u roku od 8 dana od pravomoćnosti tog rješenja. Pod točkom 4. izreke osporenog rješenja odbijena je žalba tužitelja u dijelu koji se odnosi na izlaganja i raspravu sudionika na sjednici Savjeta Hrvatske narodne banke 10. svibnja 2000.

Tužitelj u tužbi osporava zakonitost rješenja tuženika u dijelu pod točkom 4. izreke, navodeći u bitnom da je tuženik pogrešno utvrdio da rasprave i izlaganja na sjednicama Savjeta Hrvatske narodne banke podliježu pod zaštitu članka 53. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci ("Narodne novine", broj: 75/08. i 54/13.-dalje: Zakon o HNB-u) i da u zapisnicima sa sjednica Savjeta HNB-a u koje on traži uvid i dalje postoje tajne informacije. Smatra da se sadržaj rasprava i izlaganja članova Savjeta ne mogu podvesti pod značenje članka 53. Zakona o HNB-u, kako to tvrdi središnja banka i čemu se priklanja tuženik, jer se taj članak odnosi na podatke koje zaposlenici banke saznaju u svakodnevnom obavljanju

posla, dok su vanjski članovi Savjeta samo davali svoj doprinos radu Savjeta temeljem javno dostupnih informacija upravo radi svog znanja stečenog iz svima dostupnih javnih knjiga, stručnih časopisa, konferencija ili radnog iskustva vezano uz ekonomiju i financije te svoje mišljenje mogu lako obrazložiti. Nadalje smatra, da je i u onim slučajevima kada se i radi o takvim informacijama, došlo do prestanka razloga zašto se iste proglašavaju tajnama. Obrazlaže svoje shvaćanje da kod rasprava o monetarnoj, deviznoj politici i sličnim pitanjima pokrivenim djelatnošću središnje banke ne postoji potreba za klasificiranjem informacija, jer su to opće i javno poznate teme iz područja financija i ekonomije, dok se potreba za proglašavanjem određenih informacija tajnama može javiti prilikom rasprava i izlaganja o nadzoru poslovanja komercijalnih banaka. Ističe da Europska središnja banka (ESB) već pet godina redovito javno objavljuje zapisnike sa sjednica tijela koje funkcionalno odgovara Savjetu HNB-a, te da HNB, iako redovito objavljuje na internetskim stranicama odluke Savjeta, zapisnike sa samih sjednica ne objavljuje što je suprotno načelima transparentnosti poslovanja i bitno otežava kontrolu rada Hrvatske središnje banke. Smatra da tajnost zapisnika sa sjednica Savjeta HNB-a, koji na sjednicama raspravlja o pitanjima vezanim uz zadatke i ovlasti HNB-a kao institucije kojoj je u Hrvatskoj provjerena provedba monetarne politike, nadzora nad poslovanjem kreditnih institucija i drugi poslovi, a na kojoj inzistira HNB, omogućava čelništvu banke da se u nekom hipotetskom slučaju odluči na poteze suprotne prevladavajućim savjetima koje su dobili od vanjskih stručnjaka, članova Savjeta, te da građani koji imaju pravo na kontrolu rada javnih tijela to nikada ne bi imali mogućnost saznati. Iznosi primjere iz poslovanja i postupanja HNB-a, za koje smatra da ukazuju na nužnost bolje kontrole nad radom središnje banke. Pozivajući se na odredbu članka 16. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13. i 85/15.), prema kojoj će se informacija učiniti dostupnom i u slučajevima kada je javnim tijelima dozvoljeno privremeno ograničavanje pristupa informacijama kroz članak 15. toga Zakona, ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, navodi da je argumentacija HNB-a o uskrati traženih informacija u suprotnosti sa zakonom. Smatra stoga da je tuženik pogrešno odlučio da te informacije nisu od javnog interesa, pri čemu ističe da činjenica što u spomenutim primjerima ponašanja HNB-a u slučaju R. banke ili guvernera Ž. R. nije došlo do sudskih procesa u kojima bi se ispitala njihova odgovornost ne znači i da nije bilo povreda zakona. Predlaže da se točka 4. izreke osporenog rješenja poništi i tuženiku naloži donošenje novog rješenja, te da se istovremeno Hrvatskoj narodnoj banci naloži da mu omogući pristup traženim informacijama.

