

P/17335

18.10.2017

ОКРУЖНИ СУД У БАЊАЛУЦИ

БРОЈ: 11 0 У 019116 16 У

Дана, 09.10.2017. године

Окружни суд у Бањалуци по судији појединцу Бојовић Душку, уз учешће Зубовић Љиљане као записничара, у управном спору по тужби Удружења за борбу против корупције „Transparency International“ у БиХ, Гајева број 2, Бањалука, заступаног по Ђикић Емиру - предједавајућем Одбора директора (у даљем тексту: тужилац), против одлуке у допису број 2175/16 од 13.06.2016. године ЗП „Електрокрајина“ а.д. Бањалука (у даљем тексту: тужена), у предмету слободе приступа информацијама, дана 09.10.2017. године доноси

П Р Е С У Д У

Тужба се уважава и поништава одлука тужене у допису број 2175/16 од 13.06.2016. године.

Тужена се обавезује да тужиоцу надокнади трошкове такса на тужбу и пресуду у укупном износу од 200,00 КМ, у року од 30 дана од пријема пресуде, под пријетњом принудног извршења.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним дописом тужене број 2175/16 од 13.06.2016. године, је тужиоцу одговорено негативно поводом његове жалбе на одлуку тужене у допису број 2175/16 од 05.06.2016. године, којом је одбијен захтјев тужиоца за доставу копија свих уговора о јавним набавкама радова, роба и услуга, заједно са припадајућим анексима свих закључених уговора које је тужена као предузеће закључила у било којем од законом предвиђених поступака у току 2015. године, те доставу копија Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста тужене, а и списка свих запослених у том предузећу који су у радном односу, независно од врсте и трајања уговорног односа.

Благовремено поднесеном тужбом тужилац побија законитост оспореног акта, истичући да је првостепеном одлуком тужене број 2175/16 од 05.06.2016. године (за који датум сматра да је погрешан, јер је ту одлуку примио дана 13.05.2016. године) одбијен његов захтјев за приступ информацијама, а против које одлуке је благовремено изјавио жалбу дана 27.05.2016. године под својим бројем ФОИ (94) од 28.04.2016. године, којом жалбом је указао на неправилну примјену Закона о слободи приступа информацијама („Службени гласник Републике Српске“ број 20/2001, у даљем тексту: ЗОСПИ). Наводи да је предметним оспореним актом дјелимично одбијена његова жалба, јер је тужена у образложењу предметног оспореног акта навела да у складу са обавезама прописаним Законом о јавним набавкама БиХ објављује објављештења о додјели уговора на порталу Агенције за јавне набавке БиХ (у даљем тексту: Агенција), који садрже основне податке о добављачу, врсти поступка, вриједности уговора и слично, који подаци су јавно доступни свим грађанима, па Закон о јавним набавкама БиХ као *lex specialis* не утврђује обавезу објављивања свих уговора о јавним набавкама, а имена и презимена запослених представљају лични податак заштићен Законом о заштити личних података БиХ, па запослени код тужене немају статус јавних службеника и нису корисници буџетских средстава, те се објављивање личних података без њихове сагласности не може правдати јавним интересом. Такво закључивање тужене у оспореном акту сматра неправилним, јер је тужена неправилно примијенила члан 14. став 3. ЗОСПИ којим је прописано да уколико јавни орган донесе рјешење којим одбија захтјев за приступ информацијама у цијелости или дјелимично, у рјешењу, између осталог, мора да наведе законски основ за статус изузећа информације, уз наводе чланова тог закона на који се позива, као и сва материјална питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса, а у конкретном случају се тужена и није позвала ни на један члан ЗОСПИ, него је одбила приступ информацијама на основу властитог мишљења. У погледу позивања тужене на Закон о јавним набавкама БиХ, истиче да је тачно да тај закон представља *lex specialis* када је у питању спровођење поступака јавних набавки, али када је у питању поступак приступа информацијама једини мјеродаван пропис је ЗОСПИ, који је такође *lex specialis*, па право приступа информацијама може бити ограничено само на начин и под

