

Босна и Херцеговина
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 16 0 У 001418 22 Увп
Бањалука, 21.02.2024. године

Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Едине Чупељић, председника вијећа, Тајане Ступар и Страхине Ћурковића, чланова вијећа, уз учешће Здравке Чучак као записничара, у управном спору по тужби Удружења ... Т.И. у БиХ, заступано по С.Б., председavajuћем Управног одбора (у даљем тексту: тужилац), против рјешења број ... од 20.08.2021 године Комуналног предузећа за производњу и дистрибуцију воде „В.“ а.д. К. (у даљем тексту: тужени), заступаног по пуномоћнику М.А., адвокату из Б., у предмету одобравања приступа информацијама, одлучујући о захтјеву туженог за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Приједору број 16 0 У 001418 21 У од 28.01.2022. године, на нејавној сједници вијећа одржаној 21.02.2024. године, донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се одбија.

Одбија се захтјев туженог за накнаду трошкова поступка.

Образложење

Побијаном пресудом ставом 1 изреке уважена је тужба и поништен оспорени акт којим је одбијена жалба тужиоца изјављена против обавијести туженог број ... од 14.7.2021 године, којом је тужилац дјелимично одбијен са захтјевом за приступ траженим информацијама. Ставом 2 изреке побијане пресуде тужени је обавезан да тужиоцу надокнади трошкове управног спора у износу од 200,00 КМ. Ставом 3 изреке одбијен је захтјев туженог за накнаду трошкова управног спора.

Уважење тужбе суд је образложио ставом да нису основани наводи туженог да се захтјев тужиоца не односи на конкретан документ, па да такав захтјев није тражење информације. Ово јер је „информација“ дефинисана одредбом члана 3 став 1 Закона о слободи приступа информацијама („Сл. гласник Републике Српске“, број 20/01, у даљем тексту: ЗОСПИ), као сваки материјал којим се преносе чињенице, мишљења, подаци или било који други садржај, укључујући копију или њен дио, без обзира на облик или карактеристике као и на то како је сачињена и како је класификована. Сходно томе, да информација не значи тражење конкретног документа, јер тужилац није тражио платну листу, у којем случају би се могло говорити о документу, већ податак о висини плате и накнаде која је за њега мисаона чињеница, због чега се захтјев тужиоца има тумачити као тражење информације у смислу наведене одредбе. Како се тражена информација не односи на физичка лица већ на директора и чланове надзорног одбора као лица која врше јавну функцију и који по тој функцији немају свој посебан идентификациони број а ни други идентитет који се односи на физичка лица, то је става да тражена информација није лична информација дефинисана чланом 3 став 4 ЗОСПИ. Указао је да свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а да сваки јавни орган има одговарајућу обавезу да објави такве информације, те да ово право

приступа може бити ограничено само под условима прописаним чланом 5 ЗОСПИ, које цитира. Да из напријед наведеног произлази да одговарајуће информације могу бити изузете од објављивања само под условом да је јавни орган утврдио тај изузетак. Како се полазећи од основних циљева ЗОСПИ објављивањем информације промовише већа транспарентност и одговорност јавних органа, да је нужно испитати постојање јавног интереса са једне стране и постојање приватног интереса са друге стране и тек у таквом омјеру одредити да утврђени изузетак није од јавног интереса. Суд је оцијенио да тужени своју одлуку заснива на тврдњи да је тражена информација личне природе и да је као таква изузета од објављивања, а да при томе за своју одлуку не даје разлоге прописане чланом 5 став 1 тачка б) ЗОСПИ, зашто је приватни интерес, који је тужени утврдио као изузетак, изнад јавног интереса. Указао је да ЗОСПИ чак и у случају када се утврди изузетак од објављивања информације, прописује могућност њене објаве у складу са одредбом члана 9, која је у корелацији са одредбом члана 1 која дефинише циљ овог закона, те одредбом члана 4 која дефинише право приступа информацијама. Тужени се није бавио одредбом члана 9 ЗОСПИ, нити је проводио тест испитивања јавног интереса, иако је био дужан да то учини. Суд је даље указао да приватност и друге законом заштићене вриједности могу бити основ за ускраћивање давања одређених информација, али да у том случају јавни орган, проводећи тест испитивања јавног интереса, мора утврдити да ли то ускраћивање има превагу над интересом јавности и да ли је већа штета ако јавност не буде упозната са тим информацијама, од штете коју би евентуално трпила та лица због чињенице да јавност зна податке о примањима.

