

OKRUŽNI SUD U BANJALUCI  
BROJ: 11 0 U 021638 17 U  
Dana, 25.04.2018. godine

Okružni sud u Banjoj Luci po sudiji pojedincu Stamenić Darku uz sudjelovanje Radanović Vesne, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja građana "Borba protiv korupcije BiH" Transparency International Bosne i Hercegovine, Banjaluka, ulica Gajeva broj 2 (u daljem tekstu: tužilac), radi poništenja rješenja broj: 07.032/050-3617/17 od 30.10.2017. godine, Ministarstvo prosvjete i kulture Republike Srpske, Trg Republike Srpske 1 (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu odobravanja pristupa informacijama, donio je dana 25.04.2018. godine, sljedeću:

## P R E S U D U

**Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.**

**Obavezuje se tuženi da tužiocu naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 200,00 KM, u roku od 30 dana od dana prijema presude.**

## O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom, odbijen je žalba tužioca izjavljena protiv akta tuženog broj: 07.032/052-3617/17 od 29.05.2017. godine, za dostavu informacija o postupanju tuženog po žalbi JU „Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanja“ Banjaluka, protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora broj: 24.120/616-266-18-4/17 od 08.03.2017. godine, uz dostavu rješenja po žalbi, ukoliko je isto doneseno.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac pobija doneseni akt zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i nepravilne primjene materijalnog prava, kako to proizlazi iz navoda tužbe. U tužbi navodi da se dana 08.05.2017. godine, obratio tuženom sa zahtjevom da mu se dostavi kopija odluke tuženog po žalbi JU „Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanje“ Banjaluka, izjavljena protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora broj: 24.120/616-266-18-4/17 od 08.03.2017. godine, ali je tuženi zahtjev odbio, nakon čega je izjavio žalbu. Smatra, da su neosnovani navodi tuženog da kao podnosilac zahtjeva za pristup informacijama, to pravo ne može zahtijevati, jer nema svojstvo stranke u smislu člana 38. ZOUP, u postupku u kojem je donijeto zahtijevano rješenje. Naime, nesporna je činjenica da u tom postupku nema svojstvo stranke, ali podsjeća da ima legitiman pravni interes da mu se odobri pristup informacijama, u smislu člana 68. stav 2. ZOUP, navodeći da se dopisom od 12.04.2017. godine, obraćao Republičkoj upravi za inspeksijske poslove, koja je i donijela rješenje koje je predmet žalbenog postupka. Dakle, shodno Zakonu o slobodi pristupa informacijama, bez obzira na činjenicu da li je bio stranka u nekom postupku koji se vodi pred javnim organom, a čije odluke su predmet njegovog interesovanja, navedeni zakon mu garantuje pristup svim informacijama koje su u posjedu javnog organa, s obzirom da je cilj zakona da se ustanovi da informacije koje su pod kontrolom javnog organa, predstavljaju javno dobro i da javni pristup informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost javnih organa, a što je neophodno za demokratski proces, pri čemu pristup informacijama može biti ograničen, samo na način kako to je Zakon o slobodi pristupa informacijama propisao. Stoga osporeni akt koji je donesen, nije u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa

informacijama, odnosno u smislu člana 14. stav 3. tačka a), uz napomenu da je tuženi samo paušalno naveo da postoje razlozi za uskraćivanje pružanja traženih informacija, u smislu člana 8. Zakona, a pri tome ne obrazlaže koji su to razlozi zbog kojih informacije trebaju biti uskraćene. Smatra, da je u konkretnom slučaju tuženi propustio da uzme u obzir faktor javnog interesa, u smislu člana 9. Zakona, jer samo na osnovu vlastitog mišljenja se ne može odbiti pristup informacijama, već se treba gledati opšti – javni interes, uz prethodnu ocjenu javnog organa u pogledu opravdanosti i postojanja javnog interesa, u smislu člana 9. stav 2. Zakona. Nadalje, osporenim aktom došlo je i do povrede člana 197. stav 2. i 3. ZOUJ, te se ukazuje da u konkretnom slučaju tuženi nije razgraničio šta je informacija, a šta lični podatak, s obzirom da je dao prednost u primijeni Zakonu o zaštiti ličnih podataka BiH, ispred Zakona o slobodi pristupa informacijama, koji je „lex specialis“ zakon, i koji je tuženi bio u obavezi da primjenjuje u ovom slučaju, s obzirom da taj zakon ne daje mogućnost da javni organ odbije pristup informaciji, jer je to propisano odredbom nekog drugog zakona. Predlaže da sud uvaži tužbu i poništi osporeni akt, uz naknadu troškova upravnog spora.