Tuženik u odgovoru na tužbu osporava tvrdnje tužitelja, te ističe da traženi zapisnici predstavljaju podatke čija je tajnost izrijekom propisana člankom 47. stavkom 7. Zakona o HNB-u. Ostaje kod razloga iznesenih u obrazloženju osporenog rješenja i smatra pravilnim stajalište HNB-a da u odnosu na dio zapisnika sa sjednica Savjeta HNB-a koji se odnosi na izlaganja i raspravu sudionika prevladava interes zaštite prava na ograničenje prema članku 15. stavku 2. točki 7. Zakona o pravu na pristup informacijama nad javnim interesom omogućavanja pristupa informaciji, te da je bilo potrebno zaštititi i legitimno očekivanje članova Savjeta i ostalih sudionika sjednica Savjeta tadašnje Narodne banke Hrvatske da će sadržaj rasprava ostati tajan sukladno propisima koji su bili na snazi. Ističe da tužitelj u tužbi ne daje argumentaciju zašto bi pojedini zapisnik i konkretno izlaganje i rasprava sudionika sjednice savjeta HNB-a trebali biti javno dostupni, odnosno zašto bi u točno određenom

slučaju trebao prevladati javni interes omogućavanja pristupa u odnosu na potrebu zaštite prava na ograničenje, imajući možda u vidu osjetljivost teme koja je medijski popraćena, ulogu pojedinih sudionika u raspravi i mogućnost njihova sukoba interesa i slično. Predlaže da sud odbije tužbu i osporeno rješenje potvrdi.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS) odgovor na tužbu dostavljen je tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tužitelj zahtjevom za pristup informacijama zatražio prijepis, kopiju ili omogućavanje uvida u cjeloviti zapisnik sa sjednice Savjeta Hrvatske narodne banke održane 10. svibnja 2000. Nakon provođenja testa razmjernosti i javnog interesa sukladno članku 16. stavku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama prvostupanjsko je tijelo rješenjem od 29. siječnja 2019. djelomično omogućilo tužitelju pristup informacijama i to zapisniku sa sjednice Savjeta Hrvatske narodne banke održane 10. svibnja 2000., u dijelu koji se odnosi na odluke donesene na toj sjednici, obrazloženje tih odluka, članove Savjeta i predsjednika Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog državnog sabora koji su prisustvovali sjednici Savjeta (točka I. izreke), dok je zahtjev za pristup informacijama u dijelu navedenog zapisnika koji se odnosi na prisustvo drugih osoba, zaposlenika Hrvatske narodne banke koji su prisustvovali sjednici Savjeta i na izlaganja i raspravu sudionika na sjednici odbijen (točka II. izreke). Prvostupanjsko je tijelo ocijenilo da u odnosu na taj dio informacija, a koje se odnose na imena drugih zaposlenika HNB-a koji su pružali tehničku i stručnu podršku radu Savjeta, kao i na izlaganja i raspravu sudionika, ne prevladava interes javnosti već potreba zaštite tajnosti tih informacija, pozivajući se na odredbu članka 47. stavka 7. i 8. Zakona o HNB-u, kao i na odredbu članka 84. Zakona o općem upravnom postupku, kojom je propisano da niti stranke postupka ne mogu ostvariti uvid u zapisnik o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnog tijela, te odluku Europske središnje banke od 4. ožujka 2004. o javnom pristupu dokumentima Europske središnje banke (SL. L. 80., 18. 3. 2004.).

Odredbom članka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovog Zakona.

Ograničenje prava na pristup informacijama uređeno je člankom 15. toga Zakona, te tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji, između ostalog, u slučajevima utvrđenim zakonom (stavak 2. točka 7.).

Odredbom članka 16. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da je tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3 i 4. ovoga Zakona, dužno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Prema stavku 2. istog članka Zakona kod provođenja testa razmjernosti javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2., 3. i 4. ovoga Zakona, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se ocijeniti dostupnom.

Odredbom članka 47. stavka 7. Zakona o HNB-u propisano je da materijali na temelju kojih Savjet Hrvatske narodne banke donosi odluke, prijedlozi dnevnog reda sjednica Savjeta Hrvatske narodne banke kao i zapisnici sa sjednica Savjeta Hrvatske narodne banke predstavljaju tajne podatke i mogu se učiniti dostupnim trećima izvan Hrvatske narodne banke samo pod uvjetima propisanim člankom 53. toga Zakona. Odredbom stavka 8. istog članka propisano je da sjednice Savjeta Hrvatske narodne banke nisu otvorene za javnost.

