

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJOJ LUCI
Broj: 11 0 U 036825 24 U
Dana, 20.12.2024. godine

Okružni sud u Banjoj Luci po sudiji pojedincu Gordani Stevandić, uz sudjelovanje Vesne Radanović, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International u BiH“, ulica Krfska broj 64a, Banjaluka (u daljem tekstu: tužilac), protiv Ministarstva pravde Republike Srpske, Trg Republike Srpske broj 1, Banjaluka (u daljem tekstu: tuženi), radi poništenja rješenja, broj: 08.070/052-3134/24, od 12.06.2024. godine, u predmetu pristupa informacijama, dana 20.12.2024. godine, donio je:

PRESUDU

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Tuženi se obavezuje da tužiocu na ime troškova upravnog spora isplati iznos od 200,00 KM, a sve u roku od 30 dana, računajući od dana prijema ove presude.

Obrazloženje

Osporenim aktom, odbijena je, kao neosnovana žalba tužioca izjavljena na odgovor tuženog, broj: 08.070/052-3134/24, od 24.05.2024. godine kojim je djelimično odbio pristup traženim informacijama, odnosno odobren je pristup ukupnim izdvajanjima za bruto i neto plate i naknade za 2002. i 2003. godinu, te informacije o licima sa kojima je zaključen radni odnos u 2002. i 2003. godini, dok informacija - iznos pripadajuće osnovne plate lica koja su zasnovala radni odnos u 2002. i 2003. godini je izostala

Blagovremeno podnesenom tužbom, tužilac pobija doneseni akt, zbog povrede materijalnog prava, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i povrede pravila postupka, navodeći da tuženi nije pravilno primjenio odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, konkretno član 14 stav 3 tačka 1, niti je obrazložio odluku i nije sproveo test javnog interesa na način predviđen u članu 9 stav 2, čime je po mišljenju tužioca povrijedio odredbu člana 4 ZOSPI. Dalje, tužilac ističe da je nesporno da ZOSPI propisuje izuzetke od objavljivanja informacija, ali u tom slučaju ukoliko utvrdi izuzetak, javni organ, provodeći test javnog interesa predviđen članom 9, mora da utvrditi da li zaštita određene informacije ima prevagu nad interesom javnosti, te da li je veća šteta ako javnost ne bude upoznata sa tim informacijama od štete koju bi eventualno u konkretnom slučaju trpio javni organ, pri čemu javni interes može nadjačati razloge neobjavljivanja traženih informacija, pa ostaje nejasno zašto tuženi odbija pristup informacijama, odnosno iznosu pripadajuće osnovne plate lica primljenih u radni odnos u 2022. i 2023. godine. Zbog svega navedenog, tužilac predlaže da Sud usvoji tužbu, te da poništi osporeno rješenje, kao i da naloži da se tužiocu omogući slobodan pristup traženoj informaciji - iznos pripadajuće osnovne plate lica primljenih u radni odnos u toku 2002. i 2003. godine. Pored toga, tužilac predlaže da Sud obaveže tuženog da nadoknadi tužiocu troškove upravnog spora, na ime sudskih taksi na tužbu i na presudu.

Na zahtjev suda tuženi je dostavio spis predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu u kojem ponavlja navode iz obrazloženja osporenog akta. Smatra da tužilac ničim nije dokazao osnovanost tužbenih navoda, te predlaže da se tužba odbije kao neosnovana.

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

Iz podataka u spisu predmeta, proizlazi da se tužilac, dana 19.04.2024. godine, obratio tuženom sa zahtjevom za pristup informacijama, te zatražio dostavu određenih informacija, i to: informacije o ukupnim izdvajanjima za bruto i neto plate i naknade za 2002. i 2003. godinu, informacije o zaposlenicima, sa kojima su zaključeni ugovori o radu 2002. i 2003. godine (ime i prezime zaposlenika, radno mjesto, stepen školske spreme, informacije o pripadajućoj osnovnoj plati), te kopije ugovora o djelu zaključeni tokom 2021, 2022. i 2023. godine (ime i prezime angažovanog lica i iznos naknade, dok se lični podaci mogu anonimizirati). O ovom zahtjevu odlučeno je obavještenjem, broj: 08.070/052-3134/24, od 24.05.2024. godine, kojim je tuženi odobrio pristup traženim informacijama, odnosno odobren je pristup ukupnim izdvajanjima za bruto i neto plate i naknade za 2002. i 2003. godinu, te informacije o licima sa kojima je zaključen radni odnos u 2002. i 2003. godini, dok informacija - iznos pripadajuće osnovne plate lica koja su zasnovala radni odnos u 2002. i 2003. godini je izostala. Protiv tog obavještenja, tužilac je izjavio žalbu koja je osporenim aktom odbijena kao neosnovana, uz obrazloženju da je tuženi dostavio podatke koji se odnose na ime i prezime, stepen stručne spreme i način zasnivanja radnog odnosa. Podatke o pripadajućoj osnovnoj plati radnika primljenih u radni odnos u toku 2022. i 2023. godine tuženi nije dostavio, iz razloga što je Zakonom o radu, članom 136 stav 3 propisano da pojedinačne isplate plata, naknada i drugih primanja nisu javne.

