

X-501/13
15.05.2019

Босна и Херцеговина
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 13 0 У 004312 17 Увп
Бања Лука, 11.4.2019. године

Врховни суд Републике Српске, у вијећу састављеном од судија Едине Чупељић председника вијећа, те Страхиње Ђурковића и Смиљане Мрша чланова вијећа, уз учешће Снежане Црнојевић као записничара, у управном спору по тужби Удружења грађана „Борба против корупције“ БиХ, Transparency international Bosne i Hercegovine, Бањалука, ул. Гајева број 2, заступаног по пуномоћнику Срђану Благовчанину, пресједавајућем Одбора директора (у даљем тексту: тужилац), против Жељезница Републике Српске а.д. Добој, ул. Светог Саве број 71, у предмету одобравања приступа информацијама, а због „ћутања управе“, одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Добоју број 13 0 У 004312 16 У од 30.11.2016. године, на нејавној сједници вијећа одржаној 11.4.2019.године, донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, пресуда Окружног суда у Добоју број 13 0 У 004312 16 У од 30.11.2016. године се укида и предмет враћа на поновно суђење.

Образложење

Побијаном пресудом је одбијена тужба због „ћутања управе“. Суд се у образложењу пресуде позвао на одредбе члана 25. став 1. Закона о слободи приступа информацијама („Сл. гласник РС“ број 20/01, у даљем тексту: ЗОСПИ) те одредбе члана 4. тог закона као и члана 12. став 1. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“, број 109/05 и 63/11 - у даљем тексту: ЗУС), и извео закључак „код оваквог стања ствари гдје тужени тужиоцу није доставио тражене информације гдје је тужилац имао могућност да у поступку прописаном Законом о слободи приступа информацијама РС прикупи тражене информације напријед означени „тужбени наводи“ указују се потпуно неоснованим и немају упориште у стању списа и релевантним материјалним прописима“.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев) тужилац побија њену законитост из основа садржаног у одредби члана 35. став 2. ЗУС. Истиче да суд није цијенио наводе тужбе да ли су били испуњени формални услови за подношење тужбе због „ћутања управе“. Напомиње да су били испуњени сви процесни услови за подношење тужбе због „ћутања управе“ из одредбе члана 17. став 1. и 2. ЗУС јер се тужилац захтјевом од 28.4.2016. године обратио Жељезницама РС за достављање тражених информација, затим ургирао поступање по захтјеву, потом поднио жалбу због недоношења одлуке по захтјеву и коначно ургирао доношење одлуке по жалби. Предлаже да се захтјев уважи, побијана пресуда укине и предмет врати на поновно одлучивање, а тужене Жељезнице РС обавезу на сношење трошкова управног спора.

Тужене Жељезнице РС а.д. Добој у одговору на захтјев предлажу да се захтјев одбије као неоснован.

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

Из података списка произлази да се тужилац обратио туженим Жељезницама РС а.д. Добој са захтјевом од 28.4.2016. године да му се доставе копије свих уговора о јавним набавкама заједно са анексима уговора закљученим у току 2015. године; копија Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста и списак свих запослених независно од врсте и трајања уговорног односа, а у складу са одредбама члана 4. и 11. ЗОСПИ. Дана 24.5.2016. године тужилац је упутио ургенцију Жељезницама РС а.д. Добој, за достављање тражених информација да би дана 15.6.2016. године изјавио жалбу због неодлучивања по захтјеву и коначно 30.8.2016. године тужилац је упутио пожурницу за достављење одлуке по жалби. Дана 31.10.2016. године тужилац је нижестепеном суду поднио тужбу због „ћутања управе“, односно због неодлучивања по жалби и захтјеву. Побијаном пресудом је тужба одбијена као неоснована.

Побијана пресуда није правилна ни законита.

Нижестепени суд, осим што је цитирао одредбе члана 25. и 4. ЗОСПИ те члана 11. став 1. и члана 12. став 1. и 2. као и члана 2. став 1. ЗУС, није дао никакве разлоге за одбијање тужбе па побијана пресуда нема уопште разлоге о одлучним чињеницама, односно образложење пресуде не садржи разлоге који оправдавају одлуку садржану у изреци пресуде.

Тужилац је тужбу поднио због „ћутања управе“ у смислу члана 17. и 8. ЗУС па је нижестепени суд био дужан да испита да ли су били испуњени процесни услови за подношење тужбе због „ћутања управе“. Тиме се нижестепени суд, у разлозима пресуде, уопште није бавио.

Нижестепени суд констатује да Жељезнице РС а.д. Добој нису тужиоцу доставиле тражене информације, а онда наводи да је тужилац имао могућност да у поступку прописаном Законом о слободи приступа информацијама РС прикупи тражене информације па закључује „Напријед означени „тужбени наводи“ (мисли се на наводе тужбе) указују се потпуно неоснованим и немају упориште у стању списка и релевантним материјалним прописима“. Овакав став суда је потпуно неразумљив и противрјечан садржају списка, јер је тужилац захтјевом од 28.4.2016. године тражио приступ горе наведеним информацијама на основу одредаба члана 4. и 11. ЗОСПИ, па пошто тужене Жељезнице РС а.д. Добој нису одговориле на захтјев тужиоца, нити су одлучиле о изјављеној жалби ни након поновног тражења тужиоца то је нижестепени суд био дужан да испита да ли су били испуњени процесни услови за подношење тужбе због „ћутања управе“ у смислу члана 17. и 8. ЗУС. О томе се нижестепени суд није изјашњавао, па су изостали разлози о правно релевантним наводима тужбе.