Prema članku 53. stavku 3. Zakona o HNB-u, iznimno, članovi Savjeta Hrvatske narodne banke i zaposlenici Hrvatske narodne banke mogu isprave i podatke iz stavka 1. ovoga članka učiniti dostupnima trećima izvan Hrvatske narodne banke, osim ako bi to bilo u suprotnosti s člankom 85. stavkom 2. ovoga Zakona, u slučajevima i prema postupku koje posebnim aktom utvrđuje guverner Hrvatske narodne banke, a naknadno potvrđuje Savjet Hrvatske narodne banke, pod uvjetom da dostavljanje tih isprava i podataka ima jedno od navedenih obilježja i to: 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 Hrvatske narodne banke, da služi za rad tijela nadležnih za superviziju i nadzor stranih financijskih institucija i predstavnika međunarodnih financijskih institucija u izvršavanju njihovih službenih dužnosti ili kad interes same Hrvatske narodne banke sudskim postupcima traži otkrivanje tih podataka.

Na temelju razmatranja odlučnih činjeničnih i pravnih pitanja u konkretnom slučaju (članak 55. stavak 3. ZUS-a), a uzimajući u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke sukladno članku 33. stavku 2. ZUS-a, ovaj Sud nalazi da je osporeno rješenje tuženika doneseno na temelju potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja na koje su primijenjene mjerodavne odredbe naprijed citiranih zakona, te su dani valjani razlozi zbog kojih je u točki 4. izreke tog rješenja žalba tužitelja odbijena.

S obzirom da je odredbom članka 47. stavka 7. Zakona o HNB-u izričito propisano da zapisnici sa sjednica Savjeta Hrvatske narodne banke predstavljaju tajne podatke, te da u konkretnom slučaju dostavljanje traženih isprava nema niti jedno od obilježja iz stavka 3. članka 53. toga Zakona koja su propisana kao uvjet da bi se ti podaci mogli učiniti dostupnim trećima, pravilno je utvrđeno da tužitelj u tom dijelu zahtjeva pristup informacijama za koje je člankom 15. stavkom 2. točkom 7. Zakona o pravu na pristup informacijama propisana mogućnost ograničavanja pristupa. Tužitelj pogrešno smatra da se rasprava i izlaganja sudionika uneseni u zapisnik sa sjednice Savjeta HNB-a ne mogu podvesti pod navedene odredbe Zakona o HNB-u. Također, i prema ocjeni ovoga Suda, u konkretnom slučaju je na temelju testa razmjernosti i javnog interesa provedenog sukladno članku 16. stavku 1. i 2. Zakona o pravu na pristup informacijama pravilno utvrđeno da se pristup informaciji u dijelu zapisnika koji se odnosi na izlaganje i raspravu sudionika na sjednici Savjeta HNB-a može ograničiti radi zaštite interesa iz članka 15. stavka 2. točke 7. Zakona o pravu na pristup informacijama koja prevladava nad javnim interesom, jer bi u protivnom bio ozbiljno povrijeđen zakonom zaštićeni interes povjerljivosti tih podataka, a iz razloga detaljno navedenih u obrazloženju prvostupanjskog rješenja. Tuženik je osnovano prihvatio stajalište HNB-a da je jedan od načina ostvarivanja ustavnog načela samostalnosti i neovisnosti rada HNB-a iz članka 53. Ustava Republike Hrvatske upravo zaštita djelotvornosti postupka odlučivanja Savjeta HNB-a, te da osim toga postoje legitimna očekivanja prisutnih na

sjednicama da će njihova pojedinačna izlaganja, stavovi, izjave i rasprave te mišljenja ostati povjerljiva i biti samo u funkciji odluka koje se donose nakon pojedinih rasprava.

Pri tome, imajući u vidu da je nakon predmetne sjednice održane 10. svibnja 2000. dano priopćenje, te da se priopćenja sa sjednica Savjeta HNB-a kao i donesene odluke i informacije o radu Savjeta HNB-a redovito objavljuju, čime su dostupne javnosti, tuženik je pravilno odbio žalbu tužitelja protiv točke II. prvostupanjskog rješenja u dijelu u kojem je tužitelju uskraćen pristup dijelu zapisnika o izlaganju i raspravi sudionika na predmetnoj sjednici Savjeta HNB-a.

S obzirom na navedeno, navodi tužbe nisu osnovani niti od utjecaja na drugačije rješenje predmetne upravne stvari, te prema ocjeni ovoga Suda osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Stoga je na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 28. travnja 2020.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.