

P/6365

19.05.2017

OKRUŽNI SUD U BANJALUCI

BROJ: 11 0 U 019075 16 U

Dana, 15.05.2017. godine

Okružni sud u Banjaluci, i to sudija Knežević Svjetlana, uz učešće Grahovac Gordane kao zapisničara, rješavajući u upravnom sporu po tužbi tužioca Udruženje za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH, Ulica Gajeva broj 2, Banjaluka (u daljem tekstu: tužilac), protiv odluke broj 4620/16 od 06.06.2016. godine Javnog preduzeća „Radio televizija Republike Srpske“ (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu odobravanja pristupa informacijama, dana 15.05.2017. godine, donio sljedeću:

P R E S U D U

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Tuženi se obavezuje da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora u ukupnom iznosu od 200,00 KM, u roku od 30 dana od dana prijema presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom nazvanim „odgovor na žalbu broj FOI (106) od 27.05.2016. godine“ tužilac je obaviješten da je njegova žalba izjavljena protiv dopisa broj 3706/16 od 11.05.2016. godine nedozvoljena, te da je i neosnovana.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac pobija osporeni akt zbog pogrešne primjene materijalnog prava, kako to iz sadržaja tužbe proizilazi. Ističe da se pozivom na Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske obratio tuženom tražeći dostavu informacija koje su pod kontrolom ovog organa i to kopije svih ugovora o javnim nabavkama radova, roba i usluga, zajedno sa pripadajućim aneksima svih zaključenih ugovora koje je JP „Radio televizija Republike Srpske“ zaključilo u bilo kojem od zakonom predviđenih postupaka u toku 2015. godine, kopiju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta JP „Radio televizija Republike Srpske“, te spisak svih zaposlenih u ovom preduzeću koji su u radnom odnosu, nezavisno od vrste i trajanja ugovornog odnosa. Odlukom JP „Radio televizija Republike Srpske“ broj 3706/16 od 11.05.2016. godine odbijen je zahtjev za pristup informacijama, a protiv navedene odluke tužilac je izjavio žalbu koja je odbijena odlukom tuženog broj 4620/16 od 06.06.2016. godine, koju tužilac pobija ovom tužbom. U obrazloženju pobijane odluke je navedeno da žalba nije dozvoljena, jer javni organi u skladu sa članom 14. stav 2. i 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01), bilo da odobravaju ili odbijaju pristup informacijama, podnosioca zahtjeva obavještavaju dopisom, te da pomenuti zakon nije obavezao javne organe da uspostave dvostепенost u vezi rješavanja zahtjeva za pristup informacijama i da odredba člana 14. stav 3. tačka b) Zakona o slobodi pristupa informacijama obavezuje javne organe da tamo gdje postoji pravo podnošenja žalbe o istom obavijesti podnosioca zahtjeva. Tužilac ne spori činjenicu da je u članu 14. stav 2. i 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama propisano da kada javni organ odobri ili odbije pristup informaciji o tome dopisom obavještava podnosioca zahtjeva, međutim protiv tog dopisa nezadovoljna stranka ima pravo da izjavi žalbu o kojoj odlučuje drugostепенi organ. Zakon o slobodi informacijama ne sadrži odredbe o postupanju drugostепенog organa po

PLAĆENO 19.05.2017.