Благовремено поднесеним захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев), тужени побија њену незаконитост из разлога прописаних чланом 35 став 2 Закона о управним споровима („Сл. гласник Републике Српске“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС). Истиче да суд погрешно тумачи термин „информација“, да је истицао да се захтјев тужиоца не односи на јавну информацију, а да дефиниција „информације“ из члана 3 ЗОСПИ упућује да се ради о свим информацијама садржаним у одређеним исправама, материјалима, документима, што значи постојећим информацијама које се могу копирати и предати подносиоцу захтјева. Како се захтјев тужиоца не односи на конкретан документ, већ захтијева од туженог да сам креира информацију односно да сачини документ са одговором на тражено питање, то сматра да је исправно поступио када је одбио његов захтјев. Дакле, од имаоца информације се не може захтијевати да сачињава нови документ, већ се само може дати на увид копија информације садржане у неком постојећем документу. Наводи, да тражена информација о плати директора и накнади за рад чланова надзорног одбора није информација од јавног интереса сходно ЗОСПИ, већ се ради о личној информацији која је прецизно дефинисана овим законом, па се достављањем и објављивањем тих података јасно може идентификовати конкретно физичко лице и његов економски статус, због чега се примјена ЗОСПИ не односи на личне информације. Сходно томе, да није дужан да ове личне информације достави подносиоцу захтјева без изричитог пристанка физичког лица на које се лична информација односи или без одлуке надлежног суда. Сматра погрешним и став суда да директор туженог није физичко лице већ директор, будући да директор јесте физичко лице, тачно одређено или веома лако одредиво. Сматра да се правилно позвао на члан 8 ЗОСПИ, те утврдио законом дозвољени изузетак због којег није у могућности удовољити захтјеву тужиоца. Напомиње да је чланом 136 став 3 Закона о раду („Сл. гласник Републике Српске“, број 1/16 и 66/18) прописано да појединачне исплате плата, накнада и других примања нису јавне, па да је јасно да тражено не представља информацију од јавног значаја. Остаје код приговора недостатка пасивне легитимације. Предлаже да се захтјев уважи и побијана пресуда преиначи, а тужилац обавезе да му надокнади трошкове поступка.

