

Okružni sud u Banjaluci, i to sudija Knežević Svjetlana, rješavajući kao sudija pojedinac, uz učešće Glamočić Đurđije, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženje građana "Borba protiv korupcije BiH" Transparency International Bosne i Hercegovine Banialuka, Ulica Gajeva broj 2, koga zastupa punomoćnik , advokat (u daljem tekstu: tužilac), protiv akta broj 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine, nazvanog "odgovor po žalbi" direktora Republičke uprave za inspeksijske poslove Banjaluka (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu odobravanja pristupa informacijama, dana 18.02.2015. 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 ovog upravnog spora u ukupnom iznosu od 1.077,50 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 tuženog broj 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine tužiocu je odgovoreno po njegovoj žalbi broj 02-04 (2168) od 10.03.2014. godine, zaprimljena kod tuženog 11.03.2014. godine, u vezi sa postupanjem Glavnog republičkog inspektora rada.

Tužbom podnesenom dana 17.04.2014. godine, dakle blagovremeno, tužilac je pokrenuo upravni spor protiv ovog osporenog akta - odgovora po žalbi. U tužbi ističe da je u okviru svog radnog projekta zaprimio anonimnu prijavu koja se odnosi na navodne nezakonitosti u radu Tehničke škole "Mihajlo Pupin" u Bijeljini i Gimnazije "Filip Višnjić" u Bijeljini. Iz sredstava javnog informisanja tužilac je došao u posjed informacije da je Prosvjetna inspekcija Republike Srpske sprovodila nadzor u konkretnom slučaju, zbog čega se dana 03.01.2014. godine obratio Prosvjetnoj inspekciji RS sa zahtjevom za pristup informacijama, te je tom prilikom tražio dostavu kopija odluka Prosvjetne inspekcije RS vezane za izvršeni inspeksijski nadzor u pomenutim školama u Bijeljini. Dopisom inspekcije rada broj 21.010/054-3-3/14 od 24.01.2014. godine, tužilac je informisan da je Republički inspektor rada dana 03.11.2011. godine izvršio inspeksijsku kontrolu u Gimnaziji "Filip Višnjić" u Bijeljini i kontrolisao radno - pravni status 76 radnika, te da je kontrolom utvrđeno da su ugovori o radu zaključeni u skladu sa zakonom, te da u Tehničkoj školi "Mihajlo Pupin" u Bijeljini inspekcija rada u 2011. godini nije vršila inspeksijske kontrole. Dana 30.01.2014. godine tužilac se obratio Inspekciji rada RS, te je sa pozivom na Zakon o slobodi pristupa informacijama RS zatražio dostavu kopije zapisnika o izvršenom inspeksijskom nadzoru u konkretnom slučaju. Odlukom Glavnog republičkog inspektora rada broj

