

## OKRUŽNI SUD U BANJALUCI

BROJ: 11 0 U 031196 22 U

Dana, 11.11.2022. godine

Okružni sud u Banjaluci, po sudiji Stupar Tatjani, kao sudiji pojedincu, uz učešće Zubović Ljiljane, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International u BiH“, Ul. Gajeva br. 2, Banjaluka (u daljem tekstu: tužilac), radi poništenja rješenja broj: 01-01-985/22 od 15.02.2022. godine, tuženog Upravnog odbora Javne ustanove Službeni glasnik Republike Srpske, Ul. Veljka Mlademovića bb, Banjaluka (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu pristupa informacijama, dana 11.11.2022. godine, donio je

## P R E S U D U

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Obavezuje se tuženi da tužiocu isplati troškove upravnog spora u iznosu od 200,00 KM, u roku od 30 dana, računajući od dana prijema ove presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

## O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom odbijena je, kao neosnovana, žalba tužioca izjavljena na rješenje direktora JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banjaluka, broj: 01-6736-6/21 od 17.11.2021. godine. Tim prvostepenim rješenjem, tačkom 1. dispozitiva, odobren je pristup informacijama u dijelu koji se odnosi na sastav upravljačkog organa i broj zaposlenih u JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banjaluka, na dan prijema zahtjeva, a tačkom 2., odbijen je, kao neosnovan, zahtjev u dijelu koji se odnosi na visinu isplaćenih mjesečnih plata i naknada članovima upravljačkog organa, načinu isplate naknada i iznosu budžeta tuženog za 2021. godinu.

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac osporava zakonitost navedenog akta, zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava, kako to proizlazi iz navoda tužbe. U tužbi ističe, da se u obrazloženju osporenog akta navodi da se informacija o iznosu budžeta ne može objaviti jer javna ustanova nije državni organ, iako su joj povjerena javna ovlaštenja, te da sama obezbjeđuje sredstva za svoj rad iz sredstava koje ostvari svojim poslovanjem, a da je Zakonom o radu propisano da pojedinačne isplate plata i naknada nisu javne, te da je prvostepeni organ tražio izjašnjenje članova upravljačkih struktura koji su se izjasnili da ove informacije nisu javne. Dakle, javna ustanova koja obavlja djelatnost od opšteg interesa i čiji je osnivač Vlada Republike Srpske u ime Republike Srpske, tvrdi, da nije javni organ. Ukazuje, da direktora te javne ustanove takođe imenuje Vlada Republike Srpske, a Vlada kao osnivač vrši i nadzor nad radom javne ustanove putem Upravnog odbora, koji ima 3 člana koje imenuje i razrješava upravo osnivač i koji odgovaraju upravo tom istom osnivaču. Članovi Upravnog odbora su generalni sekretar Vlade Republike Srpske, generalni sekretar Narodne skupštine Republike Srpske i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, koji u skladu sa zakonom i aktom Vlade Republike Srpske za svoj rad nadzora nad ovom javnom ustanovom primaju naknadu. Ističe, da je ovo tuženi sve naveo u svom prvostepenom aktu, ali da i nakon toga tvrdi da nije javni organ. Ukazuje na član 3. stav 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama, pa navodi da iz iste jasno proizlazi da je tuženi javna ustanova i javni organ, koji, iako se sam finansira, mora zainteresovanoj javnosti predočiti informacije o svom poslovanju jer je ustanova od opšteg interesa i u vlasništvu svih građana Republike Srpske. Prema tumačenju tuženog, svaki organ koji se ne finansira direktno iz budžeta Republike Srpske nije javni organ, pa tako npr. sva

