

## OKRUŽNI SUD U BANJALUCI

Broj: 11 0 U 027754 20 U

Dana, 04.05.2021. godine

Okružni sud u Banjaluci, po sudiji pojedincu Milici Đurić, uz učešće zapisničara Vesne Malešević, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International BiH“, Ul. Gajeva br. 2, Banjaluka (u daljem tekstu: tužilac) protiv rješenja broj: 19-017-452/2019 od 24.09.2020. godine Gradonačelnika, Grad Banjaluka (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu odobravanja pristupa informacijama, donio je dana 04.05.2021. 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, sve u roku od 30 dana, računajući od dana prijema prepisa ove Presude.

## O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom odbijena je, kao neosnovana, žalba tužioca izjavljena protiv akta Odjeljenja komunalne policije, Gradske uprave Grada Banjaluka broj: 08-370-1212/18 od 11.05.2020. godine, kojim je tužilac obaviješten da Odjeljenje komunalne policije, Gradske uprave Banjaluka nije u mogućnosti dostaviti tražene podatke, jer traženi prekršajni nalozi broj: 0012783760, 0012782949, 0012782885, 0018421012 i 0012782921 sadrže lične podatke koji se odnose na privatnost trećeg lica, pozivajući se na odredbe Zakona o prekršajima i Listu kategorija dokumentovane građe, prema kojima je istekao rok čuvanja prekršajnih naloga.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac pobija osporeni akt zbog povrede odredaba postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava, kako to proizilazi iz sadržaja tužbe. U tužbi navodi da ni prvostepeni, ni drugostepeni organ, u ponovnom postupku, nisu uvažili pravno shvatanje i primjedbe suda u pogledu postupka izrečene u presudu ovog suda broj: 11 0 U 024261 19 U od 11.03.2020. godine, odnosno, ponovo nisu pravilno primijenjene odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama RS (u daljem tekstu: ZOSPI). Ukazuje na sadržinu člana 14 stav 3 navedenog Zakona, navodeći da je u konkretnom slučaju postupajući organ zaključio da se informacija smatra izuzetom od saopštavanja u smislu člana 8, ali nije sproveo test javnog interesa propisan članom 9 navedenog Zakona, odnosno nije dokazao zašto je šteta da podnosiocu zahtjeva budu dostavljeni prekršajni nalozi, niti je obrazložio u kom pravcu bi mogla nastati šteta po legitimne ciljeve vanjske politike, interese odbrane i zaštitu javne sigurnosti i zašto je šteta da tužilac dođe u posjed ovih podataka. Smatra netačnom konstataciju postupajućeg organa da javni organ neće ispitivati javni interes kada odluči da želi izuzeti određene informacije od objavljivanja u smislu člana 6, 7 i 8 ZOSPI, jer je u članu 5 istog Zakona kumulativno propisano da se izuzetak od objavljivanja tražene

informacije utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni organ utvrdi izuzetak u smislu člana 6, 7 ili 8 za cijelu informaciju ili dio informacije i odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9 istog Zakona, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa. Nedostavljanje traženih informacija ne može se opravdati ni pozivanjem na odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka, a imajući u vidu da je ZOSPI ispred navedenog zakona, odnosno propis „lex specialis“. Činjenica da se u traženim informacijama-prekršajnim nalogima nalaze lični podaci kao što su JMBG i adresa stanovanja, ne znači da se zahtjev za pristup informacijama treba odbiti po automatizmu, jer postoji mogućnost da se dostave tražene informacije uz anonimizaciju ličnih podataka u smislu člana 10 ZOSPI. Neprihvatljiv je navod tuženog da nije jasna svrha traženja spornih informacija, a imajući u vidu da se tužilac u zahtjevu za pristup informacijama od 21.12.2018. godine pozvao na dopis institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH, kojim mu je traženo da dostavi komentar na dopis Odjeljenja komunalne policije broj: 08-370-1212/18 od 03.12.2018. godine, a u kojem su navedeni sporni prekršajni nalozi. Neprihvatljiva je i konstatacija tuženog da je neosnovano pozivanje žalioca na odredbu člana 228 stav 3 Zakona o prekršajima RS, jer žalitelj prilikom podnošenja zahtjeva nije obrazložio razloge zbog kojih traži dostavljanje prekršajnih naloga. Tužilac ponavlja da od javnog organa nije tražio podatke iz elektronske prekršajne evidencije tj. Registra, nego kopije štampanih prekršajnih naloga, koji predstavljaju javnu informaciju pod kontrolom javnog organa u smislu člana 4 ZOSPI. Tužilac je mišljenja da je postupajući organ prekršio odredbe i Zakona o opštem upravnom postupku RS koji se supsidijarno primjenjuje uz ZOSPI, iz razloga što je preinačio odluku na gore za žalioca, jer je prvobitnim rješenjem odobrio lični uvid u prekršajne naloge, a pobijenim rješenjem je u potpunosti odbio pristup traženim informacijama. Predlaže da sud tužbu usvoji i poništi osporeni akt, te naloži tuženom da omogući pristup traženim informacijama i donese odgovarajuću odluku, te istog obaveže na naknadu troškova upravnog spora, koji se odnosi na taksu na tužbu i presudu.

