

P1160/22

22.08.2022.

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJA LUCI
Broj: 11 0 U 031341 22 U
Dana, 19.08.2022. 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 Gajeva broj 2, Banjaluka, (u daljem tekstu: tužilac) protiv odluke broj: 03/04-3.370-31/22 od 03.03.2022. godine, Univerziteta u Banjoj Luci, Bulevar vojvode Petra Bojovića broj 1a, Banjaluka (u daljem tekstu: tuženi), zastupan po Zajedničkoj advokatskoj kancelariji Pucar iz Banjaluke, u predmetu pristupa informacijama, dana 19.08.2022. godine donio je sljedeću:

PRESUDU

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Tuženi se obavezuje da tužiocu na ime troškova upravnog spora isplati iznos od 200,00 KM, u roku od 30 dana računajući od dana prijema ove presude, na račun tužioca: 338 350 225 741 0475, kod UniCredit Bank d.d., pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Odbija se zahtjev tuženog za naknadu troškova upravnog spora, kao neosnovan.

Obrazloženje

Osporenim aktom je odbijena žalba tužioca izjavljena na zaključak Upravnog odbora Univerziteta, broj: 03/04-3.97-12/22 od 25.01.2022. godine, kao neosnovana. Ovim zaključkom prvostepenog organa tuženog se žalba tužioca, broj: 02-112-21/JU-O-1293-1/21 od 26.11.2021. godine, izjavljena na Informaciju rektora Univerziteta, broj: 01/04-2.2562/21 od 12.11.2021. godine, odbacuje kao nedopuštena.

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 obratio tuženom, pozivajući se na odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, tražeći određene informacije pod kontrolom ovog javnog organa, a koje se odnose na upravljačku strukturu, broj zaposlenih i ukupan iznos budžeta, da je prvostepeni organ dostavio samo dio traženih informacija, ali da nije dostavio dio koji se odnosi na iznose plata i naknada upravljačkih struktura, zbog čega je tužilac izjavio žalbu, koju je Upravni odbor tuženog zaključkom obacio kao nedopuštenu, a tužilac nezadovoljan ovim zaključkom je protiv istog izjavio žalbu, nakon čega je žalba tužioca osporenim aktom odbijena kao neosnovana. U obrazloženju osporenog akta tuženi da navodi da je Zakonom o radu propisano da pojedinačne isplate plata i naknada nisu javne, te da je samo paušalno naveo kako je testom javnog interesa utvrdio da bi dostavljanje traženih informacija prouzrokovalo i dovelo do povrede privatnosti i interesa trećih lica, bez pravog

i pravilnog sprovođenja testa javnog interesa. Pozivajući se na odredbu člana 25. stav 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama ističe da nije moguće odbiti pristup informacijama pozivajući se na druge zakone koji ne utvrđuju oblast pristup informacijama i bez detaljnog obrazloženja, da je Zakona o slobodi pristupa informacijama *lex specialis* i da javnost određuje da ako se odbije pristup informaciji, javni organ podnosioca obavještava dopisom koji treba da sadrži 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, a što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa. Ukazuje da javni organi ne mogu samovoljno određivati koje informacije će saopštavati, a koje neće, već da moraju postupati zakonito i u interesu javnosti, a Zakon o slobodi pristupa informacijama da je jedini relevantan zakon koji se bavi utvrđivanjem prava na pristup informaciji od javnog značaja i njime da je jasno određeno da javni organi moraju prikupiti sve informacije pod svojom kontrolom, a ako odbiju pristup moraju navesti članove ovog zakona na koje se pozivaju. Ukazuje i na moguće izuzetke u članovima 6., 7. i 8. prethodnog zakona, ali da se u tom slučaju nalažu dvostruki kontrolni mehanizmi predviđeni članom 9. ovog zakona, u smislu ispitivanja javnog interesa. Tuženi da nije smio stati na stranu neutvrđenog privatnog interesa trećih lica i po svaku cijeni braniti taj neutvrđeni interes, već da je kao javni organ morao braniti javni interes i ispitivati da li je u interesu javnosti objaviti informaciju koja eventualno ima pravni interes treće strane. Navodi i poziva se na sudsku praksu i stavove zauzete u presudama Okružnog suda u Banjaluci, broj: 11 0 U 029138 21 U od 02.12.2021. godine, Okružnog suda u Trebinju broj: 15 0 U 004514 19 U od 13.02.2020. godine i Suda BiH broj: S1 3 U 033225 19 U od 04.11.2020. godine. Pored navedenog, ukazuje da su i Ombudsmeni za zaštitu ljudskih prava preporukom P-30/22 jasno zaključili da se informacije o iznosu plate u javnom organu ne smiju isključivati od saopštavanja, te su stanovišta da se pomenuti podatak ne može ni nakon sprovedenog testa javnog interesa, utvrditi kao izuzetak u vezi sa zaštitom privatnosti. ističući da je tuženi u konkretnom slučaju postupio suprotno odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama RS. Predlaže da se tužba uvaži, osporeni akt poništi, a tuženom naloži da mu omogući slododan pristup svim traženim informacijama u cijelosti, uz obavezu tuženog da mu nadoknadi troškove upravnog spora koji se odnose na taksu na tužbu i presudu i da iste uplati na označeni račun kod UniCredit Bank d.d.

