

BOSNA I HERCEGOVINA  
REPUBLIKA SRPSKA  
OKRUŽNI SUD U BANJA LUCI  
Broj: 11 0 U 032386 22 U  
Dana, 09.02.2023. godine

Okružni sud u Banjaluci po sudiji pojedincu Miri Došenović, uz učešće zapisničara Marije Uletilović, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH, ulica Krfska broj 64E, Banjaluka, (u daljem tekstu: tužilac) protiv rješenja broj: 03/1134-1/22 od 04.07.2022. godine, Agencije za bankarstvo Republike Srpske, ulica Vladike Platona 1/A Banjaluka (u daljem tekstu: tužena), u predmetu pristupa informacijama, dana 09.02.2023. godine donio je sljedeću:

### PRESUDU

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Tužena se obavezuje da tužiocu na ime troškova upravnog spora isplati iznos od 200,00 KM, u roku od 30 dana računajući od dana prijema presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

### Obrazloženje

Osporenim aktom je odbijen zahtjev tužioca za dostavljanje informacija o pokrenutim sporovima protiv tužene, u vezi prodaje „Sberbank“ a.d. Banjaluka i informacija o eventualnim sporovima između tužene i Nove banke a.d. Banjaluka.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac osporava pravilnost i zakonitost donesenog akta zbog razloga (kako to proizlazi iz sadržaja) propisanih članom 10. tačke 2. i 4. Zakona o upravnim sporovima. Navodi da se, pozivajući na odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, obratio tuženoj tražeći dostavu određenih informacija pod kontrolom ovog javnog organa, a koje informacije su u vezi sa aktuelnom situacijom i pojačanim interesovanjem javnosti o tome da li su protiv tužene Agencije pokrenuti ikakvi sporovi u vezi sa prodajom Sberbanke, te ukoliko jesu da mu se dostavi relevantna dokumentacija, kao i informacije o eventualnim sporovima koje tužena ima sa Novom bankom, koji zahtjev je odbijen. U obrazloženju osporenog akta tužena da navodi kako su tražene informacije prema članu 29. Zakona o Agenciji definisane kao poslovna tajna, te da su članom 31. ovog zakona određeni organi i institucije kojima tužena može ustupiti tajne podatke, pozivajući se istovremeno i na svoj interni Pravilnik o poslovnoj tajni, kojom prilikom u potpunosti zanemaruje odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, koji je jedini relevantan zakonski propis po kom se odlučuje o zahtjevima za pristup informacijama, tako da obrazloženje nema zakonsko utemeljenje, niti logičan smisao, a pogotovo pozivanje tužene na interni pravilnik koji je niže pravne snage od zakona.

Ukazuje da Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske u članu 25. stav 4. jasno određuje da zakonski akti koji se usvoje nakon ovog zakona, a čija svrha nije izmjena ovog zakona, neće ograničiti prava i obaveze utvrđene ovim zakonom, zaključujući da je pozivanje tužene na Zakon o Agenciji za bankarstvo bespredmetan i nezakonit, a iz razloga što se njime ne uređuje oblast pristupa informacijama i iz razloga što je navedenim relevantnim zakonom (o slobodi pristupa informacijama) jasno određeno da se ovim zakonom ne mogu ograničiti prava i obaveze pristupa informacijama. Navodi da zainteresovana javnost ima pravo da zna tražene informacije, naročito nakon što je vladala velika medijska i javna pažnja o ovim pitanjima. Potom ukazuje na ciljeve Zakona o slobodi pristupa informacijama koji su propisani članom 1. ovog zakona, te na pravo svakog fizičkog i pravnog lica na pristup informacijama koje su pod kontrolom javnog organa i obavezom javnog organa da objavi takve informacije. Ukazuje da ono što je naročito sporno u obrazloženju osporenog akta jeste da tužena, koja je javni organ, se uopšte ne trudi da utvrdi da li bi zainteresovana javnost trebala da zna tražene informacije, već se sve vrijeme trudi da opravda nedostavljanje tražene informacije poslovnom tajnom, navodeći da se može dostaviti informacija u zbirnom obliku i na osnovu kog nije moguće utvrditi pojedinačne banke i druge finansijske organizacije, na koje se te informacije odnose. Tužena da kao javni organ koji bi trebao da služi javnosti u potpunosti zenemaruje član 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama koji se odnosi na ispitivanje javnog interesa, a prema kojem će nadležni javni organ objaviti informaciju bez obzira na utvrđeni izuzetak, ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteci iz toga. U donošenju odluke da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom, nadležni javni organ će razmotriti okolnosti kao što su svako nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, zloupotrebu vlasti ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova itd, a tužena ne samo da nije utvrdila izuzetke u smislu Zakona o slobodi pristupa informacijama, već nije uzela u obzir ni faktor javnog interesa, koji je prema zakonu iznad interesa pojedinca. Ističe da je tužena donijela osporeni akt u suprotnosti sa članom 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama, koji je *lex specialis* i kojim se utvrđuje ovaj posebni upravni postupak, te koji određuje postupanje nadležnog javnog organa po prijemu zahtjeva. Poziva se i na stav zauzet u presudi ovog suda broj: 11 O U 029138 21 U od 02.12.2021. godine i stav zauzet u presudi Suda BiH, broj: S1 3 U 033225 19 U od 04.11.2020. godine, kada je sud zaključio da je tužena propustila primijeniti zakon koji se imao primijeniti na način na koji bi se postupanje kako prvostepenog, tako i drugostepenog organa učinilo zakonitim. Sud da je zaključio da je tuženi propustio, nakon ispitivanja ovog slučaja, da ocijeni da li su ispunjeni zakonski uslovi predviđeni za utvrđivanje izuzetka, te da je bio u obavezi u skladu s odredbom člana 9. predmetnog zakona da utvrdi da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom, zaključujući da postupanje u konkretnoj pravnoj stvari nije bilo u skladu ni sa osnovnim ciljevima Zakona o slobodi pristupa informacijama, prema kom informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup tim informacijama promovise veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces. Sud da je stanovišta da je pri rješavanju konkretne upravne stvari tuženi pogrešno primijenio materijalno pravo iz čega je izveden pogrešan zaključak. Ukazujući u tužbi da je tužena postupila suprotno odredbama Zakona o slobodi pristupa informacija Republike Srpske, predlaže da sud tužbu usvoji, osporeni akt poništi i naloži tuženoj da mu omogući slobodan pristup traženim informacijama u cijelosti, na način da mu se sve tražene informacije dostave na označenu poštansku adresu. Istovremeno je predloženo da sud obaveže tuženog da snosi troškove upravnog spora koji se odnose na taksu na tužbu i presudu.

