

PRILUŽENO  
Broj: P/8529  
Datum: 03.03.18

П Р И М Л О Ж Е Н О  
Дана: 6-04-2018  
20 ..... године  
ОКРУЖНИ СУД У БАЊОЈ  
Овлашћени радник суда

BOSNA I HERCEGOVINA  
REPUBLIKA SRPSKA  
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE  
Broj: 11 0 U 016823 15 Uvp  
Banjaluka, 22.03.2018. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sudija Smiljane Mrše, predsjednika vijeća, Edine Čupeljić i Strahinje Ćurkovića, članova vijeća, uz učešće zapisničara Sanje Oraščanin, u upravnom sporu po tužbi Udruženja građana „Borba protiv korupcije u BiH“-Transparency International Bosne i Hercegovine, Banjaluka, Ulica Gajeva broj 2, koga zastupa Emir Đikić, Predsjedavajući Odbora direktora (u daljem tekstu: tužilac), radi poništenja rješenja broj 05.03/053-305/15 od 07.05.2015. godine tuženog Ministarstva industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske, u predmetu pristupa informacijama, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 016823 15 U od 31.08.2015. godine, na sjednici vijeća održanoj dana 22.03.2018. godine, donio je

## P R E S U D U

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 016823 15 U od 31.08.2015. godine se ukida i predmet vraća tom sudu na ponovno suđenje.

O zahtjevu tužioca za naknadu troškova postupka odlučiće Okružni sud u Banjaluci.

## O b r a z l o ž e n j e

Pobijanom presudom odbijena je tužba izjavljena protiv akta tuženog bliže označenog u uvodu presude (stav 1. izreke), te je odbijen zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora (stav 2. izreke). Osporenim aktom odbijen je zahtjev tužioca, od 23.04.2015. godine, za pristup informacijama, koje se odnose na izvještaj Komisije za utvrđivanje stanja u privrednom društvu „Kosmos“ a.d. Banja Luka.

Odbijanje tužbe obrazloženo je stavom suda da se radi o informaciji koja je bila sačinjena kao izvještaj koji treba da razmatra ili da usvoji Vlada Republike Srpske, što znači da ta informacija, s obzirom na to da nije bila usvojena, te da je u toku usvajanja mogla pretpiti i određene izmjene, nije bila podobna za objavljivanje prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, na način kako je to tražio tužilac. Dostavljanje informacije u nacrtu, a koja informacija bi se mogla koristiti radi objavljivanja u javnosti, a s obzirom na to da se radi o izvještaju koji je sastavljen radi rješavanja problema u PD „Kosmos“ a.d. Banjaluka, nesporno je da se mogla nanijeti šteta interesima tog društva, te je u takvoj situaciji valjalo obezbjediti zaštitu procesa donošenja odluka od strane Vlade Republike Srpske.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude tužilac pobija njenu zakonitost iz razloga sadržanih u odredbi člana 35. stav 2. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS“ broj 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), ističući da sud nije cijenio zakonitost upravnog akta u smislu člana 1. ZUS, jer ocjena zakonitosti podrazumijeva provjeru pravilne primjene propisa na činjeničnu podlogu u skladu sa procesnim odredbama, a zadatak je sudske kontrole u upravnom sporu da uoči greške organa uprave, da ih ispravi ili da barem odredi način njihovog ispravljanja. Sud u presudi konstatuje da se tuženi organ