Tuženi je na zahtjev suda dostavio spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu, u kojem osporava navode tužbe u cijelosti, pozivajući se na odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama i Zakona o radu. Predlaže da se tužba odbije kao neosnovana, a tužiocu naloži da mu nadoknadi troškove upravnog spora koji se odnose na troškove sastava odgovora na tužbu, sa paušalom i PDV-om u ukupnom iznosu od 877,50 KM.

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 dana 04.11.2021. godine, obratio tuženom sa zahtjevom za dostavljanje informacija, u kom zahtjevu se navodi da je započeo istraživanje o transparentnosti rada javnih ustanova u BiH, u kom cilju će biti prikupljeni podaci o upravljačkim strukturama, broju zaposlenih i ukupnim iznosima budžeta za 2021. godinu od svih javnih ustanova u BiH. S tim u vezi, pozivajući se na odredbe člana 4. i 11. Zakona o slobodi pristupa informacijama zatražio je da mu se dostave sljedeće informacije: sastava upravljačkih odbora (odgovorno lice ili ekvivalent, ime i prezime i iznos osnovne plate); članovi upravljačkih organa (ime i prezime, iznos naknade i način isplate naknade); broj zaposlenih na dan prijema ovog zahtjeva i ukupan iznos budžeta za 2021. godinu. Predloženo

je da se tražene informacije dostave u zakonom predviđenom roku i na označenu e-mail adresu ili putem pošte, na označenu adresu.

Odlučujući o prethodnom zahtjevu tužioca rektor tuženog je dana 12.11.2021. godine, pod brojem: 01/04-2.2562/21, tužiocu dostavio pismenu Informaciju, navodeći da na osnovu zahtjeva tužioca istome dostavlja dio traženih informacija (pobrojano pod 1., 2. i 3), kojom prilikom mu nije dostavljena informacija koja se odnosi na iznose plata i naknada upravljačkih struktura, a iz kojih razloga je tužilac nakon prijema Informacije rektora tuženog od 12.11.2021. godine, protiv iste, tretirajući je kao odluku, izjavio žalbu, ukazujući da mu nisu dostavljene sve tražene informacije, osporavajući dostavljenu Informaciju iz navedenog razloga.

Odlučujući o žalbi tužioca Upravni odbor tuženog je pod brojem: 03/04-3.97-12/22 dana 25.01.2022. godine, donio zaključak kojim je žalbu tužioca izjavljenu na Informaciju rektora Univerziteta od 12.11.2021. godine odbacio, kao nedopuštenu. U obrazloženu ovog prvostepenog zaključka se navodi da je žalba odbačena iz procesnih razloga, a iz razloga što na Informaciju rektora Univerziteta, koja je dostavljena tužiocu nije postojala mogućnost ulaganja pravnog lijeka, pozivajući se na odredbu člana 219. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), ukazujući istovremeno da u smislu odredbe člana 136. Zakona o radu, pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja nisu javne.

Protiv prethodnog zaključak prvostepenog organa, tužilac je u skladu sa uputama o pravnom lijeku izjavio žalbu, osporavajući zaključak u cijelosti, koja žalba je odbijena kao neosnovana osporenim aktom, uz obrazloženje da pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja nisu javne, da je Upravni odbor testirao javni interes na način da je testirao odnos između javnog interesa da se tražene informacije dostave u odnosu na eventualno kršenje zakona koji garantuje zaštitu privatnosti trećih lica, zaključujući da bi dostavljanje traženih informacija prouzrokovalo i dovelo do povrede privatnosti trećih lica. Istovremeno je ukazano da se tužilac u skladu sa odredbom člana 14. Zakona o slobodi pristupa informacijama mogao obratiti žalbom instituciji Ombudsmena za ljudska prava BiH.

Osporeni akt nije pravilan, ni zakonit.

Odredbom člana 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/01, u daljem tekstu: 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. prethodnog 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. ovog 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.

