

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 15 0 U 005376 25 Uvp 2
Banjaluka, 4. decembar 2025. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija: Edine Čupeljić, predsjednika vijeća, Merside Bjelobrk i Božane Vulić, članova vijeća, uz učešće zapisničara Nataše Božić, u upravnom sporu po tužbi tužioca Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International“ u BiH, Ul. Gajeva 2, Banjaluka, kojeg zastupa Srđan Blagovčanin, predsjedavajući Upravnog odbora, protiv odluke broj: 02/1-3337-2/21 od 1. decembra 2021. godine, tuženog Mješovitog holdinga „Elektroprivreda Republike Srpske“, Matično preduzeće a.d. Trebinje, iz Trebinja, koga zastupa v.d. generalni direktor Luka Petrović, dipl. inž. mašinstva, a istog punomoćnik Dražen Mijanović, advokat iz Trebinja, Luke Petkovića bb, u predmetu odobravanja pristupa informacijama, odlučujući o zahtjevu tužioca, kojeg sada zastupa Boris Divjak, predsjednik Upravnog odbora, za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Trebinju, broj: 15 0 U 005376 24 U 2 od 28. februara 2025. godine, na sjednici vijeća održanoj 4. decembra 2025. godine, donosi

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Trebinju, broj: 15 0 U 005376 24 U 2 od 28. februara 2025. godine se preinačava, tako da se tužba uvažava i osporeni akt poništava.

Obavezuje se tuženi da tužiocu nadoknadi troškove spora, u ukupnom iznosu od 400 KM, u roku od 30 dana, računajući od dana dostavljanja ove presude.

Odbija se zahtjev tuženog za naknadu troškova sastavljanja odgovora na zahtjev, u iznosu od 1.687,50 KM, kao neosnovan.

Obrazloženje

Pobijanom presudom se odbija tužba kao neosnovana, te odbija zahtjev tužioca za naknadu troškova spora. Osporenim aktom se, u tački 1. dispozitiva, u skladu sa pravosnažnom presudom Okružnog suda u Trebinju, broj: 15 0 U 004514 19 U od 13. februara 2020. godine, usvaja žalba tužioca „Transparency International“ u BiH, broj: 02-104 JP (190/2) od 15. avgusta 2019. godine; u tački 2, nalaže prvostepenom organu-slужbeniku za informisanje tuženog Mješoviti holding „Elektroprivreda Republike Srpske“, Matično preduzeće a.d. Trebinje (imenovan odlukom uprave, broj: 01-1024-1/20 od 1. aprila 2020. godine) da postupi u skladu sa presudom Okružnog suda u Trebinju, broj: 15 0 U 004514 19 U od 13. februara 2020. godine, vodeći računa o zakonskim i podzakonskim ograničenjima kojima se reguliše predmetna oblast; u tački 3. dispozitiva, odluka stupa na snagu danom donošenja.

