

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Novosel, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja A. M. iz M. L., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 8. travnja 2021.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/20-01/864, urbroj: 401-01/06-20-5 od 27. listopada 2020. godine.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Hrvatske narodne banke, urbroj: 805-XVIII-1166/R-2020 od 29. lipnja 2020. godine.
2. Tužitelj je protiv navedenog rješenja tuženika podnio tužbu u kojoj ističe da je 2. lipnja 2020. godine podnio zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacija Hrvatskoj narodnoj banci (dalje: HNB), kojim je tražio dostavu informacije – zapisnika HNB-e o provedenom nadzoru u Z. b. u kojem je utvrđeno kršenje procedura predviđenih ZSPNFT, prekršajni nalog HNB protiv Z. b. d.d. vezano za prekršaje utvrđene u nadzoru iz prethodne točke i rješenje nadležnog prekršajnog suda ukoliko je isto doneseno. Ističe da je 29. lipnja 2020. godine dobio odgovor HNB kojim se odbija zahtjev za pravo na pristup informacijama jer da tražene informacije predstavljaju povjerljive, odnosno tajne podatke čija je tajnost, odnosno obveza njihova čuvanja propisana u više zakona, te da je sukladno članku 16. Zakona o pravu na pristup informacijama proveden test razmjernosti i javnog interesa kojim je utvrđeno da prevladava interes zaštite tajnosti, a da u odnosu na ostalu traženu dokumentaciju istom ne raspolaže pa je tužitelj tuženiku uputio žalbu. Tijela javne vlasti provode nadzor nad pravnim subjektima privatnog prava u javnom, a ne u privatnom interesu. Svrha i cilj nadzora je osiguranje zakonitog poslovanja pravnih subjekata. Stoga traženi zapisnik je poradi toga javan i služi ne samo kao nadzorni dokument, već i kao dokument zbog treće strane, a to je javnost, kako bi ta javnost mogla imati uvid u rad tijela javne vlasti. Tužitelj se poziva na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-30/... od 22. rujna 2016.