Tužena je na zahtjev suda dostavila spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu, u kojem osporava tužbe. Navodi da ostaje u cijelosti kod obrazloženja datog u pobijanom rješenju, ističući da tražene podatke ne može dostaviti iz razloga što isti predstavljaju poslovnu tajnu, pozivajući se na odredbu člana 29. stav 1. Zakona o Agenciji za bankarstvo RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 59/13 i 4/17), koji se odnosi na poslovnu tajnu, te odredbu člana 31. ovog zakona. Ističe da je u konkretnom slučaju utvrđen izuzetak propisan članom 7. Zakona o slobodi pristupa informacijama, koji se odnosi na izuzetak kod prijavljivanja komercijalnih informacija. Nadalje, ukazuje na opštepoznatu činjenicu kada se dana 24.02.2022. godine Sberbank a.d. Banjaluka našla na listi sanacija EU i OFAC, kao i činjenice najave uvođenja sankcija finansijskim institucijama povezanim sa Ruskom federacijom, uključujući i isključenje iz SWIFT sistema, te da je izazvana opšta panika među građanima RS i BiH i javnosti uopšte, a što se sve nakon prodaje Sberbank pokazalo kao nepotrebno i namjerno izazivanje panike od strane medija i sredstava javnog informisanja u BiH, tako da je jasno da objavljivanjem traženih podataka ne bi došlo do ostvarivanja javnog interesa, a pogotovo ako se u obzir uzmu okolnosti koje se cijene prilikom utvrđivanja koje informacije se trebaju objaviti, a da su opravdane javnim interesom u skladu sa članom 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama. Objavljivanje podataka o pokrenutim sporovima protiv tužene, u vezi prodaje Sberbak a.d. Banjaluka i informacija o eventualnim sporovima između tužene i Nove Banke a.d. Banjaluka, te dostavljanje kopija dokumentacije tih sporova ukoliko su pokrenuti, da nikako ne može biti u javnom interesu. Ukazuje i na odredbu člana 38. Zakona o opštem upravnom postupku i pravo stranaka da razgledaju spise predmeta, fotokopiraju potrebne spise, sve pod nadzorom službenog lica, odnosno da tužilac mora biti stranka u postupku da bi provodio prethodne radnje, što on nesporno nije. Poziva se na odredbu člana 323. Krivičnog zakonika RS, ukazujući da neovlašteno dostavljanje podataka koji predstavljaju službenu tajnu, predstavlja krivično djelo. Predlaže da se tužba odbije kao neosnovana, a tužilac obaveže da joj nadoknadi troškove postupka, sa zakonskom zateznom kamatom u skladu sa Zakonom o visini stope zatezne kamate, od presuđenja do konačne isplate.