Tuženi je na zahtjev suda dostavio spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu, u kojem navodi da je tužba neosnovana, te da ostaje kod navoda datih u obrazloženju osporenog akta. Podsjeća, da je tužilac aktom od 29.05.2017. godine, obaviješten da je ovo ministarstvo usvojilo žalbu JU „Centar za predškolsko obrazovanje i vaspitanje“, koja je izjavljena protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora, tako da je navedeno rješenje poništeno. Ističe, da je tužiocu kao podnosiocu zahtjeva, ukazano da se drugostepena rješenja dostavljaju samo strankama u postupku, u smislu člana 38. ZOUJ, s tim da može izvršiti uvid u spis predmeta u prostorijama ministarstva. Međutim, protiv ovog odgovora na zahtjev, tužilac je izjavio žalbu, koja je prosljeđena instituciji Ombudsmana BiH, koja se preporukom broj: Ž-BL-05-488/17 od 14.07.2017. godine, oglasila nenadležnom za rješavanje po žalbi tužioca, upućujući ministarstvo da odluči po žalbi, u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama. Nakon toga, žalba tužioca je odbijena osporenim aktom. Smatra, da se drugostepena rješenja ne mogu smatrati „informacijom“ u smislu člana 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama, jer takvo rješenje nije materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo kakav drugi sadržaj, kako to propisuje navedeni član. Podsjeća, da se prilikom donošenja rješenja vodi upravni postupak u kojem se rješava o pravima, obavezama, pravnim interesima pojedinaca i organizacija, koji se na kraju okonča donošenje pojedinačnog pravnog akta. Uz to, radilo se o postupku prijema radnika, koji se vodio u predškolskoj ustanovi, tako da je kandidat, nezadovoljan odlukom o prijemu radnika, kao stranka mogao pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom. Dakle, pošto se u ovom slučaju odlučuje o pravu i obavezi, to postoji izuzetak za dostavljanje traženog rješenja, koje se tužiocu na njegov zahtjev ne može dostaviti, već se to rješenje dostavlja samo strankama u postupku, u smislu člana 38. ZOUJ. Predlaže da se tužba odbije kao neosnovana.

Razmotrivši tužbu i osporeni akt po odredbama člana 30. Zakona o upravnim sporovima (Službeni glasnik RS broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), zatim odgovor na tužbu, kao i cjelokupne spise predmetne upravne stvari, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz podataka u spisu predmeta proizilazi da se tužilac dopisom broj: 02-04(3386) od 08.05.2017. godine, obratio tuženom, sa zahtjevom da ga obavijesti da li je odlučio po žalbi JU „Centar za predškolsko obrazovanje i vaspitanje“ Banjaluka, izjavljenoj protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora, koji je naložio da se

