

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U PRIJEDORU
BROJ: 16 0 U 000515 18 U
Dana: 14.12.2018. godine

Okružni sud u Prijedoru, po sudiji Nedeljki Eror kao sudiji pojedincu, uz učešće Milijane Grbić kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International“ u Bosni i Hercegovini, sa sjedištem u Banjoj Luci, ulica Gajeva broj 2 (u daljem tekstu: tužilac) protiv zaključka Načelnika Opštine Novi Grad broj 01-052-281/18 od 21.09.2018. godine (u daljem tekstu: tuženi), u postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, dana 14.12.2018. godine, donio je sljedeću

P R E S U D U

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Obavezuje se tuženi da tužiocu na ime troškova postupka plati iznos od 200,00 KM u roku od 30 dana računajući od dana presuđenja.

O b r a z l o ž e n j e

Blagovremeno podnesenom tužbom tužilac pobija gore navedeni zaključak iz razloga propisanog odredbom člana 10. stav 1. tačka 4) Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), a kako to proizlazi iz sadržaja tužbe. Tužilac ističe da je prije donošenja pobijanog zaključka, po njegovom zahtjevu za pristup informacijama, tuženi organ zaključkom od 09.08.2018. godine tužiocu naložio da u roku od tri dana, na ime troškova umnožavanja materijala, na račun tuženog uplati iznos od 5,40 KM, te kako to tužilac nije učinio, tuženi je zaključkom od 22.08.2018. godine obustavio postupak za pristup informacijama, smatrajući da je tužilac odustao od zahtjeva. Protiv tog zaključka tužilac je izjavio žalbu, koja je pobijanim zaključkom odbačena, uz obrazloženje da je u pouci o pravnom lijeku sadržanoj u zaključku o obustavi postupka tužilac bio poučen da protiv istog može podnijeti tužbu za pokretanje upravnog spora. Tužilac opisano postupanje tuženog organa nalazi suprotnim odredbi člana 119. stav 5. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 13/02, 87/07, 50/10, 66/18, u daljem tekstu: ZUP), kojom odredbom je propisano da je protiv zaključka kojim se postupak obustavlja dopuštena posebna žalba. Tužilac ukazuje i na povrede člana 14. stav 3. i člana 19. Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 20/01, u daljem tekstu: ZSPI), nalazeći da iz citiranih odredaba proizlazi obaveza da se u postupcima koji se odnose na slobodan pristup informacijama obezbijedi dvostepenost u upravnom postupku. Kada je u pitanju naprijed pomenuti zaključak o obustavi postupka, tužilac ukazuje da je postupak obustavljen suprotno odredbi člana 120. ZUP-a, jer se u konkretnom slučaju ne može smatrati da je tužilac odustao od zahtjeva za pristup informacijama. Iznesene navode tužilac povezuje sa odredbom člana 14. stav 2. ZSPI, iz koje proizlazi da javni organ ima pravo da u situaciji kada se odobri pristup informacijama umnožavanje informacije uslovi prethodnom uplatom troškova umnožavanja od strane podnosioca zahtjeva, a nikako da postupak obustavlja iz razloga što troškovi nisu uplaćeni, koje postupanje nema uporište u zakonu. Iz navedenih razloga tužilac predlaže da ovaj sud uvaži tužbu i donese odluku u smislu odredbe člana 31. stav 3. ZUS-a, uz obavezivanje tuženog da tužiocu nadoknadi troškove postupka, koji se odnose na troškove takse na tužbu i presudu.

U odgovoru na tužbu tuženi ističe prigovor aktivne legitimacije, tvrdeći da je u postupku koji je prethodio donošenju pobijanog akta u svemu postupio po pravilima postupka, te da je zahtjev tužioca za pristup informacijama, suprotno navodima tužbe, u potpunosti odobrio, predlažući u konačnici da sud tužbu odbije kao neosnovanu.