godine u upravnom sporu HNB protiv rješenja tuženika kojom je odbijen tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika od 15. srpnja 2016. godine, kojim se potvrdilo rješenje Povjerenika za informiranje koji je u identičnom slučaju naložio dostavu više zapisnika o superviziji banaka. HNB se poziva na uskratu zatražene informacije temeljem odredbe članka 16. ZPPI, kojim se zatražena informacija uskraćuje jer predstavlja povjerljiv, odnosno tajni podatak čija je obveza njihova čuvanja propisana u više zakona. Prema mišljenju tuženika HNB je pravilno zaključila da u konkretnom slučaju u odnosu na traženi zapisnik preteže potreba zaštite prava na ograničenje iz članka 15. stavak 2. točka 7., te da uzimajući u obzir sve navedeno se u konkretnom slučaju zapravo radi o privatnom interesu tužitelja, što ne predstavlja argument za omogućavanje pristupa predmetnoj informaciji. Smatra da u konkretnom slučaju stupanj tajnosti i zaštite podataka nije razmjern naravi potrebe za ograničenjem niti nužan u slobodnom demokratskom društvu. Tužitelj drži da je pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti ustavno pravo, HNB jest neovisna institucija čiji su status, položaj, ciljevi i zadaci definirani Zakonom o HNB-u. Iako se radi o neovisnoj instituciji, ona predstavlja tijelo javne vlasti sa zakonom određenim ovlastima i zadacima, te kao središnja banka ima izuzetnu ulogu u hrvatskom bankovnom sustavu, te općenito u hrvatskom društvu. Svojim ovlastima i obvezama HNB nadzire i zakonitost poslovanja banaka u Republici Hrvatskoj. Zakonitost poslovanja bankarskog sustava nije pitanje koje se tiče samo HNB-e kao neovisne institucije, već je to interes svih građana Republike Hrvatske u čije ime djeluje HNB. Sve vezano uz funkcioniranje bankarskog sustava koji određuje i funkcioniranje ekonomskog sustava, zakonitost i sigurnost bankarskog sustava jest javni interes. Rad HNB-e kao tijela javne vlasti, radnje koje poduzima te mjere koje izriče, kao i postupci koje pokreće te u kojoj mjeri nadzirani subjekti poštuju propise u svakom slučaju su pitanja koja su od interesa javnosti. Nadalje, tuženik svoje rješenje temelji na tvrdnji da je u žalbenom postupku zaključeno da je javno objavljenim informacijama, u dovoljnoj mjeri zadovoljen interes javnosti u pogledu informacija iz neposrednog nadzora HNB-a vezano za poštovanje procedure propisanih Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma. Pritom ne obrazlaže koja je to granica i mjera kad je zadovoljen interes javnosti, tko to utvrđuje i s kojom ovlasti, temeljem kojih mjerila, kriterija ili činjenica se to utvrđuje, a ni temeljem koje ovlasti je drugostupanjsko tijelo moglo donijeti zaključak da je interes javnosti zadovoljen objavljenim informacijama. Napominje da su objavljene informacije u javnosti upravo one radi kojih je navodno HNB pokrenula kazneni postupak radi toga što je nepoznati počinitelj omogućio javnosti da o njima uopće nešto sazna. Nadalje, tuženik svoje rješenje temelji na pogrešnoj i proizvoljnoj tvrdnji da bi kreditnoj instituciji na koju se odnosi predmetni zapisnik mogla nastati gospodarska šteta njegovom objavom. Teza je to HNB-a kao prvostupanjsko tijelo koja je nekritički prihvaćena od strane tuženika. Naime, šteta je kreditnoj instituciji već nastala samom javnom objavom rezultata supervizije, a tu štetu je banka pretrpjela kroz pad svog reputacijskog rejtinga za koji je u konačnici i sama odgovorna. Z. b. je štetu pretrpjela jer je u prekršajnom postupku platila i veliku novčanu kaznu. Rezultati zapisnika i neki njegovi dijelovi su već javno objavljeni, a banka je u prekršajnom postupku platila veliku kaznu, pa zbog toga ne stoji tvrdnja da bi objavom zapisnika koji je većim dijelom objavljen i zbog toga što je banka već pretrpjela pad reputacijskog rizika i platila milijunsku kaznu pretrpjela štetu. Tuženik zaključuje i to da tužitelj zapravo nije zainteresiran za rad i rezultate rada HNB-a kao