Na zahtjev suda tuženi je dostavio spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu u kojem navodi da je tužba tužioca u cijelosti neosnovana. Naime, postupajući po uputama suda iz presude broj: 11 0 U 024261 19 U od 11.03.2020. godine tuženi je usvojio žalbu tužioca, poništio osporeni akt od 25.12.2018. godine i naložio prvostepenom organu da u skladu sa primjedbama i uputama suda donese novu odluku u skladu sa odredbama ZOSPI. Prvostepeni organ je u ponovljenom postupku donio akt 11.05.2020. godine, kojim je odbio zahtjev tužioca za pristup traženim informacijama, utvrdivši izuzetak u smislu odredbe člana 8 Zakona o slobodi pristupa informacijama, jer tražene informacije uključuju lični interes koji se odnosi na privatnost trećeg lica. Ispitujući podneseni zahtjev u smislu člana 6 i 9 ZOSPI javni organ je utvrdio izuzetak od objavljivanja tražene informacije radi zaštite ličnih interesa koji se odnose na privatnost trećeg lica, uzevši pri tome u obzir da objavljivanje tražene informacije, bez obzira na utvrđeni izuzetak, nije u javnom interesu. U slučajevima kada odluči da određene informacije želi izuzeti od objavljivanja u smislu člana 6, 7 i 8 ZOSPI, javni organ neće ispitivati javni interes, već postojanje interesa koje je zakon propisao kao zaštićene. Nesporna je činjenica da prekršajni nalozi sadrže lične podatke koji se mogu automatski obrađivati i da bi davanje kopija

prekršajnih naloga bilo u suprotnosti sa odredbama člana 10 i 17 Zakona o zaštiti ličnih podataka, a imajući uvidu odredbu člana 54 istog Zakona kojom je propisano da se odredbe tog zakona uzimaju u obzir prilikom primjena ZOSPI, iz kojih razloga je organ i odbio dostavljanje prekršajnih naloga, a što je u skladu i sa odredbama Zakona o prekršajima. Tuženi citira odredbe člana 228 stav 1 i 2, člana 149 stav 9 i člana 226 stav 1 Zakona o prekršajima RS, te predlaže da sud odbije tužbu kao neosnovanu.

