

Босна и Херцеговина  
РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ВРХОВНИ СУД  
Број: 11 0 У 014027 15 Увп  
Бања Лука, 30.8.2017. године



Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Стаке Гојковић председника вијећа, те Страхинје Ђурковића и Мерсиде Бјелобрк чланова вијећа, уз судјеловање Сање Орашчанин, као записничара, у управном спору по тужби Удружење грађана „Борба против корупције“ БиХ, Transparency international Босне и Херцеговине, Бањалучка, ул. Гајева број 2, заступано по пуномоћнику \_\_\_\_\_ адвокату \_\_\_\_\_ (у даљем тексту: ужилац), против акта број 24.010/054-3-10/14 од 19.3.2014. године, туженог директора Републичке управе за инспекцијске послове, у предмету одобравања приступа информацијама, одлучујући о захтјеву тужене за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бањој Луци број 11 0 У 014027 14 У од 18.2.2015. године, на сједници вијећа одржаној 30.8.2017. године, донио је

## ПРЕСУДУ

Захтјев се одбија.

## Образложење

Ставом 1. изреке побијане пресуде уважена је тужба и поништен акт тужене назван „одговор на жалбу“ број 24.010/054-3-10/14 од 19.3.2014. године. У том одговору на жалбу дат је садржај прениске тужене са подносиоцем захтјева за приступ информацијама. Ставом 2. изреке тужена је обавезана да тужиоцу надокнади трошкове поступка.

Уважење тужбе суд је образложио разлозима да је тужена одлучујући о жалби тужиоца била дужна донијети одлуку у форми рјешења, а сагласно одредбама Закона о општем управном поступку, јер одлука о жалби мора бити садржана у диспозитиву рјешења уз назначење да ли се жалба одбија, уважава или одбацује, те иста мора садржавати разлоге у образложењу који оправдавају доношење такве одлуке, па пошто тужена није поступила на наведени начин, то је остварен основ из одредбе члана 10. тачка 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС) за уважење тужбе и поништење побијаног акта.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев) тужена побија њену законитост због повреде закона и повреде правила поступка. Истиче да је побијана пресуда заснована на погрешној примјени Закона о слободи приступа информацијама, да акт донесен на основу тог закона није управни акт и да се у том поступку не примјењују одредбе Закона о општем управном поступку; да је нејасан

закључак и правно схватање суда да је тужена требала донијети рјешење, јер се у предметима одлучивања за приступ информацијама не ради о управној ствари. Тачно је да ова управа одлучује у појединим стварима по правилима управног поступка, али она истовремено рјешава и друге стручне ствари које нису везане за управни поступак; да се захтјев странке за приступ информацијама не може сматрати захтјевом странке у смислу одредби Закона о општем управном поступку, па се и жалба изјављена против одлука донесених на основу одредби Закона о слободи приступа информацијама не сматра жалбом у смислу одредби Закона о општем управном поступку, већ притужбом на обавјештење органа који је одлучивао о захтјеву странке за приступ информацијама; да се суд оваквих поступањем ставља у позицију законодавца, јер „надограђује и преправља“ законска рјешења. Предлаже да Врховни суд захтјев уважи, побијану пресуду преиспрати на начин да тужбу одбаци и тужиоца одбије са захтјевом за накнаду трошкова поступка.

Тужилац у одговору на захтјев истиче да се у конкретном случају, на основу члана 3. Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ број 13/02, 87/07 и 50/1, у даљем тексту: ЗОУП), супсидијарно примјењују одредбе ЗОУП на она питања која нису уређена посебним законом. Наводи да је тачно да се у складу са чланом 14. Закона о слободи приступа информацијама („Сл. гласник РС“, број 20/01, у даљем тексту: ЗОСПИ) подносилац захтјева обавјештава дописом о поднијетом захтјеву, али то није обични допис, него управни акт којим се одлучује о праву на приступ информацијама које право је загарантовано Уставом РС и БиХ; да на исти начин поступају сви органи (законодавни, судски, управни и др.) када им се странка обрати за приступ информацијама у складу са одредбама ЗОСПИ и у том поступку се супсидијарно примјењују одредбе ЗОУП, а што произилази и из одредбе члана 25. став 2. ЗОСПИ. Предлаже да се захтјев одбаци, јер се против пресуде нижестепеног суда којом је тужба уважена и поништен оспорени акт не може поднијети захтјев.

