

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
BANJALUKA

Broj: 13 0 U 003181 15 Uvp
Banjaluka, 07. jula 2017. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija: Smiljane Mrše, predsjednika vijeća, Merside Bjelobrk i Edine Čupeljić, članova vijeća, uz učešće zapisničara Margarete Nikić, u upravnom sporu po tužbi tužioca Udruženja građana „Borba protiv korupcije u BiH“-Transparency International Bosne i Hercegovine, Banjaluka, Ul. Gajeva broj 2, kojeg zastupa Predsjednik Odbora direktora Emir Đikić, protiv akta tužene Opštine Brod, broj: 02-053-11/14 od 08. avgusta 2014. godine, koju zastupa zastupnik po zakonu Pravobranilaštvo Republike Srpske, Sjedište zamjenika Doboj, u predmetu pristupa informacijama, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Doboju, broj: 13 0 U 003181 14 U od 25. februara 2015. godine, na sjednici vijeća održanoj dana 07. jula 2017. godine, donio je

P R E S U D U

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Doboju, broj: 13 0 U 003181 14 U od 25. februara 2015. godine se ukida i predmet vraća tom sudu na ponovno suđenje.

O troškovima postupka odlučiće Okružni sud u Doboju.

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 je obaviješten tužilac da nema uslova da tužena postupa po njegovom zahtjevu broj: 14-FOI(389) od 25. jula 2014. godine, kojim je zahtijevao da mu tužena dostavi odgovor u formi odluke drugostepenog organa.

Odbijanje tužbe je obrazloženo razlozima da tužilac nije aktivno legitimisan za tužbu, pa da je tužba neosnovana. Navedeno je: tužilac je zahtjevom za pristup informacijama od 01. aprila 2014. godine podnesenom opštini Brod, tražio dostavu informacija; da je zahtjev podnio kao udruženje građana, pozivajući se na odredbe članova 4. i 11. Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske” broj: 20/01, u daljem tekstu: Zakon); da tužilac kao podnosilac zahtjeva nije pravno lice, niti fizičko lice, a niti je zahtjev podnio kao udruženje građana u ime svog člana i po pristanku svog člana, te da je tužbu sudu takođe podnio kao udruženje građana, bez pismene saglasnosti svog člana da u njegovo ime može podnijeti tužbu, radi zaštite prava ili interesa člana udruženja povrijeđenog osporenim aktom, koje pravo ili interes štiti udruženje građana prema pravilima udruženja, u smislu člana 12. stav 1. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske” broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS); da je osporeni akt donesen u upravnom postupku, u

predmetu u kojem se rješava o javnopravnom ovlaštenju, ali po zahtjevu tužioca kao udruženja građana, a bez ovlaštenja člana udruženja koji može biti nosilac prava i obaveza o kojima se rješava u upravnom postupku. Navedeno je da je tužena pravilno obavijestila tužioca da nema uslova da odlučuje o njegovom zahtjevu kao podnosiocu žalbe izjavljene na dopis od 07. aprila 2014. godine, koji takođe nije donesen u formi odluke. Smatra da tužilac kao udruženje građana prema članu 2. stav 1. i članu 12. stav 1. ZUS, u upravnom sporu može nastupati samo u ime svojih članova, kada se zaštita prava i obaveza članova kreće unutar onih zadataka koje udruženje ima pravo da štiti, a da izvan toga nije aktivno legitimisan.