žalbi na dopis kojim se odbija pristup informacijama, niti o pokretanju upravnog spora protiv odluke drugostepenog organa po žalbi, ali to ne znači, kako to pogrešno zapaža tuženi, da se u ovakvim slučajevima ne daje pravo nezadovoljnoj stranci da izjavi žalbu i pokrene upravni spor, nego se u tom slučaju supsidijarno primjenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Osim toga i u članu 25. stav 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama propisano je da se istim ne umanjuju prava fizičkog ili pravnog lica koja se odnose na podnošenje žalbe u upravnom postupku i prava na razmatranje predmeta pred sudom. Po pitanju navoda tuženog da je RTRS javno preduzeće koje niti zakonskim odredbama niti svojim opštim aktima nema uspostavljenu dvostепенost u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, tužilac tvrdi da nije osnovan i da ga to ne može osloboditi obaveze da primjenjuje važeće propise u Republici Srpskoj. Tužilac ostaje kod navoda iz žalbe da javni organ nije pravilno primjenio član 14. stav 3. tačka a) Zakona o slobodi pristupa informacijama koji propisuje da ukoliko javni organ donese rješenje kojim odbija zahtjev za pristup informacijama u cijelosti ili djelimično, u rješenju, između ostalog, mora da navede zakonski osnov za status izuzeća informacije uz navode članova ovog zakona na koje se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa. Navodi tuženog da se na zvaničnoj internet stranici JP „Radio televizija Republike Srpske“ redovno objavljuju obavještenja o nabavkama, odluke o izboru najpovoljnijih ponuđača, obrasci praćenja realizacije ugovora, plan javnih nabavki, odluke o dodjeli ugovora i dr, ne predstavljaju osnov za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, odnosno dostavu kopija traženih ugovora, pa čak ni zakonski osnov za status izuzeća informacije. Tužilac je naime izvršio uvid u zvanični internet sajt RTRS te utvrdio da se na istom ne nalaze ugovori o javnim nabavkama, već informacije kako je tuženi naveo u pobijanoj odluci, ali to nisu one informacije koje je tužilac tražio. Međutim, čak i da se svi podaci koje je tužilac tražio nalaze na internet stranici RTRS, podnosiocu zahtjeva je članom 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama garantovano pravo na pristup informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da te informacije saopšti. Tuženi je odbio i pristup informaciji - Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u RTRS pozivajući se na okolnost da su u izvještajima o poslovanju koji su takođe objavljeni na zvaničnoj internet stranici sadržane informacije o ukupnom broju zaposlenih po organizacionim jedinicama, obrazovnoj, starosnoj i nacionalnoj strukturi, strukturi zaposlenih prema mjestu rada kao i drugi podaci u vezi sa organizacijom i sistematizacijom radnih mjesta, što takođe ne predstavlja zakonski osnov za uskraćivanje pristupa traženoj informaciji. Osim toga tužilac nije tražio podatke koji se navode u izvještajima RTRS nego je tražio kopiju pravilnika kao opšteg akta javnog preduzeća. Na kraju u vezi sa konstatacijom tuženog da smatra da apsolutno ne postoji javni interes za objavljivanju imena i prezimena zaposlenih, tužilac je mišljenja da u konkretnom slučaju tuženi nije razgraničio šta je informacija, a šta lični podatak te je stavio odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka BiH ispred odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama RS. Tužilac je naime tražio dostavu spiska zaposlenih u javnom preduzeću, a nije tražio tuđe lične informacije kao što su JMBG, broj tekućeg računa i adrese stanovanja. Ime i prezime nekog lica na predstavlja lični podatak već društvenu i zakonsku identifikaciju nekog fizičkog lica, na osnovu koje se, bez drugih ličnih podataka, ono ne može direktno ili indirektno identifikovati. Pored toga sve da je i podnosilac zahtjeva tražio dostavu ličnih podataka (što nije slučaj), dužnost kontrolora je da o tome obavijesti nosioca podataka koji može i odobriti davanje istih, a u slučaju da ih ne odobri oni se mogu otkriti trećoj strani ako je to u javnom interesu. Takođe javni organ je nepravilno zaključio da se informacija smatra izuzetom od saopštavanja u smislu člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama, jer nije obrazložio koje lične interese koji se odnose na privatnost trećeg lica sadrži spisak zaposlenih, te nije dokazao zašto je šteta da javnost zna imena i prezimena lica zaposlenih u ovom javnom preduzeću. 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 javnog interesa, shodno članu 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama, mora utvrditi da li zaštita privatnog interesa ima prevagu nad interesom javnosti te da li je veća šteta ako javnost bude upoznata sa tim informacijama od štete koju bi eventualno trpila lica zbog činjenice da javnost bude upoznata da su ista zaposlena u javnom preduzeću. Zbog svega navedenog predlaže sudu da tužbu uvaži i osporeni akt poništi i da tuženog obaveže da mu nadoknadi troškove upravnog spora koji se odnose na troškove takse na tužbu i presudu.