U konkretnom slučaju, postupajući u smislu odredbe člana 14. ZOSPI, rektor tuženog je dopisom formulisanim kao „Informacija“ od 12.11.2021. godine, tužiocu dostavio dio traženih informacija, osim informacije koja se odnosi na iznose plata i naknada upravljačkih struktura, u kojoj Informaciji nije pojasnio razloge za nedostavljanje dijela informacija, a u zaključku kojim je odbacio žalbu tužioca izjavljenu protiv prethodnog akta formulisanog kao „Informacija“, Upravni odbor tuženog je obrazložio da se radi o nedozvoljenoj žalbi iz razloga što je odredbom člana 136. Zakona o radu propisano da pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja, nisu javne.

Odlučujući o žalbi tužioca izjavljenoj protiv prethodnog prvostepenog zaključka tuženi je osporenim aktom žalbu odbio kao neosnovanu, navodeći da je Upravni odbor tretirao javni interes na način kako se to navodi u obrazloženju osporenog akta, koji navodi ne odgovaraju stvarnom stanju u spisu.

Naime, pogrešno tuženi prihvata kao pravilan zaključak svog prvostepenog organa da se protiv akta istog organa formulisanog kao „Informacija“ od 12.11.2021. godine, nije mogla izjaviti žalba. Ovo iz razloga što je uz navedeni dopis rektora Univerziteta formulisan kao „Informacija“ tužiocu dostavljen dio informacija koje je on tražio, osim informacije koja se odnosi na iznose plata i naknada upravljačke strukture i bez obrazloženja zašto je tako učinjeno, pa kako je ovom Informacijom rektora tuženog odlučeno o zahtjevu tužioca, onda ta Informacija u smislu odredbe člana 14. stav 3., a u vezi sa tačkom b) ZOSPI predstavlja akt protiv kojeg se mogla izjaviti žalba, obzirom da je odlučeno o zahtjevu tužioca, pa po ocjeni ovog suda nije bilo osnova da se žalba tužioca zaključkom odbaci kao nedopuštena, na koji način je postupio Upravni odbor tuženog i bez kvalitetnog obrazloženja zašto je žalba nedopuštena.

Ne može se prihvatiti ni kao pravilan stav tuženog u osporenom aktu da je u konkretnom slučaju Upravni odbor istog utvrdio izuzetak kod zaštite privatnosti, a iz razloga što tražene informacije uključuju lične interese, koji se odnose na privatnost trećeg lica, pozivajući se na član 9. ZOSPI, te da je testirao javni interes na način da je testirao odnos između javnog interesa da se tražene informacije dostave u odnosu na eventualno kršenje zakona koji garantuje zaštitu privatnosti trećih lica, te da bi dostavljanje traženih informacija, prouzrokovalo i dovelo do povrede privatnosti trećih lica.

Navedeno iz razloga što iz obrazloženja zaključka od 25.01.2022. godine ne proizlazi da se Upravni organ tuženog uopšte bavio pitanjem koje se odnosi na izuzetak kod zaštite privatnosti, niti da se bavio ispitivanjem javnog interesa (član 8. i 9. ZOSPI), osim što je samo naveo da u smislu odredbe člana 136. Zakona o radu, pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja nisu javne, pa kako se prvostepeni organ tuženog nije bavio ispitivanjem javnog interesa, niti je u skladu sa odredbama ZOSPI utvrdio izuzetak kod zaštite privatnosti u odnosu na informaciju koja nije dostavljena tužiocu, to navodi konstatovani u obrazloženju osporenog akta da je Upravni odbor testirao javni interes i da je utvrdio da se radi o izuzetku nisu pravilni i suprotni su stanju samog spisa.

Odredbom člana 8. ZOSPI je propisano da će nadležni javni organ utvrditi izuzetak kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica.

Međutim, prema odredbi člana 9. ZOSPI nadležni javni organ će objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđeni izuzetak, ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteći iz toga (stav 1.). U donošenju odluke da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom, nadležni javni organ će razmotriti okolnosti kao što su (ali nisu ograničene na), svako nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, sudsku pogrešku, zloupotrebu vlasti ili nemar u obavljanju

službene dužnosti, neovlašćeno korišćenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili bezbjednost pojedinca, javnosti ili okoline (stav 2.). Ako je utvrđeno da je objavljivanje traženih informacija, koju je nadležni javni organ utvrdio kao izuzetak u smislu člana 7. ili 8., u javnom interesu, nadležni javni organ će dopisom obavjestiti treću stranu da će informacije biti objavljene po isteku roka od 15 dana od dana prijema ovog dopisa (stav 3.)

