

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Sanje Štefan i Ante Galića, članova vijeća te sudskog savjetnika Tomislava Jukića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja K. V. iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Hrvatske narodne banke, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 14. svibnja 2020.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje točke 4. izreke rješenja tuženika, klasa: UP/II-008-07/19-01/215, urbroj: 401-01/05-19-2 od 18. prosinca 2019.

Obrazloženje

Točkom 1. izreke osporavanog rješenja tuženika, klasa: UP/II-008-07/19-01/215, urbroj: 401-01/05-19-2 od 18. prosinca 2019. poništeno je rješenje Hrvatske narodne banke, urbroj: 810-VIII-1029/R-2019-DHR od 5. veljače 2019. u dijelu kojim je odbijen tužiteljev zahtjev za pristup informacijama o drugim osobama, zaposlenicima Hrvatske narodne banke (u daljnjem tekstu: HNB), koji su prisustvovali sjednici Savjeta HNB-a 28. lipnja 2000.

Točkom 2. izreke rješenja tuženika tužitelju je odobreno pravo na pristup informacijama o drugim osobama, zaposlenicima HNB-a, koji su prisustvovali sjednici Savjeta HNB-a 28. lipnja 2000.

Točkom 3. izreke rješenja tuženika, ispravljenoj rješenjem tuženika, klasa: UP/II-008-07/19-01/215, urbroj: 401-01/05-20-4 od 15. siječnja 2020., naloženo je HNB-u da postupi sukladno točki 2. izreke toga rješenja u određenom roku.

Točkom 4. izreke rješenja tuženika odbijena je tužiteljeva žalba protiv rješenja HNB-a od 5. veljače 2019. u dijelu koji se odnosi na izlaganja i raspravu sudionika na sjednici Savjeta HNB-a 28. lipnja 2000. i odluke kojom se uređuje upravljanje međunarodnim pričuvama i deviznom likvidnošću.

Protiv točke 4. izreke rješenja tuženika tužitelj podnosi tužbu u kojoj opisuje kronologiju postupaka koji su prethodili ovom upravnom sporu, a koji su proizašli iz iste pravne osnove i sličnog činjeničnog stanja te kronologiju ranijeg postupka koji je okončan presudom ovoga Suda, poslovni broj: UsII-226/18-5 od 29. kolovoza 2018. Razlozi zbog kojih tužitelj podnosi tužbu mogu se sažeti kako slijedi:

Tužitelj navodi da je Savjet HNB-a tijelo središnje banke koje na sjednicama raspravlja o pitanjima vezanima uz zadaće i ovlasti HNB-a kao institucije kojoj je povjerena provedba monetarne politike, nadzora nad poslovanjem kreditnih institucija i drugi poslovi. Odluke Savjeta redovito se objavljuju, no, suprotno modernoj praksi, HNB ne objavljuje zapisnike sa sjednica Savjeta, a što je u suprotnosti s načelima transparentnosti poslovanja i bitno otežava kontrolu rada hrvatske središnje banke. Naglašava da je zbog ograničenih mogućnosti kontrole središnje banke od iznimne važnosti pravo na pristup informacijama u tom segmentu. U

protivnom bi HNB-u bilo omogućeno samovoljno postupanje odnosno postupanje protivno interesima građana Republike Hrvatske. Tužitelj tvrdi da tajnost zapisnika sa sjednica Savjeta HNB-a, na kojoj inzistira HNB, omogućava čelništvu HNB-a da se u nekom hipotetskom slučaju odluči na poteze suprotne prevladavajućim savjetima koje su dobili od vanjskih stručnjaka, članova Savjeta, a što građani Republike Hrvatske ne bi nikada saznali. Tako bi se onemogućilo pozivanje čelništva na odgovornost za propuste. U prilog navedenom, tužitelj navodi primjere koji, prema njegovu mišljenju, dokazuju nužnost kontrole građana nad radom središnje banke. Upire na članak 16. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI) kojim je uređeno provođenje testa razmjernosti i javnog interesa te između ostalog, propisano da ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom. Mišljenja je da je pogrešna odluka tuženika da tražene informacije nisu od javnog interesa. Smatra da je šteta koja bi nastala njihovom objavom manja od interesa javnosti. Predlaže da Sud poništi rješenje tuženika u osporavanom dijelu, tuženiku naloži donošenje novog rješenja, a HNB-u naloži da tužitelju omogući pristup traženim informacijama.

