

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
KANTON SARAJEVO
KANTONALNI SUD U SARAJEVU
Broj: 09 0 U 029366 17 U
Sarajevo, 12.11.2020. godine

Kantonalni sud u Sarajevu, sudija Slavica Džaferović, u upravnom sporu tužitelja Udruženje za borbu protiv korupcije Transparency International u Bosni i Hercegovini, ulica Gajeva broj 2. Banja Luka, koje zastupa Srđan Blagovčanin, Predsjedavajući Odbora direktora, protiv tuženog Agencija za bankarstvo FBiH, radi poništenja rješenja broj: 04-2-2522-1/17 od 22.08.2017. godine, u predmetu odobravanja pristupa informacijama, dana 12.11.2020. godine, donio je:

PRESUDA

Tužba se uvažava, osporeno rješenje tuženog i prvostepeni akt se poništavaju i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak.

Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženog, broja i datum kao u uvodu presude, odbijen je prigovor Udruženja za borbu protiv korupcije Transparency International u Bosni i Hercegovini, izjavljena protiv odluke broj: 04-2-2522/17 od 06.07.2017. godine, kojom je odbijen zahtjev za pristup informacijama u dijelu koji se odnosi kopiju spisaka svih zaposlenih u preduzeću, kao i iznosi plata i pripadajućih naknada za zaposlenike Agencije za bankarstvo FBiH, jer iste ukazuju na lične interese koje se odnose na privatnost osoba.

Tužbom od 20.09.2017.godine, tužitelj je protiv osporenog rješenja pokrenuo upravni spor navodeći da su se obratili zahtjevom shodno Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH i tražio da mu dostavi kopije spisaka svih zaposlenih zajedno sa informacijom plate i pripadajućih naknada za iste. Tužena je osporenim rješenjem odbila prigovor zauzimajući stav da je Agencija imala posebno u vidu činjenicu da je ista nezavisna i samofinansirajuća institucija, što znači da se plate zaposlenika ne isplaćuju iz javnih prihoda, da je ista neprofitabilna institucija, kao i činjenicu da zaposlenici nisu državni službenici pa stoga ne postoji opravdan javni interes i pristup za dobivanje traženih informacija. Dalje navodi da smatra da tužena nije pravilno primijenila test javnog interesa, odnosno nisu navedene okolnosti koje opravdavaju odluku da utvrđeni izuzetak kod zaštite privatnosti iz člana 8. Zakona prevladava da se dostave tražene informacije. Naime tuženi se poziva na Zakon o zaštiti ličnih podataka kada zaključuje da su tražene informacije čije bi objelodanjivanje ugrozilo nečiji privatnost i tu citira šta je lični podatak prema tom Zakonu, te se posebno navodi kako je to opšti propis za obradu i zaštitu ličnih podataka. Tuženi citira Zakon o zaštiti ličnih podataka, smatrajući da definiciju ličnog podatka može primijeniti na svaku situaciju, a ni na jednom mjestu ne navodi kako je dužan primijeniti i odredbe Zakona o slobodi pristupa o informacijama, tako i odredbe Zakon o zaštiti ličnih podataka. Upravo nepravilnom primjenom ova dva zakona tužitelju je onemogućen pristup informaciji. Predmet spora

tužioca i tužene je da li su tražene informacije (spisak zaposlenih i iznosi plata i pripadajućih naknada), privatne prirode ili predstavljaju informacije koje bi morale biti javno dostupne. Agencija navodi da je samofinansirajuća institucija, tako da se uposlenici Agencije ne mogu smatrati zaposlenicima javnog organa čiji rad , primanja i odgovornost su od interesa javnosti i ne postoji niti jedan razlog koji bi opravdao to da iznosi njihovih plata i naknada trebaju biti tajni, već naprotiv postoji interes javnosti da se upozna sa radom javnih organa i okolnostima u kojima njeni uposlenici rade. Na osnovu svega navedenog predlaže da sud tužbu uvaži, poništi rješenje tuženog od 22.08.2017.godine i naloži da se tužiocu omogući slobodan pristup traženim informacijama.

U odgovoru na tužbu tuženi je istakao da u cijelosti osporava osnovanost tužbenog zahtjeva i predlaže da sud tužbu odbije.

Zakonitost osporenog rješenja sud je ispitao u granicama zahtjeva iz tužbe, u smislu člana 34. Zakona o upravnim sporovima („Službene novine Federacije BiH“, broj 9/05) i odlučio kao u izreci iz slijedećih razloga:

Tužba je osnovana.