javna preduzeća koja su osnovana sa ciljem da posluju pozitivno ne bi trebalo da budu javna preduzeća, a ni druge ustanove, agencije i organizacije koje se same finansiraju od naknada ili na drugi način. U vezi navoda tuženog, da prema Zakonu o radu isplate plata i naknada nisu javne, ističe da je Zakon o slobodi pristupa informacijama, kao *lex specialis*, decidan i da jasno 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 tog zakona na koje se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa. Takođe, taj zakon je jasno odredio i da javni organi moraju prikupiti sve informacije pod svojom kontrolom, te da, ako odbiju pristup, moraju navesti članove tog zakona na koje se pozivaju. Zakon o slobodi pristupa informacijama jasno utvrđuje moguće izuzetke u članovima 6., 7. i 8., ali u tim slučajevima nalaže dvostruki kontrolni mehanizam predviđen članom 9., u smislu ispitivanja javnog interesa, a koji institut je uveden, kako bi preduprijetio samovolju javnih organa koji moraju služiti javnom interesu. U konkretnom slučaju, tuženi, javni organ, ne samo da nije pravilno utvrdio eventualni izuzetak u smislu navedenog zakona, već nije ni prekontrolisao svoje pogrešne navode i pozivanje na drugi zakon, niti se potrudio da izvaže da li je u javnom interesu da objavi traženu informaciju. Smatra, da nije moguće odbiti pristup informacijama, pozivajući se na druge zakone koji ne utvrđuju oblast pristupa informacijama i bez detaljnog obrazloženja. Citira član 25. stav 4. navedenog zakona, te ukazuje na sudsku praksu i to na presudu Okružnog suda u Banjaluci broj: 11 0 U 29138 21 U od 02.12.2021. godine, Okružnog suda u Trebinju br. 15 0 U 004514 19 U od 13.02.2020. godine, te presudu Suda BiH br. S1 3 U 033 225 19 U od 14.11.2020. godine, kao i na preporuku Ombudsmena za zaštitu ljudskih prava br. P-30/22. Smatra, da se pomenuti zakon mora tumačiti s ciljem da olakša i promovise u najvećoj mjeri i bez odlaganja objavljivanje informacija pod kontrolom javnog organa, a u smislu člana 2. tog zakona, ukazujući dalje na član 4. iste. Predlaže da sud tužbu uvaži, osporeni akt poništi i tuženom naloži da mu omogući slobodan pristup svim traženim informacijama, te da sud obaveže tuženog da snosi troškove upravnog spora i to troškove takse na tužbu i presudu.

Tuženi je, na traženje suda, dostavio spis predmetne upravne stvari, te je putem punomoćnika Tolimir Dragana, advokata iz Banjaluke, dostavio odgovor na tužbu, u kojem prije svega ističe da je tužba u jednom dijelu nedozvoljena, jer se petitom tužbe traži da sud naloži tuženom da tužiocu omogući slobodan pristup svim traženim informacijama, u cijelosti, a sud ne može donijeti takvu odluku jer se radi o upravnom sporu u kojem se odlučuje o zakonitosti upravnog akta, a o čemu sud jedino može odlučiti. Zatim, tužilac u tužbi nije naveo činjenice, niti iznio pravno shvatanje da se radi o upravnom aktu, da bi sud uopšte mogao da cijeni da li je nadležan za postupanje, a osim toga u istoj nisu navedena zainteresovana lica, o čijim pravima i obavezama se odlučuje tužbom, a koje pobrojava u odgovoru na tužbu, što je propisano odredbom člana 18. Zakona o upravnim sporovima. Dalje, navodi da je tužilac zahtijevao od tuženog dostavljanje podataka o platama, koja predstavljaju lična primanja, te naknadama za rad u Upravnom odboru, koja takođe predstavljaju lična primanja, pa s tim u vezi ističe da se, u skladu sa odredbom člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama, radi o izuzetku kod zaštite privatnosti, a zbog čega se u ovom upravnom sporu odlučuje o pravima trećih lica, koja imaju karakter zainteresovanih lica i koja zbog toga imaju pravo da učestvuju u ovom postupku, radi zaštite svojih prava i interesa. Posebno, ako se ima u vidu petit tužbe kojim se traži da se naloži tuženom da se tužiocu omogući pristup platama i naknadama trećih lica, koja ne učestvuju u postupku, i čija prava su zaštićena odredbom člana 8. navedenog zakona, te čl. 136. stav 3. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 1/16). Dalje, tužilac nije naveo u čemu se sastoji javni interes za dostavljanje informacija koje traži, odnosno zašto bi javnost trebala biti zainteresovana za te podatke, odnosno morao je dati jasno i razumljivo obrazloženje zbog čega su ti podaci od posebnog značaja za javnost da se ne primijeni izuzetak. Smatra, da je to neophodno

da bi sud mogao da utvrdi da li se pravilno pozvao na zaštitu privatnosti i da li postoji javni interes koji isključuje izuzetak od obaveze pristupa informacijama. Pored toga, ističe da tužilac nije naveo zbog čega smatra da se odredba člana 136. stav 3. Zakona o radu ne može primijeniti u ovom slučaju, ako je ona u skladu sa odredbom člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama. Smatra, da iz postupanja tužioca proizlazi da svrha zahtjeva nije ostvarivanje pristupa informacijama radi opravdanog javnog interesa, što predstavlja nezakonito postupanje i zloupotrebu tog zakona, a što se vidi iz zahtjeva – informacije tužioca od 15.11.2021. godine, u kojem se navodi da se informacije traže radi istraživanja transparentnosti rada javnih ustanova u BiH i prikupljanja podataka o upravljačkim strukturama, broju zaposlenih i ukupnim iznosima budžeta za 2021. godinu, te su za tu svrhu potrebne informacije o objavljivanju odluka organa tuženog, o dostavljanju finansijskih izvještaja, o usvajanju plana rada i slično, a tužilac u navedenom zahtjevu ne traži to, već traži podatke o plati direktora i naknadama za rad predsjednika i članova Upravnog odbora. Dakle, tužilac ne traži ono što istražuje za potrebe javnosti, već suprotno, zbog čega je njegov zahtjev kontradiktoran i suprotan odredbi člana 11. stav 2. tačka b) Zakona o slobodi pristupa informacijama. Stoga, smatra da je predmetnu tužbu trebalo odbaciti u skladu sa članom 21. Zakona o upravnim sporovima, jer ne sadrži elemente predviđene članom 18. tog zakona, a i što se ti nedostaci ne mogu otkloniti bez preinačenja, a preinačena tužba bi bila neblagovremena, jer je rok za pokretanje upravnog spora prekluzivan. Dodaje, da je tužba nerazumljiva, te da tužilac paušalno ukazuje na odredbu člana 25. stav 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ukazuje i da tužilac navodi da u slučajevima izuzetaka javni organ mora objaviti informaciju kada to nalaže javni interes, ali ni u zahtjevu ni u tužbi nije iznio zbog čega smatra da u ovom slučaju javni interes ima prioritete u odnosu na izuzetak od obaveza pristupa zbog zaštite privatnosti, a zbog čega sve sud ne može da utvrdi smisao tužbe i razloge zbog kojih se napada upravni akt, a zbog toga ne može ni da ispita tužbu.