Nakon razmatanja tužbe i odgovora na tužbu u kontekstu predmetne upravne stvari ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz sadržaja dostavljenog spisa proizlazi da je tužilac dopisom od 28.06.2018. godine, pozivajući se na članove 4. i 11. ZSPI, od tuženog organa zahtijevao da mu dostavi informacije koje se odnose na krajnje korisnike i visinu sredstava koje je Opština Novi Grad u toku 2016. i 2017. godine dodjeljivala neprofitnim organizacijama, političkim partijama, privrednim subjektima, vjerskim zajednicama i pojedincima, a po osnovu grantova, subvencija, stipendija, pokroviteljstava i sponzorstava, te jednokratne novčane pomoći. Postupajući po podnesenom zahtjevu, tuženi je donio rješenje broj 01-052-281/18 od 13.07.2018. godine, u kojem je navedeno da se tužiocu odobrava pristup informacijama, te su tražene informacije tužiocu i dostavljene uz propratni akt. Smatrajući da je njegov zahtjev djelimično odbijen, tužilac dana 17.07.2018. godine ulaže žalbu na citirano rješenje, navodeći da mu nisu dostavljene informacije o krajnjim korisnicima. Tuženi potom dana 02.08.2018. godine, pod brojem 01-052-281/18, postupajući po izjavljenoj žalbi, donosi rješenje kojim usvaja „prigovor“ tužioca, poništava rješenje od 13.07.2018. godine i precizno navodi pristup kojim informacijama tužiocu odobrava, dok se u pogledu preostalih informacija iz zahtjeva tužioca poziva na član 8. i član 9. stav 1. ZSPI, nakon čega informacije u odnosu na koje je zahtjev odobren i dostavlja tužiocu. Nakon toga, tuženi dana 09.08.2018. godine donosi zaključak broj 01-052-281/18 od 09.08.2018. godine, kojim nalaže tužiocu da na ime troškova umnožavanja materijala po podnesenom zahtjevu za pristup informacijama, na žiro-račun tuženog uplati iznos od 5,40 KM, u roku od tri dana od dana prijema zaključka, uz upozorenje da će se smatrati da je tužilac odustao od zahtjeva ukoliko ne izvrši uplatu u ostavljenom roku, te će u tom slučaju postupak biti obustavljen. Kako tužilac nije postupio po upozorenju tuženog, to je zaključkom broj 01-052-281/18 od 22.08.2018. godine postupak u ovoj upravnoj stvari obustavljen, te je istim zaključkom poništeno rješenje tuženog broj 01-052-281/18 od 02.08.2018. godine. Protiv citiranog zaključka tužilac je izjavio žalbu koja je pobijanim zaključkom odbačena kao nedopuštena.

Odluka tuženog po stavu ovog suda nije pravilna.

S obzirom da je u odgovoru na tužbu istaknut prigovor aktivne legitimacije tužioca za podnošenje tužbe, to sud nalazi neophodnim da se prvo osvrne na ovo pitanje, razrješenje kojeg predstavlja neophodnu pretpostavku za upuštanje u suštinu same tužbe. Svoj stav tuženi bazira na odredbi člana 4. ZSPI, odnosno člana 2. stav 1. ZUS-a, iz kojih po njegovom stavu proizlazi da aktivnu legitimaciju mogu da imaju samo fizička i pravna lica, te pošto tužilac ne spada ni u jednu od te dvije kategorije, to bi tužbu mogao da podnese samo u smislu člana 12. stav 1. ZUS-a, za šta takođe ne ispunjava uslove, jer se iz tužbe ne vidi kojem je pojedincu iz te organizacije pobijanim aktom povrijeđeno neko pravo ili interes, niti postoji pismeni pristanak člana organizacije na podnošenje tužbe. Razmatrajući iznesene navode sud uočava da je tužilac uz tužbu dostavio i rješenje o registraciji, iz kojeg prozlaži da je tužilac registrovan kao udruženje na osnovu Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 32/01, 42/03, 63/08 i 76/11). Kako odredba člana 2. stav 1. citiranog zakona u relevantnom dijelu propisuje da udruženje postaje pravnom osobom onda kada je registrovano onako kako je to predviđeno tim zakonom, to je jasno da tužilac ispunjava uslove iz citiranih člana 4. ZSPI i člana 2. stav 1. ZUS-a, jer je samom registracijom udruženje steklo status pravnog lica, te se stoga izjavljeni prigovor aktivne legitimacije ukazuje neosnovanim.