ponovi konkursna procedura za prijem vaspitača na određeno vrijeme. Međutim, tuženi je dopisom broj: 07.032/052-3617/17 od 29.05.2017. godine, obavijestio tužioca da je usvojena žalba JU „Centar za predškolsko obrazovanje i vaspitanje“ Banjaluka, izjavljena protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora, uz poziv da može izvršiti uvid u spis predmeta u prostorijama ministarstva, svakim radnim danom od 13,00 do 15,00 časova, s napomenom da se rješenje ministarstva može dostaviti samo strankama u postupku, u smislu člana 38. ZOUP. Protiv ovog akta, tužilac je dana 13.06.2017. godine, izjavio žalbu broj: 02-04(3422), koju je ministarstvo dana 21.07.2017. godine, prosljedilo instituciji Ombudsmana za ljudska prava BiH, koje je potom preporukom broj: Ž-BL-05-488/17 od 14.07.2017. godine, obavijestilo tuženog da preduzme odgovarajuće aktivnosti i odluči o izjavljenoj žalbi, u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama, te Ombudsman BiH obavijesti o preduzetim aktivnostima, nakon čega je tuženi i donio osporeni akt, kojim je žalbu tužioca odbio kao neosnovanu. U obrazloženju osporenog akta se navodi da je, imajući u vidu predmetni spis, žalbene navode, nesporno utvrđeno da je tužilac tražio informaciju o postupanju ministarstva po žalbi JU „Centar za predškolsko obrazovanje i vaspitanje“ Banjaluka, izjavljena protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora, uz zahtjev da mu se dostavi rješenje ministarstva broj: 07.032/050-183/17 od 08.05.2017. godine. Međutim, u vezi s tim zahtjevom, tužilac je obaviješten da se predmetno rješenje može dostaviti samo strankama u postupku, a da tužilac može da izvrši uvid u spis predmeta i u vezi s tim dobiti dodatna pojašnjenja. Prilikom razmatranja zahtjeva za dostavljanje rješenja, cijenjene su odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH broj: 49/06, 76/11 i 89/11), pri čemu je cilj tog zakona da se na teritoriji BiH svim licima, bez obzira na državljanstvo ili prebivalište, osigura zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, a naročito prava na tajnost u pogledu ličnih podataka koji se na njih odnose. Takođe, organ je prilikom odlučivanja imao u vidu i odredbu člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama (Službeni glasnik RS broj: 20/01), kojim je propisano da će nadležni javni organ utvrditi izuzetak kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese, koje se odnose na privatnost trećih lica. Nadalje, ukazuje ko se, u smislu člana 38. ZOUP, smatra strankom u upravnom postupku, a ko zainteresovanim licem, te zaključuje da tužilac nije lice po čijem zahtjevu je postupak pokrenut ili protiv kojeg se vodi postupak u predmetu broj: 07.032/050-183/17, a čije se drugostepeno rješenje traži, niti je tužiocu povrijeđeno njegovo pravo ili neposredni pravni interes. Dakle, u smislu člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama, utvrđen je izuzetak za dostavljanje traženog rješenja, s obzirom da to rješenje uključuje lične interese koji se odnose na privatnost trećih lica, a istovremeno tužilac ne spada u krug lica iz člana 38. ZOUP, tako da to i ne predstavlja izuzetak propisanom članom 2. stav 1. Zakona o zaštiti ličnih podataka, zbog čega je odlučeno kao u izreci osporenog akta.

Osporeni akt je nepravilan i nezakonit.

Odredba člana 2. tačka d) Zakona o slobodi pristupa informacijama (Službeni glasnik RS broj: 20/01, u daljem tekstu: ZOSPI), propisuje da je „javni organ“ pravno lice koje je u vlasništvu ili koje kontroliše javni organ (izvršni, zakonodavni, pravosudni, organ koji obavlja javnu funkciju, a imenovan je ili ustanovljen u skladu sa zakonom i bilo koji drugi upravni organ, prema članu 2 a. do d.), a stavom 3. istog člana, propisano je da „kontrola“ znači ili raspolaganje informacijama ili kontrola pristupa informacijama, dok je stavom 5. propisano da je „nadležan javni organ“, javni organ koji ima kontrolu nad traženom informacijom, a to je javni organ koji je sačinio informaciju ili za koga je sačinjena informacija. Ako se javni organ koji je

sačinio informaciju ili za koga je sačinjena informacija, ne može utvrditi, onda je nadležan onaj organ čija je funkcija najbliža traženoj informaciji.

Inače, ZOSPI, u odredbi člana 4. propisuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama pod kontrolom javnog organa radi promocije transparentnosti i odgovornosti tih organa u skladu sa javnim interesom, s tim što ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima, kako je to utvrđeno odredbama člana 6, 7. i 8. navedenog zakona. Nadalje, u odredbi člana 10. navedenog zakona, propisano je da ako je deo traženih informacija utvrđen kao izuzetak, nadležni javni organ će izdvojiti takav deo i objaviti ostatak informacija, osim ako zbog ovog razdvajanja informacije nisu postale nerazumljive, dok odredba član 14. stav 2. ZOSPI, propisuje da ako se odobori pristup informaciji bilo delimičnoj ili cijeloj informaciji, nadležni javni organ dopisom o tome obavještava podnosioca zahtjeva. Dopisom se: a) obavještava podnosilac zahtjeva o mogućnosti ličnog pristupa informacijama u prostorijama nadležnog javnog organa i b) obavještava podnosilac zahtjeva o mogućnostima umnožavanja, procenjenim troškovima umnožavanja, te da se umnožavanje podnosiocu zahtjeva obezbjeđuje nakon izvršene uplate. Kada je umnožavanje informacije veoma složeno ili dugotrajno, umnožavanje se obezbjeđuje podnosiocu zahtjeva u vrijeme koje je prihvatljivo i za podnosioca zahtjeva i za nadležan javni organ; i/ili prilaže kopija tražene informacije kada se ona obezbjeđuje besplatno u smislu člana 16. ovog zakona.