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 je na traženje Ombudsmena za ljudska prava, Odjeljenje komunalne policije, Grada Banjaluka, obavijestilo tu organizaciju, da je od strane tog Odjeljenja, u 2014. godini, izdato pet prekršajnih naloga, sa brojevima naloga, od čega se tri odnose na nepropisno zauzimanje javne površine, a dva na nepostupanje po naloženim mjerama, zbog čega se Ombudsmen obavještava da Komunalna policija, nema blagonaklon pristup prema tom fizičkom licu. Tužilac je nakon što mu je Institucija Ombudsmena za ljudska prava dostavila izjašnjenje Komunalne policije, zatražio od tog organa, u skladu sa ZOSPI, kopije prekršajnih naloga koje je Komunalna policija, tokom 2014. godine izdala te su tražili da im se informacije dostave na adresu u Banjaluci. Odjeljenje komunalne policije je dopisom od 25.12.2018. godine, obavijestilo tužioca da bi dostavljanjem prekršajnih naloga mogli ugroziti interese druge strane, te mu, shodno članu 8 ZOSPI kopije istih ne može ustupiti. Dalje je tužilac istim dopisom upućen da uvid u tražene naloge može izvršiti u službenim prostorijama Odjeljenja komunalne policije sa sjedištem u Ulici Kralja Alfonsa XIII, broj 12. Protiv ovog dopisa tužilac je uložio žalbu koja je rješenjem tuženog broj: 12-5-269/19 od 23.01.2019. godine odbijena kao neosnovana. Protiv tog rješenja tužilac je izjavio tužbu, koja je presudom ovog suda broj: 11 0 U 024261 19 U od 11.03.2020. godine, uvažena i osporeni akt poništen. U izvršenju presude ovog suda od 11.03.2020. godine tuženi je donio rješenje broj: 19-017-452/2019 od 13.04.2020. godine kojim je uvažio žalbu tužioca, poništio akt Odjeljenja komunalne policije broj: 08-370-1212/18 od 25.12.2018. godine i predmet vratio na ponovni postupak. U ponovnom postupku Odjeljenje komunalne policije Gradske uprave Grada Banjaluka donijelo je akt broj: 08-370-1212/18 od 11.05.2020. godine kojim je tužilac obaviješten da taj organa nije u mogućnosti dostaviti tražene podatke, jer traženi prekršajni nalozi broj: 0012783760, 0012782948, 0012782885, 0018421012 i 0012782921 sadrže lične podatke koji se odnose na privatnost trećeg lica, pozivajući se na odredbu člana 8 ZOSPI, odredbe člana 10 i 54 Zakona o zaštiti ličnih podataka i odredbe člana 228 stav 2 Zakona o prekršajima RS, te Listu kategorija dokumentovane građe, prema kojima je istekao rok čuvanja prekršajnih naloga. Protiv navedenog akta tužilac je izjavio žalbu, koja je osporenim aktom odbijena kao neosnovana. U obrazloženju osporenog akta navodi se da ožalbeni akt sadrži sve elemente propisane odredbom člana 14 stav 3 ZOSPI, uz navođenje članova tog zakona na koje se poziva, sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, kao i pouku o pravnom lijeku, slijedom čega su neosnovani navodi žaliooca da prvostepeni organ nije uvažio pravno shvatanje i primjedbe Okružnog suda u