Чланом 33. став 1. ЗУС је прописано да се у пресуди морају оцијенити правно релевантни наводи тужбе. Ако нижестепени суд не оцијени наводе тужбе, онда је логична последица тога укидање побијане пресуде.

Иако није од утицаја на рјешење ове управне ствари, овај (Врховни) суд истиче да је одредбом члана 4. ЗОСПИ прописано да свако физичко и правно лице има право приступа информацијама који 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 утврђено у овом закону (члан 6, 7, и 8).

На основу члана 14. став 3. ЗОСПИ ако се одбије приступ информацији било дјелимично или цијелој информацији, надлежни јавни орган дописом о томе обавјештава подносиоца захтјева. Допис треба да садржи законски основ за статус изузећа информације уз навођење чланова овог закона на које се позива, као и сва материјална питања која су важна за одлуку што укључује узимање у обзир фактора јавног интереса и обавјештава подносиоца захтјева о праву подношења жалбе одређеном органу, а што укључује неопходне податке за контакте са тим органом, крајњи рок за подношење жалбе, као и трошкове подношења жалбе. Овим дописом се упућује подносилац захтјева да се за заштиту својих права може обратити Омбудсмену Републике Српске (сада Омбудсмену БиХ), а допис садржи неопходне податке за контакте са овом канцеларијом.

Одредбом члана 25. став 2. ЗОСПИ је регулисано да се овим законом не умањују права физичког или правног лица која се односе на подношење жалбе у управном поступку и право на разматрање предмета пред судом.

Из наведених одредаба јасно произлази право подносиоца захтјева на приступ информацијама и обавезу надлежног јавног органа, ако се та информација налази у његовом посједу, да исту достави подносиоцу захтјева уз ограничења садржана у одредбама члана 6, 7, и 8 овог закона, те да је овај закон *lex specialis* у односу на друге законе у питањима која су дефинисана овим законом, а да се, на питања која нису регулисана овим законом, супсидијарно примјењују одредбе Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима.

Иако ЗОСПИ РС не садржи изричиту одредбу да, у случају одбијања подносиоца захтјева за приступ информацијама, надлежни јавни орган одлуку доноси у форми рјешења, то ипак произлази из даљих одредаба овог закона, управо да би се избјегле дилеме и недоумице о даљој правној заштити коју подносилац захтјева може остваривати у односу на донесену одлуку надлежног јавног органа по поднијетом захтјеву за приступ информацијама. Зато би, надлежни јавни орган требао, када одбија захтјев подносиоца за приступ информацијама било у цјелини или дјелимично или пак када удовољава захтјеву подносиоца али на другачији начин од захтијеваног, своју одлуку донијети у форми рјешења, као што је то правилно прописано ЗОСПИ БиХ и Федерације Би Х и истим законима земаља у окружењу.

Овакво становиште произлази из сврхе и циља доношења самог закона, те обавеза које проистичу за надлежне јавне органе из овог закона, поготово што ова одлука надлежног јавног органа мора *de facto* садржавати све оне елементе које садржи класично рјешење донијето у управном поступку. На овакво поступање упућује и одредба члана 25. став 2. ЗОСПИ која указује на супсидијарну примјену одредаба ЗОУП и ЗУС на сва она питања која нису уређена ЗОСПИ, а то су право на жалбу против првостепене одлуке, затим доношење одговарајуће одлуке по жалби са свим њеним елементима које прописује ЗОУП, те право покретања управног спора против те другостепене одлуке. То слиједи и из одредбе члана 3. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ број 13/02, 87/07 и 50/10 у даљем тексту ЗОУП), којом је

прописано да се у управним областима за које је законом прописан посебан поступак, поступа по одредбама тог закона и те одредбе морају бити у сагласности с основним начелима утврђеним у овом закону. По одредбама овог закона поступа се у свим оним питањима која нису уређена посебним законом.

С обзиром на наведено, произлази да образложење побијане пресуде, не садржи разлоге на којима је заснована одлука, јер нижестепени суд није вршио оцјену испуњености услова за подношење тужбе због „ћутања управе“, па је захтјев тужиоца ваљало уважити на основу одредаба члана 40. став 2. и 3. ЗУС, побијану пресуду укинути и предмет вратити на поновно суђење у којем поступку ће нижестепени суд отклонити неправилности на које је указано овом пресудом водећи рачуна о правилној примјени материјалног права.

О трошковима спора одлучиће нижестепени суд сагласно одредби члана 397. став 3. Закона о парничном поступку („Сл. гласник РС“, број 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13 – у даљем тексту: ЗПП) и члана 48. ЗУС.

Записничар
Снежана Црнојевић

Предсједник вијећа
Едина Чупељић

За тачност отправка овјерава
руководилац судске писарнице
Амила Подрашчић.