

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД
Број: 11 0 У 019196 17 Увп
Бања Лука, 3.7.2019. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија Смиљане Мрша предсједника вијећа, Душка Бојовића и Страхине Ђурковића чланова вијећа, уз учешће Дијане Јаћимовић као записничара, у управном спору по тужби Удружења „Т“ Б.и Х., са сједиштем у Б., заступаног по С.Б. - предсједавајућем Одбора директора (у даљем тексту: тужилац), против акта број ... од 20.6.2016. године Р. “Љ.” а.д. П. (у даљем тексту: тужени), у предмету одобравања приступа информацијама, одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 019196 16 У од 26.6.2017. године, у нејавној сједници одржаној дана 3.7.2019. године донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, пресуда Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 019196 16 У од 26.6.2017 се преиначава, тако да се тужба уважава и оспорени акт поништава.

Образложење

Побијаном пресудом одбијена је тужба против уводно означеног акта туженог, којим је дат одговор на жалбу тужиоца изјављену на акт туженог број ... од 25.5.2016. године којим је одговорено на захтјев тужиоца за приступ информацијама одбијањем тог захтјева, позивањем да тужени као акционарско привредно друштво које у већинском власништву Акцијског фонда Републике Српске са 65% акција, не подлијеже одредбама Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“ број 127/08, 58/09, 100/11 и 67/13), да би у смислу одредаба Закона о слободи приступа информацијама („Службени гласник РС“ број 20/2001, у даљем тексту: ЗОСПИ) требало удовољити захтјеву тужиоца, којим је затражено да му тужени достави копије свих уговора о јавним набавкама радова, роба и услуга, заједно са припадајућим анексима свих закључених уговора, које је тужени закључио у било којем од законом предвиђених поступака у току 2015. године, те копију Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, а и списак свих запослених код тужиоца који су у радном односу, независно од врсте и трајања уговорног односа.

Одбијање тужбе образложено је разлозима да тужилац неосновано указује да је тужени правно лице које у власништву, или које контролише јавни орган, у смислу члана 3. став 2. тачка њ) ЗОСПИ, јер је у ставу 3. тог члана прописано шта се сматра „контролом“ а ставом 5. прописано шта се сматра „надлежним јавним органом“, сходно чему туженог не контролише јавни орган у смислу ЗОСПИ, без обзира што Акцијски фонд Републике Српске има 65% акција туженог као акционарског привредног друштва,

који фонд је формирала Влада Републике Српске, па то што туженог, у смислу пословања контролише независни ревизор и Главна служба за ревизију, не подразумијева контролу информацијама које су од туженог затражене, јер када би се прихватиле тврдње тужиоца у вези са тумачењем правног лица које је у власништву или које контролише јавни орган, онда би то значило да су сва правна лица у обавези давати све информације на захтјев тужиоца, па и оне о свом пословању, будући да сва правна лица контролише Пореска управа Републике Српске, а што није циљ ЗОСПИ предвиђен чланом 1. тог закона. Стога чињеница да у туженом „републички“ капитал заузима 65% у структури читавог капитала, није одредница по којој ће се одредити карактер правног лица из става 2. тачка њ) ЗОСПИ, јер се појам власништва из те тачке, не подудара са појмом јавног органа, о чему је правилне тврдње дао тужени у одговору на тужбу, сходно чему је закључено да тужени нема тај карактер који му даје тужилац захтијевајући од њега тражене информације, па да је беспредметно од туженог захтијевати достављање тражених информација.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев) тужилац побија њену законитост, из разлога предвиђених у члану 35. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“ број 109/05 и 63/11- у даљем тексту: ЗУС), што се односи на повреду закона и повреду прописа о поступку која је могла бити од утицаја на рјешење ствари. Сматра неправилним став суда да тужени не представља јавни орган, нити да га контролише јавни орган у смислу ЗОСПИ, из разлога што је у члану 3. тачка њ) тог закона прописано да је јавни орган правно лице које је у власништву или које контролише јавни орган, што значи да закон користи термин „јавни орган“ као збирни назив којим се обиљежавају сви субјекти на које се односи, под којим субјектима се подразумијевају и јавна предузећа јер су у власништву Републике Српске или јединица локалне самоуправе, то јест јавног органа. Стога тужени као јавно предузеће које је у власништву Републике Српске, потпада под законску дефиницију јавног органа, јер представља предузеће у већинском власништву државног капитала, односно капитала Републике Српске и њених грађана, са учешћем тог капитала у проценту од 65%, над чијим радом јавни орган и врши надзор, због чега је тужени као такав и обавезан да поступи по захтјеву за слободан приступ информацијама, у складу са чланом 14. ЗОСПИ. Истиче да је у допуни тужбе а на захтјев нижестепеног суда, доставио доказе и образложење да тужени има карактер правног лица у власништву јавног органа, које правно лице и контролише јавни орган, јер је тужени у већинском власништву Акцијског фонда Републике Српске, из чега проистиче да је тужени јавни орган у смислу ЗОСПИ. Указује да је чланом 3. Закона о акцијском фонду Републике Српске („Службени гласник РС“ број 28/13) прописано да се акције тог фонда уписују у Централни регистар хартија од вриједности а.д. Бањалука, те доставља извод из Централног регистра са стањем на дан 15.9.2016. године из којег је видљиво да је тужени 65% у власништву државног капитала, то јест Акцијског фонда Републике Српске (у даљем тексту: Акцијски фонд). Наглашава да је Акцијски фонд формирала Влада Републике Српске, са циљем управљања хартијама од вриједности, односно акцијама и удјелима привредних друштава, банака и осигуравајућих друштава који чине државни капитал, а управљање фондом у складу са наведеним законом врши Инвестиционо-развојна банка Републике Српске а.д. Бањалука (у даљем тексту: ИРБ), према стратегији коју утврђује Влада Републике Српске, која ИРБ је у 100% власништву Републике Српске, па да такође члан 24. Статута Акцијског фонда прописује да ревизију пословања фонда врше независни ревизори и Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, из чега недвосмислено произилази да Акцијски фонд представља јавни орган у смислу ЗОСПИ. Стога сматра нејасном констатацију туженог наведену у