Tuženi je na zahtjev suda dostavio spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu u kojem navodi da tužilac istom zahtjeva poništenje dopisa tuženog broj 4620/16 od 06.06.2016. godine (u tužbi se predmetni akt označava kao odluka), a predmetnim aktom je tužilac obaviješten da žalba protiv dopisa broj 3706/16 od 11.05.2016. godine (tužilac i ovaj akt označava kao odluku) nije dozvoljena iz razloga što kod tuženog nije uspostavljena dvostepenost u vezi rješavanja zahtjeva za pristup informacijama. Ističe da je članom 14. stav 2. i 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama propisano da javni organi bilo da odobravaju pristup informacijama, bilo da odbijaju pristup istim, podnosioca zahtjeva obavještavaju dopisom, što je tuženi i učinio. Suštinsko pitanje za rješavanje predmetnog upravnog spora jeste činjenica da li je tuženi bio dužan uspostaviti dvostepenost u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, a po stavu tuženog, takva obaveza nije zakonom nametnuta. Odredba člana 14. stav 3. tačka b) Zakona o slobodi pristupa informacijama obavezuje javne organe da tamo gdje postoji pravo podnošenja žalbe, o istom pravu obavijesti podnosioca zahtjeva. Po svojoj prirodi većina javnih organa ima uspostavljenu dvostepenost odlučivanja, međutim tuženi je javno preduzeće koje niti zakonskim odredbama niti opštim aktima nema uspostavljenu dvostepenost u rješavanju zahtjeva, pa shodno tome u dopisu broj 3706/16 od 11.05.2016. godine i nije obavijestio tužioca da postoji pravo na žalbu. Tužilac se u tom pravcu uopšteno poziva na Zakon o opštem upravnom postupku, međutim odredbom člana 12. stav 2. ZOUP izričito je određeno da ako nema organa uprave drugog stepena, a što je slučaj kada tuženi postupa kao javni organ u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, žalba se može izjaviti samo kada je to zakonom predviđeno, pri čemu će tim zakonom biti određen i organ koji rješava po žalbi. Kako nijednim zakonom nije određeno pravo na žalbu kada tuženi rješava po ovakvom zahtjevu, niti je određen organ koji bi rješavao te žalbe, slijedi da žalba protiv dopisa broj 3706/16 od 11.05.2016. godine nije dozvoljena o čemu je tužilac i obaviješten aktom od 06.06.2016. godine koji pobija ovom tužbom. I pored svega navedenog tuženi ističe da tužiocu nije odbijen zahtjev za pristup informacijama, osim za spisak svih zaposlenih kod tuženog, već je on upućen da tražene informacije može preuzeti sa zvanične internet stranice tuženog. Zbog svega navedenog predlaže sudu da tužbu odbije kao neosnovanu.

Razmotrivši tužbu i osporeni akt po odredbi člana 30. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu: ZUS), zatim odgovor tužene strane kao i spise predmetne upravne stvari, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz podataka u spisu predmeta proizilazi da se tužilac dana 28.04.2016. godine obratio tuženom sa zahtjevom za odobravanje pristupa informacijama, uz obrazloženje da tokom 2016. godine u okviru svojih redovnih aktivnosti sprovodi istraživanje provodljivosti Zakona o slobodi pristupa informacijama čiji je cilj provjera nivoa transparentnosti javnog sektora i stepena slobode pristupa javnim dokumentima iz domena javnih nabavki te organizacije javnih preduzeća i sistematizacije radnih mjesta, a planirano je da ovim istraživanjem budu

