

OKRUŽNI SUD U BANJALUCI

BROJ: 11 0 U 019331 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, Gajeva broj 2, Banjaluka (u daljem tekstu: tužilac), protiv akta - odgovora na žalbu od 27.07.2016. godine tuženog „Aerodromi Republike Srpske“ a.d. Banjaluka (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu odobravanja pristupa informacijama, dana 15.05.2017. godine, donio je 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 - odgovorom na žalbu od 27.07.2016. godine tužilac je obaviješten da je njegova žalba izjavljena protiv dopisa broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine nedopuštena, te da su navodi iz iste netačni.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac pobija osporeni akt zbog pogrešne primjene materijalnog prava, kako to iz sadržaja tužbe proizilazi. U tužbi navodi da se pozivom na Zakon o slobodi pristupa informacijama RS obratio tuženom „Aerodromi RS,, a.d. Banjaluka te tražio dostavu informacija koje su pod kontrolom ovog organa - kopije svih ugovora o javnim nabavkama radova, roba i usluga zajedno sa pripadajućim aneksima svih zaključenih ugovora koje je preduzeće „Aerodromi RS“ zaključilo u bilo kojem od zakonom predviđenih postupaka u toku 2015. godine, kopiju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, te spisak svih zaposlenih u ovom preduzeću koji su u radnom odnosu, nezavisno od vrste i trajanja ugovornog odnosa. Odlukom tuženog broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine odbijen je zahtjev za pristup ovim informacijama, a protiv te odluke tužilac je izjavio žalbu koja je odlukom tuženog „Aerodromi RS“ a.d. Banjaluka od 27.07.2016. godine (nije naveden broj protokola), koju tužilac pobija ovom tužbom, odbijena. U obrazloženju osporene odluke navedeno je da žalba izjavljena protiv akta broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine 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 i da pomenuti zakon nije obavezao javne organe da uspostave dvostепенost u vezi rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, a da odredba člana 14. stav 3. tačka b) tog zakona obavezuje javne organe da tamo gdje postoji pravo podnošenja žalbe o istom pravu obavijeste podnosioca zahtjeva. Dalje je u obrazloženju navedeno da se na zvaničnoj internet stranici tuženog redovno objavljuju obavještenja o nabavkama, odluke o izboru najpovoljnijih ponuđača, plan javnih nabavki, obrasci praćenja realizacije ugovora, pozivi za dostavljanje ponuda i drugi dokumenti, da iz izjavljene žalbe nije moguće utvrditi

za koje informacije tužilac zahtjeva da mu se omogući pristup, da za dostavu Pravidnika o sistematizaciji radnih mjesta ne postoji javni interes, a da spisak zaposlenih predstavlja ličnu informaciju u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka, kao i da ne postoji javni interes za dostavljanje ove informacije. 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 drugostepeni organ. Zakon o slobodi informacijama ne sadrži odredbe o postupanju drugostepenog organa po 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 su „Aerodromi RS“ a.d. Banjaluka 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 objavljuju tražene informacije nisu tačni, tužilac je izvršio uvid na zvanični internet sajt preduzeća „Aerodromi RS“ te utvrdio da se na istom ne nalaze ugovori o javnim nabavkama, već obavještenja o nabavkama, plan javnih nabavki i slično, a to nisu informacije koje je tužilac tražio. Međutim, čak i da se svi podaci koje je tužilac kao podnosilac zahtjeva tražio nalaze na internet stranici preduzeća „Aerodromi RS“, tužiocu 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. Netačna je konstatacija tuženog da iz izjavljene žalbe nije moguće utvrditi koju informaciju zahtjeva tužilac, jer je iz podnesenog zahtjeva to sasvim jasno. Dalje, tuženi je odbio i pristup informaciji - Pravidniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u preduzeću „Aerodromi RS“ a.d. Banjaluka uz obrazloženje da ne postoji javni interes za objavu trećem licu ovog internog akta, ali nije jasno na osnovu čega je to zaključio kad nije sproveo test javnog interesa propisan članom 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama. 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 konačno predlaže sudu da tužbu uvaži i poništi akt tuženog od 27.07.2016. godine i da ga obaveže da tužiocu 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 je tužilac dana 28.04.2016. godine podnio zahtjev za dostavu informacija, te da mu je tuženi odgovorio aktom broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine. Iako taj akt - dopis broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine nije sadržavao pouku o pravnom lijeku, jer on po svojoj formi i sadržaju ne predstavlja upravni akt, tužilac je protiv istog izjavio žalbu. Nakon toga je tuženi dostavio tužiocu odgovor na žalbu od 27.07.2016. godine (koji nije označen brojem). Akti tuženog dakle odgovor broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine, kao ni odgovor na žalbu od 27.07.2016. godine nisu upravni akti, pa se protiv njih, odnosno protiv ovog od 27.07.2016. godine, shodno članu 7. Zakona o upravnim sporovima, ne može voditi upravni spor. To što je tužilac ovaj dopis nazvao odlukom, ne daje istom kvalitet konačnog upravnog akta. Zbog navedenog predlaže sudu da podnesenu tužbu odbaci pozivom na odredbu člana 22. tačka 2. Zakona o upravnim sporovima.

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 i 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 preduzeće „Aerodromi RS“ a.d. Banjaluka zaključilo u bilo kojem od zakonom predviđenih postupaka u toku 2015. godine, kopija Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta „Aerodromi RS“ a.d. Banjaluka, te spisak svih zaposlenih u ovom preduzeću koji su u radnom odnosu, nezavisno od vrste i trajanja ugovornog odnosa. Dalje proizilazi da je tuženi postupajući po ovom zahtjevu dostavio tužiocu dopis nazvan „odgovor na vaš dopis broj FOI (101) od 28.04.2016. godine“ u kojem ga u pogledu ugovora upućuje na internet stranicu preduzeća, dok smatra da dostava pravilnika i spiska zaposlenih nije u javnom interesu, 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 sistem dvostepenosti u rješavanju, kakvo zaključivanje nije osnovano i nema uporište u odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama.

U razrješenju predmetne upravne stvari treba početi 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, suprotno tvrdnji tuženog, 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 27.07.2016. godine zaključio tuženi.

Ovdje svakako odmah treba reći da odluka broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. 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. Tim dopisom broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine tužilac je obaviješten da podatke o javnim nabavkama može pronaći na internet stranici tuženog, a da za dostavljanje Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta kao i spiska zaposlenih ne postoji javni interes. Tužilac je kategoričan da se informacije koje je tražio ne nalaze na internet stranici preduzeća „Aerodromi RS“ a.d. Banjaluka kako je pogrešno obaviješten ovim aktom broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. godine (što je tačno jer na internet stranici ne postoje kopije traženih ugovora), 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, nepostojanje javnog interesa ili iz 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 tumačenjem 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 u tužbi pozivajući na odredbu člana 25. stav 2. Zakona 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 02-87-1/6 od 13.05.2016. 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 je 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 morao imati donesen ovaj akt, te konačno razrađen i postupak za postupanje po zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama, žalbi te organu koji je nadležan za odlučivanje po istoj. Sve ovo jasno znači da je osporeni akt od 27.07.2016. godine nezakonit, jer istim nije pravilno odlučeno o žalbi tužioca protiv odluke broj 02-87-1/6 od 13.05.2016. 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 ovlaštenja 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