Valja ukazati da je svrha i cilj donošenja ZOSPI upravo da javnost ima kontrolu nad izvršavanjem javne vlasti od strane javnih organa, s obzirom da informacije u smislu člana 1. tog zakona kojima raspolažu javni organi i imaju karakter javnog dobra, pa tako da i postoji opravdani interes da građani dobiju na uvid informacije kojima raspolaže javni organ, jer javni interes može nadjačati razloge za neobjavljivanje traženih informacija. Zato javni organi i moraju promovisati otvorenu vladavinu, pa princip maksimalnog objelodanjivanja informacija predstavlja jedan od fundamentalnih principa svakog demokratskog društva, čime će se smanjiti podnošenje pojedinačnih zahtjeva, pa organi vlasti i moraju preduzeti određene korake u smislu širenja ključnih informacija u javnosti, pa tako da su shodno Preporuci Rec (2002) Komiteta ministara SE, koju je prihvatila i Bosna i Hercegovina, zemlje članice prihvatile obavezu da garantuju svakom licu na svojoj teritoriji da može ostvariti pristup dokumentima koji se nalaze u posjedu javnih organa vlasti. To pravo pristupa informacijama može se ograničiti samo iz navedenih izuzetaka koji su jasno propisani zakonom, pod uslovom da je neophodno u jednom demokratskom društvu i da je proporcionalno cilju, ali da pristup informacijama, iako postoje ta navedena ograničenja, neće biti uskraćen ako je javni interes da se objelodane te informacije veći od štete koja bi nastupila otkrivanjem informacija, pa postupajući po zahtjevu podnosioca, organ će u pravilu obezbijediti informaciju podnosiocu zahtjeva u obliku i na način u kojem je ona zahtijevana, osim ako postoje zabrane za pristup dijelu dokumenta, a za što u konkretnom slučaju i nisu dati opravdavajući razlozi.

U rezoluciji iz 1946. godine Generalne skupštine Ujedinjenih nacija se i navodi da je pravo na informaciju osnovno ljudsko pravo i mjerilo svih prava kojima su Ujedinjene nacije posvećene, dok se u članu 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine navodi da svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i daje informacije i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice, a što u konkretnom slučaju nesporno i nije ispoštovano, jer je nadležni javni organ bio u obavezi, prije nego što odbije podnosioca sa dijelom zahtjeva, da utvrdi da li, i pored toga što tražena informacija predstavlja izuzetak u smislu odredbi člana 6, 7. i 8. ZOSPI, preteže javni interes da se ta informacija objavi djelimično ili u cjelini, pa ako utvrdi da javni interes nadilazi moguću štetu, odobriće pristup traženoj informaciji, jer sama činjenica da postoji izuzetak od otkrivanja informacija i ne znači automatski da se tražena informacija neće objaviti, već je obaveza da se provede ispitivanje javnog interesa, u smislu člana 9 ZOSPI, pa ako se utvrdi da je javni interes za objavljivanje informacije veći od štete proistekle njenim objavljivanjem, tražena informacija će se i objaviti, a u kom smislu u osporenom aktu i nije dato obrazloženje.

U konkretnom slučaju nije postupljeno na prethodni način, već je samo konstatovano i to u osporenom aktu da je prvostepeni organ tuženog utvrdio izuzetak i da bi dostavljanje tražene informacije prouzrokovalo i dovelo od povrede privatnosti i interesa trećih lica, čime se prvostepeni organ uopšte nije ni bavio, niti utvrđivao izuzetak kod zaštite privatnosti, niti je vršio ispitivanje javnog interesa, kako je to tuženi proizvoljno zaključio u osporenom aktu, na koje nepravilnosti i propuste tuženog, tužilac u tužbi osnovano ukazuje.

Navodi sadržani u obrazloženju osporenog akta da se tužilac zbog odbijanja dijela zahtjeva i u smislu člana 14. ZOSPI mogao žalbom obratiti instituciji Ombudsmena za ljudska prava BiH, ne mogu nadomjestiti pravilnost i zakonitost istog iz razloga što se radi o dvojnoj pravnoj zaštiti, jednoj koja se ostvaruje kroz pravo na žalbu drugostepenom organu protiv

odluke prvostepenog organa i drugoj koja se nezavisno od ove prve ostvaruje kroz zaštitu prava obraćanjem Ombudsmenu za ljudska prava BiH, tako da jedna pravna zaštita ne isključuje drugu.

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. tačka 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 ovlašćenja iz člana 31. stav 1. i 2. ovog zakona.

U smislu člana 50. ZUS tuženi 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 odredbi 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.

Kako je tužba uvažena i osporeni akt poništen, to tuženom ne pripada pravo na naknadu troškova upravnog spora, slijedom čega je ovaj zahtjev istog odbijen kao neosnovan, primjenom odredbi člana 49. i 49a. ZUS.

Zapisničar
Marija Uletilović