24.010/054-3-7/14 od 21.02.2014. godine odbijen je zahtjev tužioca za pristup informacijama, a u obrazloženju te odluke je navedeno da je Republička inspekcija rada utvrdila da u konkretnom slučaju postoji izuzetak od dostavljanja traženih informacija, shodno članu 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 20/01), te da s obzirom da inspeksijski zapisnici sadrže brojne podatke o trećim licima, inspekcija rada smatra da objavljivanje traženih informacija predstavlja izuzetak u smislu člana 8. pomenutog zakona. Nezadovoljan ovom odlukom Glavnog republičkog inspektora rada, tužilac je dana 10.03.2014. godine izjavio žalbu direktoru Republičke uprave za inspeksijske poslove, a aktom direktora nazvanim "odgovor po žalbi" broj 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine (koji tužilac pobija ovom tužbom), njegova žalba je odbijena kao neosnovana. U obrazloženju pobijanog akta tuženi je prvo napomenuo da u članu 14. stav 3. tačka a) Zakona o slobodi pristupa informacijama nije propisano da organ donosi rješenje, kako to tužilac tvrdi, nego da ukoliko se pristup informaciji odbije djelimično ili u cjelini, nadležni javni organ dopisom o tome obavještava podnosioca zahtjeva. S obzirom na ovu napomenu tužiocu je postalo jasno zašto tuženi nije ni prvostepenu odluku, a ni odluku po žalbi donio u formi rješenja, kako je propisano Zakonom o opštem upravnom postupku, koji se primjenjuje supsidijarno uz Zakon o slobodi pristupa informacijama, nego je istu donio u formi "odgovora na žalbu", koji u sebi ne sadrži ni pouku o pravnom lijeku, odnosno pravu na pokretanje upravnog spora. Da je tuženi pažljivo pročitao narednu tačku b) istog člana 14. zakona primijetio da je prije upućivanja za obraćanje instituciji Ombudsmena za ljudska prava BiH, bio dužan obavijestiti podnosioca zahtjeva o pravu podnošenja žalbe (u svom slučaju pokretanju upravnog spora), određenom organu, a što uključuje neophodne podatke za kontakte sa takvim organom, krajnji rok za podnošenje žalbe, kao i troškove podnošenja žalbe. Konačno i suštinski tužilac smatra da je tuženi nepravilno zaključio da se informacija koju je tražio smatra izuzetom od saopštavanja u smislu člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama, jer nije sproveo test javnog interesa na način predviđen u članu 9. istog zakona, tj. nije dokazao zašto je šteta da javnost bude upoznata sa zapisnikom o izvršenom inspeksijskom nadzoru. Tužilac je mišljenja da navedeni podaci iz zapisnika o inspeksijskom nadzoru uopšte ne predstavljaju informacije koje uključuju tuđe lične interese koji se odnose na privatnost trećeg lica. Pravo na privatnost je kompleksno pravo koje se odnosi na nepovredivost stana, tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih oblika komunikacije, zaštita porodice i braka, te ličnih podataka. Činjenica da je neko lice steklo diplomu - javnu ispravu na nekoj visokoškolskoj ustanovi, na osnovu koje je zasnovalo radni odnos u školi - javnoj ustanovi i koje za svoj rad prima platu iz Budžeta RS, po mišljenju tužioca, se nikako ne može poistovjetiti sa tuđim ličnim interesima koji se odnose na privatnost trećeg lica. Čak i da navedene činjenice iz zapisnika o inspeksijskom nadzoru predstavljaju tuđe lične podatke i mogu da oskrnave tuđe lične interese, postavlja se pitanje zašto tuženi organ u konkretnom slučaju nije primijenio član 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama, kojim je 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. Tužilac posebno ističe da je i Zakonom o inspekcijama Republike Srpske propisano da inspeksijski nadzor ima za cilj ostvarivanje i zaštitu javnog interesa, te da on nije zahtijevao dostavu ličnih informacija, nego dostavu zapisnika o izvršenom inspeksijskom nadzoru kako bi se uvjerio da su inspeksijski organi zaista postupali u konkretnom slučaju i zaštitili javni interes, što mu protivno zakonu nije omogućeno. Zbog svega navedenog predlaže sudu da tužbu uvaži i osporeni akt poništi, te da tuženog obaveže na nadoknadu troškova upravnog spora koji se odnose na sastav tužbe od strane advokata, te troškove sudskih taksa na tužbu i presudu.

Tuženi je na zahtjev suda dostavio spise predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu u kojem navodi da osporeni akt 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine uopšte nije upravni akt, zbog čega predlaže da ovaj sud rješenjem tužbu odbaci.

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 cjelokupne spise predmetne upravne stvari, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz podataka u spisu predmeta proizilazi da je među strankama, prije svega, sporno da li je predmetni osporeni akt broj 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine, nazvan „odgovor po žalbi“, konačan upravni akt u smislu člana 7. stav 1. ZUS, odnosno da li se protiv istog može pokrenuti upravni spor, a od odgovora na to pitanje zavisi dalje i odluka u ovom upravnom sporu. Tim osporenim aktom broj 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine, bez obzira na njegove formalne nedostatke u smislu člana 194., 197. stav 2. i 3. i 230. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02, 87/07 i 50/10 - u daljem tekstu: ZOUP), o kojima će kasnije biti riječi, odlučeno je o žalbi tužioca izjavljenoj protiv odluke Glavnog republičkog inspektora rada broj 24.010/054-3-7/14 od 21.02.2014. godine, a kojim je, kako iz njegovog sadržaja proizilazi, tužiocu uskraćeno pravo na pristup određenim informacijama.

Dakle, osporenim aktom tuženog broj 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine je suštinski ostavljena na snazi odluka Glavnog republičkog inspektora rada broj 24.010/054-3-7/14 od 21.02.2014. godine, kojom je tužiocu uskraćeno pravo na pristup određenim informacijama, a koja odluka je u stvari klasičan upravni akt, čiju definiciju daje član 7. stav 2. ZUS koji propisuje da upravni akt, u smislu ovog zakona, jeste akt kojim nadležni organ iz člana 4. ovog zakona rješava o izvjesnom pravu ili obavezi, odnosno neposrednom ličnom interesu fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka u kakvoj upravnoj stvari, a pod nadležnim organom, u smislu člana 4. ZUS, podrazumijevaju se republički organi uprave i republičke upravne organizacije, organi jedinice lokalne samouprave, preduzeća, ustanove i druga pravna lica kada u vršenju javnih ovlašćenja, rješavaju u upravnim stvarima. Zbog navedenog je sasvim jasno da se protiv osporenog akta tuženog broj 24.010/054-3-10/14 od 19.03.2014. godine, može pokrenuti upravni spor, kako je tužilac i učinio, jer je istim odlučivano o neposrednom pravu i interesu tužioca, bez obzira što je nazvan kao „odgovor po žalbi“, pa svakako nema mjesta odbacivanju tužbe kako je tuženi predložio. Neposredno pravo, odnosno interes tužioca da mu se dostave tražene informacije (konkretno zapisnik o izvršenoj inepkcijskoj kontroli) zasniva se na odredbi člana 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama koja 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, pri čemu pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu. Ovdje sud iznosi da je tužilac svoj zahtjev od 03.01.2014. godine Prosvjetnoj inspekciji RS predao preporučeno putem pošte dana 03.01.2014. godine, tražeći da mu se dostave podaci o tome da li su u Tehničkoj školi „Mihajlo Pupin“ u Bijeljini i Gimnaziji „Filip Višnjić“ u Bijeljini vršene inspeksijske kontrole. Dalje iz spisa proizilazi da je tužioca (pored Glavnog republičkog prosvjetnog inspektora, čije je postupanje predmet preispitivanja u drugom upravnom sporu broj 11 0 U 0014028 14 U) i Glavni republički inspektor rada, aktom od 24.01.2014. godine, upoznao sa tim da su inspeksijske kontrole vršene, nakon čega je tužilac svojim zahtjevom predatim preporučeno putem pošte dana 30.01.2014. godine zatražio da mu se dostave kopije zapisnika o tim izvršenim inspeksijskim nadzorima u konkretnim slučajevima. Dalje iz spisa proizilazi da je Glavni republički inspektor rada dana 21.02.2014. godine pod brojem

