

Okružni sud u Banjoj Luci po sudiji pojedincu Stamenić Darku uz sudjelovanje Garić Radane, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja građana "Borba protiv korupcije BiH" Transparency International Bosne i Hercegovine, Banjaluka, ulica Garićeva broj 2, zastupano po punomoćniku advokatu (u daljem tekstu: tužilac) radi poništenja akta broj: 01/1-053.1-1/14 od 04.06.2014. godine, nazvanog "obavještenje" Načelnika Opštine Prnjavor (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu odobravanja pristupa informacijama, donio je dana 31.03.2015. godine, sljedeću:

P R E S U D U

Tužba se uvažva i osporeni akt poništava.

Tuženi je dužan tužiocu, naknaditi troškove upravnog spora u iznosu od 877,50 KM, u roku od 30 dana od dana prijema presude.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom, tužiocu je odgovoreno po žalbi na odbijeni zahtjev tužioca broj: 14-FOI (425) od 01.04.2014. godine, za dostavu kopija svih ugovora o djelu, koje je Opština Prnjavor zaključila u 2012. i 2013. godini.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac pobija doneseni akt zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i nepravilne primjene materijalnog prava, kako to proizlazi iz navoda tužbe. U tužbi navodi da se u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama RS, obratio tuženom za dostavu informacija tj; kopiju svih ugovora o djelu, koji su zaključeni u 2012. i 2013. godini. Međutim, obavještenjem tuženog broj: 02-053-33/14 od 15.04.2014. godine, tuženi je ovakav zahtjev odbio, iz razloga što smatra da je isti u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH, jer traženi ugovori sadrže lične podatke o licima sa kojima su ugovori zaključeni. Protiv ovog akta, tužilac je podnio žalbu Načelniku Opštine, koja je aktom Načelnika naslovljenim kao „odgovor na žalbu“ broj: 01/1-053.1-1/14 od 07.05.2014. godine, odbijena kao neosnovana. U skladu s navedenim tužilac se dana 20.05.2014. godine, ponovo obratio Načelniku opštine sa molbom da odluku od 07.05.2014. godine, dostavi u formi upravnog akta, shodno odredbi člana 14. stav 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama, i Zakona o opštem upravnom postupku, koji se ovdje supsidijarno primjenjuje uz Zakona o slobodi pristupa informacijama, a u cilju korišćenja prava na podnošenje žalbe drugostepenom organu. Međutim, osporenim aktom broj. 01/1-053.1-1/14 od 04.06.2014. godine, tužilac je obaviješten da Načelnik opštine kao drugostepeni organ nije donio rješenje, jer tako nešto nije niti propisano Zakonom o slobodi pristupa informacijama, uz mišljenje da se u ovom slučaju ne može supsidijarno primijeniti odredba člana 190. ZOUP-a, uz napomenu da se protiv akta kojim se odlučuje o zahtjevu za pristup informacijama, ne postoji mogućnost vođenja postupka pred sudom, već samo mogućnost podnošenja žalbe, kao i pravo stranke da se obrati Ombudsmenu RS. Ukratko, podsjeća koja je uloga i funkcija tužioca u javnom životu RS, odnosno u zaštiti javnog interesa, uz mišljenje da je

tuženi pogrešno postupao, kada je odbio zahtjev pozivanjem na Zakon o zaštiti ličnih podataka. Ujedno, razlog zbog kojih je odbijen taj zahtjev, a koji se odnose na lične podatke lica koji su zaključila ugovor o djelu, nisu niti predmet interesovanja tužioca. Na kraju, smatra da nije jasno zbog čega tuženi nije postupio u smislu odredbe člana 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama, pa predlaže da sud uvaži tužbu i poništi osporeni akt, uz naknadu troškova postupka.

Tuženi je na zahtjev suda dostavio spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu, u kojem navodi da osporava tužbu u cijelosti. Smatra da osporeni akt ne predstavlja konačan upravni akt, u smislu odredbe člana 7. ZUS-a, koji se može pobijati u upravnom sporu, pa predlaže da se tužbu odbaci. Ističe, da je tužiocu omogućeno da se žali na akt Odjeljenja za opštu upravu, kao prvostepenog organa, kojim je odbijen zahtjev za dostavom podataka o ugovorima o djelu zaključenim u 2012. i 2013. godini, obzirom da je takav zahtjev u suprotnosti sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama (Službeni glasnik RS broj: 20/01), jer isti zadire u privatnost lica koja su zaključila takve ugovore. Kako je odredbom člana 14. stav 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama, propisano da se zahtjev odbije u cijelosti ili djelimično, a nije propisano da se o zahtjevu odlučuje rješenjem, to je postupljeno na prednji način donošenjem obavještenja od 04.06.2014. godine, tako da se u ovom slučaju ne može supsidijarno primijeniti odredba člana 190. ZOUP-a, iz razloga što organ ne odlučuje rješenjem, već dopisom obavještava o zahtjevu za informaciju.