Тужилац у одговору на захтјев наводи да тужени детаљно не образлаже своје погрешно тумачење термина информације, те указује да је у члану 3 став 1 ЗОСПИ јасно дефинисано шта је информација. Додаје, да од туженог није тражено сачињавање њему непознате информације, већ уступање оне коју посједује под својом контролом. Наводи шта је циљ ЗОСПИ, у смислу одредаба члана 1 и 2 тог закона, те сматра погрешним и супротним судској пракси, али и мишљењима Омбудсмана за заштиту људских права тумачење туженог да тражена информација о износима плате и накнада за органе управљања тог јавног органа није јавна већ лична информација. Указује на став изнесен у препоруци број .../22 да се информација о износу плате директора не може чак ни након спроведеног теста јавног интереса утврдити као изузетак у вези са заштитом приватности, као и на ставове изнесене у пресуди Кантоналног суда у Сарајеву број 09 0 У 029366 17 У од 12.11.2020. године и пресуди Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 018102 16 У од 8.9.2016. године. Такође, да се плате и накнаде које се исплаћују директору и члановима надзорног одбора исплаћују из јавних средстава и у име свих грађана и никако не могу бити лична информација. Додаје да је и Агенција за заштиту личних података становишта да износи плата и накнада за чланове управљачких органа у јавним предузећима требају бити доступне јавности, те се позива на мишљење број од 17.8.2016. године, као и мишљење од 18.01.2016. године. Стога, сматра беспредметним позивање на одредбе Закона о раду, даље указујући на одредбе члана 25 став 4 ЗОСПИ. Додаје, да су му од стране Завода за запошљавање актом од 9.11.2021. године достављене све тражене информације, између осталих и оне које се односе на износе плата и накнада у управљачким структурама. Сматра да је обавеза туженог да објави информацију под својом контролом. Цитира члан 14 ЗОСПИ, па наводи да исти не препознаје упућивање на неки други извор или други орган. Да је тест јавног интереса уведен као двоструки контролни механизам како би се предуприједила самовоља јавног органа. Такође, да је беспредметно расправљати о томе да тужени није јавни орган јер је 79,53% у власништву Општине К. Предлаже да се захтјев одбије, а тужени обавезе да сноси све трошкове управног спора.

Размотривши захтјев, одговор на захтјев, побједану пресуду по одредбама члана 39 ЗУС, као и цјелокупне списе овог управног спора и предметне управне ствари, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из сљедећих разлога:

Из података списка произлази да се тужилац обратио туженом захтјевом за достављање података који се односе на састав органа управљања и то: име и презиме директора и износ његове основне плате, име и презиме чланова надзорног одбора и износ накнаде, број запослених у предузећу, финансијски извјештај за 2020. годину и извјештај екстерне ревизије за 2020. годину. Дописом од 14.7.2021. године тужени је одобрио приступ дијелу тражених информација наводећи ко чини управу предузећа и чланове надзорног одбора, као и да се наведене информације налазе на сајту бањалучке берзе, те даље навео колико има запослених по свим основама и приправника, док је за неке од података, тј. у погледу тражених информација која се односе на извјештаје за 2020. годину упутио тужиоца на сајт бањалучке берзе, а податке који се односе на висину плате директора и накнаде чланова надзорног одбора није доставио, чиме је дјелимично удовољио захтјеву тужиоца. Против наведеног дописа тужилац је изјавио жалбу коју је тужени оспореним актом одбио, уз образложење да је тражена информација о плати директора и накнади за рад чланова надзорног одбора лична информација дефинисана чланом 3 став 4 ЗОСПИ, због чега иста не може бити достављена без изричитог пристанка физичког лица на кога се информација односи и сходно одредби члана 8 истог закона, изузета је од јавног објављивања због заштите приватности.

Тачно је да је циљ ЗОСПИ, како је то прописано чланом 1 тог закона, да се установи да информације под контролом јавног органа представљају добро од вриједности и да јавни приступ тим информацијама промовише већу транспарентност и одговорност тих јавних органа, те да су те информације неопходне за демократски процес (став 1), а и 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 (став 2).

Чланом 4 истог закона је прописано да свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а сваки јавни орган има одговарајућу обавезу да објави такве информације, које право приступа подлијеже само формалним радњама и ограничењима, како је утврђено у том закону, при чему су у смислу члана 5 тог закона предвиђени изузеци од објављивања тражене информације само у случајевима кад надлежни јавни орган: а) утврди изузетак у смислу члана 6, 7 и 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.

Правилно нижестепени суд наводи да је тужени јавно предузеће у форми акционарског друштва које се бави комуналном дјелатношћу од посебног јавног интереса, у смислу одредаба члана 3 став 2 тачка г) ЗОСПИ и члана 2 став 1 Закона о јавним предузећима („Сл. гласник Републике Српске“ број 15/16 и 88/19). Ово јер је регистрован као Комунално предузеће за производњу и дистрибуцију воде а.д. К., која дјелатност је од посебног јавног интереса према члану 2 став 1 тачка а) Закона о комуналним дјелатностима („Сл. гласник Републике Српске“ број 124/11 и 100/17), због чега је неоснован приговор туженог истакнут у правцу пасивне легитимације.