U blagovremenom zahtjevu za vanredno preispitivanje presude, u smislu člana 35. stav 2. ZUS, osporen je zaključak suda da tužilac kao udruženje građana nije pravno lice i da nije aktivno legitimisan za vođenje upravnog postupka i upravnog spora. Tužilac se pozvao na član 2. Zakona o udruženjima i fondacijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske” broj: 52/01), kojim je definisan pojam udruženja i na član 9. stav 3. istog zakona, prema kojem nakon osnivanja udruženje može steći svojstvo pravnog lica upisom u registar. Ukazano je da je na svim obrascima tužioca naznačeno da je registrovan 2001. godine u Bosni i Hercegovini, pod registarskim brojem Rg: 23/01 i da ima svojstvo pravnog lica, te da u upravnom postupku i u toku upravnog spora od tužioca nije traženo da dokazuje i opravdava svojstvo pravnog lica. Kao registrovano udruženje građana sa svojstvom pravnog lica, u svoje lično ime i za svoj lični račun da je podnio zahtjev za pristup informacijama tuženoj. Smatra da je tužena povrijedila odredbe Zakona, jer da se nije pozvala na zakonski osnov za status izuzeća informacije, da nije cijenila faktor javnog interesa u smislu člana 9. Zakona, da nije moguće odbiti pristup informacijama na osnovu vlastitog mišljenja i samo po tom osnovu uskratiti slobodan pristup informacijama, da je bila dužna postupiti po članu 10. Zakona kojim je predviđeno da ako je dio traženih informacija utvrđen kao izuzetak (članovi 6. 7. i 8. Zakona), javni organ će izdvojiti takav dio i objaviti ostatak informacija, da nije mogla u potpunosti odbiti zahtjev. Lični podaci iz ugovora o djelu kao što su JMBG, broj tekućeg računa i adresa stanovanja, da nisu predmet interesovanja. Smatra da je donošenjem presude došlo do kršenja člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama, koji predviđa da svako ima pravo na slobodu izražavanja i da ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. I u slučaju kada pravo na pristup informacijama zahtjeva ograničenje, da to pravo može biti ograničeno samo na zakonom predviđen način korišćenjem propisanih pravnih mehanizama, a nikako samo na osnovu diskrecione ocjene, bez navođenja zakonskih razloga za proglašenje neke informacije kao izuzetka i bez provođenja testa javnog interesa. Pozvao se na presudu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, u predmetu „Inicijativa mladih za ljudska prava“, protiv Republike Srbije, broj: 48135/06 od 23. juna 2013. godine. Predložio je da se zahtjev uvaži, presuda ukine i predmet vrati na ponovno suđenje.

U odgovoru na zahtjev tužena je osporila prigovore navodeći da su u presudi dati valjani odgovori na sve istaknute prigovore, pa da prihvata razloge suda kao pravilne. Smatra da je tužbu trebalo odbaciti kao nedopuštenu i da nije bilo uslova za vođenje upravnog spora, jer da prethodno nije vođen upravni postupak, da ne postoji konačan upravni akt koji bi u upravnom sporu trebalo pobijati, da nisu tačni navodi da je tužena na osnovu vlastitog mišljenja uskratila pristup informacijama, jer da je tužilac dobio podatke o broju zaključenih ugovora o djelu i o ukupnom iznosu isplaćenom po osnovu ugovora, a da mu je uskraćena informacija o imenima lica sa kojima su zaključeni ugovori, u skladu sa odredbom člana 8. Zakona, te da se prilikom dostavljanja informacije vodilo računa o izuzeću od objavljivanja tražene informacije, posebno ličnih podataka. Predloženo je 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 28. jula 2014. godine tužilac je podnio zahtjev tuženoj za pristup informacijama, koje se odnose na dostavu informacija i kopija svih ugovora o djelu koje je tužena sa trećim licima zaključila u 2012. i 2013. godini. Dopisom Načelnika tužene broj: 02-053-11/14 od 07. aprila 2014. godine tužilac je obaviješten da traženi podaci, odnosno kopije ugovora o djelu predstavljaju povjerljive komercionalne interese treće strane, odnosno povjerljive lične podatke, pa da je potrebno obavijestiti treća lica o zahtjevu tužioca, u cilju pribavljanja njihove saglasnosti za dostavu traženih podataka u smislu člana 7. i 8. Zakona, ali da ne raspolaže podacima o adresama na koje može uputiti dopis, te da tražene informacije uključuju i lične interese, da se odnose na privatnost trećih lica, pa da zahtjevu nije moguće udovoljiti. Tužilac je na taj dopis izjavio žalbu i nakon isteka roka od 60 dana je tražio dostavljanje odluke drugostepenog organa po žalbi, nakon čega je Načelnik tužene u dopisu broj: 02-053-11/14 od 18. jula 2014. godine, tužiocu dostavio djelimičnu informaciju kojom je dao sljedeće podatke: da je u 2012. godini broj zaključenih ugovora o djelu između Opštine Brod i trećih lica šest i po tom osnovu da je isplaćen iznos od 7.353 KM, te da je u 2013. godini broj zaključenih ugovora o djelu deset i po tom osnovu da je isplaćen iznos od 15.623 KM. Po prijemu obavještenja, tužilac je zahtjevom od 25. jula 2014. godine tražio od tužene da donese upravni akt, u smislu članova 230. i 232. ZOU, radi zaštite prava pred nadležnim sudom. Osporenim aktom tužilac je povodom dopisa od 25. jula 2014. godine, obaviješten da nije moguće donijeti odluku drugostepenog organa zato što je tužilac na informaciju od 07. aprila 2014. godine uložio žalbu i što je tužena po žalbi dostavila podatke u skladu sa Zakonom, pa da u tom smislu nije moguće donijeti traženu odluku. Presudom je odbijena tužba zbog nedostatka aktivne legitimacije.

