

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА  
РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ  
Број: 13 0 У 004259 17 Увп  
Бања Лука, 5.6.2019. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија Смиљане Мрша, предсједника вијећа, Душка Бојовића и Страхиње Ђурковића, чланова вијећа, уз учешће Мире Мачкић као записничара, у управном спору по тужби Удружења за борбу против корупције „Transparency International u BiH“ из Бањалуке, улица Гајева број 2, заступаног по Предсједнику Одбора директора - Срђану Благовчанину (у даљем тексту: тужилац), против акта број 01-837/16 од 26.7.2016. године Комуналног предузећа „Комуналац“ а.д. Брод, улица Светог Саве број 81 (у даљем тексту: тужени), у предмету слободе приступа информацијама, одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Добоју број 13 0 У 004259 16 У од 30.11.2016. године, у нејавној сједници одржаној дана 5.6.2019. године донио је

## ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, пресуда Окружног суда у Добоју број 13 0 У 004259 16 У од 30.11.2016. године се укида и предмет враћа том суду на поновно суђење.

## Образложење

Побијаном пресудом је, у ставу 1. изреке, одбијена као неоснована тужба против уводно означеног акта туженог, којим је тужилац обавијештен да му се доставља одлука Надзорног одбора туженог број 09-48/16 од 19.7.2016. године поводом његове жалбе због „ћутања управе“ од стране туженог, којом одлуком је дјелимично усвојена жалба тужиоца тако да му се, у складу са том одлуком везано за његов захтјев за приступ информацијама туженог, доставља фотокопија Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста број 01-399/16 од 11.4.2016. године, те обавјештава да привредно друштво има укупно 56 запослених радника, од којих су 45 по уговору на неодређено вријеме а 11 по уговору на одређено вријеме, с тим да је примјетан већи број запослених радника на одређено вријеме, што је последица тога да то друштво током љетних мјесеци има повећан обим послова, у складу са својом дјелатношћу, те поред тога тужилац и обавјештава, позивом на чланове 7. и 8. Закона о слободи приступа информацијама („Службени гласник РС“ број 20/01, у даљем тексту: ЗОСПИ) да му тужени није у могућности доставити фотокопије уговора о јавним набавкама, са чим у вези се констатује да су током 2015. године закључена 3 таква уговора, укупне вриједности 93.437,30 КМ без ПДВ-а. Ставом 2. изреке пресуде одбијен је захтјев тужиоца за накнаду трошкова управног спора.

Одбијање тужбе образложено је разлозима да оспорени акт не представља управни акт у смислу одредбе члана 7. став 2. Закона о управним споровима („Службени

гласник Републике Српске“ број 109/05 и 63/11- у даљем тексту: ЗУС), да би се против тог акта могао водити управни спор, јер се ради о обавијести која није донесена у форми одлуке, те да је поред тога тужилац удружење грађана, које без овлашћења члана удружења који може бити носилац права и обавеза о којима се рјешава у управном поступку, не може покренути управни спор, сходно чему је тужилац поступио супротно члану 12. став 1. ЗУС-а у вези члана 2. истог закона, јер у управном спору може наступати у име својих чланова само када се заштита права односно обавеза његових чланова креће унутар оних задатака које удружење има право штитити, слиједом чега тужилац није активно легитимисан за подношење тужбе у смислу члана 4. и 11. став 1. ЗОСПИ.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев), тужилац побија њену законитост, због разлога из члана 35. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС) који се односе на повреду закона и повреду прописа о поступку која је могла бити од утицаја на рјешење ствари. Истиче да је погрешан став суда да као удружење грађана није ни правно ни физичко лице па да није активно легитимисан за вођење управног поступка и управног спора, имајући у виду да је Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске („Службени гласник РС“ број 52/01 и 42/05) у члану 2. прописано да је удружење сваки облик добровољног повезивања више физичких или правних лица ради унапређења или остваривања неког заједничког или општег интереса или циља, у складу са Уставом и законом, а чија основна сврха није стицање добити, те да се у члану 9. став 3. тог закона наводи да након оснивања, удружење може стећи својство правног лица уписом у Регистар, а да је из писане кореспонденције коју је тужилац водио у управном поступку видљиво да је регистрован у БиХ, при чему је јасно и наведен регистарски број удружења, што значи да има својство правног лица, сходно чему је у своје име и за свој рачун поднио захтјев за приступ информацијама туженог, у смислу члана 4. ЗОСПИ, што значи да захтјев није поднио у име свог члана у смислу одредбе члана 12. ЗУС-а, како то погрешно тумачи суд у побијаној пресуди, што је противно и члану 2. ЗУС-а према којем право покретања управног спора има физичко и правно лице, ако сматра да му је управним актом повријеђено неко право или непосредни лични интерес заснован на закону. Такође наводи да оспорени акт, који се побија тужбом, има својство управног акта, јер се тим актом рјешавало о извјесном праву тужиоца, због чега је нејасно закључивање суда у побијаној пресуди да тај акт нема својство управног акта, а имајући у виду одредбу члана 14. став 3. тачка в) ЗОСПИ којом је предвиђено да се дописом обавјештава подносилац захтјева о праву подношења жалбе одређеном органу, што укључује неопходне податке за контакте са таквим органом, те крајњи рок за подношење жалбе и друго, у ком случају се супсидијарно примјењују одредбе Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 13/02, 87/07, 50/10, у даљем тексту: ЗОУП). Наглашава да суд уопште није водио рачуна о томе да се тужени приликом одлучивања о захтјеву за слободу приступа информацијама, само паушално позвао на чланове 7. и 8. ЗОСПИ, не разматрајући сва материјална питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса, како је то прописано чланом 14. став 3. тачка а) тог закона, јер није довољно, како то тужени погрешно сматра, да је само могуће одбити приступ информацијама на основу властитог мишљења па да се, само по том основу, ускрати слободан приступ информацијама, а у вези са чим је тужени неправилно закључио да се тражене информације сматрају изузетим од саопштавања, будући да није образложио које су то информације које укључују повјерљиве комерцијалне интересе треће стране, у односу на тражене копије закључених уговора о јавним набавкама радова, роба и услуга закључених током 2015. године, а и које личне интересе садржи тражени списак запослених, који се односе на приватност