Ispitujući zakonitost osporenog upravnog akta u skladu sa odredbom iz člana 30 Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“, broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), a nakon što je razmotrio spise predmeta ove upravne stvari i odgovor na tužbu, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz stanja spisa proizlazi da se tužilac pismenim podneskom broj: 2-119-2-2 od 03.06.2022. godine obratio tuženoj sa zahtjevom za dostavu traženih informacija. U ovom podnesku je navedeno da je tužilac pratio postupak prodaje Sberbanke i da je u posjedu informacija da su pokrenuti sporovi u vezi sa prodajom iste, pa je pozivajući se na odredbe članova 4. i 11. Zakona o slobodi pristupa informacijama tražio od tužene da mu se dostave informacije i to: da li su protiv tužene pokrenuti sporovi u vezi sa prodajom Sberbanke, a ukoliko jesu da mu se dostave informacije o ovim sporovima i kopija dokumentacije o istima. Istim podneskom je od tužene zatraženo da se tužiocu dostave i informacije o eventualnim sporovima koje Agencija za bankarstvo RS ima sa Novom Bankom i sve to na označenu adresu u podnesku ili putem označene e-mail adrese.

Odlučujući o prethodnom zahtjevu tužioca za dostavljanje traženih informacija, tužena je osporenim aktom zahtjev odbila kao neosnovan. U obrazloženju osporenog akta tužena se pozvala na odredbu člana 29. Zakona o Agenciji za bankarstvo RS, navodeći da je ovom zakonskom odredbom definisana poslovna tajna kao: „podatak, činjenica ili saznanje do kojeg je ovlašćeno lice Agencije došlo obavljajući poslove i izvršavajući dužnosti iz svoje nadležnosti ili koje je Agencija primila od nadležne organizacije, institucije, organa ili druge države...“, te da je tajne podatke zabranjeno otkivati drugom licu, organu ili organizaciji ili tijelu, osim u zbirnom obliku, na osnovu kojeg nije moguće utvrditi pojedinačne banke i

druge finansijske organizacije bankarskog sistema, na koji se ti podaci odnose. Pozivajući se i na odredbu člana 31. ovog zakona, te Pravilnik o poslovnoj tajni tužene (član 3. tačka b.), tužena je zaključila da tužiocu ne može ustupiti tražene informacije, zbog čega je i odlučila kao u dispozitivu osporenog akta.

Osporeni akt nije pravilan, ni zakonit.

Naime, odredbom člana 1. Zakona o Agenciji za bankarstvo RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 59/13 i 4/17, u daljem tekstu: Zakon o Agenciji) je propisano da se ovim zakonom uređuje status, nadležnost, organizacija, finansiranje i rad Agencije za bankarstvo Republike Srpske.

Prema članu 4. stav 1. ovog zakona, Agencija je osnovana radi uređenja i kontrole bankarskog sistema i pri ostvarivanju svog cilja i izvršavanju zadataka u skladu sa ovim i drugim zakonima, samostalno je i nezavisno pravno lice, a njeno sjedište je prema stavu 2. istog člana u Banjoj Luci. Ovim zakonom je propisana nadležnost i organizacija Agencije, upravljanje i rukovođenje Agencijom, finansiranje Agencije, akti Agencije, a u članu 29. je propisana poslovna tajna Agencije.

Shodno članu 29. stav 1. Zakona o Agenciji, poslovnom tajnom Agencije smatraju se: podatak, činjenica ili saznanje do kojeg je ovlašćeno lice Agencije došlo obavljajući poslove i izvršavajući dužnosti iz svoje nadležnosti ili koje je Agencija primila od nadležne organizacije, institucije, organa ili druge države, tj. tijela druge države, uključujući nadzorna tijela osnovana odlukama Evropskog parlamenta i Savjeta Evropske unije, a čije bi otkrivanje neovlašćenom licu nanijelo ili moglo da nanese štetne posljedice za ostvarivanje ciljeva i obavljanje nadzorne funkcije Agencije, ugled i interes organizacija bankarskog sistema, kao i lica od kojih je Agencija primila podatke.

Stavom 5. ovog člana je propisano da je tajne podatke zabranjeno otkrivati bilo kojem drugom licu, organu ili organizaciji ili tijelu, osim u zbirnom obliku, na osnovu kojeg nije moguće utvrditi pojedinačne banke i druge finansijske organizacije bankarskog sistema na koje se ti podaci odnose.

U stavu 6., tačkama od a) do g) ovog člana su propisani izuzeci od stava 5. istog člana, u pogledu otkrivanja tajnih podataka.

Odredbom člana 1. tačka a) Zakona o slobodi pristupa informacijama RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/01, u daljem tekstu: ZOSPI) je propisano da je cilj ovog zakona: (a) 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, i (v) da omogući svakom fizičkom licu da zatraži izmjenu, i daje komentar na svoje lične informacije pod kontrolom javnog organa. Prema članu 2. ovog zakona, ovim zakonom se olakšava i promoviše, u najvećoj mjeri, i bez odlaganja objavljivanje informacija koje se nalaze pod kontrolom javnog organa, po najnižoj prihvatljivoj cijeni.