условима утврђеним ЗОСПИ. Додаје да копије уговора о јавним набавкама, чију доставу је захтијевао, нису објављене на порталу јавних набавки, а све и да јесу околност да Закон о јавним набавкама БиХ не утврђује обавезу објављивања уговора о јавним набавкама, не може бити законски основ за одбијање захтјева за приступ информацијама, па чак ни законски основ за статус изузећа информације, сходно чему је у конкретном случају тужена грубо прекршила ЗОСПИ, који за предмет и циљ има да утврди да свако физичко или правно лице има право приступа информацијама у највећој могућој мјери, у складу са јавним интересом, те да свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а сваки јавни орган има одговарајућу обавезу да те информације саопшти. Сматра да тужена није разграничила шта је информација, а шта лични податак, те је ставила одредбе Закона о заштити личних података БиХ испред одредаба ЗОСПИ, иако није спорно да се одредбе Закона о заштити личних података БиХ узимају у обзир приликом примјене ЗОСПИ, али се не може занемарити ни одредба ЗОСПИ којом је прописано да закони који се усвоје након доношења тог закона а чија сврха није измјена или допуна тог закона, ни на који начин не могу ограничити права и обавезе утврђене ЗОСПИ (члан 25. став 3.). У вези образложења тужене да списак запослених не може саопштити нити јавно објавити трећој страни, без сагласности самих запослених, истиче да се поставља питање зашто тужена није поступила на тај начин него је по аутоматизму одбила доставу тражених информација, иако није ни тражио личне информације него списак запослених у јавном предузећу, што се никако не може окарактерисати као лични податак, па тако да и није тражио туђе личне информације као што су ЈМБГ, број текућег рачуна и адреса становања, већ информације од јавног интереса које носе превагу над приватним, а име и презиме неког лица не представља лични податак већ друштвену и законску идентификацију лица, а сама чињеница да списак запослених у јавном предузећу поред имена и презимена запослених не садржи друге личне податке, говори о томе да се на основу имена и презимена, а без других личних података, физичко лице не може директно или индиректно идентификовати, а поред тога све и да је тражио доставу личних података (што није тражио) дужност контролора је да о томе обавијести носиоца података, који може и одобрити давање личних података, а у случају да их не одобри исти се могу открити трећој страни ако је то у јавном интересу. Стога је мишљења да тужена није поступила у складу са чланом 14. став 3. тачка а) ЗОСПИ, јер је пропустила да спроведе законом прописану процедуру, те да наведе законски основ за статус изузећа информације, уз наводе чланова тог закона на које се позива, као и сва материјална питања која су важна за одлуку, тако да је тужена у конкретном случају и пропустила да узме у обзир фактор јавног интереса у смислу члана 9. ЗОСПИ, те и није доказала зашто је штета да јавност буде упозната са именима и презименима запослених у јавном предузећу, односно да ли је већа штета ако јавност не буде упозната са тим информацијама, од штете коју би евентуално трпила лица у случају да јавност сазна да су та лица запослена у конкретном јавном предузећу. Због свега наведеног предлаже да суд поништи поменућу одлуку у допису тужене број 2175/16 од 13.06.2016. године те наложи туженој да му омогући слободан приступ траженим информацијама, а поред тога да суд обавезе тужену да му надокнади трошкове управног спора по основу судских такси на тужбу и пресуду, у смислу члана 6. Закона о измјенама и допунама Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске" број 63/11).

Тужена је на тражење суда доставила списе предметне управне ствари и одговор на тужбу, у којем наводи, прије свега, да суд треба испитати допуштност и благовременост тужбе, имајући у виду да је оспорени акт тужене (поменути допис број 2175/16 од 13.06.2016. године) достављен тужиоцу дана 14.06.2016. године (према датуму из повратнице) а на тужби је отиснут пријемни штампил суда од 15.07.2016. године, па ако се утврди да је тужба недопуштена и неблаговремена, да је суд одбаци, а у противном да је одбије као неосновану. Истиче да тужба није дозвољена, с обзиром да предметни оспорени акт није управни акт, због чега тужбу треба одбацити у складу са чланом 22. Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске" број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС), имајући у виду да је чланом 7. став 2. ЗУС-а прописано да је управни акт, акт којим републички орган управе и републичке организације, органи јединица локалне самоуправе, предузећа, установе и друга правна лица када у вршењу јавних овлашћења рјешавају у управним стварима, те о извјесним правима или обавезама физичких и правних лица и других странака у појединачним управним стварима, па је чланом 1. и 4. тог закона и прописано да у управним споровима судови одлучују о законитости акта којима