Odbijanje tužbe sud obrazlaže stavom da je osporeni akt pravilan i donesen u skladu sa odredbama članova 1, 14. stav 1. i 2. i 25. stav 1. i 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/01, u daljem tekstu: ZOSPI), koje citira. Ističe da pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, prema članu 4. ZOSPI, ima svako fizičko i pravno lice, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da odgovori na zahtjeve građana koji se odnose na pristup informacijama, kao i da dostavi informacije od javnog interesa koje se odnose na djelovanje i rad javnih organa. Izuzetak od te obaveze za javne organe propisan je u članu 6. ZOSPI (izuzeci kod funkcija javnih organa), članu 7. (izuzetak kod povjerljivih komercijalnih informacija) i članu 8. (izuzetak kod zaštite privatnosti), a u članu 9. istog zakona, da postoji mogućnost objavljivanja informacija bez obzira na utvrđeni izuzetak, ako je to opravdano javnim interesom, što znači da javni interes može nadjačati razloge za neobjavljivanje traženih informacija. Prema tom članu 9. ZOSPI, ako je utvrđeno da je objavljivanje traženih informacija koju je nadležni organ utvrdio kao izuzetak u smislu članova 7. ili 8., u javnom interesu, nadležni javni organ će dopisom obavijestiti treću stranu da će informacije biti objavljene po isteku roku od 15 dana od dana prijema ovog dopisa. Treća strana će takođe biti dopisom obaviještena o pravu žalbe, nadležnom organu kome se žalba podnosi, uz neophodne informacije u vezi sa obraćanjem takvom organu, kao i krajnji rok i troškove za podnošenje žalbe. Treća strana će takođe dopisom biti obaviještena o pravu obraćanja Ombdusmenu Republike Srpske, a ovaj dopis će sadržavati sve neophodne informacije za obraćanje ovoj kancelariji. Osporeni akt je donesen u izvršenju presude od 13. februara 2020. godine, kojom je sud uvažio tužbu i naložio tuženom da odluči o žalbi, u roku od 30 dana, pa je tuženi postupio po presudi. Iz spisa predmeta proizlazi da je službenik za informisanje dostavio dopis, broj: 02/1-3337-3/21 od 2. decembra 2021. godine, uz koji su spojena dva dokumenta sa zaglavljem MH „ERS“ MP a.d. Trebinje, sa podacima neto plate uprave MH ERS u 2018. godine, te podacima o članovima uprave i članovima nadzornog odbora za 2018. godinu, navedeni dokumenti su bez potpisa i pečata, a sam dopis nema sadržaj koji bi morao imati prema članu 14. ZOSPI. U dopisu, iako je djelimično odbijen pristup informacijama, nema obavještenja o pravu podnošenja žalbe nadležnom organu, niti upućuje podnosioca zahtjeva o pravu da se obrati Ombdusmenu Republike Srpske. U ovakvoj situaciji, tužilac je jedino imao mogućnost da osporava pravilnost i zakonitost dopisa službenika za informisanje kao prvostepenog organa i da uloži žalbu na taj dopis drugostepenom organu. Dopis prvostepenog organa od 2. decembra 2021. godine, ima karakter upravnog akta, ali se ne radi o konačnom upravnom aktu, već o aktu protiv kojeg je dozvoljena žalba drugostepenom organu. Tužilac je imao pravo da podnese žalbu na tu odluku organa, iako je ista u formi dopisa, shodno članu 14. ZOSPI, a ne tužbu na osporeni akt, koji je po ocjeni suda pravilan i zakonit, zbog čega sudi kao u izreci pobijane presude.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje presude tužilac osporava njenu zakonitost, u skladu sa članom 35. stav 2. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS). Navodi da je netačna konstatacija iz presude da je tužilac imao pravo da podnese žalbu na odluku službenika za informisanje, a ne i tužbu protiv osporenog akta. Zakon daje mogućnost tužiocu da pokrene upravni spor protiv odluke drugostepenog organa i ne uslovljava da mora istovremeno i da izjavi žalbu na odluku koju je prvostepeni organ donio u ponovnom postupku. S druge strane, pogrešan je zaključak presude da je osporeni akt pravilan i zakonit, jer drugostepeni organ nije odlučio o žalbi, zbog čega je odluka nepravilna. Radi se o odluci kojom je usvojena žalba tužioca, a nije poništena prvostepena odluka, te nisu ocijenjeni svi navodi žalbe. Osporeni akt ne sadrži elemente propisane zakonom, pa se ne može konstatovati da je pravilan i zakonit. Okolnost da je tuženi postupio po presudi i donio odluku, ne znači da je odluka u skladu sa zakonom. U članu 30. ZUS je propisano da se zakonitost osporenog akta ispituje u granicama

zahtjeva iz tužbe, ali pri tome sud nije vezan razlozima tužbe. U konkretnom slučaju, sud nije ispitao pobijani upravni akt, pa je prekršio član 30. stav 1. ZUS. Posebno skreće pažnju da je 14. decembra 2019. godine, pokrenuo spor zbog „ćutanja uprave“, zbog toga što drugostepeni organ tuženog nije donio odluku po njegovoj žalbi, te je odluka drugostepenog organa donesena nakon presude od 13. februara 2020. godine, kojom je naloženo tuženom da donese odluku o žalbi, a tuženi to suštinski nije uradio. Donesena je odluka da se žalba uvažava, ali iz samog osporenog akta ne proizlazi da je tuženi riješio upravnu stvar niti da je poništio prvostepeni akt. Tužilac je imao legitimno očekivanje da će njegova žalba biti preispitana od strane drustepenog organa, u skladu sa načelom dvostepenosti iz člana 12. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18, u daljem tekstu: ZOUP). Umjesto da preispita žalbu, tuženi je u tački 2. dispozitiva osporenog akta naložio prvostepenom organu da postupi u skladu sa presudom kojom je odlučeno o tužbi zbog „ćutanja uprave“, kojom nije poništen nikakav akt, te sud nije zauzimao nikakva pravna shvatanja po kojima bi eventualno trebalo da postupi organ. Dispozitiv i obrazloženje osporenog akta su u suprotnosti, a obrazloženje nije u skladu sa članom 197. stav 2. ZOUP. Sud uopšte nije konstatovao ove nedostatke u presudi, a važni su za rješavanje stvari. Predlaže da se zahtjev uvaži i presuda ukine ili preinači. Traži naknadu troškova postupka koji se odnose na sudske takse na tužbu, presudu i zahtjev.