Размотривши захтјев, одговор на захтјев, те остале прилоге у списима предмета, на основу одредбе члана 39. ЗУС, овај суд је одлучио као у изреци пресуде из следећих разлога:

Прије свега, овај суд истиче да није основан приговор тужиоца истакнут у одговору на захтјев да се против пресуде нижестепеног суда којом је тужба уважена и поништен оспорени акт не може поднијети захтјев за ванредно преиспитивање, јер наведена пресуда није стекла материјалну правноснажност, већ је само правноснажна у формалном-правном смислу, тако да је против свих одлука нижестепеног суда дозвољен захтјев за ванредно преиспитивање.

Из података списка произилази да се тужилац од 03.01.2014. године обратио Просвјетној инспекцији за приступ информацијама тражећи копију одлука Просвјетне инспекције везане за извршени инспекцијски надзор Техничке школе „Михајло Пупин“ и Гимназије „Филип Вишњић“ у Бијељини. Дописом Главног републичког инспектора рада од 24.01.2014. године тужилац је обавијештен да је републички инспектор рада 2011. године извршио инспекцију у Гимназији „Филип Вишњић“ у Бијељини којом приликом је контролисао радно-правни статус 76 радника, те да је контролом утврђено да су уговори о раду закључени у складу са законом, те да у Техничкој школи „Михајло Пупин“ у 2011. години није вршена инспекцијска контрола, након чега се 30.01.2014. године тужилац обратио инспекцији рада и затражио доставу копије записника о извршеном надзору, па је В.Д. Главног републичког просвјетног инспектора дописом

број 24.010/054-3-6/14 од 21.02.2014. године обавијестио тужилаца да не може доставити тражене информације позивајући се на члан 8. у вези члана 5. ЗОСПИ сматрајући да тражене информације укључују личне интересе који се односе на приватност трећих лица. Против те одлуке названа „информација“, тужилац је изјавио жалбу директору Републичке управе за инспекцијске послове о којој је одлучено дописом названим „одговор на жалбу“ број 24.010/054-3-10/14 од 19.3.2014. године. Против тог обавјештења тужилац је поднио тужбу, па је пресудом нижестепеног суда иста уважена и поништен акт тужене.

Побијана пресуда је правилна и законита.

Одредбама члана 4. ЗОСПИ 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. Ово право приступа подлијеже само формалним радњама и ограничењима како је то утврђено у овом закону.

Дакле, обавеза јавних органа у складу са ЗОСПИ је не само да брзо одговоре на захтјеве грађана који се односе на приступ информацијама, него да и прикупе и доставе информације од важног јавног интереса, као што су буџет и информације које се односе на дјеловање и рад јавних органа. ЗОСПИ установљава опште право сваког лица на приступ информацијама који су у посједу Владе и других јавних органа.

ЗОСПИ информацију дефинише као „сваки материјал којим се преносе чињенице, мишљења, подаци или било који други садржаји укључујући сваку копију или њен дио без обзира на облик, карактеристике, вријеме када је сачињена или како је класификована“.

ЗОСПИ дозвољава јавним органима да траже изузетак у три случаја: 1) ако се откривањем информација основано може очекивати изазивање значајне штете легитимним интересима Владе (нпр. национална безбједност, одбрана, јавна безбједност и сл. – члан 6.), 2) откривање информације значајно би нашкодило повјерљивим комерцијалним интересима треће стране (члан 7.) и 3) тражена информација укључује личне интересе који се односе на приватност трећег лица (члан 8.). Но и ове три категорије информација нису аутоматски изузете од откривања. Закон тражи од јавног органа прије него што одбије приступ информацијама да проведе тест јавности, односно да утврди да ли је откривање информација оправдано јавним интересом. Јавни орган ће открити и ту информацију ако утврди да је јавни интерес значајнији од штете која се наноси заштићеној категорији информације. Изузетима јавни орган треба да уравни тежи могући сукоб интереса између права јавности да сазна за информацију и легитимне потребе за заштитом одређене врсте осјетљивих информација. Зато ЗОСПИ дерогира све друге законе који нису у складу са њим.