трећег лица, иако је неспорно да повјерљиви комерцијални интереси треће стране, као и приватност и други легитимни приватни интереси, могу бити основ за ускраћивање одређених информација (под условом да их надлежни орган првенствено утврди), али у том случају јавни орган проводећи тест јавног интереса, у смислу члан 9. наведеног закона, мора утврдити да ли, у конкретном случају заштита повјерљивих комерцијалних интереса и приватног интереса има превагу над интересом јавности, те да ли је већа штета ако јавност не буде упозната са тим информацијама, од штете да јавност дође у посјед тих информација. С тим у вези сматра да за објављивање информација које је затражио, свако постоји оправдан јавни интерес, с обзиром да се ради о уговорима о јавним набавкама које тужени као уговорна страна у поступку склапа у име свих грађана Републике Српске, а њега као тужиоца не интересују ЈМБ грађана, број текућег рачуна, адреса становања и остале личне информације, већ искључиво списак запослених у јавном предузећу. Предлаже да се побијана пресуда укине и предмет врати истом суду на поновно одлучивање, те да се тужени обавезе на накнаду трошкова управног спора.

Тужени у одговору на захтјев наводи да је побијана пресуда правилна, па предлаже да се захтјев одбије.

Размотривши захтјев, одговор на захтјев, побијану пресуду, те остале прилоге у списима предмета, на основу одредбе члана 39. ЗУС-а, одлучено је као у изреци ове пресуде из сљедећих разлога:

Из списка предмета произилази да је тужилац захтјевом од 28.4.2016. године, у складу са ЗОСПИ, затражио од туженог копије свих уговора о јавним набавкама, радова, роба и услуга, са припадајућим анексима, које је тужени закључио у току 2015. године, као и копију Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста туженог, те списак свих запослених у предузећу, независно од врсте и трајања уговорног односа. Како тужени није поступио по том захтјеву, тужилац је дана 15.6.2016. године поднио жалбу због „ћутања управе“, са приједлогом да му се омогући слободан приступ траженим информацијама, а тужени је потом дана 26.7.2016. године у прилогу оспореног акта доставио тужиоца одлуку број 09-48/15 од 19.7.2016. године Надзорног одбора туженог, као другостепеног органа, којом се дјелимично уважава жалба тужиоца те се одлучује да му се доставља фотокопија систематизације радних мјеста, те акт у којем ће се навести укупан број запослених радника, као и укупан број јавних набавки у 2015. години са укупном вриједношћу, а да се насупрот томе нису могли доставити тражени подаци у погледу достављања закључених уговора о јавним набавкама, јер је тужени тражио сагласност друге уговорне стране из тих закључених уговора, такође са напоменом да је прије доношења одлуке о достављању тражене интерне документације неопходно прибавити мишљење власника предузећа, односно скупштине акционара. Сходно тој одлуци, тужени је оспореним актом, у форми дописа, обавијестио тужиоца да доставља поменути одлуку Надзорног одбора везано за жалбу због „ћутања управе“, те да у складу са том одлуком доставља фотокопију Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста број 01-399/16 од 11.4.2016. године, додајући да као привредно друштво има укупно 56 запослених радника, од којих су 45 по уговору на неодређено вријеме а 11 по уговору на одређено вријеме, па да је примјетан већи број запослених радника на одређено вријеме, што је последица тога да привредно друштво током љетних мјесеци има повећан обим послова, у складу са својом дјелатношћу, с тим да позивом на чланове 7. и 8. ЗОСПИ тужени не може доставити фотокопије уговора о јавним набавкама, у вези са чим се тужилац обавјештава да су током 2015. године закључена три таква уговора, укупне вриједности 93.437,30 КМ, без

ПДВ-а. Побијаном пресудом је тужба против оспореног акта одбијена као неоснована, са разлозима који су већ изнесени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијана пресуда није правилна ни законита, како се то основано наводи у предметном захтјеву тужиоца.