републички органи управе и републичке управне организације и органи јединица локалне самоуправе у општини и граду, предузећа, установе и друга правна лица која врше јавна овлашћења, рјешавају о правима и обавезама физичких и правних лица и других странака у појединачним управним стварима, због чега се и поставља питање да ли је предметни оспорени акт тужене, управни акт у смислу члана 7. ЗУС-а, јер тужена није орган управе, нити републичка управна организација, нити орган јединице локалне самоуправе а нити предузеће које врши јавна овлашћења. Мишљења је да је погрешан закључак тужиоца да је тужена, само зато што је јавно предузеће, дужна примјењивати ЗОСПИ и Закон о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ број 13/02, 87/07 и 50/10, у даљем тексту: ЗУП), иако је неспорно да је тужена јавно предузеће у складу са Законом о јавним предузећима али није предузеће са јавним овлашћењима па као такво нема пасивну легитимацију у конкретном управном спору. Додаје да су чланом 39. Закона о регистрацији пословних субјеката у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 67/13) прописане потребне исправе за упис у судски регистар, оснивање организација и других правних лица којима је по закону повјерено вршење јавних овлашћења, при чему је у ставу 1. тачка б) прописано да се приликом оснивања правног лица са јавним овлашћењима прилаже и акт надлежног органа о давању јавног овлашћења, а члан 38. тог закона прописује неопходне исправе за оснивање јавних предузећа, при чему се наводи да се на јавна предузећа сходно примјењују одредбе које се односе на упис акционарског или друштва са ограниченом одговорношћу, што значи да из члана 38. и члана 39. тог закона јасно произилази да јавна предузећа нису аутоматски и предузећа са јавним овлашћењем, па се и не могу поистовјешавати, као што то тужилац погрешно закључује, из чега произилази закључак да би јавно предузеће могло имати јавна овлашћења, она му морају бити повјерена законом и уписана у судски регистар. Према томе, како тужена није орган управе, нити предузеће са јавним овлашћењем, сматра да није дужна примјењивати нити примјењује ЗУП, па приликом одлучивања о захтјеву тужиоца за приступ информацијама и није вођен управни поступак, нити се предметни оспорени акт тужене (број 2175/16 од 13.06.2016. године) може сматрати управним актом у смислу одредбе члана 1. ЗУП-а и чланова 1, 4. и 7. ЗУС-а. Опреза ради, оспорава тужбу истичући да је заснована на погрешном тумачењу материјалних прописа и то релевантних одредаба ЗОСПИ и Закона о заштити личних података („Службени гласник Републике Српске“ број 49/2006, 76/2011 и 89/2011, у даљем тексту: Закон о ЗЛП), са чим у вези цитира чланове 1, 7, 8. и 11. ЗОСПИ, а с друге стране наводи да је циљ Закона о ЗЛП да се на територији Босне и Херцеговине свим лицима, без обзира на њихово држављанство или пребивалиште, обезбједи заштита људских права и основних слобода а нарочито право на приватност и заштиту података у погледу обраде личних података који се на њих односе, те је чланом 3. тог закона прописано да је лични податак било која информација која се односи на физичко лице које је идентификовано или се може утврдити идентитет лица, док је контролор сваки јавни орган, физичко или правно лице, агенција или други орган који самостално или заједно са другим води, обрађује и утврђује сврху и начин обраде личних података на основу закона или прописа, па је чланом 8. тог закона прописано да је контролор који обрађује личне податке на основу посебног закона обавезан да поштује права на заштиту приватног и личног живота носиоца података, а члан 32. тог закона предвиђа да је контролор података дужан да надокнади материјалну или нематеријалну штету носиоцу података ако му је она нанесена због повреде права на приватност, а чланом 54. истог закона прописано да ће се одредбе тог закона узети у обзир приликом примјене ЗОСПИ. У погледу тужиоачевог захтјева (под бројем ФОИ/94 од 28.04.2016. године) истиче да јој као јавном органу није омогућено да због уопштениости и непрецизности тог захтјева спроведе редовне активности у циљу проналажења захтијеваних информација, односно да проведе према ЗОСПИ предвиђену процедуру утврђивања евентуалних изузетака од објављивања, додајући да је поднесени захтјев тужиоца за доставу свих уговора, те списка свих запослених, уопштен, непрецизан и неразумљив, па је према њему немогуће поступити на начин који би омогућио правилну примјену ЗОСПИ, као и Закона о ЗЛП, јер такав поднесени захтјев не испуњава услове прописане чланом 11. став 2. ЗОСПИ, будући да не садржи довољно података у вези са природом или садржајем тражених информација, а током 2015. године тужена је провела око 90 поступака јавних набавки роба, радова или услуга, након чега су закључивани уговори са изабраним понуђачима, а достављање тражених информација код појединих закључених уговора би захтијевало претходно проведenu законску процедуру утврђивања

изузетака од објављивања, због заштите повјерљивих комерцијалних интереса друге уговорне стране. Како поднесеним захтјевом тужиоца није прецизирано којем уговору односно информацији се приступ тражи, тужена као јавни орган по том захтјеву није ни могла да поступи у смислу одредаба ЗОСПИ, па је нејасно зашто тужилац захтјевом није прецизирао уговоре које жели добити на увид и на тај начин испунио неопходне формалне услове за обраду његовог захтјева, посебно имајући у виду да је Законом о јавним набавкама БиХ („Службени гласник БиХ” број 39/14) предвиђено да уговорни органи објављују обавјештења о додјели уговора на порталу Агенције, која садрже основне податке о добављачу, врсти поступка, вриједности уговора и слично, а ти подаци су јавно доступни управо у циљу транспарентности проведених поступака јавних набавки. Даље сматра да се не може прихватити тужбени приговор да предметни оспорени акт тужене од 13.06.2016. године, не садржи законски основ за статус изузећа информације, будући да је њиме тужилац обавијештен да се поднесеном захтјеву не може удовољити због формалних недостатака за поступање, односно недовољно означених података у погледу тражених информација, што значи да захтјев тужиоца није одбијен због утврђеног изузетка од објављивања, пошто тужена није могла због формалних недостатака истог, ни да приступи евентуалној провјери постојања тог законског ограничења приступа информацијама, па се тужена на одредбе Закона о јавним набавкама у погледу објављивања обавјештења са основним елементима додијелиених уговора на порталу Агенције није позвала као на законски основ одбијања захтјева тужиоца, како се то тужбом погрешно тврди, већ с намјером да тужиоца упути на примјену ових јавно доступних информација, а све у циљу евентуалног прецизирања и употпуњавања предметног захтјева потребним подацима који би омогућили обраду поднесеног захтјева. Истиче да је приликом одлучивања о дијелу захтјева достављања списка свих запослених, независно од врсте и трајања уговорног односа, примјенила одредбе Закона о ЗЛП, сходно члану 54. тог закона, имајући у виду да је ЗОСПИ из 2001. године, а Закон о ЗЛП, са измјенама и допунама, из 2006. и 2011. године, па је стога јасно, имајући у виду поменути члан 54. Закона о ЗЛП, да се одредбама тог закона допуњују одредбе ЗОСПИ у погледу заштите личних података. Сматра да се не може прихватити тужбени приговор да име и презиме запосленог не представља лични податак, па да захтјевом за достављање списка запослених, тужилац није тражио личне информације, јер је Законом о ЗЛП јасно дефинисано да лични подаци подразумијевају било коју информацију која се односи на физичко лице које је идентификовано или може да се утврди идентитет лица, што значи да име и презиме лица, заједно са називом послодавца код којег је физичко лице запослено, представљају информације које садрже личне податке који се не би смјели објављивати без сагласности, јер је на основу тих података могуће индиректно идентификовати физичко лице, без обзира што захтјевом нису тражени јединствени матични бројеви или адресе становања, што би омогућило и директну идентификацију физичких лица, а законска заштита личних података представља фактор ограничења слободном приступу траженој информацији, па да би тужена као контролор у смислу Закона о ЗЛП обрађивала личне податке, односно омогућила приступ тим подацима на било који начин, неопходна је сходно члану 6. тог закона сагласност носиоца података у форми прописаној ставом 2. тог члана, а тужена је као контролор који обрађује личне податке у складу са принципима обраде прописаним чланом 4. ЗОСПИ у захтјеву тужиоца за достављањем података о запосленима, препознала да тражени подаци садрже њихове личне податке, који се без сагласности запослених не би смјели достављати подносиоцу захтјева због оправдане бојазни од перманентног и континуираног објављивања истих на начин који би био доступан најширој јавности, што би запослене зависно од контекста објављивања и специфичних ситуација приватног живота могло довести у неугодну ситуацију од стране било кога ко би такве податке видио, што значи да тужена није имала правни основ да објави личне податке запослених, због чега и не стоји захтјев за објавом тих података јер би се тиме прекршио принцип сврхе обраде личних података у складу са којим се подаци могу обрађивати само у сврху у коју су прикупљени и у друге сврхе се не могу користити. Због наведеног, а у циљу заштите права на приватност запослених, које им је гарантовано и чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (која има приоритет над свим осталим законима у БиХ), захтјев за доставу списка запослених је цијењен као захтјев за доставу њихових личних податка у смислу Закона о ЗЛП, па тужилац погрешно изводи закључак из одредаба ЗОСПИ и Закона о ЗЛП у погледу принципа јавности и транспарентности рада јавних органа и доступности свих информација под

