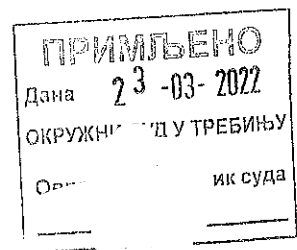


BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 15 0 U 004545 20 Uvp
Banjaluka, 16.03.2022. godine



Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija Smiljane Mrše, kao predsjednika vijeća, Svjetlane Knežević i Edine Čupeljić, kao članova vijeća, uz učešće Željke Vujanović, kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International u BiH“ Banjaluka, Gajeva broj 2, koga zastupa Srđan Blagovčanin, predsjedavajući Upravnog odbora (u daljem tekstu: tužilac), protiv tuženog Mješoviti holding „Elektroprivreda Republike Srpske“ Matično preduzeće a.d. Trebinje, Ulica Stepe Stepanovića broj 8, koga zastupa punomoćnik Ognjen Lojović, advokat iz Trebinja, Stari grad broj 3, radi „ćutanja uprave“, u predmetu odobravanja pristupa informacijama, odlučujući o zahtjevu tuženog za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Trebinju broj 15 0 U 004545 20 U od 13.02.2020. godine, u sjednici vijeća održanoj 16.03.2022. godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Trebinju broj 15 0 U 004545 20 U od 13.02.2020. godine ukida i predmet vraća tom sudu na ponovni postupak.

Образложење

Pobijanom presudom stavom 1. izreke uvažena je tužba i poništen osporeni upravni akt, izjašnjenje tuženog od 30.12.2019. godine, te je naloženo tuženom da donese novi upravni akt u roku od 30 dana od dana dostavljanja pismenog otpavka presude. Stavom 2. izreke pobijane presude odbijen je zahtjev tužioca za nadoknadu troškova upravnog spora, a stavom 3. izreke odbijen je zahtjev tuženog za nadoknadu troškova upravnog spora.

U obrazloženju pobijane presude sud citira odredbu člana 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01 - u daljem tekstu: Zakon o slobodi pristupa informacijama), odredbe člana 11. do 16. istog zakona koje propisuju postupak po zahtjevu za pristup informacijama, uključujući mogućnost da se pristup informacijama odobri, kao i mogućnost da se pristup informacijama odbije iz određenih razloga - izuzeci propisani odredbama člana 6. do 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama, zaključujući da ih tuženi nije pravilno tumačio i primijenio u konkretnom slučaju. Kao prvo, sud je ukazao da tuženi jeste pravno lice u smislu odredbe člana 3. stav 2. tačka đ) Zakona o slobodi pristupa informacijama, obzirom da je nesporno u vlasništvu i pod kontrolom javnog organa, što znači da se na njega primjenjuje ovaj zakon i da je po istom dužan postupati. Dalje je sud iznio istorijat ovog postupka u kome se tužilac dana 03.10.2019. godine obratio tuženom sa zahtjevom za pristup informacijama tražeći dostavljanje kopija određenih dokumenata u vezi postupka javnih nabavki, konkretno vezanih za nabavku kancelarijskog i potrošnog materijala po obavještenju broj 385-1-1-101-3-29/19 objavljenom na Portalu javnih nabavki, o kojem zahtjevu nije

odlučeno, ukazujući da odredba člana 19. Zakona o slobodi pristupa informacijama propisuje da zahtjeve obrađuje službenik za informisanje kojeg imenuje javni organ. Dalje je sud naveo da se tužilac nakon što nije dobio odluku po zahtjevu za pristup traženim informacijama, dana 18.12.2019. godine obratio tuženom kao drugostepenom organu sa žalbom zbog „čutanja uprave“, o kojoj žalbi je tuženi odlučio izjašnjenjem od 30.12.2019. godine, koje izjašnjenje sud smatra drugostepenim upravnim aktom protiv koga je dozvoljeno vođenje upravnog spora, koji je tužilac i pokrenuo osnovano tvrdeći da je taj akt nezakonit, jer je istim odbijen zahtjev tužioca za pristup informacijama, uz obrazloženje da je riječ o izuzetku kod povjerljivih komercijalnih informacija, iako za to nije dato obrazloženje, niti je proveden postupak u smislu odredbe člana 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama. Konačno je sud citirao odredbu člana 17. stav 3. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu ZUS) zaključujući da su primjenom iste ispunjeni uslovi da se poništi izjašnjenje tuženog od 30.12.2019. godine i naloži donošenje novog upravnog akta u roku od 30 dana od dana dostavljanja pismenog otpavka presude.