javnopravnog tijela, već za rad pojedinačne kreditne institucije, Z. b. d.d., pri čemu se stavlja u ulogu dodatno nadležne osobe za nadzor rada kreditne institucije. Odbijanje HNB-e da dostavi tražene informacije i s danim obrazloženjem razloga za takvo postupanje pokazuje da pogrešno shvaća da je pitanje posluju li banke u Republici Hrvatskoj zakonito, pitanje koje se tiče samo HNB-a, banke kao i njihovih klijenata koji su kršili zakon. Međutim, zakonitost poslovanja banaka, efikasno i zakonito obavljanje nadzornih funkcija HNB-a su interes svih građana. Privatno-pravni odnos banke i klijenta jest privatna stvar dok se on odvija unutar zakonskih okvira, ali kad taj odnos izađe izvan zakonskih okvira, tada se mijenja priroda tog odnosa, te on postaje javan. Umjesto da uprave brinu o reputacijskom riziku kad se upuštaju u nezakonite radnje, o tome brigu preuzima HNB, koja štiti podatke o nepravilnostima kako se ne bi ugrozilo poslovanje banke. Smatra da u konkretnom slučaju nije dokazana preteža zaštite traženih informacija testu razmjernosti, obzirom da isti nije proveden na zakonom propisan način i na takav način obrazložen te imajući u vidu odredbe Zakona o kreditnim institucijama, Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci, Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, nema osnovanog razloga javnosti uskratiti pružanje zatražene informacije, obzirom da je HNB kao supervizorska (nadzorna) institucija, podložna oku javnosti kao i rad drugih nadzornih institucija. Predlaže uvažiti tužbu, poništiti rješenje tuženika i naložiti tuženiku donijeti novo rješenje.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da je u žalbenom postupku zaključeno kako je test razmjernosti javnog interesa prvostupanjskog tijela vrlo detaljno proveden, jasno i argumentirano obrazložen te se u drugostupanjskom postupku nije našlo zakonsko propisano opravdanje za odobravanje pristupa traženom zapisniku u trenutku podnošenja predmetnog zahtjeva, obzirom da supervizijski postupak u kojemu je izrađen traženi zapisnik tada nije bio dovršen, a što je razvidno iz činjenice da je tek nakon podnošenja žalbe protiv prvostupanjskog rješenja, HNB po dovršetku postupka neposrednih nadzora objavio relevantne informacije vezano za predmetni postupak na svojoj internetskoj stranici. Osim toga tuženik je u obrazloženju osporenog rješenja naveo relevantne odredbe koje se odnose na predmetno traženje te je razmotrio bili objavljivanje tražene informacije u odnosu na te odredbe predstavljao rizik i prijetnju narušavanja zakonom šticećenih vrijednosti i namjere zakonodavca pri donošenju tih posebnih propisa prema kojima je HNB u obvezi te vrijednosti štiti, a osobito imajući u vidu ograničenje pristupa informacijama propisanim Zakonom o pravu na pristup informacijama. Tužitelj u žalbi u više navrata ponavlja svoje navode žalbe koje navode je tuženik u cijelosti ocijenio neosnovanim iz razloga navedenih u osporenom rješenju. Ističe da u konkretnom slučaju nije relevantan podatak u čijem interesu se provodi nadzor, jer se on provodi u interesu svih, već može li se informacija iz tog nadzora omogućiti korisnicima sukladno odredbama navedenog Zakona kao takva, a uzimanjem u obzir ograničenja pristupa istima propisane odredbom članka 15. istog Zakona. Posebno ističe kako je u potpunosti netočna tvrdnja tužitelja da je odlukom Visokog upravnog suda, poslovnog broja: UsII-130/16 potvrđeno rješenje tuženika koje, kako navodi, u identičnom slučaju naložio podnositelju zahtjeva dostaviti više zapisnika o superviziji banaka. U tom predmetu se nije odlučivalo o cjelovitim zapisnicima iz supervizijskih postupaka, nego je rješenjem tuženika odlučeno o informaciji koja je davala odgovor na pet pitanja udruge F. Ističe da je odlučujući o zakonitosti prvostupanjske odluke te o dostupnosti zapisnika i supervizijskog postupka HNB-a, imao na umu te uzeo u obzir

i presudu poslovnog broja UsII-527/19 u kojoj je naslovni sud zauzeo stav da rješenja kojima su kreditnim institucijama naložene mjere radi ispravljanja nepravilnosti ili poboljšanja stanja u njihovom poslovanju predstavljaju bankovnu tajnu te da pristup informacijama treba ograničiti zbog zaštite osobnih podataka klijenata. Naime, u tom žalbenom postupku tuženik je odbio žalbu protiv prvostupanjske odluke HNB-a kojom je odbijen zahtjev kojim se tražilo svih 39 rješenja izdanih od HNB-a kreditnim institucijama radi ispravljanja nepravilnosti ili poboljšanja stanja u 2017. godini, te je tuženik imao na umu činjenicu da je rješenje akt koji proizlazi iz zapisnika o provedenom nadzoru, a koje se donosi sukladno utvrđenjima navedenim u zapisniku. HNB javno objavljuje relevantne informacije vezano za izrečene mjere te tužitelj upravo iz tih javno objavljenih informacija crpi svoja saznanja o kazni i pretrpljenoj šteti za poslovnu banku u konkretnom slučaju koja navodi u tužbi, jer su upravo utvrđenja HNB-a prilikom supervizijskog postupanja dovela do izricanja prekršajne kazne od strane financijskog inspektora. Ističe zaključno da je iz javno objavljenih sadržaja nakon što je supervizijski postupak u konkretnom predmetu dovršen, a koji su sukladno praksi HNB javno objavljeni na njegovoj internetskoj stranici, što je razvidno na poveznici (koju navodi) vidljivo kako se javno objavljuju svi relevantni podaci od javnog interesa, pa su neosnovani navodi tužitelja kako bi cjeloviti test traženog zapisnika trebalo učiniti dostupnim, osobito imajući u vidu da nisu pronađeni relevantni zakonski razlozi za otkrivanje osobnih podataka klijenata poslovne banke i njezinih podataka o poslovanju samo zato jer oni zanimaju tužitelja koji svoj interes izjednačava s javnim interesom. Predlaže odbiti tužbu.