obuhvaćena javna preduzeća u BiH, te da se podaci dobijeni na osnovu istraživanja učine dostupnim svim građanima u BiH. Konkretno zatražio je da mu se u tu svrhu dostave kopije svih ugovora o javnim nabavkama radova, roba i usluga, zajedno sa pripadajućim aneksima svih zaključenih ugovora koje je JP „Radio televizija Republike Srpske“ zaključilo u bilo kojem od zakonom predviđenih postupaka u toku 2015. godine, kopija Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta JP „Radio televizija Republike Srpske“, te spisak svih zaposlenih u ovom preduzeću koji su u radnom odnosu, nezavisno od vrste i trajanja ugovornog odnosa, što i nije sporno među strankama. Dalje, nije sporno da je tuženi postupajući po ovom zahtjevu dostavio tužiocu dopis nazvan „odgovor na dopis broj FOI (106) od 28.04.2016. godine“ cijeneći da je time ispunio svoju obavezu, ne dajući tužiocu pouku o pravu na žalbu iz razloga (kako slijedi iz osporenog akta) što pomenuti dopis nije upravni akt protiv koga se može izjaviti žalba, te što kod tuženog ne postoji ustanovljen sistem dvostepenosti u rješavanju po ovoj vrsti zahtjeva, kakvo zaključivanje nije osnovano i nema uporište u odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama.

U razrješenju predmetne upravne stvari treba poći od odredbe člana 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama koji propisuje 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, a ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu. Dalje treba ukazati na odredbu člana 11. stav 1. i 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama koja propisuje kome se i kako podnosi zahtjev za pristup informacijama te šta on treba da sadrži, koje uslove ispunjava konkretni zahtjev tužioca od 28.04.2016. godine. U konačnom od značaja za ovaj upravni spor je odredba člana 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama koja u stavu 1. obavezuje organ da po prijemu zahtjeva za pristup informaciji preduzme sve redovne mjere da prikupi zahtjevano informacije i razmotri sve činjenice i okolnosti koje su značajne za obradu zahtjeva, dok dalji stavovi 2. i 3. ovog člana nedvosmisleno propisuju da se po ovakvom zahtjevu mogu donijeti samo dvije vrste odluke i to stav 2. predviđa odluku kojom se odobrava pristup informacijama i način na koji će se ona sprovesti u djelo, dok stav 3. predviđa odluku kojom se u cjelini ili djelimično odbija pristup informacijama, a to što se ista po slovu zakona naziva „dopisom“ ne daje pravo organu da tumači da ovakav akt ne mora sadržavati odluku o zahtjevu sa obrazloženjem za istu, te da se ne može pobijati žalbom, kako je to krivo u osporenom aktu od 06.06.2016. godine zaključio tuženi.

Ovdje svakako odmah treba reći da odluka broj 3706/16 od 11.05.2016. godine (odgovor na dopis tužioca od 28.04.2016. godine) nije sačinjena u smislu člana 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama, jer se iz sadržaja iste ne može utvrditi da li je tužiocu zahtjev za pristup informacijama odobren ili je on odbijen, budući da to nije ni navedeno, a stranke u tom pravcu tvrde suprotno. Naime, tim dopisom broj 3706/16 od 11.05.2016. godine tužilac je obaviješten da podatke o javnim nabavkama te unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta može pronaći na internet stranici tuženog, a da podatke o broju zaposlenih i njihovoj strukturi (osim imena i prezimena što su zaštićeni lični podaci) može pronaći u izvještajima o poslovanju RTRS koji su takođe objavljeni na zvaničnoj internet stranici ovog preduzeća. Tužilac je kategoričan da se informacije koje je tražio ne nalaze na internet stranici RTRS kako je pogrešno obaviješten ovim aktom broj 3706/16 od 11.05.2016. godine (što je tačno, jer na internet stranici ne postoje kopije traženih ugovora, kopije Pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji, kao ni spisak zaposlenih), što je manje bitno od činjenice na kojoj insistira sud, a to je da se o zahtjevu tužioca može i mora donijeti meritorna odluka (pristup informaciji se odobrava ili se odbija), što je ovdje izostalo. Ako se pak zahtjev odbija u cjelini ili djelimično (zbog toga što nešto predstavlja poslovnu tajnu, zaštićeni lični podatak ili iz nekih drugih razloga), onda odluka - dopis u smislu člana 14. stav 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama treba da sadrži: a) zakonski osnov za status