њиховом контролом, јер принцип транспарентности и јавности не значи да се чини јавним све што јавни орган ради у оквиру своје надлежности, него да се поступак проводи на прописан начин како би се у случају потребе могла утврдити законитост рада тог органа, што значи да свако физичко и правно лице може, у складу са ЗОСПИ поднијети захтјев и приступити информацијама, осим у случају заштите приватности, а члан 8. ЗОСПИ прописује да ће надлежни јавни орган утврдити изузетак када оправдано утврди да тражене информације укључују личне интересе који се односе на приватност трећег лица. Стога је мишљења да из наведеног произилази да је члан 8. ЗОСПИ упућујућа норма на члан 17. Закона о ЗЛП којим су прописани услови за давање личних података трећој страни, па како запослени код тужене не обављају јавну функцију, нити су изабрани државни службеници, не може се сматрати да постоји право јавности да зна њихова имена и презимена, па би стога објављивање личних података запосленик било неадекватно и представљало би претјерано уплитање у њихову приватност, а осим тога, тужена јесте јавно предузеће, али не и корисник јавних средстава, већ правно лице које профит стиче пружањем услуге дистрибуције и испоруке електричне енергије, тако да у конкретном случају, запослени чији се списак тражи нису корисници јавних средстава, па и из тог разлога нема ни обавезе поступања по одредбама ЗОСПИ. Додаје да како је захтјевом тужиоца тражено достављање списка свих запослених код тужене, без обзира на врсту и трајање уговорног односа, такав захтјев се такође има сматрати непотпуним, јер не садржи довољно података за поступање у роковима и на начин предвиђен Законом о ЗОСПИ и Законом о ЗЛП, па лична имена заједно са називом послодавца представљају лични податак који омогућава посредну идентификацију физичког лица, а тиме и евентуално нарушавање права на заштиту приватног и личног живота запослених у случају њиховог објављивања, па би обавеза тужене као контролора била да у сваком конкретном случају за доставу те информације тужиоцу тражи сагласност носиоца података, па имајући у виду број запослених код тужене, предвиђену законску процедуру добијања сагласности носиоца података, прописане рокове поступања по захтјеву за приступ информацијама, било би потпуно нецјелисходно оваквом захтјеву тужиоца удовољити на начин како се то тужбом предлаже - тражењем претходне сагласности свих запослених као носилаца података, што значи да и у том дијелу поднесени захтјев тужиоца садржи формалне недостатке који онемогућавају тужену да по том захтјеву поступи, јер поднесени захтјев на садржи све елементе предвиђене чланом 11. став 2. ЗОСПИ, што све значи да тужилац погрешно тумачи одредбе ЗОСПИ и Закона о ЗЛП, те их у конкретном случају примјењује у погрешном контексту. С обзиром на све наведено, предлаже да суд тужбу одбаци као неблаговремену односно недозвољену, или одбије као неосновану, те сходно томе и донесе одлуку о трошковима поступка.

Размотривши тужбу по одредбама члана 30. ЗУС-а, затим одговор тужене, као и списе предмета достављене од стране тужене, одлучено је као у изреци ове пресуде из сљедећих разлога:

Из списка предмета произилази да је тужилац поднио туженој дана 03.05.2016. године, поменути захтјев за приступ информацијама, истичући да током 2016. године, у оквиру своје редовне активности, спроводи истраживање проводљивости ЗОСПИ у БИХ, те да је циљ истраживања провјера нивоа транспарентности јавног сектора и степена слободе приступа јавним документима из домена јавних набавки, те организације јавних предузећа и систематизације радних мјеста, па је планирано да тим истраживањем буду обухваћена јавна предузећа у БИХ и да се подаци добијени на основу истраживања учине доступним свим грађанима у БИХ, сходно чему је позивајући се на чланове 4. и 11. ЗОСПИ од тужене затражио да му достави копије свих уговора о јавним набавкама радова, роба и услуга, заједно са припадајућим анексима свих закључених уговора које је тужена као предузеће закључила у било којем од законом предвиђених поступака у току 2015. године, те и достави копије Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста тужене, а и списка свих запослених у том предузећу који су у радном односу, независно од врсте и трајања уговорног односа.