Nesporno je da privatnost i drugi legitimni privatni interesi mogu biti osnov za uskraćivanje davanja određenih informacija, ali u tom slučaju javni organ provodeći test javnosti (član 9.) mora utvrditi da li zaštita privatnog interesa ima prevagu nad interesom javnosti da sazna određene podatke, ili da li je veća šteta ako javnost ne bude upoznata sa tim podacima, od štete koju bi eventualno trpila lica na koja se odnose ti podaci.

Valja istaći, činjenicu da je ZOSPI, „lex specialis“ zakon, u odnosu na druge zakone, što je posebno regulisano odredbom člana 25. stav 4. navedenog zakona, s obzirom da ova odredba propisuje da ako se usvoji zakonski akt nakon ovog zakona, i čija svrha nije izmjena ovog zakona, neće se ograničavati prava i obaveze koje su utvrđene ovim zakonom.

Među stranama je sporno da li je tuženi u obavezi da tužiocu dostavi rješenje broj: 07.032/050-183/17 od 08.05.2017. godine, kojim je odlučeno po žalbi JU „Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanje“ Banjaluka, izjavljena protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora broj: 24.120/616-266-18-4/17 od 08.03.2017. godine. Naime, tužilac smatra da i pored nesporne činjenice da u tom postupku nema svojstvo stranke, u smislu člana 38. ZOUP, ima legitiman pravni interes da mu se odobri pristup informacijama, odnosno dostavi kopija tražene odluke, u smislu člana 68. stav 2. ZOUP, jer mu ZOSPI garantuje pristup svim informacijama koje su u posjedu javnog organa, s obzirom da je cilj tog zakona da se ustanovi da informacije koje su pod kontrolom javnog organa, predstavljaju javno dobro i da javni pristup informacijama promovise veću transparentnost i odgovornost javnih organa, što je neophodno za demokratski proces, s napomenom da pristup informacijama može biti ograničen, ali samo na način kako to je Zakon o slobodi pristupa informacijama propisao. Ističe, da je tuženi samo paušalno naveo da postoje razlozi za uskraćivanje pružanja traženih informacija, u smislu člana 8. ZOSPI, a pri tome nije obrazložio koji su to razlozi zbog kojih informacije trebaju biti uskraćene, dodajući da je u konkretnom slučaju tuženi propustio da uzme u obzir faktor javnog interesa, u smislu člana 9. Zakona, što znači da se treba gledati opšti – javni interes, uz prethodnu

ocjenu javnog organa u pogledu opravdanosti i postojanja javnog interesa, u smislu člana 9. stav 2. Zakona, uz zaključak da je tuženi u ovom slučaju dao prednost Zakonu o zaštiti ličnih podataka BiH, ispred Zakona o slobodi pristupa informacijama, koji je „lex specialis“ zakon. S druge strane, tuženi u odgovoru na tužbu ističe da je tužiocu ukazano da se drugostepena rješenja dostavljaju samo strankama u postupku, s tim da može izvršiti uvid u spis predmeta u prostorijama ministarstva, tako da se drugostepena rješenja ne mogu smatrati „informacijom“ u smislu člana 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama, jer takvo rješenje nije materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo kakav drugi sadržaj, kako to propisuje navedeni član, uz napomenu da se u konkretnom slučaju radilo o postupku prijema radnika, koji se vodio u predškolskoj ustanovi, tako da je kandidat, nezadovoljan odlukom o prijemu radnika, kao stranka mogao pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, što znači da se u ovom slučaju postoji izuzetak za dostavljanje traženog rješenja, zbog čega se traženo rješenje tužiocu ne može dostaviti, već se to rješenje dostavlja samo strankama u postupku, u smislu člana 38. ZOUP.