U odgovoru tuženi osporava navode zahtjeva i navodi da tumačenje zakona koje je dao tužilac nije zasnovano na ZOSPI, kao posebnom propisu i ZOUP, koji se supsidijarno primijenjuje. Osim toga, sud je u pobijanoj presudi utvrdio da dopis prvostepenog organa ima karakter upravnog akta i da je tužilac postupio suprotno ZOSPI, jer je na izvjestan način podnošenje tužbe bilo preuranjeno, uzimajući u obzir da je tužba podnijeta protiv prvostepenog upravnog akta. Tužilac pobija osporeni akt kojim je usvojena njegova žalba i što nije poništena prvostepena odluka, da to nije u skladu sa članovima 226, 227. i 228. ZOUP, da je i u formalno-pravnom smislu manjkav, protivan članu 230. stav 2. ZOUP. Ove tvrdnje su neosnovane, jer je tuženi postupio u skladu sa članom 50. ZUS i donio upravni akt u skladu sa pravnim shvatanjem suda, uz ograničenje iz član 136. stav 3. Zakona o radu, kojim je pitanje dostupnosti podataka o ličnim primanjima posebno uređeno. Tuženi je donio zakonitu i obrazloženu odluku, pa ostaje nejasno šta je razlog podnošenja zahtjeva i zbog čega je tužilac nezadovoljan ako je osporeni akt donesen u skladu sa odlukom suda, na kojoj je zasnovan što je navedeno u dispozitivu, pa tvrdnja da su dispozitiv i obrazloženje osporenog akta u suprotnosti nije tačna. U obrazloženju je data hronologija od podnošenja zahtjeva za dostavu informacija do donošenja presude Vrhovnog suda Republike Srpske, te su navedeni članovi ZOSPI i jasno dati odlučni razlozi za donošenje takve odluke, čime je pravo na obrazloženu odluku ispoštovano. Prihvata stav suda da dopis prvostepenog organa od 2. decembra 2021. godine ima karakter upravnog akta i da se ne radi o konačnom upravnom aktu, jer je protiv istog dozvoljena žalba drugostepenom organu na osnovu ZOSPI. Slijedom toga, tužilac je imao pravo podnijeti žalbu na odluku prvostepenog organa shodno članu 14. ZOSPI, a ne tužbu protiv osporenog akta, te je pobijanom presudom pravilno odlučeno. Predlaže da se zahtjev odbaci kao neblagovremen ili izjavljen od neovlaštenog lica ili da se odbije. Traži naknadu troškova za sastav odgovora na zahtjev, u ukupnom iznosu od 1.687,50 KM.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev, pobijanu presudu i ostale priloge u spisima predmeta, na osnovu člana 39. ZUS, ovaj sud odlučuje kao u izreci iz sljedećih razloga:

Iz stanja spisa proizlazi da je tužilac podnio zahtjev 12. juna 2019. godine, za dostavljanje informacija o poslovanju tuženog i to: informacije o sastavu upravljačkih tijela-uprave, nadzornog odbora, upravnog odbora, sa iznosima naknada za članove tih organa; broj

zaposlenih radnika u preduzeću; finansijski izvještaj sa pripadajućim aneksima za 2018. godinu i izvještaje eksterne revizije za 2018. godinu. Tuženi je dao odgovor, aktom od 2. avgusta 2019. godine, kojim je tužioca obavijestio da su svi traženi podaci dostupni i javno objavljeni na sajtu Banjalučke berze. Smatrajući da je tuženi odbio zahtjev, tužilac je 15. avgusta 2019. godine, izjavio žalbu protiv tog obavještenja, smatrajući ga odlukom tužene, jer da tražene informacije nisu dostupne na sajtu. S obzirom da nije odlučeno o žalbi, podnio je tužbu sudu, koja je uvažena presudom broj: 15 0 U 004514 19 U od 13. februara 2020. godine, kojom je tuženom naloženo da u roku od 30 dana odluči o žalbi tužioca, a ista je održana na snazi presudom ovog suda, broj: 15 0 U 004514 20 Uvp od 20. oktobra 2021. godine. Osporenim aktom se usvaja žalba tužioca i nalaže prvostepenom organu-službeniku za informisanje tuženog da postupi u skladu sa presudom od 13. februara 2020. godine. Pobijanom presudom, donesenom u izvršenju presude ovog suda, broj: 15 0 U 005376 22 Uvp od 30. maja 2024. godine, tužbu se odbija i održava na snazi osporeni akt.