побијаној пресуди, да Акцијски фонд нема карактер јавног органа јер нема статус републичког органа управе ни градског односно општинског органа управе, насупрот чему је Акцијски фонд формиран од стране Владе Републике Српске, која је јавни и републички орган и која у коначници врши контролу над конкретним привредним субјектима. Даље наводи да је тужени као акционарско друштво разврстан у мало правно лице, на основу критеријума из члана 5. Закона о рачуноводству и ревизији Републике Српске („Службени гласник РС“ број 36/09 и 52/11), па према одредбама члана 28. тог закона у складу са чланом 5а. тог закона, спада у групу субјеката од јавног интереса, јер је правно лице чијим се хартијама од вриједности тргује на тржишту хартија од вриједности, што је јасно наведено у посљедњем доступном Ревизорском извјештају за туженог за 2015. годину (који доставља у прилогу захтјева), а да члан 24а. тог закона прописује да је друштво за ревизију које обавља ревизију субјеката од јавног интереса утврђених чланом 5а. тог закона, дужно да у року од 3 мјесеца од истека пословне године објави годишњи извјештај о транспарентности на својој интернет страници или га на други начин учини доступним јавности у Републици Српској. Исто тако наводи да је Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС“ број 75/04 и 78/11) у члану 2. прописано да је јавно предузеће, у смислу тог закона, правно лице које је уписано у судски регистар као привредно друштво у форми акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу, ради обављања дјелатности од општег интереса и у чијем основаном капиталу Република Српска или јединица локалне самоуправе директно или индиректно има већинско власништво, па како тужени представља предузеће које спада у групу субјеката од јавног интереса, те се налази у већинском власништву Републике Српске од 65% од укупног капитала, јасно је да представља предузеће на које се примјењују одредбе Закона о јавним предузећима, а самим тим представља и јавни орган у смислу ЗОСПИ, који сличан став је изражен у пресуди Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 019194 16 У од 14.6.2017.године. Поред тога наводи да тужени у структури капитала нема само учешће од 65% Републике Српске, већ 80%, јер учешће у капиталу поред Акцијског фонда од 65%, имају Пензијски резервни фонд Републике Српске, основан од стране Фонда пензијског и инвалидског осигурања Републике Српске, у износу од 10%, а и Фонд за реституцију Републике Српске, основан од стране Републике Српске, у износу од 5%, због чега је погрешно навођење суда у побијаној пресуди да сва правна лица контролише Пореска управа, што и није циљ ЗОСПИ, будући да је захтјев за приступ информацијама упућен туженог као правном лицу које је у већинском власништву јавног органа, а самим тим у којем јавни орган контролише располагање јавним новцем, а Пореска управа као орган врши наплату јавних прихода, док је у конкретном случају ријеч о контроли јавног новца у одређеном правном лицу. Стога је мишљења да је тужени као јавни орган био обавезан да поступи по захтјеву за слободан приступ информацијама, те да донесе управни акт у складу са чланом 14. ЗОСПИ, којим је прописано поступање надлежног јавног органа (у овом случају правног лица) након пријема захтјева, с тим да уколико се донесе рјешење којим се одбија захтјев за приступ информацијама у цјелости или дјеломично, онда се у рјешењу мора навести законски основ за статус изузећа информације, уз навођење чланова ЗОСПИ на које се позива, као и свих материјалних питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса. Предлаже да се пресуда укине или преиначи тако да се оспорени акт поништи, па наложи туженом да омогући слободан приступ траженим информацијама, а да се тужени обавезе на накнаду трошкова управног спора.