24.010/054-3-7/14 sačinio dopis koji je dostavio tužiocu, a u kojem izražava stav da tužiocu ne može dostaviti tražene kopije zapisnika o izvršenim inspekcijskim pregledima, pozivom na član 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama - izuzetak kod zaštite privatosti.

Ovdje sud ukazuje da organ ima mogućnost da u skladu sa zakonom odbije pristup informaciji u cjelini ili djelimično i da dopisom o tome obavijesti podnosioca zahtjeva, jer tako propisuje član 14. stav 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali takav dopis, kada se ova odredba pročita u cjelini, mora da sadrži pod 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, te pod 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, što u navedenom dopisu Glavnog republičkog inspektora rada broj 24.010/054-3-7/14 od 21.02.2014. godine uopšte nije navedeno.

No, iako tužiocu nije data pouka o pravu na izjavljivanje žalbe i organu kojem se izjavljuje, on žalbu podnosi tuženom preporučeno putem pošte dana 10.03.2014. godine, a što dalje znači da tuženi (koji dakle ne dovodi u pitanje svoju nadležnost čim sačinjava "odgovor po žalbi"), o toj istoj žalbi mora donijeti odgovarajuću odluku, koja svakako mora biti sačinjena u formi rješenja, kako to decidno propisuju odredbe člana 194., 197. stav 2. i 3. u vezi sa članom 230. stav 1. ZOUP. Naime, nije dovoljno sačiniti dopis i nazvati ga "odgovorom po žalbi", kako je to tuženi učinio, možda u nastojanju da izbjegne vođenje upravnog spora, što nije moguće, jer je donesen akt konačan upravni akt u smislu člana 7. ZUS, kako se sud već izjasnio. Dakle, dopisom nazvanim "odgovor po žalbi" ne odlučuje se o žalbi, o istoj se isključivo odlučuje rješenjem, koje između ostalih obaveznih elemenata sadrži izreku kojom se o žalbi rješava (ona se odbacuje, odbija ili uvažava), te obrazloženje u kojem se navode razlozi za odluku koja je po žalbi donesena, a što je sve u konkretnom slučaju izostalo u osporenom aktu, pa se osnovano može reći da on sadrži nedostatke koji sprečavaju ocjenu njegove zakonitosti, a u tom pravcu nije od značaja ni tumačenje tužioca da je njegova žalba odbijena, budući da osporeni akt i ne sadrži odluku o njegovoj žalbi.

Slijedom prednjeg proizlazi da su u konkretnom slučaju ostvareni razlozi iz člana 10. tačka 1. ZUS za uvažavanje tužbe i poništenje osporenog akta, pa je na temelju ovlaštenja iz člana 31. stav 1. i 2. ZUS i odlučeno 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 zahtjev za naknadu troškova upravnog spora. Dosuđeni iznos se odnosi na troškove sastava tužbe od strane advokata 300 bodova prema Tarifnom broju 3. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 68/05 - u daljem tekstu: Tarifa), trošak na ime paušalne nagrade prema Tarifnom broju 12. Tarife 75 bodova, što ukupno iznosi 375 bodova. Na osnovu člana 14. Tarife vrijednost boda iznosi 2,00 KM slijedom čega je sud tužiocu na ime troškova zastupanja od strane advokata (sastav tužbe sa paušalom) priznao 750,00 KM, kojem iznosu su dodati troškovi PDV, shodno članu 6. Tarife, u iznosu od 127,50 KM. Ovom iznosu se dodaje 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. Taksene tarife iz 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 1077,50 KM, kako to i stoji u stavu 2. izreke ove presude.

Zapisničar
Glamočić Đurđija

Sudija
Knežević Svjetlana