Blagovremeno podnesenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude (u daljem tekstu: zahtjev) tuženi pobija zakonitost iste zbog povreda pravila postupka koje su od uticaja na rješenje stvari i pogrešne primjene materijalnog prava. U zahtjevu iznosi da je sud poništio izjašnjenje tuženog od 30.12.2019. godine i naložio mu da u roku od 30 dana donese novi upravni akt, ali nije navedeno, niti je jasno kakvu bi to odluku trebao da donese tuženi, koja je nadležnost tuženog za rješavanje tog predmeta i po kojim propisima bi trebalo da se riješi takav predmet, pa je ostalo nejasno kako bi tuženi uopšte mogao da postupi po ovoj presudi. Ističe da je sud odluku zasnovao na odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama, dok uopšte nije uzeo u obzir odredbe Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima koji definišu pojmove upravnog organa, upravnog akta i način na koji se taj akt može pobijati u upravnom sporu. Ostaje kod navoda iz odgovora na tužbu da on nije lice iz odredaba člana 1. i 4. ZUS, jer u vršenju svoje djelatnosti ne donosi upravne akte, niti je ovlašćen da ih donosi. Takođe ostaje kod navoda da je tužba u ovom predmetu podnesena zbog poništenja izjašnjenja tuženog od 30.12.2019. godine, a da je tužilac podnio žalbu zbog „čutanja uprave“ pod brojem 02-97 R (663) od 18.12.2019. godine. Citira sadržaj izjašnjenja od 30.12.2019. godine u kojem je obavijestio tužioca da on nema pravo na žalbu, što konačno znači da izjašnjenje tuženog od 30.12.2019. godine nije upravni akt i ne može se pobijati u upravnom sporu. Takođe osporava stav suda da je tuženi javni organ sa javnim ovlašćenjima, pri čemu ne spori da je u većinskom vlasništvu Republike Srpske, ali podsjeća da je njegova djelatnost jasno propisana Zakonom o električnoj energiji, Opštim uslovima za snabdijevanje električnom energijom, drugim propisima iz ove oblasti, te aktima Regulatorne komisije za energetiku Republike Srpske. Zaključuje da kako postoji otvoreno tržište električnom energijom, to je jasno da pored tuženog može da postoji više različitih snabdjevača električnom energijom i da on nema monopolistički status u odnosu na iste, pa je i u tom smislu nejasno kako tuženi može da donosi upravne akte. Zbog navedenog predlaže da se zahtjev uvaži i pobijana presuda preinači na način da se tužba odbaci ili odbije, ili da se ista ukine i predmet vrati nižestepenom sudu na ponovni postupak, kao i da se tužilac obaveže da mu nadoknadi troškove upravnog spora, uključujući i troškove sastava zahtjeva od strane advokata u ukupnom iznosu od 1.125,00 KM.

Tužilac u odgovoru na zahtjev navodi da je isti neosnovan. Interpretira stav tuženog da mu nije jasno kako će postupiti u izvršenju presude i kakav akt treba donijeti, iako je presudom jasno poučen da donese novi upravni akt po žalbi tužioca. Ističe da to što tuženi ne zna da je Zakon o slobodi pristupa informacijama lex specialis koji uređuje posebnu upravnu oblast, istog ne oslobađa odgovornosti da po tom zakonu postupi. Dalje navodi da tuženi u zahtjevu insistira na stavu da „Elektroprivreda Republike Srpske“, Matično preduzeće a.d. Trebinje nije javni

organ sa javnim ovlašćenjima i da ne može donositi upravne akte, a uporište nalazi u činjenici da postoji otvoreno tržište električnom energijom, pri čemu ne spori da jeste u većinskom vlasništvu Republike Srpske. Ističe da to što je tržište električne energije otvoreno nema uticaja na činjenicu da se radi o javnom organu koji je u vlasništvu Republike Srpske i koji se finansira javnim novcem i kojeg kontroliše javni organ, posebno ukazujući na to da se tuženi i tužilac spore oko nedostavljanja informacija vezanih za postupak javne nabavke. Zaključuje da tuženi ne može proizvoljno i po sopstvenom nahođenju da odlučuje šta nije u javnom interesu, jer takvim postupanjem krši odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama i onemogućuje pristup fizičkim i pravnim licima informacijama koje su pod njegovom kontrolom i da ne može paušalno da donosi odluke da li će informacije dostaviti ili ne, već mora da sprovede postupak u skladu sa odredbama tog zakona, kako je sve to pravilno zaključio sud. Zbog navedenog predlaže da se zahtjev odbije, a tuženi obaveže da snosi sve troškove spora.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev, pobijanu presudu i ostale priloge u spisima predmeta, na osnovu odredbe člana 39. ZUS, odlučeno je kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Osnovano tuženi ukazuje da je pobijana presuda nerazumljiva, protivriječna sama sebi i razlozima koji su u istoj izneseni, jer je konačno ostalo nejasno o čemu je odlučivao sud, da li o tužbi podnesenoj protiv izjašnjenja od 30.12.2019. godine koje je izrekom poništio i naložio donošenje novog upravnog akta, ili o tužbi zbog „ćutanja uprave“, kako je u uvodu presude naveo, odnosno o tužbi zbog nedonošenja odluke po žalbi izjavljenoj zbog neodlučivanja prvostepenog organa.