Тужени у одговору на захтјев остаје у свему код разлога оспореног акта, истичући да кад се узме у обзир структура његовог капитала, чији већински пакет акција (а не државни капитал како наводи да то тумачи тужилац) представља Акцијски фонд са 65%

и Фонд за реституцију Републике Српске а.д. Бањалука са 5%, видљиво је да се у конкретном случају ради о отвореном акционарском друштву чије су акције уврштене на слободном тржишту, сходно чему тужени послује по одредбама Закона о привредним друштвима, па тако да није јавни орган, нити је под контролом јавног органа, те из тог разлога не подлијеже Закону о јавним предузећима. Стога сматра да у смислу одредаба ЗОСПИ, као и одредаба Закона о слободи приступа информацијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 28/2000, 45/06, 102/2009, 62/2011 и 100/2013), те Закона о инвестиционо - развојној банци Републике Српске („Службени гласник РС“ број 56/06), Закона о Акцијском фонду Републике Српске, Закона о привредним друштвима и Правила бањалучке берзе, недвосмислено произлази да се нису стекли законски услови на основу којих би се удовољило захтјеву тужиоца за приступ траженим информацијама. Предлаже да се захтјев одбије.

Размотривши захтјев, одговор туженог 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 туженом, захтјевом од 28.4.2016. године за приступ информацијама, у циљу провјере нивоа транспарентности јавног сектора и степена слободе приступа јавним документима из домена јавних набавки, као и организације јавних предузеће и систематизације јавних мјеста, да би се подаци добијени на основу истраживања учинили доступним свим грађанима у БиХ, тако да је затражио копију свих уговора о јавним набавкама радова, роба и услуга, заједно са припадајућим анексима свих закључених уговора, које је тужени закључио у било којем од законом предвиђених поступака у току 2015. године, као и копију Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста туженог, те списак свих запослених који су у радном односу, независно од врсте и трајања уговорног односа. Тужени је одговором број ... од 25.5.2016. године, одбио тај захтјев позивајући се на то да је ЗОСПИ прописано да информације може давати јавни орган, цитирајући одредбе члана 3. тог закона које се односе на „јавни орган“ и „контролу информација“, те да према тим одредбама тужени као акционарско привредно друштво које је у већинском власништву Акцијског фонда са 65% акција, као такво не подлијеже одредбама Закона о привредним друштвима, сходно чему није у законској обавези да доставља тражене информације. На тај акт туженог тужилац је изјавио жалбу, на коју је тужени дао одговор оспореним актом, прихватајући разлоге првостепеног акта, додајући да је чланом 3. став 1. Закона о инвестиционо - развојној банци Републике Српске прописано да је оснивач банке Републике Српска, а чланом 8. тог закона прописано да се банка оснива ради управљања фондовима, између осталог Акцијским фондом, тако да у смислу става 3. тог члана и управља фондовима обављајући стручне послове уз уважавање принципа транспарентности, сигурности, профитабилности, ликвидности, дисперзије ризика и очувања послова који су повезани са њеним дјелатностима, па да је у члану 10. Закона о акцијском фонду Републике Српске наведено да ИРБ управља тим фондом према стратегији коју утврђује Влада Републике Српске, у складу са усвојеном годишњом економском политиком, те у члану 14. истог закона прописано да ИРБ има право на наплату годишње накнаде за управљање Акцијским фондом у складу са финансијским планом који одобрава Влада, па да у смислу одредаба наведених закона и ЗОСПИ произлази да се нису стекли услови да се удовољи поднесено захтјеву тужиоца за приступ информацијама. Побијаном пресудом је оспорени акт потврђен, са разлозима који су већ изнесени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијана пресуда није правилна а самим тим ни законита.