Osporeni akt je nezakonit i nepravilan.

Odredbom člana 3 ZOSPI definisano je da informacija predstavlja svaki materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci, ili bilo koji drugi sadržaj, uključujući svaku kopiju ili njen dio, bez obzira na oblik ili karakteristike, kao i na to kada je sačinjena i kako je klasifikovana (stav 1), kao i da se pod pojmom nadležni javni organ podrazumijeva javni organ koji ima kontrolu nad traženom informacijom, a to je javni organ koji je sačinio informaciju ili za koga je sačinjena informacija. Ako se javni organ koji je sačinio informaciju ili za koga je sačinjena informacija, ne može utvrditi, onda je nadležan onaj organ čija je funkcija najbliža traženoj informaciji (stav 5).

Nadalje, članom 4 ZOSPI propisano je 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 utvrđeno u ovom zakonu, dok je članom 5 istog zakona propisano da izuzetak od objavljivanja tražene informacije se utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ utvrdi izuzetak u smislu članova 6, 7 ili 8 za cijelu informaciju ili dio informacije, i odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9 tog zakona, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa.

Odredbom člana 5 ZOSPI pripisano je da se izuzetak od objavljivanja tražene informacije utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ: utvrdi izuzetak u smislu članova 6, 7 ili 8 za cijelu informaciju ili dio informacije, i odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa.

Odredbom člana 9 stav 1 istog zakona 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 proisteci iz toga, a stavom 2 tog člana propisano je 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, neovlašteno korištenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili bezbjednost pojedinca, javnosti ili okoline.

Odredbom člana 14 stav 3 tačka a) istog zakona propisano je da ako se odbije pristup informaciji, bilo djelimičnoj ili cijeloj informaciji, nadležni javni organ dopisom o tome obavještava podnosioca zahtjeva, da dopis 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, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa.

Cilj Zakona o slobodi pristupa informacijama jeste da se ustanovi da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces, kao i da se ustanovi da svako lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije.

Nadležni javni organ utvrđuje izuzetak od objavljivanja tražene informacije u tri slučaja propisana odredbama članova 6, 7 i 8 ZOSPI. Međutim, propisane tri kategorije informacija nisu automatski izuzete od otkrivanja, s obzirom na to da ZOSPI traži od javnog organa da prije odbijanja pristupa informacijama provede test javnosti, odnosno da utvrdi da li je otkrivanje informacija opravdano javnim interesom. Javni organ će otkriti informaciju ako utvrdi da je javni interes značajniji od štete koja se nanosi zaštićenoj kategoriji informacija.

Dakle, tuženi je imao obavezu da, u skladu sa članom 9 ZOSPI, ispita cijeli slučaj, odnosno da ocijeni (sprovođenjem testa) da li su ispunjeni zakonski uslovi predviđeni za utvrđivanje izuzetaka, te da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom. Mišljenje tuženog da određeni podaci po bilo kom propisu nisu javni, te da takve informacije ne trebaju da budu objavljene, ne može se prihvatiti kao argumentovan i obrazložen način na osnovu kojeg je tuženi došao do takvog zaključka, a bez ispitivanja javnog interesa.

Nije sporno 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 tim informacijama, naročito u situaciji kada tužilac nije tražio ničije lične podatke, već informacije od javnog interesa, odnosno za iznose pripadajućih plata lica zaposlenih tokom 2002. i 2003. godine, te je ostalo nejasno koje informacije štiti tuženi. Prema tome, Zakon o slobodi pristupa informacijama, čak i u slučaju kada se utvrdi izuzetak od objavljivanja informacije propisuje mogućnost njene objave u skladu sa odredbom člana 9 ovog zakona koja je u korelaciji sa odredbom člana 1 koja definiše cilj ovog zakona, te odredbom člana 4 koja definiše pravo pristupa informacijama.

Prema tome, tuženi je propustio da sprovede postupak na način propisan Zakonom o slobodi pristupa informacijama, već se tuženi samo uopšteno pozvao na član 136 stav 3 Zakona o radu, bez detaljnog i argumentovanog obrazloženja do kojeg se može doći isključivo nakon sprovedenog istraživanja javnog interesa. Pukim pozivanjem na određene članove zakona, bez obrazloženja iz kojih razloga smatra da se određeni materijalni propis primjenjuje na prethodno utvrđeno činjenično stanje, ne može se smatrati da su utvrđene odlučne činjenice, niti da je materijalni propis pravilno primjenjen. Dakle, tuženi je propustio da utvrdi da li zaštita privatnog interesa ima prevagu nad interesom javnosti da sazna određene podatke, da li je veća šteta ako javnost ne bude upoznata sa tim podacima od štete koju bi eventualno trpila lica ili organi na koja se odnose ti podaci. Shodno tome, osporeno rješenje sadrži nedostatke koje ga kao takvog čini nepravilnim, odnosno isto nije u skladu članom 14 stav 3 tačka a) ZOSPI, kao i člana 197 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18, u daljem testu: ZUP).