Поступајући по том захтјеву, тужена је одговорила дописом број 2175/16 од 05.06.2016. године, којим је тужиоца информисала да је код тужене, у току надзорна провјера од стране Главне службе за ревизију јавног сектора, и то управо из области јавних набавки и радних односа, па да ће након обављене ревизије извјештај о обављеној ревизији бити јавно објављен и тиме доступан свим грађанима.

На такав одговор тужене, тужилац је изјавио жалбу истичући да је том првостепеном одлуком одбијен његов поднесени захтјев, због чега сматра да првостепени орган тужене није правилно примјенио одредбе ЗОСПИ, имајући у виду да је чланом 14. став 3. тог закона прописано да уколико јавни орган донесе рјешење којим одбија захтјев за приступ информацијама у цијелости или дјелимично, у рјешењу, између осталог, мора да наведе законски основ за статус изузећа информације, уз навођење чланова тог закона, као и сва материјална питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса, али да се из првостепене одлуке тужене примјећује да приликом рјешавања захтјева за приступ информацијама јавни орган уопште није примјенио ни једну одредбу ЗОСПИ, који је мјеродаван у конкретном случају и чији је циљ уређивање приступа информацијама које су у посједу јавног органа, па да такође у конкретном случају јавни орган уопште и није одлучивао о захтјеву за доставу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста и списка свих запослених код тужне који су у радном односу, независно од врсте и трајања уговорног односа, тако да се може сматрати да је без икаквог образложења и правног основа одбијен захтјев за приступ информацијама, сходно чему је и затражио да се жалба усвоји и да му се омогући приступ траженим информацијама.

Тужена је предметним оспореним актом, под бројем 2175/16 од 13.06.2016. године, дала одговор на ту жалбу, обавјештавајући тужиоца да је став тужене остао непромијењен у односу на информацију која је достављена у акту на који је уложена жалба, понављајући да је код тужене у току поступак надзора од стране Главне службе за ревизију јавног сектора из области јавних набавки и радних односа, па да ће извјештај те службе бити објављен и јавно доступан свим грађанима, додајући да у складу са обавезама происаним Законом о јавним набавкама БИХ, предузеће као уговорни орган објављује обавјештење о додјели уговора на порталу Агенције (за набавке БИХ) www.ein.gov.ba, који садрже основне податке о добављачу и врсти поступка, вриједности спора и слично, који подаци су јавно доступни свим грађанима, а улога Агенције је да осигура правилно провођење Закона о јавним набавкама БИХ и у ту сврху је успоставила систем праћења поступка које проводе уговорни органи за набавку робе, услуга и радова, са циљем отклањања уочених неправилности у појединачним поступцима јавних набавки, па Агенција на основу пикупљених података израђује анализе и објављује информације у вези са поступцима јавних набавки и додијелених уговора о јавним набавкама, тако да тужилац и може користити те јавно доступне податке који су систематизовани, што је далеко цјелисходније у односу на захтјев тужиоца за доставом „свих уговора“, који захтјев је непрецизан па самим тим и неразумљив, истичући да Законом о јавним набавкама БИХ, као *lex specialis* прописом за јавне набавке није утврђена обавеза објављивања свих уговора о јавним набавкама, иако су општи принципи тог закона транспарентност, једнак третман понуђача, правична и активна конкуренција са циљем најефикаснијег коришћења јавних средстава, тако да прописани ниво транспарентности по том закону у потпуности задовољава право приступа информацијама у највећој могућој мјери. Портед тога је тужена истакла да у складу са чланом 3. алинеја 1. Закона о ЗЛП, лични подаци значе било коју информацију која се односи на физичко лице које је идентификовано или се може утврдити идентитет лица, док према алинеји 7. тог става, „контролор - је сваки јавни орган“, физичко или правно лице, агенција или други орган који самостално или заједно са другим води, обрађује и утврђује сврху и начин обраде личних података на основу закона или прописа“, а да према алинеји 9. тог члана „трећа страна је било које физичко или правно лице, јавни орган, агенција или било које друго тијело, осим носиоца података, контролора, обрађивача и лица која су под директном надлежношћу контролора или обрађивача овлашћени да обрађују податке“, сходно чему име и презиме представља лични податак те у том смислу подлијеже одредбама Закона о ЗЛП, којим је у члану 17. став 1. прописано да контролор података не може дати личне податке трећој страни прије него што о томе обавијести носиоца података, па ако носилац података не одобри давање личних података, они се не могу открити трећој страни, осим ако то није у јавном интересу, па да би у случају давања личних података о запоселнима код тужене, морала претходно обавијестити запослене и тражити њихову сагласност, па како запослени код тужене немају статус јавних службеника и нису корисници буџетских средстава, то се објављивање личних података без њихове сагласности не може правдати јавним интересом, насупротив чему је у дијелу тражене информације

о систематизацији радних мјеста, достављајући је у прилогу предметног оспореног акта, у том дијелу тужена удовољила захтјеву тужиоца.

Међутим, такво чињенично утврђење и правни закључак тужене у предметном оспореном акту у одбијајућем дијелу, по мишљењу овог суда нису правилни, при чему су и учињене повреде правила поступка, због чега се оспорени акт указује незаконитим.