4. Sud je u skladu s odredbom 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 tuženika dostavio tužitelju.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Iz spisa predmeta dostavljenog ovom Sudu proizlazi da je tužitelj u konkretnom slučaju Hrvatskoj narodnoj banci (dalje: HNB) podnio zahtjev za dostavom zapisnika o provedenom nadzoru u Z. b. u kojem je utvrđeno kršenje procedura predviđenih Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma koji zahtjev tužitelja je odbijen rješenjem HNB-a od 29. lipnja 2020. godine. HNB se pritom pozvao na odredbe članka 53. Zakona o HNB-u (Narodne novine, broj 75/08., 54/13. i 47/20.), odredbe članka 156., 206. i 207. Zakona o kreditnim institucijama (Narodne novine, broj 159/13., 19/15., 102/15., 15/18., 70/19. i 47/20.) te odredbu članka 82. Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma (Narodne novine, broj 108/17. i 39/19.). Rješenjem HNB-a, a pod točkom 2. izreke osporenog rješenja odbačen je zahtjev tužitelja u dijelu kojim je tužitelj tražio prekršajni nalog protiv Z. b. vezan za utvrđenje prekršaja u navedenom nadzoru te rješenje nadležnog prekršajnog suda ukoliko je isto doneseno. Rješenje HNB-a doneseno je pozivom na odredbu članka 23. stavak 5. točka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama u vezi s člankom 15. stavak 2. točke 4. i 7. istog Zakona. Treba reći da je prvostupanjsko upravno tijelo – HNB, provelo test razmjernosti javnog interesa te utvrdilo da se pristup traženim informacijama od strane tužitelja može i treba ograničiti radi zaštite interesa iz citirane odredbe članka 15. stavka 2. točke 4. i 7., s obzirom da se radi o informacijama koje su izričitim zakonskim odredbama utvrđene tajnima te nisu zakonom ispunjeni uvjeti uz koje bi se zatražene informacije mogle učiniti dostupnim trećim osobama izvan HNB-a.

8. Odredbom članka 15. stavka 2. točke 4. i 7. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15., dalje: ZPPI) propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka te u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom.

9. Odredbom članka 23. stavak 5. točka 2. ZPPI-a propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev, ako se ispune uvjeti propisani u člancima 15. stavak 2., 3. i 4., a u vezi s člankom 16. stavak 1. istog Zakona.

10. Odredbom članka 16. stavak 1. ZPPI-a propisano je da tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama iz članka 15. stavak 2.-7. i stavka 34. ovog Zakona, je nužno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti javnog interesa.

11. Nije prijeporno da je tijekom postupka pred HNB-om a povodom zahtjeva tužitelja proveden test razmjernosti javnog interesa u kom postupku je HNB ispitao razloge koji bi u ime javnog interesa bili opravdani za objavu traženih povjerljivih informacija kao i razloge koji bi upućivali na zaštitu povjerljivosti traženih informacija, te bi li omogućavanjem pristupa navedenim zatraženim informacijama bila povrijeđena obveza čuvanja istih nakon čega je zaključio da se u konkretnom slučaju radi o informacijama koje su zaštićene po više zakonskih osnova na temelju Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci, Zakona o kreditnim institucijama kao i općom Uredbom o zaštiti podataka.