Na kraju, ističe da je tužba zasnovana na netačnim tvrdnjama i zloupotrebama Zakona o slobodi pristupa informacijama. Naime, navodi da je netačna tvrdnja tužioca da je tuženi javni organ, jer tuženi ne predstavlja javni organ u smislu odredbe člana 3. stav 1. tačka 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama, dalje iznoseći navode da je pogrešna tvrdnja tužioca da je tuženi javni organ zbog toga što ga je osnovala Republika Srpska i što njime upravlja Republika Srpska, jer u navedenoj odredbi nema takve definicije, a tuženi nije ni izvršni, ni zakonodavni, ni pravosudni organ, ni organ koji obavlja javnu funkciju, niti je pravno lice koje kontroliše bilo koji od naprijed navedenih javnih organa. Suprotno shvatanju tužioca, Republika Srpska, prema navedenoj definiciji nije javni organ, nego su javni organi njeni organi, a nije ni upravni organ jer ne obavlja upravne poslove. Kako tužilac u tužbi nije dao zakonske razloge zbog kojih smatra da je tuženi javni organ, to sud i ne može utvrđivati jer bi u tom slučaju preuzeo ulogu tužioca. Dalje, smatra netačnom i tvrdnju tužioca da tuženi nije postupio u skladu sa zahtjevom, jer je tuženi dostavio ono što služi svrsi zahtjeva istraživanju transparentnosti rada javnih ustanova u BiH i prikupljanja podataka o upravljačkim strukturama, broju zaposlenih i ukupnim iznosima budžeta za 2021. godinu, a nije dostavio ono što ne služi toj svrsi i nije potrebno za cilj koji je tužilac naveo u zahtjevu. Takođe, netačnom smatra i tvrdnju tužioca da nije postupio prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama kada je odbio da dostavi informacije o plati direktora i o naknadama za rad predsjednika i članova Upravnog odbora, jer je tuženi postupio u skladu sa odredbom iz čl. 8. i 9. navedenog zakona, tako što je u informaciji od 11.11.2021. godine naveo da su informacije o plati direktora i naknadama predsjednika i članova Upravnog odbora izuzete od pristupa zbog zaštite privatnosti, u skladu sa odredbom člana 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama i odredbom člana 136. stav 3. Zakona o radu. Prije toga je zatražio od lica koja imaju pravo na zaštitu privatnosti da daju saglasnost na dostavljanje informacija, što su oni odbili, na koji način se tuženi izjasnio da primjenjuje izuzetak kod zaštite privatnosti i da ne smatra da postoji javni interes za

dostavljanje informacija koji je iznad zaštite privatnosti. Ističe, da su netačni navodi tužioca da je tuženi odbio pristup informacijama, pozivajući se na druge zakone, jer iz njegovog izjašnjenja proizlazi da je postupio u skladu sa odredbama članova 8. i 9. tog zakona. Predlaže da sud tužbu odbaci kao neurednu, ili da je odbije kao neosnovanu, iz naprijed navedenih razloga.

Razmotrivši tužbu i osporeni akt po odredbama 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 stanja spisa proizlazi da je tužilac, dana 15.06.2020. godine, dostavio Javnoj ustanovi Službeni glasnik Republike Srpske zahtjev za pristup informacijama, tražeći da mu se dostave sljedeće informacije: 1. Sastav upravljačkih organa: direktor (ime i prezime), iznos neto plate i članovi upravnog odbora (ime i prezime, iznos naknade), 2. Izjave članova upravljačkih organa o nepostojanju sukoba interesa, 3. Broj zaposlenih i 4. Ukupan iznos budžeta za 2020. godinu.