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 se tužilac dana 02.04.2014. godine, obratio Opštinskoj upravi Opštine Prnjavor, sa zahtjevom za pristup informacijama broj: 02-053-33/14, a koji zahtjev se odnosi na sve ugovore o djelu koji su zaključeni u 2012. i 2013. godini. Međutim, ovaj zahtjev Odjeljenje za opštu upravu Opštine Prnjavor, odbilo je obavještenjem broj: 02-053-33/14 od 15.04.2014. godine, obzirom da je u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH, uz obavještenje tužiocu da u cilju zaštite svojih prava može izjaviti žalbu Načelniku Opštine ili se obratiti Ombudsmenu RS. Protiv ovog akta, tužilac je podnio žalbu Načelniku opštine, tražeći da se o njegovom zahtjevu udovolji, u smislu odredbe člana 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama, smatrajući da u konkretnom slučaju nije pravilno primijenjena odredba člana 14. stav 3. tačka 1. navedenog zakona. Ipak, rješavajući po toj žalbi, prvostepeni organ tuženog je dao odgovor na žalbu broj: 01/1-053.1-1/14 od 07.05.2014. godine, u kojem se navodi da je u konkretnom slučaju postupljeno u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, obzirom da bi dostavljanje traženih dokumenata bilo u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH. Nakon toga, tužilac se dana 20.05.2014. godine, ponovo obratio Načelniku opštine, sa zahtjevom za dostavom odluke po žalbi u formi upravnog akta, u smislu odredbe člana 14. stav 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH, kao i ZOUP-a. Međutim, osporenim aktom tuženi je ovaj zahtjev odbio, uz obrazloženje da rješavajući po žalbi Načelnik opštine, kao drugostepeni organ nije donio upravni akt, jer tako nešto nije niti propisano Zakonom o slobodi pristupa informacijama, uz obrazloženje da je ovim Zakonom propisano, da ako se odbije pristup informaciji bilo djelimično ili u cijelosti, nadležni javni organ dopisom o tome obavještava podnosioca zahtjeva, tako da se u ovom slučaju ne može supsidijarno primijeniti odredba člana 190. ZOUP-a. Naglašava, da niti aktom prvostepenog organa, niti osporenim aktom, tj; aktom Načelnika opštine, nije uskraćeno pravo da se tužilac

obradi Ombudsmenu RS, ukoliko smatra da organ uprave nije postupio u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama i Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH.

Osporeni akt je nepravilan i nezakonit.

Valja istaći da Zakon o slobodi pristupa informacijama (Službeni glasnik RS broj: 20/01) 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, s tim što ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima, kako je to utvrđeno odredbama člana 6, 7. i 8. navedenog zakona. Nadalje, u odredbi člana 10. navedenog zakona, propisano je da ako je deo traženih informacija utvrđen kao izuzetak, nadležni javni organ će izdvojiti takav deo i objaviti ostatak informacija, osim ako zbog ovog razdvajanja informacije nisu postale nerazumljive, dok je odredbom člana 14. stav 3. istog zakona, propisano da ako se odbiju pristupi informaciji, bilo djelomično ili cijeloj informaciji, nadležni javni organ dopisom o tome obavještava podnosioca zahtjeva. Dopis treba da: a) sadrži zakonski osnov za status izuzeća informaciji, uz navode članova ovog zakona na koji se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa i b) obavještava podnosioca zahtjeva o pravu podnošenja žalbe, određenom organu, a što uključuje neophodne podatke za kontakt takvim organom, krajnji rok za podnošenje žalbe, kao i troškove podnošenja žalbe.

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 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.

Naime, tuženi smatra da osporeni akt označen kao obavještenje Načelnika opštine Prnjavor broj: 01/1-053.1-1/14 od 04.06.2014. godine, nije upravni akt u smislu člana 7. stav 1. ZUS, odnosno da li se protiv istog može pokrenuti upravni spor i da ga kao takvog treba odbaciti, u smislu odredbe člana 22. tačka 2. ZUS-a. Međutim, osporenim aktom bez obzira na njegove formalne nedostatke u smislu odredbe člana 194, člana 197. stav 2. i stav 3. i člana 230. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 13/02, 87/07 i 50/10, u daljem tekstu: ZOUP), odlučeno je o zahtjevu tužioca broj: 14-FOI (425) od 01.04.2014. godine, za dostavu kopija svih ugovora o djelu, koje je Opština Prnjavor zaključila u 2012. i 2013. godini, tako što je isti odbijen. Ipak, ovakva odluka tuženog tj; osporeni akt, nesumljivo predstavlja klasičan upravni akt, čiju definiciju daje odredba član 7. stav 2. ZUS-a, koja propisuje da upravni akt, u smislu ovog zakona, predstavlja 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, pri čemu se pod nadležnim organom, u smislu odredbe člana 4. ZUS-a, podrazumijevaju 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. U skladu s navedenim, sasvim je jasno da se protiv osporenog akta tuženog može pokrenuti upravni spor, a što je tužilac i učinio, obzirom da je tim aktom odlučivano o neposrednom pravu i interesu tužioca, bez obzira što je osporeni akt nazvan kao "obavještenje", tako da nisu ispunjeni uslovi da se u ovom slučaju tužba odbaci, a kako je to tuženi predložio u odgovoru na tužbu. Nadalje, donošenjem "obavještenja" tj; osporenog akta, a po zahtjevu tužioca broj: 14-FOI (425) od