Odredbom člana 4. ZOSPI je propisano da svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije. Ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je to utvrđeno u ovom zakonu.

Članom 5. ovog zakona je propisano da se izuzetak od objavljivanja tražene informacije utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ utvrdi izuzetak u smislu člana 6, 7. ili 8. za cijelu informaciju ili dio informacije (tačka a), i odredi, nakon obavljenog

ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9., da objavljivanje informacije nije od javnog interesa (tačka b).

Članom 7. istog zakona je propisan izuzetak kod povjerljivih komercijalnih informacija. Prema stavu 1. ovog člana, 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, obavijesti treću stranu o pojedinostima zahtjeva, dok se prema stavu 2. istog člana dopisom 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 povjerljivim i navede razloge za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacija. Nakon prijema takvog odgovora, nadležni javni organ će utvrditi izuzetak.

Iz prethodno navedenih odredbi ZOSPI proizlazi da je upravo ovim zakonom propisan način i uslovi pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, postupak za pristup informacijama, kao i izuzeci kada se ne može dozvoliti pristup traženim informacijama, u kontekstu sa ispitivanjem javnog interesa, te postupanje nadležnog javnog organa po prijemu zahtjeva, dok je Zakonom o Agenciji ureden status, nadležnost, organizacija, finansiranje i rad Agencije za bankarstvo RS.

Kako je u konkretnom slučaju tužilac podnio zahtjev za pristup informacijama, prilikom odlučivanja o zahtjevu istog tužena je bila u obavezi da, pored primjene odredbi Zakona o Agenciji, kao relevantne primjeni i odredbe ZOSPI, a iz razloga što je upravo odredbama ZOSPI propisan postupak koji se provodi po zahtjevu za pristup informacijama i način odlučivanja o zahtjevu, što nije sadržano u odredbama Zakona o Agenciji.

Tužena se prilikom odlučivanja o zahtjevu tužioca mogla pozvati i na odredbe Zakona o Agenciji, eventualno kod utvrđivanja postojanja izuzetka kod povjerljivih komercijalnih informacija, ali u svakom slučaju nije mogla pravilno i zakonito odlučiti o zahtjevu tužioca bez primjeni relevantnih odredbi ZOSPI, kojim zakonom je jedino i propisan postupak i šta organ kod odlučivanja o zahtjevu utvrđuje i na koji način odlučuje o zahtjevu, pa se tek nakon primjene relevantnih odredbi ZOSPI i u vezi sa istima, mogla pozvati i na odredbe Zakona o Agenciji, što ona u konkretnom slučaju nije učinila, pozivajući se samo na odredbe Zakona o Agenciji, na šta tužba tužioca osnovano ukazuje.

Tužena se u odgovoru na tužbu pozvala i na odredbe ZOSPI, pokušavajući na taj način nadomjestiti manjkavost obrazloženja osporenog akta, ali kako odgovor na tužbu ne čini sadržaj obrazloženja osporenog akta, to se propusti organa kod primjene relevantnih propisa prilikom donošenja osporenog akta nisu mogli nadomjestiti odgovorom na tužbu. Navedeno iz razloga što tužena prilikom odlučivanja uopšte nije primjenila relevantne odredbe ZOSPI, koji zakon je *Lex specialis* kod odlučivanja o pristupu informacijama, tako da je osporeni akt donijet uz pogrešnu primjenu materijalnog prava, a ni činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, obzirom da se tužena uopšte nije bavila činjenicama da li se radi o izuzetku od objavljivanja, niti je ispitivala javni interes u smislu odredbi člana 7., 8. i 9. ZOSPI, na šta tužba tužioca osnovano ukazuje.

S obzirom na navedeno, imajući u vidu da sud, u smislu člana 29. stav 1. ZUS zakonitost osporenog akta ispituje na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku, proizlazi da su u postupku donošenja osporenog akta ostvareni razlozi iz člana 10. tačke 2. i 4. ZUS za poništavanje ovog akta, zbog čega se tužba tužioca ukazuje osnovanom, pa je s toga istu valjalo uvažiti i osporeni akt poništiti na osnovu ovlaštenja iz člana 31. stav 1. i 2. ovog zakona.

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

Tužilac je zahtijevao naknadu troškova upravnog spora na ime takse na tužbu i presudu. Imajući u vidu da je isti uspio u ovom upravnom sporu, to mu shodno odredbama člana 49. i 49a. ZUS, pripada pravo na naknadu troškova upravnog spora u traženom iznosu od 200,00 KM, a u visini sudske takse na tužbu i presudu, koji su mu i dosuđeni ovom presudom.

Zapisničar  
Marija Uletilović