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.

Pravo na pokretanje upravnog spora radi osporavanja akta donesenog po žalbi podnosioca zahtjeva proizlazi iz odredbe člana 25. stav 3. Zakona, kojom je propisano da se

ovim zakonom ne umanjuju prava fizičkog ili pravnog lica koja se odnose na podnošenje žalbe u upravnom postupku i prava na razmatranje predmeta pred sudom.

Saglasno odredbi člana 2. stav 1. ZUS, pravo pokretanja upravnog spora ima fizičko i pravno lice, ako smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno neko pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.

Pomenutom odredbom člana 2. stav 1. ZUS je regulisano pitanje legitimacije za pokretanje upravnog spora. Saglasno odredbi člana 15. stav 1. ZUS prema kojoj se upravni spor pokreće tužbom, svi pravni subjekti navedeni u članu 2. ZUS, svoje ovlašćenje na pokretanje upravnog spora realizuju podnošenjem tužbe sudu. Pored ovlašćenja na pokretanje upravnog spora, sud istovremeno cijeni i da li je podnosilac tužbe i aktivno legitimisan u upravnom sporu protiv određenog upravnog akta. Aktivna legitimacija u upravnom sporu podrazumijeva pravo lica da bude stranka u svojstvu tužioca i ista daje pravo podnosiocu tužbe da njegova tužba bude uzeta u meritorno razmatranje od suda, da sadrži procesno pravo tužioca na raspravljanje o zakonitosti osporenog akta i na sudsku odluku o tome. Stranačku legitimaciju procjenjuje sud po službenoj dužnosti.

Nije pravilan stav suda da udruženje građana nema pravo da u svoje ime podnese tužbu, nego da može shodno članovima 2. stav 1. i 12. ZUS u upravnom sporu nastupati samo u ime svojih članova kada se zaštita prava, odnosno obaveza njenih članova kreće unutar onih zadataka koje ima pravo štiti, a da izvan toga udruženje građana nije aktivno legitimisano za tužbu. Tužilac ističe da je tužbu podnio kao udruženje građana u svoje ime, te da je u skladu sa članom 9. stav 3. Zakona o udruženjima i fondacijama Republike Srpske, stekao svojstvo pravnog lica upisom u Registar udruženja građana Bosne i Hercegovine, pod registarskim brojem Rg: 23/01, kao što je naznačeno na memorandumu. Pored toga, tužena je postupala po zahtjevu tužioca koji je podnesen u skladu sa članom 4. Zakona, ne osporavajući tužiocu pravo da može biti stranka u postupku, odobrila je pristup djelimičnoj informaciji, a odbila pristup preostaloj informaciji kao što je naprijed navedeno.

Prema ocjeni ovog suda, u pobijanoj presudi nisu dati pravno valjani razlozi za odbijanje tužbe, jer je odbijanje tužbe kao neosnovane obrazloženo nedostatkom aktivne legitimacije. Sam nedostatak aktivne legitimacije na strani tužioca je procesna smetnja za vođenje spora i ako sud utvrdi da ne postoji ova procesna pretpostavka odbaciće tužbu, a neće je odbiti kao neosnovanu kako je odlučeno pobijanom presudom. Po stavu tog suda u pobijanoj presudi učešće tužioca u prethodnom upravnom postupku nije razlog koji bi opravdao njegovu legitimaciju za podnošenje tužbe u svojstvu tužioca, jer da kao udruženje građana ne može imati svojstvo pravnog lica, a da tužbu nije podnio niti u ime člana udruženja u smislu člana 12. ZUS. Dati razlozi u obrazloženju presude za odluku iz njene izreke su nejasni i neprihvatljivi, zbog čega sadrži takve nedostatke da se njena pravilnost i zakonitost ne može ispitati. Kako tužilac u tužbi zahtijeva da mu se odobri pristup traženim informacijama tako da se poništi osporeni akt, potrebno je ispitati da li su osporenim aktom učinjene povrede iz člana 10. ZUS, u vezi sa članovima 4, 7, 8, 9, 10 i 14. Zakona i ocijeniti pravno relevantne navode tužbe. U pobijanoj presudi je to 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
Margareta Nikić

Predsjednik vijeća
Smiljana Mrša

Za tačnost otpravka ovjerava
rukovodilac sudske pisarnice
Amila Pocrasčić