Kada su u pitanju ostali navodi tužbe, ovaj sud je stava da je tuženi organ u postupku koji je prethodio donošenju pobijanog akta načinio više procesnih propusta, a koji su doveli do toga da se zaključak kojim je žalba tužioca odbačena ne može smatrati pravilnim i na zakonu zasnovanim. Tako je u toku cijelog postupka ostalo nejasno da li tuženi u konkretnom slučaju postupaju kao prvostepeni ili drugostepeni organ uprave. Ovo je vidljivo, prije svega, iz rješenja broj 01-052-281/18 od 02.08.2018. godine, kojim je tuženi odlučivao po žalbi na svoje rješenje broj 01-052-281/18 od 13.07.2018. godine, gdje se u izreci rješenja navodi da se usvaja „prigovor“ tužioca i poništava citirano rješenje od 13.07.2018. godine. Sam sadržaj izreke, kako je naprijed izneseno, ukazuje da je tuženi faktički postupao kao prvostepeni organ uprave, i to u smislu odredaba člana 220.-222. ZUP-a, koje odredbe daju prvostepenom organu da sam postupi po žalbi na svoj upravni akt i da donese novo rješenje kojim se zamjenjuje ranije rješenje. I pored navedenog, u uvodu rješenja od 02.08.2018. godine tuženi se, kao osnov za donošenje istog, poziva na odredbu člana 59. stav 1. tačka 17) Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16), a kojom odredbom je propisano da načelnik opštine rješava u drugom stepenu po žalbi na prvostepena rješenja, ukoliko za to nisu nadležni republički organi uprave. Ovakvo postupanje je nejasno i krajnje zbunjujuće, jer pozivanje na citiranu odredbu uslovljava postojanje prvostepenog organa po žalbi na čiji upravni akt načelnik donosi odluku, a kojeg organa u konkretnom slučaju nema, što faktički znači da je drugostepeno rješenje doneseno iako nije sproveden prvostepeni upravni postupak, a na šta uostalom ukazuje i pouka o pravnom lijeku iz citiranog rješenja, u kojoj je navedeno da se protiv istog može podnijeti tužba u upravnom sporu. Takođe, sudu nije jasno na osnovu čega je tuženi žalbu izjavljenu na navedeno rješenje smatrao „prigovorom“, imajući u vidu da odredbe ZUP-a ne poznaju prigovor kao pravno sredstvo u upravnom postupku.