prilikom donošenja odluke pravilno pozvao na zakonske propise i tužiocu dao i valjanu pouku o pravnom lijeku, što nije tačno, jer je tuženi donio rješenje kojim se odbija pristup informacijama, a da se pri tom nije pozvao ni na jedan član Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik RS“ broj 20/01, u daljem tekstu: Zakon), niti je naveo zakonski osnov za eventualni status izuzeća informacije, te uzeo u obzir test javnog interesa. Znači, da u konkretnom slučaju nije jasno na koji način sud tumači pobijano rješenje kada zaključuje da se tuženi pozvao na zakonske propise, a u obrazloženju se ne navodi niti jedan od relevantnih odredaba Zakona. Ukazuje da tuženi nije postupio u skladu sa članom 14. stav 3. toga zakona u kojem je propisana i obaveza organa kada odbija zahtjev za pristup informacijama, da navede 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 upućuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa, a uvidom u osporeno rješenje jasno je da tuženi nije sproveo test javnog interesa, a sud cijeni da je tuženi kao resorno ministarstvo bilo ovlašteno da procijeni, te da odluči u cilju zaštite javnog interesa i odbije zahtjev tužioca. S obzirom na navedeno nameće se pitanje zašto ministarstvo kada je bilo ovlašteno da sprovede test javnog interesa, to nije uradilo i u smislu člana 9. stav 2. Zakona razmotrilo sve okolnosti kao što su nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje prestupa, zloupotrebu vlasti i dr. i sve to navelo u obrazloženju pobijanog obrazloženja u smislu člana 14. stav 3. Zakona. Smatra da se ne može prihvatiti da je ministarstvo sproveo test javnog interesa tako što je navelo da odbija pristup informaciji zbog toga što Vlada nije razmotrila izvještaj i zato što se u konkretnom slučaju radi o preduzeću u vlasništvu Republike Srpske. Osporeni akt pored toga sadrži ozbiljne formalne i materijalne nedostatke koji se odnose na povredu člana 197. stav 2. i 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ broj 13/02-50/10, u daljem tekstu: ZOUP), a koji se tiče nedostataka obrazloženja rješenja koje suštinski u konkretnom slučaju ne postoji, jer tuženi umjesto da primijeni Zakon i na osnovu istog donese odluku, donosi odluku na osnovu nepostupanja drugog organa, Vlade RS koja nije razmatrala traženu informaciju i na osnovu činjenice da se tražene informacije odnose na privredni subjekat koji je u vlasništvu RS, što predstavlja povredu načela zakonitosti i načela zaštite legitimnih očekivanja koju prvostepeni sud nije uzeo u obzir. Pri tome, podsjeća na odredbu člana 3. stav 1. Zakona ukazujući šta predstavlja informaciju, odnosno da je nesporno da su izvještaji i nacrti izvještaja informacije s obzirom da su to materijali kojima se prenose činjenica, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaji. Nesporno je da nadležni javni organ može da u smislu člana 6. stav 1. tačka v) utvrdi izuzetak u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje štete po legitimne ciljeve, ali čak i u tim slučajevima javni organ treba da sprovede test javnog interesa, a ne da po automatizmu odbije pristup informacijama, s obzirom da se izuzetak odnosi i na sam proces donošenja odluke, znači postupak koji traje i postupak koji prethodi donošenju odluke, a u konkretnom slučaju tražena je kopija sačinjenog izvještaja radne grupe, tj. tražen je gotov proizvod, a tuženi je odbio informaciju jer Vlada nije razmatrala taj izvještaj. Takvo postupanje u suprotnosti sa ciljevima Zakona kojima se osigurava koncept dobre uprave, a prema kom su javne institucije obavezne osigurati javnost rada na način da pravovremeno i opširno informišu javnost o svojim aktivnostima, odgovore na potebe građana, osiguraju pristupačnost i transparentnost. Smatra da pobijana presuda ne toleriše kršenje Zakona, već i kršenje člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu: Konvencija) koja predviđa da svako ima pravo slobodu izražavanja, slobodu mišljenja, slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Prava na pristup informacijama zahtijeva ograničenje i može biti ograničeno samo na zakonom predviđen način, a nikako na osnovu diskrecione ocjene organa. Poziva se i na presudu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije broj 48135/06 od 23.06.2013. godine u kojoj se vidi praksa suda vezana za

primjenu člana 10. Konvencije. Predlaže da se zahtjev uvaži, pobijana presuda ukine i vrati nižestepenom sudu na ponovno odlučivanje i da tuženog obaveže na naknadu troškova upravnog spora, troškova sudske takse, tužbe i na presudu.

U odgovoru na zahtjev tužena osporava njegove navode i ističe da u istom nisu navedene nikakve nove činjenice zbog čega ostaje kod navoda odgovora na tužbu, te naglašava da je PD „Kosmos“ a.d. Banjaluka zatvoreno akcionarsko društvo i javno preduzeće u kojem Vlada RS obavlja funkciju skupštine akcionara. Zbog navedenog smatra da je u presudi pravilno konstatovano da se u toku usvajanja informacije o stanju u PD „Kosmos“ a.d. Banjaluka na Vladi RS u funkciji skupštine akcionara ovog društva, mogle preduzeti određene izmjene u odnosu na predloženi tekst informacije. Cijeni da je u označenoj presudi pravilno navedeno da dostavljanje i eventualno objavljivanje nacrtu informacije o stanju u PD „Kosmos“ a.d. Banjaluka prije njenog razmatranja i usvajanja može štetno uticati na poslovanje i interese tog društva. Smatra da je pobijana presuda donesena u skladu sa zakonom, pa predlaže da se zahtjev odbije.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev, pobijanu presudu, kao i cjelokupne spise predmeta ovog upravnog spora i predmetne upravne stvari, na osnovu člana 39. ZUS, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Pobijana presuda nije pravilna, na šta tužilac u zahtjevu osnovano ukazuje.

Prema stanju u spisima predmeta dana 24.04.2015. godine tužilac je podnio zahtjev tuženom za pristup informacijama, koje se odnose na dostavu kopije izvještaja radne grupe formirane od strane Vlade RS sa zadatkom utvrđivanja stanja i predlaganja rješenja u cilju rješavanja zaposlenih i održavanja proizvodnog procesa u PD „Kosmos“ a.d. Banjaluka. Osporenim aktom odbijen je zahtjev tužioca za dostavljanje izvještaja iz razloga što Vlada RS nije zvanično razmatrala izvještaj koji je sastavila komisija, a kako je PD „Kosmos“ a.d. Banjaluka poslovni subjekat koji je u potpunosti u vlasništvu RS koja u ovom društvu ima funkciju skupštine akcionara, ovo ministarstvo kao organ koji je imenovao navedenu komisiju u cilju zaštite poslovnih podataka označenog privrednog društva, ne može izvršiti dostavu pomenutog izvještaja.