Како је чланом 14. став 3. ЗОСПИ прописано да ако се одбије приступ информацији, било дјелимично или цијелој информацији, надлежни јавни орган дописом о томе обавјештава подносиоца захтјева (мада би правилније било да се о томе доноси 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), није правилан став суда у побијаној пресуди да оспорени акт, то јест допис туженог број 01-837/16 од 26.7.2016. године, нема карактер управног акта, а имајући у виду одредбу члана 7. ЗУС-а којом је предвиђено да се управни спор може водити само против коначног управног акта (став 1), а управни акт, у смислу тог закона, јесте акт којим надлежни орган из члана 4. тог закона рјешава о извјесном праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари (став 2). Слиједом тога, у конкретном случају својство управног акта неспорно има поменути допис туженог којим је тужилац обавијештен о одлуци другостепеног органа туженог поводом тужиоцеве жалбе због „хутања управе“, па да се сходно тој одлуци дјелимично удовољава захтјеву за достављање тражених информација, док се у другом дијелу захтјев који се односи на достављање фотокопија закључених уговора туженог о јавним набавкама у 2015. години, као и списка запослених туженог, не удовољава захтјеву тужиоца.

Такође, како је чланом 2. ЗУС-а прописано да право покретања управног спора има физичко или правно лице, ако сматра да му је управним актом повријеђено неко право или непосредни лични интерес заснован на закону, те како је тужилац у складу са Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске, којим је у члану 1. прописано да је удружење (у смислу тог закона), сваки облик добровољног повезивања више физичких или правних лица ради унапређења или остваривања неког заједничког или општег интереса или циља, у складу са Уставом и законом, а чија основна сврха није стицање добити, те да удружење у смислу члана 9. тог закона може стећи својство правног лица уписом у судски регистар, па будући да је тужилац и уписан у регистар удружења, како то истиче у захтјеву, што и произилази из његових поднесака на које се позива, то је у конкретном случају непримјенива одредба члана 12. став 1. ЗУС-а на коју се нижестепени суд погрешно позвао у побијаној пресуди. То из разлога што је том одредбом прописано да кад је појединцу који је учлањен у некој друштвеној организацији или удружењу грађана који према својим правилима (статут) имају задатак да штите одређена права и интересе својих чланова управним актом повријеђено неко такво право и интерес, та друштвена организација, односно удружење грађана може по писменом пристанку свог члана, у његово име поднијети тужбу и водити управни спор против таквог управног акта, о чему се у конкретном случају и не ради, јер је тужилац у своје име и за свој рачун, као удружење грађана које се бори против корупције, поднио тужбу у управном спору против оспореног акта туженог.

Насупрот томе, треба истаћи да је чланом 4. ЗОСПИ 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 под б) одреди, након обављеног испитивања јавног интереса у смислу члана 9. тог закона, да објављивање информације није од јавног интереса. Поменути чланом 9. у ставу 1. је прописано да ће надлежни јавни орган објавити тражену информацију, без обзира на утврђени изузетак, ако је то оправдано јавним интересом и узети у обзир сваку корист и сваку штету које могу проистећи из тога, па тако да у смислу члана 14. став 3. тог закона допис којим надлежни јавни орган обавјештава подносиоца захтеја треба да: а) садржи 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, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса, и б) обавјештава подносиоца захтеја о праву подношења жалбе одређеном органу, а што укључује неопходне податке за контакте са таквим органом, крајњи рок за подношење жалбе као и трошкове подношења жалбе, који допис упућује подносиоца захтеја на право да се обрати Омбудсмену Републике Српске и садржава неопходне податке за контакте са том канцеларијом.

Међутим, у конкретном случају нижестепени суд није испитивао да ли је оспорени акт донесен у складу са наведеним одредбама ЗОСПИ, имајући у виду да је чланом 25. став 3. тог закона предвиђено да се 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, па тако да су побијаном пресудом учињене повреде правила поступка, како то тужилац основано истиче у захтеву.

Стога, како оспорени акт у конкретном случају неспорно има својство коначног управног акта у смислу одредбе члана 7. став 1. ЗУС-а, против којег је тужилац као активно легитимисано лице и поднио тужбу у управном спору, у смислу члана 15. став 1. ЗУС-а, побијаном пресудом није правилно примијењен закон, при чему су и учињене повреде правила поступка од утицаја на рјешење ствари, чиме су остварени разлози предвиђени одредбом члана 35. став 2. ЗУС-а, па се отуда захтев тужиоца за њено ванредно преиспитивање уважава и побијана пресуда укида, на основу одредаба члана 40. став 1. и 2. ЗУС-а и предмет враћа нижестепеном суду на поновно одлучивање, у смислу става 3. тог члана, како би се у поновном поступку испитала законитост оспореног акта у складу са одредбама члана 9. ЗОСПИ у вези члана 7. и 8. тог закона, као и члана 14. став 3. тог закона.

У поновном поступку нижестепени суд ће одлучити и о захтеву тужиоца да му тужени надокнади трошкове управног спора.

Записничар  
Мира Мачкић

Предсједник вијећа  
Смиљана Мрша

Тачност отправка овјерава  
Руководилац судске писарнице  
Амила Подлашчић