Dalje, proizlazi da je dana 26.03.2020. godine, tuženi obavijestio tužioca, putem informacije, br. 01-2647-1/20 od 23.06.2020. godine, da je Službeni glasnik Republike Srpske javna ustanova, čiji osnivač je, u ime Republike Srpske, Vlada Republike Srpske, da ista obavlja djelatnost od opšteg interesa, da su organi Ustanove direktor i Upravni odbor, da direktora, nakon sprovedene konkursne procedure propisane zakonom i statutom imenuje Vlada, te da je trenutno po rješenju Vlade vršilac dužnosti direktora Manojla V. Zrnić, a da su prava i obaveze direktora, u koje ulazi i plata, regulisane Ugovorom o radu, zaključenim između direktora i Upravnog odbora. Dalje, da Vlada kao osnivač, vrši nadzor nad radom Ustanove, putem Upravnog odbora, koji ima tri člana i kojeg imenuje i razrješava osnivač, a koji za svoj rad odgovaraju osnivaču. Kao članove Upravnog odbora navodi generalnog sekretara Narodne skupštine Republike Srpske, Zgonjanin Nebojšu, generalnog sekretara Vlade Republike Srpske, Karan Sinišu i direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo Diljević Radanu, koji u skladu sa zakonom i aktom Vlade za svoj rad primaju naknadu. Takođe, da članovi Upravnog odbora, u pogledu sukoba interesa, nemaju smetnji za članstvo u organima javnih ustanova propisanih Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 73/08 i 52/14) i Zakonom o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 66/18 i 105/19). Mandat članova Upravnog odbora prestaje istekom vremenskog perioda na koji su imenovani, razrješanjem dužnosti, u slučaju smrti ili gubitka poslovne sposobnosti, te u drugim slučajevima predviđenim zakonom. Ukazao je da je članom 136. stav 3 Zakona o radu, propisano da pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja nisu javne, što predstavlja zakonski osnov za status, izuzeće informacije od slobodnog pristupa. Broj zaposlenih u ustanovi je 54, od toga je 49 u radnom odnosu na neodređeno vrijeme i 5 na određeno vrijeme. U skladu sa odredbama Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske, Ustanova obezbjeđuje sredstva za rad iz sredstava koje ostvari svojim poslovanjem, a ne finansira se sredstvima iz budžeta Republike Srpske.

Dana 08.11.2021. godine, tužilac se ponovo obratio JU Službeni glasnik Republike Srpske sa zahtjevom za pristup informacijama, tražeći sledeće informacije: 1. Sastav upravljačkih organa: 1.1. Odgovorno lice (direktor/ректор/dekan ili ekvivalent), 1.1.1. Ime i prezime, 1.1.2. Iznos osnovne plate, 1.2. Članovi upravljačkih organa (upravni odbor/nadzorni odbor/školski odbor ili ekvivalent), 1.2.1. Ime i prezime, 1.2.2. Iznos naknade (ukoliko se isplaćuje), 1.2.3. Način isplate naknade (npr. po sjednici mjesečno ostalo), 2. Broj zaposlenih na dan prijema ovog zahtjeva i 3. Ukupan iznos budžeta za 2021. godinu.

Informacijom, br. 01-6736-1/21 od 11.11.2021. godine, JU Službeni glasnik Republike Srpske je obavijestio tužioca o informacijama koje je tražio sa istim sadržajem, kao u prethodnoj informaciji od 23.06.2020. godine, s tim da je kao broj zaposlenih u Ustanovi naveden 62, od čega

je 55 u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, četvero u radnom odnosu na određeno vrijeme i tri pripravnika, pa je protiv iste tužilac izjavio žalbu, nakon čega je prvostepeni organ upotpunio postupak i zatražio izjašnjenja od predsjednika i članova Upravnog odbora, u skladu sa članom 7. Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/21, u daljem tekstu: ZOSPI), da li objavljivanje informacije koja se odnosi na njihovu novčanu naknadu vezano za angažovanje u Upravnom odboru Ustanove, smatraju povjerljivim, te da li su saglasni da se ista dostavi tužiocu, pa je dostavljen odgovor tuženom, da postupi u skladu sa odredbama člana 136. stav 3. Zakona o radu.