Zaključak suda da je izjašnjenje od 30.12.2019. godine drugostepeni upravni akt u smislu odredbe člana 7. ZUS nema uporište u ispravama spisa, jer isto nije donio tuženi kao javni organ. Predmetno izjašnjenje je sačinio punomoćnik tuženog advokat Ognjen Lojović, navodeći u istom da tuženi organ nije u obavezi da donosi bilo kakav upravni akt, a samo uzgred je spomenuto da se radi o povjerljivim komercijalnim informacijama. Protiv izjašnjenja od 30.12.2019. godine koje sud pogrešno smatra drugostepenim aktom tuženog organa, nije moguće voditi upravni spor, što je neosnovano izgubio iz vida nižestepeni sud, a nije trebao, posebno iz razloga što je u uvodu presude i u obrazloženju iste naveo da rješava u sporu zbog „ćutanja uprave“, jer prvostepeni organ nije donio odluku po zahtjevu tužioca za pristup informacijama, zbog čega je i izjavljena žalba, pri čemu je tačan zaključak iz pobijane presude da tuženi jeste pravno lice iz odredbe člana 3. stav 2. tačka đ) Zakona o slobodi pristupa informacijama koje je dužno postupati po istom.

U tom je kontekstu sud pravilno tumačio da je tužilac dana 03.10.2019. godine podnio zahtjev za pristup određenim informacijama, da o tom zahtjevu prvostepeni organ, a to je službenik za informisanje, nije odlučio u zakonom propisanom roku, da je tužilac zbog tog neodlučivanja dana 18.12.2019. godine podnio žalbu tuženom kao drugostepenom organu, o kojoj žalbi nije odlučeno (izjašnjenje od 30.12.2019. godine formalno, ni suštinski nema karakter odluke po predmetnoj žalbi), zbog čega je tužilac imao pravo na podnošenje tužbe sudu zbog „ćutanja uprave“, ali samo uz ispunjenje zakonom propisanih procesnih uslova, ispitivanjem kojih se sud nije bavio, iako mu je to zakonska obaveza.

Naime, odredba člana 17. stav 1. ZUS, koji zakon se primjenjuje u predmetnoj upravnoj stvari shodno odredbi člana 25. stav 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama, propisuje da ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u posebnom propisu određenom kraćem roku, donio rješenje po žalbi stranke protiv rješenja prvostepenog organa, a ne donese ga ni u daljem

roku od 15 dana po ponovljenom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena, dok stav 3. propisuje da ako prvostepeni organ protiv čijeg akta ima mjesta žalbi nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donio rješenje po zahtjevu, stranka ima pravo da podnese žalbu drugostepenom organu. Protiv rješenja drugostepenog organa stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga pod uslovima iz stava 1. ovog člana pokrenuti i ako ovaj organ ne donese rješenje.

Pravilnim tumačenjem ove odredbe, jasno se zaključuje da je tužilac mogao pokrenuti upravni spor zbog „ćutanja uprave“, samo ukoliko tuženi kao drugostepeni organ nije odlučio o žalbi podnesenoj dana 18.12.2019. godine, u roku od 60 dana od podnošenja iste, odnosno u daljem roku od 15 dana po ponovljenom traženju, a eventualno neispunjavanje ovih procesnih uslova, značilo bi da je podnesena tužba prijevremena.

Ovaj rok od 60 dana za odlučivanje o žalbi propisan je odredbom člana 232. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18 - u daljem tekstu: ZOUP) koji zakon se shodno odredbi člana 25. stav 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama, takođe primjenjuje u ovoj upravnoj stvari. Pri tome treba ukazati da Zakon o slobodi pristupa informacijama, kao poseban zakon, nije propisao neki drugi (kraći) rok za odlučivanje po žalbi, a da citirane odredbe ZUS i ZOUP nisu u suprotnosti sa temeljnim odredbama i načelima Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Kako je nižestepeni sud pobijanom presudom faktički uvažio tužbu podnesenu zbog „ćutanja uprave“, a da nije ocijenio ispunjenost procesnih uslova za podnošenje iste, učinio je povrede pravila postupka koje su od uticaja na njenu zakonitost, zbog čega se zahtjev tuženog uvažava, pobijana presuda ukida i predmet vraća nižestepenom sudu na ponovni postupak shodno odredbi člana 40. stav 1. i 3. ZUS, u kome će donijeti novu, na zakonu zasnovanu odluku slijedeći upute ovog Vrhovnog suda Republike Srpske.

Pri tome će odlučiti i o svim troškovima koji su nastali u ovom postupku, uključujući i troškove sastava zahtjeva za vanredno preispitivanje, shodno odredbi člana 397. stav 3. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13), u vezi sa odredbom člana 48. ZUS.

Zapisničar
Željka Vujanović

Predsjednik vijeća
Smiljana Mrša



Za tačnost opravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Aćić