Banjaluci date u presudi od 11.03.2020. godine, te da nije pravilno primijenio ZOSPI. Nadalje, navodi se da javni organ u donošenju odluke, u skladu sa svojim ovlaštenjima, te na osnovu zakonskih propisa, odlučuje o zahtjevu za pristup informacijama, vodeći računa o prirodi zahtijevanih informacija, te činjenici da su odredbama zakona decidno predviđeni slučajevi u kojima može doći do izuzeća od objavljivanja informacije, pri tome imajući u vidu i odredbu člana 9 stav 1 ZOSPI. U konkretnom slučaju, ispitujući podneseni zahtjev u smislu odredbi član 6 i 9 ZOSPI, javni organ je utvrdio izuzetak od objavljivanja tražene informacije, radi zaštite ličnih interesa koji se odnose na privatnost trećeg lica, uzevši pri tome u obzir da objavljivanje tražene informacije, bez obzira na utvrđeni izuzetak, nije u javnom interesu. U slučajevima kada odluči da određene informacije želi izuzeti od objavljivanja u smislu člana 6, 7 i 8 ZOSPI, javni organ neće ispitivati javni interes, već postojanje interesa koje zakon propisao kao zaštićene. Traženi prekršajni nalozi sadrže lične podatke (JMB, adresu stanovanja i dr.), koji se mogu automatski obrađivati, pa bi davanje kopije prekršajnih naloga bilo u suprotnosti sa odredbama člana 10 i 17 Zakona o zaštiti ličnih podataka, a koje odredbe se u smislu člana 54 istog Zakona uzimaju u obzir prilikom primjene ZOSPI. Neosnovano je pozivanje žalitelja na odredbu člana 228 stav 3 Zakona o prekršajima, a imajući u vidu da je stavom 1 istog člana propisano da se podaci iz prekršajne evidencije Registra za kažnjena lica mogu dati samo ako postoje opravdani razlozi, dok je stavom 2 istog člana propisano da se podaci iz prekršajne evidencije Registra za kažnjena lica mogu dati samo drugom sudu, nadležnom tužilaštvu, organima unutrašnjih poslova i organima inspekcije, u vezi sa krivičnim postupkom ili postupkom za prekršaj koji se vodi protiv lica koje je ranije bilo kažnjeno za prekršaj, organima nadležnim za izvršenje sankcija za prekršaje ili nadležnim organima koji učestvuju u postupku brisanja kazne, dok je odredbom člana 149 stav 9 Zakona o prekršajima propisano da se prekršajni nalog sačinjava u originalu i dvije kopije, s tim da original zadržava ovlašteni organ u svojoj evidenciji, a dvije kopije se uručuju okrivljenom i oštećenom, ako je stranka u postupku. Osim toga Listom kategorija dokumentarne građe sa rokovima čuvanja Grada Banjaluka, Gradske uprave, Odjeljenja za opštu upravu broj: 01-052-86/15 od aprila 2015. godine na koji je data saglasnost Arhiva Republika Srpske, propisano je da se prekršajni nalozi čuvaju 5 godina, pa su neosnovani navodi žalbe da se čak i nakon isteka roka prekršajni nalozi čuvaju u Arhivi jedinice lokalne samouprave i Arhivi RS. Oспорava navode žalbe kojima se navodi da je u ponovnom postupku postupajući organ preinačio odluku na gore po žalioca, a imajući u vidu da odredbe Zakona o opštem upravnom postupku ne propisuju zabranu da se u ponovljenom postupku može donijeti nepovoljnija odluka za žalioca. U konkretnom slučaju, postavlja se i pitanje svrhe podnesenog zahtjeva, a imajući u vidu da je tužilac izrazio sumnju u blagonaklonost Komunalne policije prema Iz podnesaka tužioca i raspoložive dokumentacije, se ne može zaključiti da su sporne informacije neophodne za neke aktivnosti tužioca, kao nevladine organizacije, koje bi doprinijele nekoj debati od očiglednog javnog interesa i da li uopšte iste želi prenijeti javnosti. Iz navedenih razloga, a na osnovu odredbe člana 225 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku, odlučeno je kao u dispozitivu osporenog akta.

Osporeni akt nije pravilan, ni zakonit.

Naime, Zakon o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik RS“ broj: 20/01, u a daljem tekstu: 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. Ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu. Odredbom člana 5 istog Zakona propisano je da se izuzetak od objavljivanja tražene informacije utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ utvrdi izuzetak u smislu članova 6, 7 i 8 za cijelu informaciju ili dio informacije i odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa, dok je odredbom člana 9 stav 1 istog Zakona propisano da će nadležni javni organ objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđeni izuzetak, ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i štetu koje mogu proizaći iz toga, dok je stavom 2 istog člana propisano da će u donošenju odluke, da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom, nadležni javni organ razmotriti okolnosti, kao što su (ali nisu ograničene), svako nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, sudsku pogrešku, zloupotrebu vlasti ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašćeno korištenje javnih fonodava ili opasnost po zdravlje ili bezbjednost pojedinaca, javnosti ili okoline, dok je u odredbi člana 10 ZOSPI, propisano da ako je dio traženih informacija utvrđen kao izuzetak, nadležni javni organ će izdvojiti takav dio i objaviti ostatak informacija, osim ako zbog ovog razdvajanja informacije nisu postale nerazumljive.

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. Uz to, valja istaći i činjenicu da je ZOSPI, u stvari „lex specialis“ u odnosu na druge zakone, što je posebno regulisano odredbom člana 25 stav 4 navedenog Zakona, 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.