Nakon toga, direktor JU Službeni glasnik Republike Srpske je rješenjem, broj: 01-6736-6/21 od 17.12.2021. godine, tačkom 1. dispozitiva, odobrio pristup informacijama po zahtjevu tužioca koji se odnosi na sastav upravljačkog organa i broj zaposlenih u JU Službeni glasnik Republike Srpske, na dan prijema zahtjeva, a tačkom 2. dispozitiva odbio, kao neosnovan, zahtjev tužioca u dijelu koji se odnosi na visinu isplaćenih mjesečnih plata i naknada članovima upravljačkog organa, načinu isplate naknada i iznosu budžeta za 2021. godinu. U obrazloženju, nakon što je iznio tok postupka, naveo je da odredba člana 136. stav 3. Zakona o radu predstavlja zakonski osnov za status izuzeća informacije od slobodnog pristupa, u kom smislu su nesporni stav i mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH od 18.01.2016. godine, ali isti nisu i ne mogu biti jače pravne snage od izričite zakonske odredbe. Navedeno je, da je i pored te zakonske odredbe, u skladu sa članom 7. ZOSPI, upućen zahtjev članovima upravljačkog organa da se izjasne da li objavljivanje informacija, koje se odnose na naknade isplaćene od strane Ustanove u vrijeme obavljanja funkcije člana Upravnog odbora, smatraju povjerljivim, te da li su saglasni da iste dostavi tužiocu, ali da su isti izjavili da nisu saglasni da se tražene informacije dostave tužiocu, pozivajući se na odredbu člana 136. stav 3. Zakona o radu. U dijelu zahtjeva kojim se traži informacija o visini budžeta za 2021. godinu, navedeno je da istom nije udovoljeno iz razloga što ustanova nije državni organ, iako su joj povjerena javna ovlašćenja, da obavlja djelatnost od opšteg interesa, tj. objavljivanje i štampa „Službeni glasnik Republike Srpske“, u kojem se objavljuju zakoni, i drugi propisi i opšti akti, koji donosi subjekt iz čl. 3. Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske, čime je omogućeno da se svi građani Republike Srpske upoznaju i sa istim, a odredbom člana 12. navedenog zakona, propisano je da ustanova obezbjeđuje sredstva za svoj rad iz sredstava koje ostvari svojim poslovanjem, odnosno ne finansira se iz budžetskih sredstava.

Protiv tog rješenja tužilac je izjavio žalbu, pa je tuženi, odlučujući o istoj, donio osporeni akt kojim je žalbu odbio, kao neosnovanu. U obrazloženju, nakon što je iznio tok predmetnog postupka naveo je da je kao u dispozitivu odlučio iz razloga što je prvostepeni organ postupio po zahtjevu tužioca primjenom odredbe člana 10. ZOSPI, te izdvojio i dostavio dio informacije, iz razloga što je utvrdio da ne postoje smetnje za dostavljanje podataka koji se odnos na sastav upravljačkog organa Ustanove, tj. navodeći ime i prezime vršioca dužnosti direktora ustanove i člaoava Upravnog odbora ustanove, kao i broja zaposlenih u istoj, te što je osnovano primijenio odredbe Zakona o radu i to član 136. stav 3, koja odredba predstavlja zakonski osnov za status izuzeća informacije od slobodnog pristupa.

Po ocjeni ovog suda, osporeni akt nije zakonit i pravilan.

Prije svega, a s obzirom na prigovore tuženog, iznesene u odgovoru na tužbu, da je tužba u jednom dijelu nedozvoljena, jer se petitom tužbe traži da sud naloži tuženom da tužiocu omogući slobodan pristup svim traženim informacijama, u cijelosti, a sud ne može donijeti takvu odluku jer se radi o upravnom sporu u kojem se odlučuje o zakonitosti upravnog akta, o čemu sud jedino može odlučiti, zatim da tužilac nije naveo činjenice, niti iznio pravno shvatanje da se radi o upravnom aktu, da bi sud uopšte mogao da cijeni da li je nadležan za postupanje, da u tužbi nisu navedena zainteresovana lica, o čijim pravima i obavezama se odlučuje tužbom i koja zbog toga

imaju pravo da učestvuju u ovom postupku, radi zaštite svojih prava i interesa, da tužba ne sadrži elemente predviđene članom 18. ZUS, a i što se ti nedostaci ne mogu otkloniti bez preinačenja, a preinačena tužba bi bila neblagovremena, jer je rok za pokretanje upravnog spora prekluzivan, kao i da je tužba nerazumljiva, te da tužilac paušalno ukazuje na odredbu člana 25. stav 4. ZOSPI, ovaj sud ističe sljedeće.