Valja istaći, da svako fizičko i pravno lice, u smislu člana 4. ZOSPI, ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, dok svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije, pri čemu ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je to utvrđeno ovim zakonom, tako da se u smislu odredbe člana 25. stav 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama, njime ne mogu ograničavati prava i obaveze koje su utvrđene Zakonom o slobodi pristupa informacijama. U konkretnom slučaju, tuženi odbijanje zahtjeva u osporenom aktu temelji na odredbi člana 2. stav 1. Zakona o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH broj: 49/06, 76/11 i 89/11), odnosno člana 8. ZOSPI, a u vezi s članom 38. ZOUP. Međutim, ovakvo postupanje tuženog je nepravilno i nezakonito, odnosno u suprotnosti je sa odredbama ZOSPI, pa i Zakona o zaštiti ličnih podataka. Naime, ovi zakoni jasno propisuju da su javni organi (tuženi) dužni da obezbijede pristup informacijama, u cilju promocije transparentnosti i odgovornosti svoga rada, izuzev ograničenja (izuzetaka) koji se tiču ličnih podataka lica na koje se traženi podaci ili informacije odnose, a u cilju zaštite njihove privatnosti. To znači, da je tužilac u okviru svojih nadležnosti ovlašćen da inicira i promovira transparentnost rada javnih organa, radi zaštite javnog interesa, unapređenja i jačanja odgovornosti rada javnih institucija, dok je tuženi kao javni organ dužan da mu omogući pristup traženim podacima (rješenje), uz ograničenja koja se odnose na izostavljanje ličnih podataka (generalija) lica na koje se tražena informacija odnosi, shodno odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka, a to su recimo, podaci o jedinstvenom matičnom broju, nacionalnosti, bračnom stanju, adresi stanovanja i sl. Znači, ime i prezime nekog lica, ne predstavlja lični podatak, već društvenu i zakonsku identifikaciju nekog fizičkog lica, pri čemu skup ličnih podataka o tom licu (lične generalije) predstavlja bilo koju informaciju koja se odnosi na fizičko lice na osnovu koje je utvrđen ili se može utvrditi identitet nekog lica, a prema odredbi člana 3. Zakona o zaštiti ličnih podataka, tako da nije jasno pozivanje tuženog na član 2. stav 1. Zakona o zaštiti ličnih podataka, koja je uostalom i bez osnova za ovu upravnu stvar. Što se tiče primjene člana 8. ZOSPI, koja propisuje da će nadležni organ utvrditi izuzetak kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica, ista se pravda činjenicom da se radilo o postupku prijema radnika, koji se vodio u predškolskoj ustanovi, što znači da se u ovom slučaju odlučivalo o pravu i obavezi tog lica, zbog čega postoji izuzetak za dostavljanje traženog rješenja, jer se to rješenje dostavlja samo strankama u postupku, u smislu člana 38. ZOUP. Međutim, traženi podatak ne predstavlja osnov za primjenu ove

zakonske odredbe, tako da je tuženi u ovom slučaju propustio da uzme u obzir opravdanosti i postojanja javnog interesa, u smislu člana 9. Zakona, uz ograničenja, koja se odnose na zaštitu ličnih podataka lica na koje se odnosi zahtjevana informacija (rješenje).

Stoga je odlučivanje tuženog pogrešno, jer je isto u suprotnosti sa ZOSPI, odnosno Zakonom o zaštiti ličnih podataka, što znači da je tuženi bio dužan dostaviti tražene podatke tj; kopiju rješenja broj: 07.032/050-183/17 od 08.05.2017. godine, kojim je odlučeno po žalbi JU „Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanje“ Banjaluka, izjavljena protiv rješenja Republičkog prosvjetnog inspektora broj: 24.120/616-266-18-4/17 od 08.03.2017. godine, izuzev podataka koji se odnose na lične generalije lica na kojeg se odnosi predmetno rješenje, odnosno podataka koji bi mogli biti od uticaja na narušavanje njegove privatnosti. Inače, ZOSPI, se ne može posmatrati i ograničiti isključivo na puko saopštavanje informacije, već se mora cijeliti širi kontekst tj; sadržina i smisao traženog zahtjeva, odnosno sve okolnosti datog slučaja, zbog čega je ovu tužbu valjalo uvažiti i osporeni akt poništiti, a na osnovu ovlaštenja iz člana 31. stav 1. i 2. ZUS.

U smislu člana 50. ZUS, tuženi je u obavezi da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, od dana prijema ove presude, donese novi upravni akt uvažavajući pravno shvatanje ovog suda i primjedbe suda u pogledu postupka.

Odluka o troškovima spora temelji se na odredbi člana 5. i 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 63/11), a u vezi s članom 386. stav 1, 387. i 396. stav 1, stav 2. i stav 3. Zakona o parničnom postupku (Službeni glasnik RS broj: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13), te su tužiocu dosuđeni troškovi upravnog spora, koji se odnose na taksu na tužbu i taksu na presudu u iznosu od po 100,00 KM, tj; ukupno 200,00 KM, shodno Tarifnom broju 22. i 23. Zakona o sudskim taksama (Službeni glasnik RS broj: 73/08 i 49/09).

ZAPISNIČAR  
Radanović Vesna

SUDIJA  
Stamenić Dar