Tuženi je u potpunosti zanemario odredbe ZOSPI, a koji, između ostalog, sadrži i odredbe koje predviđaju mogućnost utvrđivanja izuzetaka od objavljivanja traženih podataka, u tačno

određenim slučajevima, ali uz obavezno sprovođenje testa javnosti, uzimajući u obzir svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteći, a sve u skladu sa članom 9 ZOSPI, što tuženi i njegovi organi nisu učinili. Dakle, nije dato obrazloženje ni u pogledu utvrđivanja izuzetaka od objavljivanja traženih informacija, a niti je proveden test javnog interesa, pa s obzirom na to, sud smatra da su u postupku koji je prethodio donošenju osporenog akta počinjene povrede pravila postupka, pri čemu je i činjenično stanje ostalo pogrešno i nepotpuno utvrđeno, što je dovelo do pogrešne primjene materijalnog prava, a što sve predstavlja razloge za uvažavanje tužbe i poništenje osporenog akta.

Dakle, potrebno je da tuženi, u ponovljenom postupku, sprovede formalni postupak propisan članom 14 ZOSPI, odnosno da sprovede test ispitivanja javnog interesa, tj. da utvrdi da li postoji izuzetak od objavljivanja traženih informacija u smislu člana 5 i 6 ZOSPI, kao i da utvrdi da li je dostavljanje takvih informacija, bez obzira na eventualno utvrđeni izuzetak, opravdano javnim interesom. Tek nakon što razmotri sve činjenice i okolnosti koje su značajne za obradu zahtjeva i nakon sprovedenih svih propisanih radnji, tuženi je dužan da donese odluku koja će obavezno da sadrži zakonski osnov za status izuzeća informacije, uz navođenje članova ovog Zakona na koje se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa. U slučaju da tuženi utvrdi da ne postoji izuzetak od objavljivanja traženih informacija, odnosno da je dostavljanje takvih informacija opravdano javnim interesom, dužan je da tužiocu dozvoli pristup traženim informacijama, odnosno da dostavi traženu dokumentaciju.

Pored navedenog, sud uočava da je povrijeđena i odredba člana 14 stav 3 tačka b) ZOSPI, koji zakon ima karakter propisa „lex specialis“ u odnosu na druge zakone, iz koje proizlazi da je u okviru postupka rješavanja o zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama obezbijedena dvostепенost. Takođe, prema odredbi člana 19 ZOSPI proizlazi da o zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama u prvom stepenu odlučuje službenik za informisanje javnog organa. Istina, ZOSPI ne propisuje koji je to organ koji odlučuje o žalbi, ali odredba člana 20 stav 1 tačka a) tog zakona upućuje na to da je javni organ dužan da donese Vodič u kome se navode, između ostalog, podaci o pristupu pravnom lijeku. Iz spisa predmetne upravne stvari nije moguće utvrditi da li je tuženi donio pomenuti Vodič. U svakom slučaju, Vodičem javnog organa ne može se isključiti pravo žalbe protiv prvostепенog akta kojim je odlučeno o zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama iz razloga što je pravo na izjavljivanje žalbe garantovano odredbama ZOSPI, ZUP-a i Ustavom Republike Srpske. U pogledu ovog pitanja, identičan stav zauzeo je i Vrhovni sud Republike Srpske u presudama, broj: 11 0 U 019062 U 16 Uvp, od 24.01.2019. godine i broj: 11 0 U 023126 19 Uvp, od 02.06.2021. godine.

Iz naprijed navedenog proizlazi da su osporenim aktom učinjene povrede odredaba ZOSPI, kao i odredbe člana 197 stav 2 ZUP-a, zbog čega je ovu tužbu valjalo uvažiti i osporeni akt poništiti, a na osnovu ovlaštenja iz člana 31 stav 1 i 2 ZUS-a.

U smislu člana 50 ZUS-a tuženi je u obavezi da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 (trideset) dana od prijema ove presude donese novi akt, uvažavajući pravno shvatanje ovog suda.

Imajući u vidu da je tužilac uspio u ovom upravnom sporu, to mu shodno odredbama člana 49 i 49a ZUS-a pripada pravo na naknadu troškova ovog upravnog spora koji se odnose na troškove takse na tužbu i presudu u ukupnom iznosu od 200,00 KM, koji su mu i dosuđeni ovom presudom.

Zapisničar
Vesna Radanović

Sudija
Gordana Stevandić