Naime, iz petita tužbe nesporno proizlazi da je tužilac predložio da sud tužbu uvaži, osporeni akt poništi i tuženom naloži da mu omogući slobodan pristup svim traženim informacijama. Međutim, takav prijedlog ne čini tužbu nedozvoljenom u tom dijelu, kako to tuženi pogrešno smatra, jer odredba člana 18. ZUS u pogledu zahtjeva tužbe samo generalno ističe da se u tužbi mora navesti u kom pravcu i obimu se predlaže poništenje upravnog akta. Pod izrazom „pravac“ podrazumijeva se poništenje upravnog akta bilo zbog formalnih, bilo zbog materijalnih nedostataka (član 10. ZUS), a pod pojmom „obim“ podrazumijeva se mogućnost traženja i djelimičnog poništenja upravnog akta, u kojem slučaju bi sud samo u tom dijelu upravnog akta i odlučivao, odnosno samo u tom dijelu bi cijenio njegovu zakonitost. Pored toga, zahtjev tužbe može biti usmjeren i na prijedlog da sud riješi spor u punoj jurisdikciji, odnosno da riješi samu upravnu stvar, što je u konkretnom slučaju, pa iako je sud pri rješavanju upravnog spora vezan zahtjevom tužbe, jer zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe (čl. 30. st. 1. ZUS), zahtjev tužbe da se spor riješi u punoj jurisdikciji ne obavezuje sud da tako i postupi, jer takvom rješavanju upravnog spora sud pristupa samo ako nađe da su za to ispunjeni uslovi iz člana 31. stav 5. ZUS, s obzirom da sud takvu presudu može donijeti i kad se to, inače, u tužbi ne zahtijeva. Inače, kad sud rješava upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije, on ima ovlašćenja nadležnog organa koje ima taj organ kada rješava o toj stvari. Presuda u sporu pune jurisdikcije u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt. Ona stvara obavezu za nadležne organe uprave da izvrše tu presudu, jer se ona neposredno izvršava.

Dalje, postupak odobravanja pristupa informacijama regulisan je odredbama ZOSPI, pa je tako u odredbi člana 4. ZOSPI 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.

Dakle, obaveza javnih organa, u skladu sa tim zakonom, je da odgovore na zahtjeve građana koji se odnose na pristup informacijama od važnog javnog interesa, koji se odnose na djelovanje i rad javnih organa. Taj zakon ustanovljava opšte pravo svakog lica na pristup informacijama koji su u posjedu Vlade i drugih javnih organa. Obaveza organa je kada primi zahtjev da utvrdi koji je javni organ nadležni javni organ i to mora utvrditi što je prije moguće, ali najkasnije 8 dana od prijema zahtjeva. Ako javni organ utvrdi da je on nadležni javni organ, njegova je obaveza da sakupi tražene informacije. Kada nadležni javni organ odluči o odobravanju pristupa informacijama ili odbijanju pristupa traženih informacija, mora pismeno obavijestiti podnosioca zahtjeva. Po članu 14. stav 3. ZOSPI kada se pristup informacijama djelimično ili u cjelini odbija, podnosilac zahtjeva se o tome obavještava dopisom, iako bi pravilno bilo da to učini rješenjem, što je u konkretnom slučaju. Članom 25. stav 2. ZOSPI propisano je da se tim zakonom ne derogiraju postojeća prava koja se odnose na podnošenje žalbe u upravnom postupku i prava na razmatranje predmeta pred sudom, pa to ukazuje da se u postupanju po zahtjevu primjenjuju i odredbe ZOUP (Zakona o opštem upravnom postupku), a nakon toga i odredbe ZUS u postupku po tužbi, pa su shodno navedenom neosnovani prigovori tuženog da je nejasno da li se u konkretnom slučaju radi o upravnom aktu i da li je moguće voditi upravni spor, odnosno da li je ovaj sud nadležan za postupanje po predmetnoj tužbi. Osim toga, sud iako zakonitost osporenog akta ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, isti pri tom nije vezan razlozima tužbe, a na ništavost upravnog akta sud pazi po službenoj dužnosti (čl. 30. ZUS), dok je ovlašten da u svakom stadijumu

postupka rješenjem odbaci tužbu ako utvrdi da akt koji se tužbom osporava nema karakter upravnog akta (čl. 22. t. 2. ZUS). Nesporno je da se, prema odredbi čl. 18. ZUS, u tužbi moraju navesti zainteresovana lica ako ih ima. Međutim, zainteresovano lice je, prema odredbi čl. 13. st. 2. ZUS, treće lice kome bi poništaj osporenog akta neposredno bio na štetu i isto u sporu ima položaj stranke. Da li treće lice ima pravo da učestvuje u upravnom postupku prosuđuje se po materijalnom propisu. U konkretnom slučaju, u pogledu lica za koje tuženi smatra da imaju položaj zainteresovanih lica, ovaj sud nalazi da ista nemaju status zainteresovanog lica, jer istim poništaj osporenog akta ne bi bio nesporedno na štetu, odnosno poništaj osporenog akta niti šteti niti im koristi, ili im eventualno samo posredno šteti. Na navedeno nije od uticaja činjenica da je od istih u predmetnom upravnom postupku traženo izjašnjenje, da li objavljivanje informacije koja se odnosi na njihovu novčanu naknadu, vezano za angažovanje u Upravnom odboru Ustanove, smatraju povjerljivim, te da li su saglasni da se ista dostavi tužiocu, kao i da je odgovor da postupi u skladu sa odredbama člana 136. stav 3. Zakona o radu, u ime svih lica, dostavljen tuženom e-mailom od strane člana Upravnog odbora Diljević Radane. Osim toga, tim licima nisu dostavljeni ni prvostepeno rješenje niti osporeni akt, jer je i sam tuženi kao stranku u ovom upravnom postupku smatrao samo tužiocu, a ne i ta lica (u osporenom aktu se navodi da se isti ima dostaviti tužiocu i u arhivu). Pri tome je donosilac prvostepenog rješenja v.d. direktora JU Službeni glasnik Republike Srpske, dok je osporeni akt donesen od strane Upravnog odbora JU Službeni glasnik Republike Srpske, koja lica upravo i čine navedena lica. Stoga su bez osnova, a i bez uticaja navodi tuženog, koje sada iznosi u odgovoru na tužbu, da je tužilac propustio da u tužbi ta lica navede kao zainteresovana lica, pa da je zbog toga tužba neuredna. Čak i da je tužilac trebao u tužbi navesti zainteresovana lica, a nije, tužba ponovo ne bi bila neuredna u smislu člana 18. ZUS, jer iz osporenog akta, za koji je i navedeno da se dostavlja samo tužiocu i a/a, i ne proizlazi, kako je to već navedeno, da ta lica predstavljaju zainteresovana lica, odnosno ne proizlazi da je ta činjenica poznata tužiocu, a niti su mu poznate adrese istih.