Такође, правилно наводи да се у конкретном случају ради о захтјеву тужиоца за приступ информацијама које су под контролом јавног органа, односно информацијама којима располаже тужени. При томе, правилно тумачи појам информације, дефинисан одредбом члана 3 став 1 ЗОСПИ према којем иста представља сваки материјал којим се преносе чињенице, мишљења, подаци или било који други садржај, укључујући копију или њен дио, без обзира на облик или карактеристике као и на то како је сачињена и како је класификована. То значи да информације, супротно наводима туженог, не представљају само информације које су садржане у одређеним исправама, материјалима и документима који се могу копирати и предати подносиоцу захтјева, односно дати на увид копија информације садржане у неком постојећем документу. Иста се може доставити и у другом облику, као што је то тужени учинио достављајући тужиоцу тражену информацију о броју заспслених код туженог.

Иако тражена информација о плати директора туженог представља личну информацију прописану чланом 3 став 4 ЗОСПИ, иста се не сматра информацијом од јавног значаја јер су појединачне плате, накнаде и друга примања штићени податак у смислу члана 136 став 3 Закона о раду, па је тужени правилно поступио када је одбио приступ наведеној информацији. Сходно томе није правилан став нижестепеног суда да је у погледу наведене информације тужени био дужан провести тест испитивања јавног интереса на основу одредбе члана 9 став 1 и 2 ЗОСПИ.

С друге стране, тужени није имао основа да ускрати тужиоцу податке о висини накнада чланова надзорног одбора због утврђеног изузетка од јавног објављивања ради заштите приватности. Ово из разлога што у ситуацији када се захтјев односи на достављање

информације која је у вези са другим лицем чија приватност може бити угрожена ако се таква информација објави, јавни орган ће поступити у складу са одредбом члана 10 ЗОСПИ и издвојити тај дио информације, а остатак објавити изузев у случају ако због овог раздвајања информације нису постале неразумљиве. Поступајући на начин раздвајања информација, јавни орган ће једноставно избрисати (изоставити) дијелове информације који се односе на личне податке и подносиоцу захтјева доставити преостали дио информације. Податак о висини наведене накнаде не представља, како то тужени неосновано наводи у захтјеву, штићени податак у смислу наведене одредбе Закона о раду јер се не ради о накнади из радног односа.

Позивање тужиоца на препоруке и мишљења дата од стране других органа, те другачије поступање и праксу других судова, није од утицаја на рјешење ове управне ствари, јер суд у управном спору врши оцјену законитости конкретног управног акта који се побија тужбом и није везан ставовима других судова, нити мишљењима и датим препорукама других органа.

Како је побијаном пресудом тужба уважена из других разлога, а не из разлога који су садржани у овој пресуди, то исту не чини незаконитом, јер су испуњени услови из члана 10 тачка 2 ЗУС да се тужба уважи и оспорени акт поништи у односу на дио захтјева тужиоца којим је тражио информацију о износу накнаде чланова надзорног одбора.

Код таквог стања ствари, а из напријед наведених разлога по оцјени овог суда у побијаној пресуди није остварен ниједан разлог њене незаконитости предвиђен у одредбама члана 35 став 2 ЗУС па се захтјев туженог одбија а на основу члана 40 став 1 истог закона.

Како је одбијен захтјев, то туженом не припадају трошкови поступка, због чега је његов захтјев за накнаду трошкова састава захтјева одбијен, сходно члану 49 и 49а став 1 Закона о измјенама и допунама ЗУС („Сл. гласник Републике Српске“ број 63/11).

Записничар
Здравка Чучак

Предсједник вијећа
Едина Чупељић

За тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Биљана Аћић