12. U žalbenom postupku tuženik je također utvrdio da bi objavljivanje zatraženih informacija predstavljalo rizik i prijetnju narušavanja zakonom šticećenih vrijednosti i namjere zakonodavca te dužnosti HNB da te vrijednosti štiti pri čemu je imao u vidu zakonom propisane mogućnosti ograničenja pristupa zatraženim informacijama kao i ulogu koju HNB ima u hrvatskom bankarskom sustavu i općenito u hrvatskom društvu. Tuženik je izvršio uvid i u javno objavljene informacije, odnosno uvid u internetske stranice HNB-a te utvrdio da je na istima objavljen tekst pod naslovom „Nadzor banaka, proces, povjerljivost informacija, sankcije“ u kojem je HNB pojasnila sam proces nadzora kreditnih institucija i sankcije kao i spriječenost nadzora u vezi sa sprječavanjem pranja novca i financiranja terorizma u kom tekstu je i pojašnjeno da pri supervizorskim i nadzornim postupcima koji su i tijeku, a ako su i utvrđene neke materijalno značajne nepravilnosti i nezakonitosti, supervizori od kreditnih institucija u pravilu očekuju da kreditna institucija odmah započne primjenjivati odgovarajuće formuliranje akcijskih planova za ispravljanje nepravilnosti i nezakonitosti kao da kreditna institucija već tijekom postupka započne interno preispitivanje odgovornosti do razine najvišeg rukovodstva.

13. Treba reći da je tuženik u obrazloženju osporenog rješenja iscrpno i detaljno ocijenio navedeni test razmjernosti ispravnim te isto tako i pravilno zaključio da bi otkrivanje zatraženih informacija u vezi sa provedenom supervizijom od HNB nije u javnom interesu. Pritom se tuženik u obrazloženju osporenog rješenja pozvao na mjerodavne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama odredbe članka 53. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci, mjerodavne odredbe Zakona o kreditnim institucijama kao i odredbu članka 82. stavak 10. Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranje terorizma koje odredbe i citira u obrazloženju osporenog rješenja. Uz to je neprijeporno utvrđeno da zatražene informacije zapisnik iz neposrednog nadzora u Z. b. d.d. vezano za poštovanje procedura propisanih odredbama Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, sadrži i

osobne podatke fizičkih osoba, klijenata Z. b. kao i podatke o njihovim financijskim transakcijama pa je stoga opravdano i pravilno zaključeno da prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa traženoj informaciji u odnosu na javni interes u skladu s odredbom članka 15. stavak 2. točka 7. ZPPI.

14. Glede pozivanja tužitelja na presudu Visokog upravnog suda RH, poslovnog broja: UsII-130/16 od 22. rujna 2019., ovaj Sud ocjenjuje da se ne radi o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji te da navedena presuda nije primjenjiva u konkretnom upravnom sporu s obzirom da se ista odnosila na tematiku dužnika po kreditima s valutnom klauzulom i konverzijom kredita u švicarskim francima o kojima su se vodila javne rasprave, postojali brojni medijski napisi, donesene su brojne sudske odluke, čime je bio naglašen izniman javni interes za davanje zatražene informacije. U tom slučaju je javni interes prevladao nad zakonskim ograničenjima.

15. S obzirom na naprijed navedeno, ovaj Sud ocjenjuje da je tuženik pravilno ocijenio rješenje HNB-a, za što je tuženik dao vrlo opširno i iscrpno obrazloženje. Nadalje, ovaj Sud ocjenjuje pravilnim zaključak tuženika da u konkretnom slučaju zatražene informacije ne mogu predstavljati javni interes, jer u prvostupanjskom upravnom postupku a niti u žalbenom nije utvrđeno postojanje javnog interesa za udovoljavanje zahtjeva tužitelja, već naprotiv utvrđena je potreba zaštite povjerljivih informacija koje je HNB saznao u obavljanju svoje obveze nadzorne funkcije supervizije, koju ocjenu u cijelosti prihvaća i ovaj Sud.

16. Slijedom navedenog, tužitelj svojim tužbenim navodima nije doveo u sumnju zakonitost osporenog rješenja.

17. Trebalo je stoga, na temelju odredbe članka 57. stavak 1. ZUS-a, riješiti kao u izreci.

U Zagrebu, 8. travnja 2021.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.