U konkretnom slučaju, prvostepeni organ postupajući po zahtjevu tužioca, nije dostavio kopije traženih prekršajnih naloga koje je Komunalna policija tokom 2014. godine izdala iz razloga što se u istima nalaze podaci koji bi mogli narušiti privatnost navedenog lica, pravdajući prednje zaštitom ličnih podataka tog lica, shodno odredbi člana 10 i 54 Zakona o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“ broj: 49/06, 76/11 i 89/11), a u vezi sa članom 8 ZOSPI, te odredbom člana 228 stav 2 Zakona o prekršajima RS („Sl. glasnik RS“ br. 63/14 i 110/16).

Međutim, ovakvo zaključivanje prvostepenog organa tuženog je nepravilno i nezakonito sa aspekta odredbi ZOSPI, kao i pomenutog Zakona o zaštiti ličnih podataka, jer ZOSPI propisuje da su javni organi dužni da obezbijede pristup informacijama u cilju promocije transparentnosti i odgovornosti svog rada, izuzev ograničenja (izuzetaka) koji se tiču ličnih podataka lica na koje se traženi podaci ili informacije odnose, zbog zaštite njihove privatnosti, odnosno mogućih zloupotreba.

Osnovano tužba ukazuje da je u konkretnom slučaju bilo je mjesta primjeni odredbe člana 10 ZOSPI, s obzirom da ista propisuje mogućnost javnog organa da kada nesporno utvrdi da dio traženih informacija predstavlja izuzetak, isti može izdvojiti takav dio i potom objavi ostatak informacija, izuzev u slučaju ako zbog ovog razdvajanja informacije nisu postale nerazumljive. Dakle, u takvoj situaciji se saopštava samo dio informacije, koji se odnosi na ime i prezime lica, dok se tražiocu informacije uskraćuju podaci koji se odnose na generalije lica na koje se tražena informacija odnosi, kao npr. jedinstveni matični broj, nacionalnost, bračno stanje, adresa stanovanja i dr., što ukazuje da je tuženi u traženom dijelu trebao iznijeti jasan stav koji će sadržajno obrazložiti ili udovoljiti zahtjevu tužioca, s ciljem da se promoviše transparentnost i odgovornost rada javnih organa, shodno javnom interesu, jer javni organi ne mogu biti izolovani od suda javnosti, o čemu je tuženi dužan da vodi računa u ponovnom odlučivanju. Tužilac je kao registrovano udruženje za borbu protiv korupcije ovlašten da inicira i promoviše transparentnost rada javnih organa, u cilju zaštite javnog interesa i unapređenja, jačanja i odgovornosti rada javnih institucija, a tuženi kao javni organ dužan da mu omogući pristup traženim podacima, štiteći pri tome lične podatke (generalije) lica na koje se traženi podaci odnose, u smislu člana 3 i 17 Zakona o zaštiti ličnih podataka, što će svakako imati u vidu prilikom ponovnog odlučivanja, zbog čega je ovu tužbu valjalo uvažiti i osporeni akt poništiti, a na osnovu ovlaštenja iz člana 31 stav 1 i 2 ZUS-a.

Neosnovano je pozivanje tuženog na odredbe člana 228 stav 2 Zakona o prekršajima Republike Srpske, imajući u vidu da tužilac nije tražio dostavljanje podataka iz prekršajne evidencije Registra za kažnjena lica. Imajući u vidu vrijeme podnošenja zahtjeva za dostavljanje informacija (2018. godina) i period u kome su izdati traženi prekršajni nalozi (2014. godine), neosnovano je pozivanje tuženog na Listu kategorija dokumentarne građe sa rokovima čuvanja Grada Banjaluka, Gradske uprave, Odjeljenja za opštu upravu iz aprila 2015. godine i propisani rok od 5 godina u kome se čuvaju prekršajni nalozi.

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

Odluka o troškovima spora, koje je sud dosudio tužiocu, 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), s obzirom da je tužilac u tužbi postavio opredjeljen zahtjev za naknadu troškova upravnog spora, koji troškovi se odnose na taksu na tužbu i taksu na presudu u iznosu od po 100,00 KM, tj. ukupno 200,00 KM, radi čega je i odlučeno kao u izreci Presude, shodno Zakonu o sudskim taksama („Službeni glasnik RS“ broj: 73/08 i 49/09).

Zapisničar  
Vesna Malešević

Sudija  
Milica Đurić