U odgovoru na tužbu tuženik ostaje kod obrazloženja osporavanog rješenja te ističe da traženi zapisnici predstavljaju podatke čija je tajnost izrijekom propisana Zakonom o Hrvatskoj narodnoj banci („Narodne novine“, 75/08. i 54/13.; u daljnjem tekstu: Zakon o HNB-u). Stoga je HNB proveo test razmjernosti i javnog interesa kojim je utvrđeno da u dijelu zapisnika koji se odnosi na odluke donesene na sjednicama Savjeta HNB-a prevladava javni interes za omogućavanje pristupa predmetnoj informaciji, dok u odnosu na dio zapisnika koji se odnosi na izlaganja i raspravu sudionika na sjednicama Savjeta HNB-a prevladava interes zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-a nad javnim interesom omogućavanja pristupa informaciji. Tuženik se priklanja stajalištu HNB-a da je jedan od načina ostvarivanja ustavnog načela samostalnosti i neovisnosti rada HNB-a, propisanog člankom 53. Ustava Republike Hrvatske, zaštita djelotvornosti postupka odlučivanja Savjeta HNB-a, na način da uskraćuje pristup izlaganju i raspravi sudionika na predmetnim sjednicama. Smatra da je potrebno zaštititi legitimno očekivanje članova Savjeta i drugih sudionika sjednica Savjeta HNB-a da će sadržaj rasprava ostati tajan u skladu s propisima koji su bili na snazi u vrijeme održavanja tih sjednica. Pored toga, tuženik upućuje na članak 84. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09.) prema kojemu u upravnom postupku čak ni stranke ne mogu ostvariti uvid niti razgledati spis u dijelu zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela. Tuženik naglašava da je tužitelju omogućen pristup dijelu zapisnika te da transparentnosti rada HNB-a doprinosi i to što HNB, odmah nakon održane sjednice, izdaje priopćenje o svom radu, a koje priopćenje je izdano i nakon sjednice održane 28. lipnja 2000. Pored toga ističe da tužitelj ne navodi razloge zbog kojih bi pojedini zapisnik te konkretno izlaganje i rasprava sudionika sjednice Savjeta HNB-a trebali biti javno dostupni. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

Zainteresirana osoba nije dostavila odgovor na tužbu.

U skladu s člankom 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS), tuženikov odgovor na tužbu dostavljen je tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Budući da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, a stranke u tužbi, a ni u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je ovaj spor riješio bez rasprave na temelju članka 36. točke 4. ZUS-a.

Prema članku 6. ZPPI-a, informacije su dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima toga Zakona.

Člankom 15. stavkom 2. točkom 2. ZPPI-a propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu.

Člankom 16. stavkom 1. ZPPI-a propisano je da je tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točaka 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavaka 3. i 4. toga Zakona, dužno, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Stavkom 2. članka 16. ZPPI-a propisano je da je kod provođenja testa razmjernosti i

javnog interesa tijelo javne vlasti dužno utvrditi može li se pristup informaciji ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavaka 2., 3. i 4. toga Zakona, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelj 21. siječnja 2019. podnio HNB-u zahtjev za pristup informacijama, tražeći prijepis, kopiju ili uvid u cjeloviti zapisnik sa sjednice Savjeta HNB-a održane 28. lipnja 2000.

Rješenjem HNB-a od 5. veljače 2019. tužitelju je djelomično omogućen pristup informacijama i to:

- zapisniku sa sjednice Savjeta HNB-a održane 28. lipnja 2000. u dijelu koji se odnosi na članove Savjeta, pomoćnika ministra financija Republike Hrvatske, predsjednika Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog državnog sabora i glavnog direktora Zavoda za platni promet, koji su prisustvovali sjednici Savjeta HNB-a,
- odluke donesene na toj sjednici, osim odluke kojom se uređuje upravljanje međunarodnim pričuvama i deviznom likvidnošću uz obrazloženje odluka.

U preostalom dijelu tužiteljev je zahtjev odbijen (zapisnik s navedene sjednice Savjeta HNB-a u dijelu koji se odnosi na prisutnost drugih zaposlenika HNB-a na sjednici Savjeta, zatim na izlaganja i raspravu sudionika na toj sjednici i odluku kojom se uređuje upravljanje međunarodnim pričuvama i deviznom likvidnošću).

Odlučujući o tužiteljevu zahtjevu za pristup informacijama, HNB je proveo test razmjernosti i javnog interesa kojim je utvrđeno da u dijelu zapisnika koji se odnosi na odluke donesene na sjednicama Savjeta HNB-a prevladava javni interes za omogućavanjem pristupa informacijama, dok u odnosu na dio zapisnika koji se odnosi na izlaganja i raspravu sudionika na sjednici Savjeta HNB-a prevladava interes zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-a nad javnim interesom omogućavanja pristupa informaciji.

Osporavanim rješenjem tuženika djelomično je usvojena tužiteljeva žalba protiv rješenja HNB-a u dijelu kojim je odbijen zahtjev te je naloženo HNB-u da tužitelju omogući pristup informacijama o drugim osobama i zaposlenicima HNB-a koji su prisustvovali sjednici Savjeta HNB-a 28. lipnja 2000., dok je odbijena žalba u dijelu koji se odnosi na izlaganja i raspravu sudionika na sjednici Savjeta HNB-a 28. lipnja 2000. te odluke kojom se uređuje upravljanje međunarodnim pričuvama i deviznom likvidnošću.