Pored navedenog, sud ukazuje tuženom da je predmetna tužba podnesena blagovremeno, ali čak i da u situaciji da je sud tražio otklanjanje nedostataka, što u konkretnom nije slučaj budući da je ocijenjeno da tužba, suprotno prigovorima tuženog, iznesenim u odgovoru na tužbu, sadrži sve elemente propisane članom 18. ZUS, ista ne bi nakon otklanjanja nedostataka bila neblagovremena, jer u situaciji kada sud zatraži otklanjanje nedostataka, u smislu člana 20. ZUS, a podnosilac tužbe iste otkloni u ostavljenom roku, to se, u smislu odredbe čl. 336. Zakona o parničnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 58/03 – 61/13), koji zakon se shodno primjenjuje u smislu odredbe člana 48. ZUS, smatra da je ista podnesena sudu onog dana kada je prvi put bila podnesena, odnosno smatra se od početka urednom.

Dalje, Službeni glasnik Republike Srpske je, prema odredbi člana 2. stav 2. Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske, javna ustanova, sa sjedištem u Banjaluci, kojeg, prema članu 9. stav 1. osniva Vlada Republike Srpske i koja vrši nadzor nad zakonitosšću rada istog, imenuje upravni i nadzorni odbor, direktora ustanove i daje saglasnost na statut, a prema članu 1. istog zakona, djelatnost Službenog glasnika Republike Srpske je od opšteg interesa, pri čemu, prema članu 12. tog zakona, sredstva za rad obezbjeđuje iz sredstava koje ostvari svojim poslovanjem.

U konkretnom slučaju, radi se o aktima koji se donose u skladu sa odredbama ZOSPI i po kojem Službeni glasnik Republike Srpske kao javna ustanova koja posjeduje tražene informacije je nadležna da postupa, pa su i shodno tome neosnovani prigovori tuženog da osporeni akt nije upravni akt. S obzirom da se, shodno članu 7. ZUS, protiv konačnog upravnog akta može voditi upravni spor, to su bez uticaja i prigovori tuženog istaknuti u pravcu nadležnosti ovog suda da odlučuje po tužbi u ovoj upravnoj stvari. ZOSPI je *lex specialis* u ovoj upravnoj stvari i u članu 14. propisuje postupak nadležnog javnog organa i način odlučivanja koji se moraju poštovati i koji

se u smislu člana 25. stav 1. tog zakona primjenjuje u slučaju kad su njegove odredbe u suprotnosti sa drugim zakonima, pa kako se u stavu 2. istog člana i zakona navodi da se njime ne derogiraju postojeća prava koja se odnose na žalbu u upravnom postupku i sudskoj kontroli, ukazuje da se prilikom postupanja po zahtjevu primjenjuju odredbe ZOUP i kasnije ZUS u postupku po tužbi.

Odredbama čl. 6., 7. i 8. ZOSPI propisani su izuzeci od objavljivanja tražene informacije, koje utvrđuje nadležni javni organ.

Cilj ZOSPI je da su javni organi dužni da obezbijede pristup informacijama, u cilju promocije transparentnosti i odgovornosti svoga rada, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces, izuzev organičenja (izuzetaka), koji se tiču ličnih podataka lica na koje se traženi podaci ili informacije odnose, a u cilju zaštite njihove privatnosti.

Međutim, ono što je važno, a čemu tuženi nije posvetio dužnu pažnju, jeste da ZOSPI čak i u slučaju kada se utvrdi izuzetak od objavljivanja informacije propisuje mogućnost njene objave u skladu sa odredbom člana 9. ZOSPI koja je u korelaciji sa odredbom člana 1. koja definiše cilj ovog zakona, te odredbom člana 4. koja definiše pravo pristupa informacijama.