Pravo pristupa informacijama koje je tužilac u predmetnom upravnom postupku tražio je regulisano članom 4. Zakona, prema kojem svako fizičko lice 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 Zakonu.

Prema članu 11. stav 1. Zakona, zahtjevi za pristup informacijama se podnose onom javnom organu za kojeg podnosilac zahtjeva smatra da je nadležan.

Postupanje nadležnog javnog organa po prijemu zahtjeva je regulisano na način propisan članom 14. Zakona kojim je pored ostalog, odredbama stava 3. pod a) i b) propisano ako se odbije pristup informacijama, bilo djelimičnoj ili cijeloj informaciji, da nadležni javni organ dopisom o tome obavještava podnosioca zahtjeva i da dopis treba da sadrži zakonski osnov za status izuzeća informacije i obavještenje, 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, te obavještenje da podnosilac zahtjeva ima pravo na žalbu i da se obrati Ombudsmenu Republike Srpske.

Shodno navedenom zakonskom određenju, tužilac osnovano ukazuje na nedostatke osporenog akta, a i pobijane presude. To se prije svega odnosi na nedostatak obrazloženja osporenog akta u odnosu na razloge odbijanja zahtjeva, bez pozivanja na relevantne odredbe Zakona, koja obaveza za organ proizlazi iz odredbe člana 14. Zakona, a i na propust da navede da li je proveo test javnog interesa i da li je prije odbijanja zahtjeva raspravio sva pitanja važna za odlučivanje.

U pobijanoj presudi takođe nisu dati pravno valjani razlozi za odbijanje tužbe, jer je odbijanje tužbe obrazloženo prihvatanjem razloga osporenog akta, koji kako je već navedeno, sami za sebe ne daju mogućnost ocjene njegove zakonitosti. Zbog navedenog i kod opisanih nedostataka osporenog akta, nejasan je zaključak nižestepenog suda da se tuženi prilikom donošenja odluke pravilno pozvao na zakonske propise i dao tužiocu valjanu pouku o pravnom lijeku. Takođe je nejasno, na osnovu čega je sud utvrdio da je tuženi izvršio procjenu javnog interesa i da je pravilno, kako navodi, s obzirom na trenutno stanje u oblasti i na status informacije, te činjenicu da se radi o osjetljivoj temi koja se upravo tiče javnog interesa, odlučio u cilju zaštite javnog interesa da odbije zahtjev tužioca.

Proizlazi da je tužilac pravilno ukazao da dati razlozi u obrazloženju presude za odluku iz njene izreke su nejasni i neprihvatljivi, te da nedostaju odgovori na tužbene navode. To se prije svega odnosi na primjenu odredbe člana 14. stav 3. Zakona i na postupak utvrđivanje izuzetaka od objavljivanja tražene informacije propisano je u članu 5., te u vezi sa članom 6., 7. ili 8. Zakona, za koji se iz navoda obrazloženja pobijane presude, a ni osporenog akta ne može zaključiti da li je primijenjeno, odnosno da li je u odnosu na traženu informaciju utvrđen izuzetak od objavljivanja i po kom osnovu, odnosno iz kog razloga. S obzirom da je tužilac ukazao na navedeni nedostatak i zahtijevao da mu se odobri pristup traženim informacijama, te da se poništi osporeni akt, to je potrebno u pravcu razloga tužbe ispitati da li su osporenim aktom učinjene povrede iz člana 10. ZUS, a u vezi sa članovima 5., 6., 7., 8., 9. i 14. Zakona i ocijeniti pravno-relevantne navode tužbe. U pobijanoj presudi to je propušteno, pa je na taj način došlo do povrede odredbe člana 33. stav 1. ZUS.

Iz iznijetih razloga po ocjeni ovog suda pobijanom presudom je ostvaren razlog povrede iz člana 35. stav 2. ZUS, zbog čega se zahtjev uvažava i presuda ukida, na osnovu odredbe stava 1. i 2. člana 40. ZUS i predmet vraća na ponovno suđenje u skladu sa odredbom stava 3. člana 40. ZUS.

Odluka o troškovima postupka iz stava 2. izreke presude se zasniva na odredbi člana 397. stav 3. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske” broj: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09, 61/13), u vezi sa članom 48. ZUS.

Zapisničar  
Sanja Oraščanin

Predsjednik vijeća  
Smiljana Mrša

Za tačnost opravka ovjerava  
Rukovodilac sudske pisarnice  
Amiła Rodrašćić