Ovaj Sud prihvaća rezultate provedenog testa razmjernosti i javnog interesa iznesene u obrazloženjima rješenja HNB-a i tuženika u dijelu koji se odnose na informacije u odnosu na koje je zahtjev odbijen, dok tužiteljeve prigovore iznesene u tužbi ocjenjuje neosnovanima.

Člankom 47. stavkom 7. Zakona o HNB-u propisano je da materijali na temelju kojih Savjet HNB-a donosi odluke, prijedlozi dnevnog reda sjednica Savjeta HNB-a kao i zapisnici sa sjednica Savjeta HNB-a predstavljaju tajne podatke i mogu se učiniti dostupnim trećima izvan HNB-a samo pod uvjetima propisanim člankom 53. toga Zakona. Stavkom 8. članka 47. Zakona o HNB-u propisano je da sjednice Savjeta HNB-a nisu otvorene za javnost. Prema članku 53. stavku 1. Zakona o HNB-u, članovi Savjeta HNB-a i zaposlenici HNB-a dužni su čuvati kao poslovnu tajnu isprave i podatke za koje saznaju u obavljanju svojih dužnosti i poslova, a čije bi priopćavanje neovlaštenoj osobi štetilo ugledu i interesima HNB-a, kreditnih institucija i drugih osoba kojima HNB izdaje odobrenja za rad ili ih nadzire. Dužnost čuvanja poslovne tajne traje i nakon prestanka članstva u Savjetu HNB-a, odnosno nakon prestanka radnog odnosa u HNB-u. Prema stavku 2. članka 53. Zakona o HNB-u, iznimno, članovi Savjeta HNB-a i zaposlenici HNB-a mogu isprave i podatke iz stavka 1. toga članka učiniti dostupnima trećima izvan HNB-a u slučajevima i prema postupku koje posebnim aktom utvrđuje guverner HNB-a, a naknadno potvrđuje Savjet HNB-a, pod uvjetom da dostavljanje tih isprava i podataka ima jedno od sljedećih obilježja: 1) da je osoba na koju se te informacije odnose dala za to izričito odobrenje, 2) 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, 3) da služi za rad vanjskih revizora HNB-a, 4) da služi za rad

tijela nadležnih za superviziju i nadzor stranih financijskih institucija i predstavnika međunarodnih financijskih institucija u izvršavanju njihovih službenih dužnosti, ili 5) kad interes same HNB-a u sudskim postupcima traži otkrivanje tih podataka.

Polazeći od navedenih, mjerodavnih odredaba Zakona o HNB-u i ZPPI-a, kao i utvrđenja iz postupka koji je prethodio ovom upravnom sporu (a koje ovaj Sud prihvaća) da se odbijeni dio tužiteljeva zahtjeva odnosi na podatke čija je tajnost izrijekom propisana Zakonom o HNB-u, a koji podaci se mogu učiniti dostupni trećima samo pod uvjetima propisanim člankom 53. Zakona o HNB-u, tijelo javne vlasti – HNB bilo je dužno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa, što je i učinilo te nakon provedenog testa, pravilno odbilo taj dio zahtjeva.

Prema ocjeni Suda, pravilna je ocjena HNB-a i tuženika da u odnosu na dio zapisnika koji se odnosi na izlaganje i raspravu sudionika na sjednici Savjeta HNB-a prevladava interes zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-a nad javnim interesom omogućavanja pristupa informacijama.

Sud prihvaća stav tuženika da je jedan od načina ostvarivanja ustavnog načela samostalnosti i neovisnosti rada HNB-a, propisanog člankom 53. Ustava, zaštita djelotvornosti postupka odlučivanja Savjeta HNB-a, a što uključuje i uskraćivanje pristupa izlaganjima i raspravi sudionika na sjednicama Savjeta HNB-a. Valja naglasiti i to da je u konkretnom slučaju bilo nužno zaštititi i legitimno očekivanje članova Savjeta te ostalih sudionika sjednice Savjeta HNB-a da će sadržaj rasprave ostati tajan sukladno propisima koji su bili na snazi u vrijeme održavanja sjednice Savjeta. Pored toga, treba istaknuti da tužitelj u tužbi ne iznosi valjane razloge zbog kojih bi pojedini zapisnik te konkretno izlaganje i rasprava sudionika na sjednici Savjeta HNB-a trebali biti javno dostupni, odnosno ne navodi razloge koji u konkretnom slučaju upućuju na prevladavajući javni interes pristupa informacijama u odnosu na potrebu zaštite prava na ograničenje.

Slijedom iznesenog, ocijenivši osporavani dio pobijanog rješenja tuženika zakonitim odnosno ne našavši nijedan zakonom propisani razlog za usvajanje tužbenog zahtjeva, valjalo je, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 14. svibnja 2020.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.