20.05.2014. godine, za dostavom odluke u formi upravnog akta, tuženi ne dovodi u pitanje svoju nadležnost u postupanju po žalbi tuženog na "obavještenje" prvostepenog organa – Odjeljenja za opštu upravu broj: 02-053-33/14 od 15.04.2014. godine, iako se po toj žalbi mora donijeti odgovarajuća odluka, svakako sačinjena u formi rješenja, a kako to decidno propisuju odredbe člana 194., 197. stav 2. i stava 3, a u vezi sa odredbom člana 230. stav 1. ZOUP. To znači, da nije dovoljno sačiniti dopis i nazvati ga "odgovorom po žalbi", kako je to tuženi učinio, vjerovatno u cilju da izbjegne vođenje upravnog spora, što pak evidentno nije moguće, zbog čega se osnovano može reći da osporeni akt sadrži nedostatke koji sprečavaju ocjenu njegove zakonitosti. Što se pak tiče odluke tuženog nazvana "odgovor na žalbu" broj: 01/1-053.1-1/14 od 07.05.2014. godine, a po zahtjevu tužioca broj: 14-FOI (425) od 01.04.2014. godine, za dostavu kopija svih ugovora o djelu, koje je Opština Prnjavor zaključila u 2012. i 2013. godini, i koji zahtjev je odbijen uz obrazloženje da bi dostavljanje traženih dokumenata (ugovora o djelu) bilo u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH broj: 49/06), obzirom da traženi ugovori sadrže lične podatke o licima sa kojima su ugovori zaključeni, predstavljanja pogrešno zaključivanje tuženog, i u suprotnosti je sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, koji je „lex specialis“ u odnosu na druge zakone, a što je posebno regulisano odredbom člana 25. stav 4. tog zakona, koji 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. Stoga, je pogrešan zaključak tuženog u odgovoru na tužbu kada tvrdi da bi dostavljanje traženih dokumenata bilo u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka (Službeni glasnik BiH broj: 49/06), jer traženi ugovori o djelu sadrže lične podatke o licima sa kojima su zaključeni, obzirom da je Zakon o zaštiti ličnih podataka donesen poslije Zakona o slobodi pristupa informacijama, pa se u smislu navedene odredbe člana 25. stav 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama, njime ne mogu ograničavati prava i obaveze koje su utvrđene Zakonom o slobodi pristupa informacijama. Uz to, tuženi, kao javni organ ima mogućnost da u smislu odredbe člana 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama, kada nesporno utvrdi da deo traženih informacija predstavlja izuzetak, izdvoji takav deo i objavi ostatak informacija, osim ako zbog ovog razdvajanja informacije nisu postale nerazumljive. To bi recimo mogao biti slučaj kada 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., ali što se naravno cijeni u zavisnosti od prirode samog zahteva. Stoga, jasno je da radi promocije transparentnosti i odgovornosti rada državnih (javnih) organa, a u skladu sa javnim interesom, isti ne mogu biti izolovani od javnosti, odnosno javno mišljenje treba i mora da ima potpunija saznanja o njihovom radu, naravno cijeneći izuzetke tj; ograničenja propisanim odredbama člana 6., 7. i 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama, koje je tuženi u ponovnom postupku dužan pravilno i potpuno cijeliti. I na kraju, Zakon o slobodi pristupa informacijama ne može se posmatrati i ograničiti isključivo na puko saopštavanje informacije, već se mora cijeliti širi kontekst tj; sadržina traženog zahtjeva, tako da je tuženi organ uprave dužan da o tome vodi računa u ponovnom odlučivanju, a ne lakonski da zaključuje da bi se davanjem kopija ugovora o djelu narušio Zakon o zaštiti ličnih podataka, obzirom da ti ugovori sadrže lične podatke o licima sa kojima su ugovori zaključeni.

Kako su u konkretnom slučaju ostvareni razlozi iz člana 10. tačka 1. i tačka 4. ZUS-a, da se ova tužba uvaži i time poništi osporeni akt, radi čega je ovaj sud na

osnovu ovlaštenja iz člana 31. stav 1. i stav 2. ZUS, 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), 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). Naime, tužilac je u tužbi postavio zahtjev za naknadu troškova upravnog spora, tako da se troškovi upravnog spora odnose na sastav tužbe u iznosu od 600,00 KM (300 bodova X 2,00 KM), uvećano za paušal od 25% tj; iznos od 150,00 KM, kao PDV od 17%, obzirom da je punomoćnik tužioca PDV obveznik pod brojem 506591430004, a što iznosi 127,50 KM, što sve na ime troškova upravnog spora iznosi 877,50 KM, u skladu sa Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad advokata (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 68/05).

ZAPISNIČAR
Garić Radana

SUDIJA
Stamenić Darko