izuzeća informacije uz navode članova ovog zakona na koje se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa i b) obavještenje podnosiocu zahtjeva o pravu podnošenja žalbe određenom organu, a što uključuje neophodne podatke za kontakte sa takvim organom, krajnji rok za podnošenje žalbe kao i troškove podnošenja žalbe, pri čemu nije napravljen izuzetak u odnosu na bilo koji organ, kako to tumači tuženi, tvrdeći da se to odnosi samo na javne organe gdje postoji pravo podnošenja žalbe i gdje je uspostavljena dvostepenost odlučivanja. Pravilnim tumačanjem ove zakonske odredbe može se doći do samo jednog zaključka, a to je da je protiv odluke organa kojim se zahtjev za pristup informacijama odbija dozvoljena žalba, koju je tužilac shodno iznesenom i izjavio, pravilno se pozivajući na odredbu člana 25. stav 2. Zakon o slobodi pristupa informacijama koja između ostalog propisuje da se ovim zakonom ne umanjuju prava fizičkog ili pravnog lica koja se odnose na podnošenje žalbe u upravnom postupku i prava na razmatranje predmeta pred sudom.

Dakle, suštinski stav tuženog iz osporenog akta da u konkretnom slučaju žalba protiv dopisa broj 3706/16 od 11.05.2016. godine nije dozvoljena ne zasniva se na odredbama pomenutog zakona, pri čemu obrazloženje za ovakav stav ne može biti navod tuženog da u okviru tog javnog preduzeća i za to javno preduzeće ne postoji drugostepeni organ kada odlučuje o zahtjevu za pristup informacijama. Ovdje treba ukazati na činjenicu da je Zakon o slobodi pristupa informacijama stupio na snagu prije 16 godina, a isti je u članu 20. tačka a) za sve javne organe propisao obavezu dostavljanja vodiča kojim se svakom licu omogućava pristup informacijama pod kontrolom javnog organa uključujući, ali nije ograničeno na, informacije potrebne za obraćanje javnom organu i njegovom službeniku za informisanje, bitne elemente postupka podnošenja zahtjeva, zajedno sa uzorkom zahtjeva u pisanoj formi, informacije o kategorijama izuzetaka, postupku pristupa informacijama, troškovima umnožavanja, pristupu pravnom lijeku i svim bitnim rokovima, taj se vodič dostavlja Ombudsmenu te svakoj javnoj i svakoj pravnoj biblioteci u BiH i kad je moguće putem interneta, dostupan je na zahtjev i isti je besplatan, što znači da je do danas tuženi (kao i svaki drugi javni organ) morao imati donesen ovaj vodič, te konačno razrađen i postupak za postupanje po zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama, žalbi i organu koji je nadležan za odlučivanje po istoj, jer se ne smije desiti da se stranci de facto uskrati pristup informaciji, a da joj se onda onemogućuje da izjavljuje žalbu i dalje vodi upravni spor. Sve ovo jasno znači da je osporeni akt od 06.06.2016. godine nezakonit, jer istim nije pravilno odlučeno o žalbi tužioca protiv odluke broj 3706/16 od 11.05.2016. godine koja nije donesena u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, jer ne predstavlja meritornu odluku o zahtjevu tužioca od 28.04.2016. godine sa obrazloženjem, te ne sadrži uputu o žalbi i organu koji o žalbi odlučuje, a o čemu će tuženi u ponovljenom postupku voditi računa.

Slijedom prednjeg proizilazi da su u konkretnom slučaju ostvareni razlozi iz člana 10. tačka 2. i 4. ZUS za uvažavanje tužbe i poništenje istog akta, pa je sud temeljem ovlašćenja iz člana 31. stav 1. i 2. istog zakona i odlučio kao u izreci ove presude.

U smislu člana 50. ZUS 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 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) u vezi s članom 386. stav 1., 387. i 396. stav 1., 2. i 3. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13).

Naime, tužilac je u tužbi postavio opredjeljen zahtjev za naknadu troškova upravnog spora. Dosuđeni iznos se odnosi na potraživani trošak takse na tužbu u iznosu od 100,00 KM, te trošak takse na presudu u iznosu od 100,00 KM, koliko je tužilac dužan platiti shodno Tarifnom broju 22. i 23. Zakona o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 73/08, 49/09, 67/13 i 63/14), tako da je tužiocu koji je uspio u sporu dosuđeno ukupno 200 KM, kako to i stoji u stavu 2. izreke ove presude.

Zapisničar
Grahovac Gordana

Sudija
Knežević Svjetlana