Прије свега, суд је испитао благовременост поднесене тужбе, утврђујући да је тужилац предметни оспорени акт (који се побија тужбом) примио дана 14.06.2016. године, што произилази из повратнице коју је тужена доставила у одговору на тужбу, који датум и тужена наводи, истичући да је на примјерку тужбе који јој је достављен отиснут пријемни штампил суда са датумом 15.07.2016. године, што је такође тачно јер је тужба у суд и запримљена тог датума, али је поднесена препоручено путем поште дана 14.07.2016. године, што произилази из пријемног штампиле суда и коверте на којој је отиснут жиг „Поште Српске“ са даном 14.07.2016. године, сходно чему је тужба поднесена у законском року од 30 дана у смислу члана 15. ЗУС-а (да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која подноси тужбу), све имајући у виду да је чланом 325. став 2. Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ број 58/03 ... 61/13, у даљем тексту: ЗПП) који се сходно члану 48. ЗУС-а примјењује у управним споровима на питања која нису регулисана ЗУС-ом, прописано да ако је поднесак упућен преко поште препорученом пошиљком, дан предаје пошти сматра се као дан предаје суду коме је упућен, па тако да се приговор тужене о неблаговремености предметне тужбе указује без основа.

Без утицаја је и позивање тужене да предметни оспорени акт није управни акт у смислу члана 7. став 2. ЗУС-а, јер није донијет од стране републичког органа управе и републичке управне организације, односно органа јединице локалне самоуправе, као ни предузећа, установе и других правних лица која врше јавна овлашћења, имајући у виду да тужена и није орган управе нити републичка управна организација, нити орган јединице локалне самоуправе, нити предузеће које врши јавна овлашћења, што и није спорно, али је насупрот томе чињеница да је тужена јавно предузеће, што и сама потврђује, па како је чланом 2. став 1. Закона о јавним предузећима („Службени гласник Републике Српске“ број 75/04 и 78/11) прописано да јавно предузеће у смислу тог закона је правно лице које је уписано у судски регистар као привредно друштво у форми акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу, ради обављања дјелатности од општег интереса и у чијем основном капиталу Република Српска или јединица локалне самоуправе директно или индиректно има већинско власништво, па како је одредбом члана 3. тачка 2. ЗОСПИ и прописано да је „јавни орган“ сваки републички орган градски орган, општински орган или било који орган у Републици Српској, међу којим су, у смислу тачке њ) тог става, и правно лице које је у власништву или које контролише јавни орган, неспорно је да тужена као јавно предузеће које је у већинском власништву Републике Српске, и подлијеже одредбама ЗОСПИ.

Одредбама ЗОСПИ је, у смислу члана 1. тог закона, предвиђено да је циљ тог закона да се установи да информације под контролом јавног органа представљају јавно добро од вриједности и да јавним приступом информацијама промовише већу транспарентност и одговорност тих јавних органа, те да су те информације неопходне за демократски процес (тачка а.), па да се установи да свако лице има право приступа тим информацијама у највећој могућој мјери у складу са јавним интересом, те да јавни органи имају одговарајућу обавезу да објаве информације (тачка б.), као и да омогући сваком физичком лицу да затражи измјену и даје коментар на своје личне информације под контролом јавног органа (тачка в.), којим законом се, у смислу члана 2. тог закона, олакшава и промовише у највећој мјери, и без одлагања објављивање информација које се налазе под контролом јавног органа, по најнижој прихватљивој цијени, а при чему је у смислу члана 3. тачка 1. тог закона „информација“ - сваки материјал којим се преносе чињенице, мишљења, подаци или било који други садржај, укључујући сваку копију или њен дио, без обзира на облик или карактеристике, као и на то када је сачињена и како је класификована, а у смислу тачке 3. тог члана „контрола“ значи или располагање информацијама или контрола приступа информацијама, па у смислу тачке 5. тог члана „надлежни јавни орган“ је јавни орган који има контролу над траженом информацијом, а то је јавни орган који је сачинио информацију или за кога је сачињена информација, а ако се јавни орган који је сачинио информацију или за кога је сачињена информација не може утврдити, онда је надлежан онај јавни орган чија је функција

најближа траженој информацији, из којих одредаба неспорно и произилази да тужена свакако и подлијеже примјени тих одредаба ЗОСПИ. С тим у вези и треба додати да је чланом 25. став 3. ЗОСПИ прописано да се нарочито тим законом не умањују права физичког или правног лица која се односе на подношење жалбе у управном поступку и права на разматрање предмета пред судом, због чега су у конкретном случају и били испуњени услови да тужилац подноси захтјев туженој за приступ информацијама, па како је и био незадовољан датим одговором тужене на тај поднесени захтјев, да и подноси жалбу против таквог одговора, те у крајњем и води предметни управни спор подношењем тужбе овом суду, што је и учињено у конкретном случају, сходно чему се наводи тужене о недопуштености предметне тужбе указују потпуно без основа..

Даље, треба истаћи да је чланом 5. ЗОСПИ прописано да се изузетак од објављивања тражене информације, утврђује само у случајевима када надлежни јавни орган: а) утврди изузетак у смислу члана 6, 7. или 8. тог закона, за цијелу информацију или дио информације, и б) одреди, након обављеног испитивања јавног интереса у смислу члана 9. тог закона, да објављивање информације није од јавног интереса. Поменути члан 6. тог закона се односи на то да надлежни јавни орган може утврдити изузетак у случајевима када се откривањем информације основано може очекивати изазивање значајне штете по легитимне циљеве (интерес одбране и сигурности, јавне безбједности, спречавање криминала и слично), а члан 7. се односи на изузетак код повјерљивих комерцијалних информација који се односе на интересе треће стране, а чланом 8. тог закона је прописано да ће надлежни јавни орган утврдити изузетак кад оправдано утврди да тражене информације укључују личне интересе које се односе на приватност трећег лица, а на који основ се тужена позвала у предметном оспореном акту везано за недостављање списка запослених.