Naime, iz podataka upravnog spisa je utvrđeno: da se Transparency International BiH obratio Agenciji za bankarstvo FBIH od 21.06.2016. godine, u kom zahtjevu navodi da traži i kopiju spisaka svih zaposlenih u preduzeću, kao i iznosi plata i pripadajućih naknada za zaposlenike Agencije za bankarstvo FBIH, te se poziva na članove 4. i 11. Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Tuženi organ je u cijelosti prihvatio prvostepeno rješenje uz isticanje da je prvostepeni organ provedenog testa javnog interesa donio Rješenje u skladu sa članom 14. stav 3. točka 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama FBIH, te u Rješenju jasno naveo po kom zakonskom osnovu je donio rješenje i u samoj Preambuli rješenja naveo koji član Zakona je osnov za donošenje rješenja. Također u obrazloženju Rješenja jasno je navedeno koje lične interese koji se odnose na privatnost trećega lica sadrži spisak zaposlenih (ime i prezime), kao i podaci o iznosima plata zaposlenih. Zakon o zaštiti ličnih podataka je opći propis koji reguliše obradu i zaštitu ličnih podataka i primjenjuje se na lične podatke koje obrađuju svi javni organi, fizička i pravna lica, osim ako zakon ne nalaže drugačije. Cilj Zakona je, da se na teritoriji Bosne i Hercegovine svim licima, bez obzira na njihovo državljanstvo ili prebivalište ,osigura zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, a naročito pravo na privatnost i zaštitu podataka u pogledu obrade ličnih podataka koji se na njih odnose (član 1. stav 1). Shodno članu 3. Zakona o zaštiti ličnih podataka-lični podaci znače bilo koju informaciju koja se odnosi na fizičko lice na osnovu kojih je utvrđen ili se može utvrditi identitet lica. Tuženi organ citira član 3. član 4. Zakona o zaštiti ličnih podataka, te s toga smatra da su neosnovani prigovori da imena i prezimena zaposlenika Agencije nisu lični podaci, već da su javne informacije i smatra da je potpuno pogrešno tumačenje da se na osnovu imena i prezimena, a bez drugih ličnih podataka fizičko lice ne može direktno ili indirektno identifikovati, a ovakvo tumačenje predstavlja upravo kršenje Zakona o zaštiti ličnih podataka. Imajući u vidu da je opravdano se upoznati sa radom javnih organa i trošenja budžetskih sredstava, s toga tuženi smatra da se mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka od 25.12.2013.godine ne može primijeniti u odnosu na Agenciju, a što je detaljno obrazloženo u prvostepenom rješenju. Ako je namjera podnosioca zahtjeva da javnost informiše o radu Agencije, odnosno o trošenju sredstava iz kojih se finansira, onda je bilo dovoljno zatražiti broj zaposlenika i prosjek plata te institucije, te bi se na taj način mogao zadovoljiti javni interes, što ne bi predstavljalo kršenje Zakona o zaštiti ličnih podataka, a ne bi ni predstavljalo izuzetak shodno Zakonu o slobodi pristupa informacijama FBIH, a koji

Zakon je iz ovih razloga i propisao navedeni izuzetak. Ukoliko bi se prihvatili razlozi iz prigovora to bi predstavljalo kršenje člana 8. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava. U konkretnom slučaju Agencija je izvršila test Javnog interesa shodno članu 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama i utvrdila je izuzetak u smislu člana 8. istog Zakona, te javni organ, obzirom na navedeno ne smije saopćiti informaciju ove prirode, a ne postoji niti jedna okolnost koja ide u prilog javnom interesu, a posebno imajući u vidu da je Agencija neprofitabilna, samofinansirajuća institucija, ne finansira se iz javnih sredstva budžeta FBiH, plaće se ne isplacuju iz javnih prihoda, zaposlenici nisu državni službenici, pa stoga i ne postoji javni interes i pristup za dobivanje traženih informacija, te je stoga prigovor odbijen kao neosnovan.

Imajući u vidu podatke spisa predmeta, razloge date u obrazloženju osporenog rješenja i prvostepenog akta, navode tužbe i odgovora na tužbu, odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakona o zaštiti ličnih podataka, ovaj sud cijeni da osporeno rješenje tuženog i prvostepeni akt nisu doneseni na pravilan i zakonit način. Ovo stoga što prije donošenja osporenih akata tuženi organ nije utvrdio pravo stanje stvari u smislu odredaba član 7., 8. i 133. Zakona o upravnom postupku („Službene novine Federacije BiH“ broj: 2/98 i 48/99), odnosno nije utvrdio sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje ove upravne stvari i nije stranci omogućio da ostvari i zaštiti svoja prava i pravne interese, a da bi mogao na utvrđeno činjenično stanje pravilno primijeniti materijalno pravo.