Nadalje, sud osnovanim nalazi navode tužioca da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta donošenju zaključka o obustavljanju postupka za davanje informacija. U tom smislu tužilac ispravno tumači odredbu člana 120. stav 2. ZUP-a, kojom je propisano da se pojedina radnja ili propuštanje stranke može smatrati odustankom od zahtjeva samo kada je to zakonom određeno. Za ocjenu tog pitanja relevantan je ZSPI, koji se u ovoj materiji primjenjuje kao *lex specialis* i koji u svojim odredbama ne predviđa da situacija u kojoj podnosilac zahtjeva za davanje informacija ne uplati traženi iznos na ime troškova umnožavanja može na bilo koji način dovesti do obustave postupka. Naprotiv, kako to i tužilac pravilno tumači, odredbom člana 14. stav 2. tačka b) ZSPI data je samo mogućnost javnom organu da umnožavanje informacija uslovi prethodnom uplatom troškova umnožavanja od strane podnosioca zahtjeva, te je tuženi organ u tom smislu imao pravo da po usvajanju zahtjeva tužioca odredi način na koji će informacije biti dostavljene, te da u slučaju potrebe umnožavanja obavijesti tužioca da će to biti učinjeno tek nakon dostavljanja dokaza o uplati, ali ni u kom slučaju nije imao zakonski osnov da obustavi postupak davanja informacija, koje ovlaštenje ne proizlazi iz odredbe člana 120. stav 3. ZUP-a, kojom je propisana obustava postupka u situaciji kada stranka odustane od zahtjeva, a što ovdje nije slučaj, kako je to naprijed već obrazloženo. Nadalje, i pored utvrđenih nepravilnosti prilikom obustave, pravilno tužilac ukazuje da je odredbom člana 119. stav 5. ZUP-a propisano da je protiv zaključka o obustavi postupka dopuštena posebna žalba, iz čega proizlazi da taj zaključak donosi prvostepeni organ u postupku u kojem je obezbijedena dvostепенost, te se ponovo nejasnim ukazuje da li tuženi organ u konkretnom slučaju postupaju kao prvostepeni ili kao drugostepeni organ, imajući u vidu da je citiranim zaključkom poništeno rješenje od 02.08.2018. godine, a da je u pouci o pravnom lijeku navedeno da je protiv istog dopušteno podnošenje tužbe ovom sudu. Imajući u vidu da je tužilac žalbu na navedeni zaključak izjavio u skladu sa citiranim odredbom člana 119. stav 5. ZUP-a, te vodeći računa o svim procesnim propustima koje je tuženi organ počinio u toku upravnog postupka kako su isti naprijed obrazloženi, to se ne može kao pravilnim prihvatiti stav pobijanog akta da je žalbu

tužioca valjalo odbaciti samo iz razloga što tužilac nije postupio po pouci o pravnom lijeku iz zaključka o obustavi postupka.

Po dostavljanju spisa od strane suda tuženi organ će nastaviti postupak, te će u ponovljenom postupku povesti računa o odredbi člana 14. stav 3. tačka b) ZSPI, koja govori o pravu žalbe ukoliko zahtjev za davanje informacija bude u potpunosti ili djelimično odbijen (kakav je bio slučaj sa rješenjem tuženog organa od 02.08.2018. godine), te će se izjasniti o ulozi službenika za informisanje iz člana 19. ZSPI, kao i o tome da li se u konkretnom slučaju radi o upravnom postupku u kojem je obezbijeđena dvostepenost, ili su akti načelnika prvostepeni akti protiv kojih nema mjesta žalbi u upravnom postupku, u kom slučaju je tuženi organ dužan da se o tome posebno izjasni, jer se ne radi o izuzetku propisanom odredbom člana 212. ZUP-a. Sud posebno naglašava da je pobijani akt tuženog poništen isključivo usljed naprijed obrazloženih procesnih propusta a nikako zbog meritornog postupanja tuženog po zahtjevu tužioca za pristup informacijama, što tuženi organ takođe treba imati u vidu prilikom donošenja nove odluke.

Tuženi se takođe upozorava na posljedice propisane odredbom člana 65. stav 1. tačka 5. i stavovi 2, 3. i 4. ZUS-a, jer je sud ovlašten da citiranu odredbu primijeni ukoliko tuženi organ ne postupi po uputama iz ove presude.

Zaključno, kako je u konkretnom slučaju ostvaren razlog iz člana 10. stav 1. tačka 4) ZUS-a, to je tužbu valjalo uvažiti i pobijani akt poništiti, na osnovu ovlaštenja iz odredbe člana 31. stav 1. i 2. istog Zakona. Sud nije našao osnovanim zahtjev tužioca da stvar riješi u sporu pune jurisdikcije, jer su predmet zahtjeva tužioca informacije iz djelokruga rada tuženog kao javnog organa.

O troškovima postupka sud je odlučio na osnovu odredbe člana 49a stav 1. ZUS-a, kojom je propisano da je stranka koja izgubi spor dužna da protivnoj stranci nadoknadi troškove spora. Iznos od 200,00 KM, na plaćanje kojeg je sud obavezao tuženog, odnosi se na troškove sudske takse na tužbu i presudu, u iznosu od po 100,00 KM.

Zapisničar
Milijana Grbić

Sudija
Nedeljka Eror