Неспорно је да је одредбом члана 14. ЗОСПИ прописано да по пријему захтјева за приступ информацији, надлежни јавни орган предузима све редовне мјере да прикупи захтијеване информације и размотри све чињенице и околности које су значајне за обраду захтјева (став 1), па ако се одобри приступ информацији, било дјелимичној или цијелој информацији, надлежни јавни орган дописом о томе обавјештава подносиоца захтјева (став 2), а ако се одбије приступ информацији надлежни јавни орган о томе обавјештава подносиоца захтјева, који допис (мада би правилније било рјешење, будући да се у складу са чланом 190. ЗУП-а о захтјеву странке одлучује рјешењем, како је то уосталом и прописано чланом 14. став 3. Закона о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини - „Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 28/00 и 45/05) треба да: под а) садржи законски основ за статус изузећа информације, уз навођење чланова закона на које се позива, сва материјална питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса; и под б) обавјештава подносиоца захтјева о праву подношења жалбе одређеном органу, сходно чему је у конкретном случају тужилац и поднио жалбу туженој, о којој жалби је одлучено предметним оспореним актом.

Сходно наведеном, како је у конкретном случају првостепеним актом тужене на поднесени захтјев тужиоца, одговорено да је код тужене у току поступак надзора од стране Главне службе за ревизију јавног сектора из области јавних набавки и радних односа, па да ће тај извјештај и бити објављен и јавно доступан свим грађанима, а код којег става је тужена и остала у предметном оспореном акту (одговором на жалбу тужиоца), произилази да тужилац основано побија законитост оспореног акта тужене у погледу тог одбијајућег дијела поднесеног захтјева тужиоца, везано за тражену информацију о копијама свих уговора о јавним набавкама радова, роба и услуга, заједно са припадајућим анексима свих закључених уговора које је тужена закључила у било којем од законом предвиђених поступака у току 2015. године, јер се у погледу одбијања информације у том дијелу тужена није позвала ни на један законски основ за статус изузећа информације, у смислучлана 14. став 3. ЗОСПИ, уз навођење чланова тог закона на који се позива, као и сва материјална питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса, како је то и прописано тачком а) става 3. члана 14. ЗОСПИ, чиме су и учињене повреде правила поступка прописане ЗОСПИ, који је *lex specialis* у односу на Закон о јавним набавкама БИХ а на које се тужена неоправдано позивала као разлог за одбијање достављања тих тражених информација, а све имајући у виду да је чланом 25. став 1. ЗОСПИ и прописано да уколико су одредбе Закона о државној управи, ЗУП-а, ЗУС-а или других закона који су на снази у Републици Српској, у супротности са тим законом, примјењиваће се одредбе ЗОСПИ, те ставом 4. тог члана и прописано да законски акт који се усваја након тог закона, а

чија сврха није измјена тог закона, неће ограничити права и обавезе које су утврђене ЗОСПИ. На другачије одлучивање не може утицати ни то што је тужена у оспореном акту навела да је тужиочев захтјев за доставом свих уговора, непрецизан па самим тим и неразумљив, а која непрецизност и неразумљивост узгред речено и не произилази из поднесеног захтјева, па са тим у вези и није сувишно додати да уколико је тужена евентуално сматрала да је тај захтјев непрецизан, иако то не произилази из поднесеног захтјева, имала је могућност позвати тужиоца да у смислу члана 56. став 1. ЗУП-а по потреби уреди такав поднесак, одређујући рок за уређење, што тужена неспорно и није учинила, па тако да се и приговори тужене у том смислу изнесени у одговору на предметну тужбу, указују без основа.