Članom 3. stav 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama, je propisano da je javni organ - organ odnosno pravno lice u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) i pravno lice koje je u vlasništvu ili pod kontrolom Federacije, kantona, općine ili grada ili nad čijim radom javni organ vrši nadzor;

Članom 15. stav 2 tačka c. Zakona o Agenciji za bankarstvo (službene novine FBiH 34/12) je propisano da ukoliko Parlament ne usvoji izvještaj o poslovanju u roku od 6 mjeseci do kraja izvještajne godine Vlada će pokrenuti inicijativu prema Parlamentu za razrješenje članova Odbora, te direktora i zamjenika direktora Agencije, što znači da je Agencija javni organ iz člana 3. stav 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Cilj Zakona o slobodi pristupa informaciji je, da se ustanovi da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces; (b) da se ustanovi da svako lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije;

Utvrđivanje izuzetka iz člana 5. Zakona, izuzetak od objavljivanja tražene informacije se utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ: (a) utvrdi izuzetak u smislu čl. 6, 7. ili 8. za cijelu informaciju ili dio informacije, i (b) odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9., da objavljivanje informacije nije od javnog interesa.

Član 6. Zakona propisuje da nadležni javni organ može da utvrdi izuzetak, u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve sljedećih kategorija u federaciji BiH: (a) interesi odbrane i sigurnosti, kao i zaštita javne bezbjednosti; (b) sprečavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala; (v) zaštita procesa donošenja odluke od strane javnog organa u davanju mišljenja,

savjeta ili preporuka od strane javnog organa, zaposlenog lica u javnom organu, ili svakog lica koje vrši aktivnosti za ili u ime javnog organa, a ne obuhvata činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije.

Član 7. Zakona propisuje da kada nadležni javni organ opravdano utvrdi da zahtjev za pristup informacijama uključuje povjerljive komercijalne interese treće strane, nadležni javni organ će dopisom, po hitnom postupku, obavijestiti treću stranu o pojedinostima zahtjeva. Dopisom se treća strana informiše o neposrednom objavljivanju informacija, osim ako treća strana, u roku od 15 dana od prijema ovog dopisa, ne odgovori u pisanoj formi da takve informacije smatra poverljivim i navede razloge za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacija. Nakon prijema takvog odgovora, nadležni javni organ će utvrditi izuzetak.

Članom 8. Zakona je propisano kada nadležni javni organ opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica.

Članom 17. Zakona o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH, broj: 49/06 76/11), propisano je davanje osobnih podataka korisniku gdje je tačkom (4) određeno da je zabranjeno davati osobne podatke na korištenje drugim korisnicima za čiju obradu, odnosno korištenje, nisu ovlašteni prema odredbama člana 5. i 6. ovoga Zakona te ako je svrha za koju se osobni podaci traže na korištenje oprečna odredbi člana 4. ovoga Zakona, dok je članom 5. citiranog zakona propisano da je davanje saglasnosti nosioca za obradu podataka, kojim je tačkom (1) propisano da kontrolor može obrađivati osobne podatke uz saglasnost nositelja podataka i tačka (2) da suglasnost mora biti dana u pisanom obliku, mora ju potpisati nositelj podataka, mora imati tačnu naznaku podataka u vezi s kojima se suglasnost daje, te mora sadržavati ime kontrolora, svrhu i vremensko razdoblje na koji se suglasnost daje, a tačkom (4) je regulisano da kontrolor mora na zahtjev nadležnog tijela u svako vrijeme dokazati postojanje saglasnosti za razdoblje obrade osobnih podataka....

Imajući u vidu odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka kao i šta se smatra ličnim podatkom koji se odnosi na privatnost trećih lica, a lični podatak je bilo koja informacija koja se odnosi na identifikovano fizičko lice ili lice čiji se identitet može utvrditi. Neće se smatrati da se lice može identifikovati ukoliko je za identifikaciju potrebno uložiti nerazumno količnu vremena, sredstava i ljudskog rada. Osim na osnovu zakona, obrada podataka može se vršiti na osnovu saglasnosti samog nosioca podataka, tj. lica na koje se podaci odnose, a pri tom treba razgraničiti šta je informacija a šta lični podatak koji treba zaštititi, poput nečijeg matičnog broja, adrese ili broja telefona. Međutim, i ti podaci moraju biti objavljeni ako se utvrdi da za to postoji javni interes. Kod činjenice da prvostepeni organ, a ni tuženi organ nisu utvrdili da li bi se neka osoba mogla samo na osnovu imena i prezimena identifikovati, bez ulaganja nerazumno puno vremena, to su organi pogrešno zaključili da je ispunjen uslov iz člana 8. i da je stoga izuzeto od objavljivanja dio informacije koji se odnosi na spisak svih zaposlenih, odnosno imena i prezimena svih zaposlenih, bez da su od tih osoba tražili da li dozvoljavaju dostavljanje imena i prezimena tužitelju tada podnosiocu zahtjeva, niti su utvrdili da će sa samo na osnovu imena i prezimena neka osoba uopšte moći identifikovati (bez ulaganje puno vremena i ljudskog rada).