Pobijana presuda nije pravilna i na zakonu zasnovana.

Osporeni akt je donesen na osnovu člana 31. stav 4., u vezi sa članom 17. ZUS, u izvršenju presude suda nižeg stepena od 13. februara 2020. godine, kojom je uvažena tužba tužioca i naloženo tuženom da u roku od 30 dana, računajući od prijema presude, odluči o žalbi tužioca, uz obrazloženje da tuženi nije odlučio o žalbi tužioca izjavljenoj protiv informacije tuženog od 2. avgusta 2019. godine, koja predstavlja odluku po zahtjevu tužioca za pristup informacijama, pa su se ispunili uslovi iz članova 8. i 17. ZUS, da se presudom tužba uvaži.

Postupajući po uputama suda, tuženi je donio osporeni akt kojim uvažava žalbu tužioca i nalaže prvostepenom organu da postupi po presudi od 13. februara 2020. godine. U obrazloženju se samo navodi kratki istorijat postupka, bez iznošenja sadržaja žalbe i ocjene žalbenih navoda, bez označavanja odluke protiv koje je žalba izjavljena i odlučivanja o istoj. U uvodnom dijelu, dispozitivu i obrazloženju osporenog akta nije ni pomenut prvostepeni akt, niti je o istom odlučeno, pa je prvostepeni akt ostao na snazi.

Tuženi se neosnovano poziva na član 31. ZUS, kojim je određen način na koji sud odlučuje kada meritorno rješava upravni spor, kao i na član 17. ZUS, kojim su određene zakonske pretpostavke za vođenje upravnog spora u situaciji kada nema upravnog akta. S obzirom da se te zakonske odredbe odnose na postupanje i odlučivanje suda u upravnom sporu, tuženi se nije mogao pozvati i odlučiti o žalbi tužioca na osnovu navedenih odredbi.

Kada je tuženi odlučujući o žalbi našao da je osnovana i da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, bio je dužan riješiti po žalbi na osnovu člana 227. stav 2. ZOUP, u vezi sa članom 25. ZOSPI, kojim je regulisano rješavanje drugostepenog organa po žalbi, te člana 230. ZOUP, kojim su određeni obavezni elementi obrazloženja drugostepenog rješenja i da se u obrazloženju moraju ocijeniti svi navodi žalbe.

Proizlazi da je osporeni akt donesen uz povredu pravila postupka koja je od uticaja na rješenje stvari i osnov je za poništenje akta iz člana 10. tačka 4) ZUS, zbog čega ovaj sud nalazi da se osporeni akt presudom suda nije mogao održati na snazi.

S obzirom da je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti osporenog akta, okolnost da je prvostepeni organ naknadno u izvršenju tog akta donio novi prvostepeni akt, nije od uticaja na ocjenu zakonitosti osporenog akta. Zato su navodi iz obrazloženja pobijane presude koji se odnose na novodoneseni prvostepeni akt nepravilni, na šta tužilac osnovano ukazuje u zahtjevu.

Kod takvog stanja stvari, pobijanom presudom su ostvareni razlozi nezakonitosti iz člana 35. stav 2. ZUS, zbog čega sud odlučuje kao u izreci ove presude, na osnovu člana 40. stav 1. i 2. istog zakona.

Odluku iz stava 2. izreke, sud donosi na osnovu člana 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 63/11) i člana 397. stav 2. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13 i 27/24), u vezi sa članom 48. ZUS. U skladu sa postavljenim zahtjevom, tužiocu, kao stranci koja je uspjela u sporu, sud dosuđuje naknadu troškova spora na ime plaćene sudske takse na tužbu, presudu i zahtjev, ukupno 400 KM, koji iznos je određen Taksenom tarifom, koja je sastavni dio Zakona o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 73/08, 49/09, 67/13, 63/14 i 66/18), Tarifnim brojem 22. tačka 1) i 4) i Tarifnim brojem 23. tačka 2).

Kao u stavu 3. izreke ove presude, sud odlučuje na osnovu člana 387. stav 1. ZPP, u vezi sa članom 48. ZUS, jer navodi iz odgovora na zahtjev nisu uticali na odlučivanje, s obzirom da bi sud donio istu presudu i da tuženi nije dao odgovor na zahtjev.

Zapisničar
Nataša Božić

Predsjednik vijeća
Edina Čupeljić