Naime, odredbom člana 9. stav 1. ZOSPI propisano je da će nadležni javni organ 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, a stavom 2. tog člana je propisano da će u donošenju odluke da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom, nadležni javni organ 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. Tuženi se nije bavio ovom odredbom, niti je provodio test javnog interesa, iako je bio dužan da to učini, već u osporenom aktu, u dijelu koji se odnosi na visinu isplaćenih mjesečnih plata i naknada članovima upravljačkog organa, te načinu isplate naknada, navodi da interes zaštite ličnih podataka ima prioritet. Sud ne spori da privatnost i druge zakonom zaštićene vrijednosti mogu biti osnov za uskraćivanje davanja određenih informacija, ali u tom slučaju, javni organ, provodeći test ispitivanja javnog interesa, mora utvrditi da li to uskraćivanje ima prevagu nad interesom javnosti i da li je veća šteta ako javnost ne bude upoznata sa zaštićenim kategorijama informacija, od štete koju bi eventualno trpio tuženi zbog činjenice da javnost zna te informacije, što je u konkretnom slučaju izostalo. Naime, izuzecima javni organ treba da uravnoteži mogući sukob interesa između prava javnosti da sazna za informaciju i legitimne potrebe da se zaštite određene vrste osjetljivih informacija. Iz tog razloga ZOSPI derogira sve druge zakone koji nisu u skladu sa istim. Takođe, navedeno je izostalo i u pogledu informacije koja se odnosi na iznos budžeta za 2021. godinu, jer razlozi koji su dati u pogledu zahtjeva za dostavljanje te informacije, da Ustanova nije državni organ, iako su joj povjerena javna ovlašćenja, da obavlja djelatnost od opšteg interesa i da Ustanova obezbjeđuje sredstva za svoj rad iz sredstava koje ostvari svojim poslovanjem, odnosno ne finansira se iz budžetskih sredstava, ne predstavljaju zakonite razloge za odbijanje davanja te informacije. Kao svrhu zbog koje traži predmetne informacije, tužilac je naveo istraživanje o transparentnosti rada javnih ustanova u BiH i prikupljanja podataka o upravljačkim strukturama, broju zaposlenih i ukupnim iznosima budžeta za 2021. godinu, a na osnovu koje svrhe je tuženi bio dužan utvrditi da li bi neobjavlivanjem tih informacija nastala bilo kakva šteta po javni interes. Naime, prema odluci Ustavnog suda BiH br. AP 2357/16 („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 78/18), u postupku odlučivanja moraju se cijeliti i relevantni kriterijumi i to: a) svrha zahtjeva za pristup informacijama, b) priroda informacije koja se traži, c) uloga podnosioca i d) postojanje i dostupnost informacije. Iako ZOSPI ne propisuje formalno da zahtjev mora da sadrži svrhu podnošenja, isti mora sadržavati dovoljno podataka da bi se u svakom konkretnom slučaju mogao cijeliti javni interes, jer je svrha traženja informacija od ključnog značaja za ocjenu javnog interesa.



Kako je tuženi osporenim aktom odbio žalbu tužioca, nalazeći da je, u odbijajućem dijelu prvostepeni organ osnovano primijenio odredbu člana 136. stav 3. Zakona o radu, jer ista predstavlja zakonski osnov za status izuzeća informacije od slobodnog pristupa, a da prethodno nije proveo test javnog interesa, pri čemu to nije učinio ni u pogledu informacije koja se odnosi na iznos budžeta za 2021. godinu, to obzirom na navedeno, ovaj sud nalazi da su u postupku donošenja osporenog akta ostvareni razlozi iz člana 10. tačke 2. i 4. ZUS, za poništavanje osporenog akta, zbog čega se tužba i ukazuje osnovanom, pa je stoga i valjalo uvažiti i osporeni akt poništiti, a na osnovu ovlašćenja iz odredbe člana 31. stav 1. i 2. istog 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.

Odluka o troškovima upravnog spora zasniva se na odredbi člana 5. i 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 63/11) i člana 387. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13), koji se u upravnom sporu primjenjuje na osnovu odredbe člana 48. ZUS.

Tužilac je u tužbi postavio zahtjev za naknadu troškova upravnog spora na ime sudskih taksi, pa imajući u vidu da u predmetnom upravnom sporu troškovi sudske takse na tužbu iznose 100,00 KM i na presudu takođe iznose 100,00 KM, budući da je tužilac iste obavezan platiti shodno Tarifnom broju 22. i 23. Zakona o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 73/08, 40/09, 67/13, 63/14 i 66/18), to je ovaj sud, u vezi sa članom 5. i 6. navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, na ime troškova upravnog spora tužiocu priznao troškove u ukupnom iznosu od 200,00 KM, koje je tuženi dužan isplatiti tužiocu u roku od 30 dana od dana prijema presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja.

Zapisničar  
Zubović Ljiljana

S u d i j a  
Stupar Tatjana