Такође се ни одбијање од стране тужене у дијелу поднесеног захтјева за достављање списка свих запослених који су у радном односу код тужене, независно од врсте и трајања уговорног односа, не може прихватити као правилно тиме што се тужена позвала на Закон о ЗЛП, имајући у виду да је чланом 3. тог закона, алинеја „прва“, прописано да лични подаци подразумијевају било коју информацију која се односи на физичко лице на основу које је утврђен или може да се утврди идентитет лица, а алинејом „другом“ прописано да је носилац података физичко лице чији идентитет може да се установи или идентификује, непосредно или посредно, нарочито на основу јединственог матичног броја, једног или више фактора карактеристичних за физички, физиолошки, ментални, економски, културни или социјални идентитет тог лица, што значи да подаци о носиоцима података који би били садржани у списку запослених, а без других личних података на основу којих би се то лице могло непосредно или посредно идентификовати, и не представљају личне податке у смислу Закона о ЗЛП да се ти подаци и не би могли објавити у јавном интересу у смислу одредаба ЗОСПИ, имајући у виду да списак запослених у јавном предузећу поред имена и презимена запослених и не би требао да садржи друге личне податке, у погледу којих би било потребно тражити сагласност носиоца података у смислу алинеје „једанаесте“ члана 3. Закона о ЗЛП, којом је прописао да сагласност носиоца података подразумијева сваку конкретну и свјесну назнаку жеље носиоца података дату слободном вољом којом носилац података даје свој пристанак да се његови лични подаци обрађују, који поступак у крајњем у конкретном случају тужена и није ни проводила, а при чему уопште и није узимала у обзир фактор јавног интереса у смислу члана 9. ЗОСПИ, којим је прописано да ће надлежни јавни орган објавити тражену информацију, без обира на утврђени изузетак, ако је то оправдано јавним интересом и узети у обзир сваку корист и сваку штету које могу проистећи из тога (став 1), те да ће у доношењу одлуке да ли је објављивање информација оправдано јавним интересом, надлежни јавни орган размотрити околности као што су (али нису ограничене на), свако непоштовање законске обавезе, постојање било каквог преступа, судску погрешку, злоупотребу власти или немар у обављању службене дужности, неовлашћено коришћење јавних фондова или опасност по здравље или безбједност појединца и јавности околине (став 2), о чему тужена у оспореном акту и није дала јасне и аргументоване разлоге, како се то основано и истиче у предметној тужби, што се не може конвалидирати ни наводима тужене из одговора на тужбу, будући да у поступку доношења оспореног акта и нису дати разлози о томе да ли је узет у обзир фактор јавног интереса из члана 14. став 3. тог закона, сходно чему оспорени акт и не садржи разлоге о одлучним чињеницама у смислу члана 197. став 2. ЗУП-а, који закон се у смислу члана 25. ЗОСПИ и примјењује у поступку рјешавања по захтјеву за приступ информацијама, уколико одредбе ЗУП-а нису у супротности са тим законом, тако да су у поступку доношења оспореног акта и учињене повреде правила поступка, како се то основано и наводи у тужби.

Није сувишно ни указати да је сврха и циљ доношења ЗОСПИ управо да јавност има контролу над извршавањем јавне власти од стране јавних органа, с обзиром да информације у смислу члана 1. тог закона којима располажу јавни органи и имају карактер јавног добра, па тако да и постоји оправдани интерес да грађани добију на увид информације којима располаже јавни орган, јер јавни интерес може надјачати разлоге за необјављивање тражених информација. Зато јавни органи и морају промовисати отворену владавину, па принцип максималног објелодањивања информација представља један од фундаменталних принципа сваког демократског друштва, чиме ће се смањити подношење појединачних захтјева, па органи власти и морају предузети одређене кораке у смислу ширења кључних информација у јавности, па тако да су сходно Препоруци Рец (2002) Комитета министара СЕ, коју је прихватила и Босна и Херцеговина, земље чланице прихватиле обавезу да гарантују сваком лицу на својој територији

да може остварити приступ документима који се налазе у посједу јавних органа власти. То право приступа информацијама може се ограничити само из наведених изузетака који су јасно прописани законом, под условом да је неопходно у једном демократском друштву и да је пропорционално циљу, али да приступ информацијама, иако постоје та наведена ограничења, неће бити ускраћен ако је јавни интерес да се објелодане те информације већи од штете која би наступила откривањем информација, па поступајући по захтјеву подносиоца, орган ће у правилу обезбиједити информацију подносиоцу захтјева у облику и на начин у којем је она захтијевана, осим ако постоје забране за приступ дијелу документа, а што у конкретном случају и није испоштовано.

С обзиром на наведено, будући да суд у смислу члана 29. став 1. ЗУС-а законитост оспореног акта испитује на подлози чињеница утврђених у управном поступку, па како ни остали наводи тужиоца и наводи тужене из одговора на тужбу нису могли утицати на другачије рјешавање предметног управног спора, тужба се указује основаном, јер у поступку доношења оспореног акта није правилно и потпуно утврђено чињенично стање, при чему су и учињене повреде правила поступка, што је и било од утицаја на правилну примјену материјалног права, чиме су и остварени разлози из члана 10. тачка 2. и 4. ЗУС-а за поништавање оспореног акта, сходно чему се тужба уважава и оспорени акт поништава, темељем овлашћења из члана 31. став 1. и 2. истог закона.

У смислу члана 50. ЗУС-а тужена је у обавези да одмах, а најкасније у року од 30 дана рачунајући од дана пријема пресуде, донесе нови акт уважавајући правно схватање суда и примједбе у погледу поступка.

Како је чланом 5. Закона о измјенама и допунама Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“ број 63/11), којим се мијења члан 49. основног текста закона, прописано да су трошкови у управним споровима издаци учињени поводом управног спора од његовог покретања до завршетка (став 1), те да суд одлуком којом окончава поступак у управном спору одлучује ко сноси трошкове поступка и колико они износе (став 4), с тим да је чланом 6. истог Закона о измјенама и допунама Закона о управним споровима такође додат нови члан 49а. у тексту закона, у којем је (у ставу 1) прописано да је странка која изгуби спор дужна противној странци надокнадити трошкове спора, које трошкове је у смислу члана 396. став 2. ЗПП-а странка дужна одредијелено навести у приједлогу о коме суд и треба да одлучи, па будући да је тужба уважена и оспорени акт поништен, то су и испуњени услови да се удовољи захтјеву тужиоца да му тужена надокнади трошкове управног спора, по основу таксе на тужбу и таксе на пресуду, које у овом управном спору износе по 100,00 КМ односно укупно 200,00 КМ, па тако да је тужена и обавезана да тужиоцу надокнади те трошкове, у року од 30 дана од дана пријема пресуде, под пријетњом принудног извршења.

Записничар
Зубовић Љиљана

Судија
Бојовић Душко