У погледу форме захтјева ЗОСПИ тражи да захтјев мора бити у писаној форми на једном од језика у БиХ, да садржи довољно података о природи или садржају информација које се траже, те име и адресу подносиоца. Уколико захтјев не удовољава овим условима, орган који је примио захтјев мора што је прије могуће, а најкасније у року од 8 дана од датума пријема захтјева обавијестити подносиоца захтјева, да се захтјев не може обрадити. Обавјештење треба да садржи разлоге због којих захтјев не може бити обрађен, те податке подносиоцу о могућности подношења жалбе, ком органу жалба треба бити упућена, у ком року, те да ли има трошкова и ко сноси трошкове жалбе уз

достављање копије Водича за грађане који је тај орган израдио, те обавијест подносиоцу да ће се измијењени захтјев сматрати новим и да се подносилац може обратити омбудсмену.

Обавеза органа је када прими захтјев да утврди који је јавни орган надлежни јавни орган и то мора утврдити што је прије могуће, али најкасније 8 дана од пријема захтјева. Ако јавни орган утврди да је он надлежни јавни орган, његова је обавеза да сакупи тражене информације. Када надлежни јавни орган одлучи о одобравању приступа информацијама или одбијању приступа тражених информација, мора писмено обавијестити подносиоца захтјева. У ЗОСПИ БиХ и РС је регулисано да то надлежни јавни орган чини дописом, док је у ЗОСПИ Федерације БиХ регулисано да то јавни орган чини рјешењем. ЗОСПИ РС у члану 14. став 2. наводи да се у случају када се приступ информацијама дјелимично или у цјелини одбија, подносилац захтјева о томе обавјештава дописом иако би правилно било да то учини рјешењем, јер допис у том случају треба да садржи поуку о праву на подношење жалбе, рок у коме се жалба изјављује, назив органа коме се изјављује и трошкове подношења жалбе, те да се странка може обратити омбудсмену и податке за контакт са овом канцеларијом. Да је потребно о захтјеву, када се захтјев дјелимично уважава или одбија, одлучити ипак у форми рјешења упућује и чињеница да подносилац захтјева против такве одлуке има право жалбе руководиоцу органа који је израдио одлуку. С обзиром да се у одредби члана 25. став 2. ЗОСПИ наводи да се њиме не дерогирају постојећа права која се односе на жалбу у управном поступку и судској контроли указује да се приликом поступања по захтјеву примјењују одредбе ЗОУП и касније одредбе ЗУС у поступку по тужби, па није основан приговор подносиоца овог захтјева да суд тужбу треба одбацити као недозвољену.

Правилно нижестепени суд наводи да је тужена о жалби подносиоца захтјева за приступ информацијама требала одлучити у форми рјешења, јер при разматрању жалбе руководиоца јавног органа примјењује правила управног поступка садржана у ЗОУП, а сходно одредбама члана 25. став 2. ЗОСПИ у вези члана 3. ЗОУП, па је неоснован приговор подносиоца овог захтјева да се на поступање по захтјевима из ЗОСПИ не примјењују одредбе ЗОУП.

Такође је неоснован приговор из захтјева да нижестепени суд врши „надоградњу и прекрајање“ законских рјешења, јер поступак примјене правне норме подразумијева и њено тумачење, а задатак тумачења правне норме је утврђивање њеног правог значења. Ако је правна норма нејасна или противрјечна другој правној норми, онда се од судије очекује да креира правило за конкретан случај и да правилно протумачи и примјени одговарајућу норму на тај случај. Судија не може да одбије да суди због тога што правна норма није довољно јасна или потпуна. Судија треба да изнађе рјешење које је највише у складу са друштвеним интересом, али не смије да ускрати право странци које јој припада у складу са циљем закона. Зато је циљно тумачење правне норме најближе стварном тумачењу и примјени норме, а то је оно шта је био циљ доношења ЗОСПИ, а циљ доношења ЗОСПИ јесте да јавност има право да сазна како јавни органи раде и како се доносе одлуке у тим органима.

Из тих разлога се у поступању по захтјевима подносилаца за приступ информацијама по ЗОСПИ примјењују релевантне одредбе Закона о општем управном поступку, јер ЗОСПИ није уредио она питања правила поступка која су уређена ЗОУП, па је неоснован приговор подносиоца овог захтјева да се у поступању по захтјевима за приступ информацијама не примјењују одредбе ЗОУП.

Код таквог стања ствари, по оцјени овога суда, у побијаној пресуди нису остварени разлози њене незаконитост из одредбе члана 35. став 2. ЗУС, па се отуда захтјев тужене, на основу члана 40. став 1. тог закона, одбија као неоснован.

Записничар  
Сања Орашчанин

Предсједник вијећа  
Стака Гојковић

За тачност отправка овјерава  
Руководилац судске писарнице  
Амила Подрашњић