Nadalje, odredbama člana 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama, propisano je da će nadležni organ saopštiti traženu informaciju, bez obzira na izuzetak utvrđen u skladu sa članom 6., 7., i 8. ovog zakona, ako je to opravdano javnim interesom, da se pri tome uzima u obzir svaka korist i šteta koje mogu proisteći iz saopštavanja informacije, te da se prilikom donošenja odluke da li je saopštavanje informacije opravdano javnim interesom razmatraju okolnosti naročito uključujući svako nepoštivanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, nepravde, zloupotrebe vlasti ili nemara u obavljanju službene dužnosti i dr. Prema

tome, pravni stav prvostepenog, a i tuženog organa nije dovoljno jasan, jer se prema činjeničnom stanju utvrđenom u upravnom postupku uopšte ne vidi na koji način je ocjenjeno da bi, u smislu citiranih zakonskih odredbi, šteta nastala objavljivanjem traženih podataka bila znatno veća od javnog interesa za njeno objavljivanje (u kojem slučaju se jedino tražena informacija ne saopštava), pa se navodi tužbe ukazuju osnovanim. Ovo iz razloga što se prilikom donošenja odluke (da li je saopštavanje tražene informacije izuzete od objavljivanja opravdano javnim interesom ili nije) mora uzeti u obzir ne samo svaka šteta treće strane ili javnog organa koja bi objavljivanjem nastala, već i svaka korist koja bi od objavljivanja mogla proistići (razmatrajući pri tome i da li tražena informacija sadrži neke od okolnosti propisanih u citiranom članu 9. navedenog zakona), o čemu u obrazloženju upravnih organa (sem konstatacije da ne postoji niti jedna okolnost koja ide u javnom interesu, imajući u vidu prirodu posla Agencije i da se ista ne finansira iz budžeta) ne navodi okolnosti na osnovu kojih bi se bez svake razumne sumnje utvrdilo da je saopštenje tražene informacije, bez obzira na izuzetak utvrđen u skladu sa članom 7. Zakona, opravdano javnim interesom), nisu dati nikakvi razlozi.

Obzirom na izloženo ovaj sud nalazi da su prvostepeni akt i osporeno rješenje doneseni uz povredu pravila upravnog postupka, kao i materijalnog prava, iz kojeg razloga je primjenom odredbe člana 36. stav 2. u vezi sa članom 28. stav 4. Zakona o upravnim sporovima, donio odluku kao u izreci, kako bi tuženi organ u ponovnom postupku donio pravilno i na zakonu osnovano rješenje, vodeći računa o primjedbama i pravnim shvatanjima suda iznesenim u ovoj presudi.

U Zakonu o upravnim sporovima, ne postoje odredbe o troškovima spora, pa u smislu člana 55. istog Zakona, shodno treba primjenjivati član 397. st 3. Zakona o parničnom postupku ("Službene novine Federacije BiH" broj: 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15), prema kojem, kada se ukine odluka protiv koje je podnesen pravni lijek i predmet vrati na ponovno suđenje, ostavit će se da se o troškovima postupka odluči u konačnoj odluci. Imajući u vidu da u upravnom sporu, nakon uvažavanja tužbe i poništavanja upravnog akta, upravni organi moraju postupiti po odluci suda, u konkretnoj stvari je, u pogledu odluke o troškovima postupka, shodna i adekvatna primjena upravo člana 397. stav 3. Zakona o parničnom postupku. Osim toga, naknada troškova spora, prema opštim načelima Zakona o parničnom postupku, podrazumijeva da se konačnom odlukom regulišu svi troškovi spora, s obzirom na uspjeh u cjelokupnom sporu, a nikako prema uspjehu u samo nekoj od faza u postupku. O troškovima predmetnog upravnog postupka će, dakle, nakon donošenja svoje odluke, koja će biti pravomoćna i u materijalnom i u formalno-pravnom smislu, rješavati upravni organi u skladu s odredbama čl. 111. i 112. Zakona o upravnom postupku.

Sudija
Slavica Džaferović

POUKA: Protiv ove presude žalba se ne može izjaviti.