Циљ ЗОСПИ, како је то прописано чланом 1. тог закона, је да се установи да информације под контролом јавног органа представљају добро од вриједности и да јавни приступ тим информацијама промовише већу транспарентност и одговорност тих јавних органа, те да су те информације неопходне за демократски процес (став 1), а и да се установи да свако лице има право приступа тим информацијама у највећој могућој мјери у складу са јавним интересом, те да јавни органи имају одговарајућу обавезу да објаве информације (став 2), и да омогући сваком физичком лицу да затражи измјену и даје коментар на своје личне информације под контролом јавног органа (став 3).

Одредбом члана 3. став 2. тог закона, на који члан се позвао тужени у оспореном акту и суд у побијаној пресуди, прописано је (између осталог) да „јавни орган“ је сваки орган у БиХ, и то: а) извршни орган; б) законодавни орган; в) судски орган; г) орган који обавља јавну функцију, а именован је или установљен у складу са законом; д) било који други управни орган; њ) правно лице које је у власништву или које контролише јавни орган, па у смислу става 3. тог члана „контрола“ значи или располагање информацијама или контрола слободе приступа информацијама, а у смислу става 5. тог члана, „надлежни јавни орган“ је јавни орган који има контролу над траженом информацијом, а то је јавни орган који је сачинио информацију или за кога је сачињена информација, а ако се јавни орган који је сачинио информацију или за кога је сачињена информација не може утврдити, онда је надлежан онај јавни орган чија је функција најближа траженој информацији.

Како је тужени као акционарско друштво, које и подлијеже Закону о јавним предузећима, у већинском власништву Акцијског фонда, којим управља ИРБ а коју је основала Влада Републике Српске и у њеном је 100% власништву, неспорно произлази да туженог управо контролише јавни орган у смислу члана 3. став 2. тачка њ) ЗОСПИ, која контрола, у смислу става 3. тог члана, значи или располагање информацијама или контрола приступа информацијама, па је сходно томе и испуњен услов из става 5. тог члана у погледу „надлежног јавног органа“ који има контролу над траженом информацијом, односно чија је функција најближа траженој информацији, како то основано тужилац и наводи у предметном захтјеву.

Због тога се у захтјеву тужиоца правилно истиче да нису били испуњени услови за одбијање његовог захтјева за приступ информацијама, при чему тужени уопште није утврђивао да ли постоји изузетак од објављивања тражених информација, у смислу члана 5. ЗОСПИ, нити да ли је објављивање тих информација, без обзира на евентуално утврђени изузетак, оправдано јавним интересом, у смислу члана 9. тог закона, тако да и није проведен поступак прописан чланом 14. тог закона, којим је предвиђено да по пријему захтјева за приступ информацији надлежни јавни орган предузима све редовне мјере да прикупи захтијеване информације и размотри све чињенице и околности за обраду захтјева, те да у складу са тим одобри или одбије приступ информацијама, о чему је дужан обавијестити подносиоца који је затражио приступ информацијама.

Из наведених разлога, произлази да је побијаном пресудом остварен разлог њене незаконитости из одредбе члана 35. став 2. ЗУС, па се отуда захтјев тужиоца, на основу одредбе члана 40. став 1. и 2. тог закона уважава, побијана пресуда преиначава на начин одређен у изреци ове пресуде, јер су остварени основи из одредбе члана 10. тачка 2. и 4. истог закона за поништавање оспореног акта.

Како је у побијаној пресуди наведено да сходно члану 25. ЗОСПИ странке немају обавезу плаћања судских такси, тако да о захтјеву тужиоца за накнаду трошкова управног спора по основу таксе на тужбу и пресуду суд није одлучивао, сходно чему тужилац није ни обавезан на плаћање тих такси, као ни таксе на предметни захтјев за који и није затражио трошкове по основу таксе, што произилази из списка предмета управног спора, нису били испуњени услови да овај суд одлучује о захтјеву тужиоца за накнаду трошкова управног спора по основу таксе на тужбу и пресуду, а ни по основу таксе на предметни захтјев.

Записничар
Дијана Јаћимовић

Предсједник вијећа
Смиљана Мрша

За тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Амила Подрашчић