

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 16 0 U 000535 19 Uvp
Banjaluka, 26.05.2021. 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 Duške Mutić, zapisničara, u upravnom sporu po tužbi S. M. iz B., koga zastupa punomoćnik D. S. advokat iz B. (u daljem tekstu: tužilac), protiv tuženog A. P. a.d. P., zbog nedonošenja odluke po žalbi tužioca izjavljenoj protiv prvostepenog akta, u predmetu odobravanja pristupa informacijama, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Prijedoru broj 16 0 U 000535 18 U od 06.12.2018. godine, u sjednici vijeća održanoj 26.05.2021. godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Prijedoru broj 16 0 U 000535 18 U od 06.12.2018. godine ukida i predmet vraća tom sudu na ponovni postupak.

O zahtjevu tužioca za nadoknadu troškova postupka odlučiće Okružni sud u Prijedoru.

Obrazloženje

Pobijanom presudom (stavom 1. izreke) odbijena je kao neosnovana tužba podnesena protiv tuženog zbog „ćutanja administracije“, odnosno zbog nedonošenja odluke po žalbi tužioca izjavljenoj protiv prvostepenog upravnog akta tuženog od 06.09.2018. godine. Stavom 2. izreke pobijane presude odbijen je zahtjev tužioca za nadoknadu troškova upravnog spora.

U obrazloženju pobijane presude se navodi da se tužilac dana 15.08.2018. godine obratio tuženom za pristup određenim informacijama, da je tuženi dana 06.09.2018. godine donio i tužiocu dostavio akt broj 1201/18 (kojim ga je obavijestio gdje, kada i na koji način može dobiti tražene informacije), da je tužilac protiv tog prvostepenog akta izjavio žalbu dana 22.09.2018. godine o kojoj tuženi nije odlučio, zbog čega je dana 11.10.2018. godine tužilac podnio i urgenciju za rješavanje po žalbi, a kada nije dobio odluku tuženog obratio se sudu tužbom zbog „ćutanja administracije“. Sud je zaključio da u konkretnom slučaju uopšte nema osnova za podnošenje tužbe zbog „ćutanja administracije“ u smislu odredbe člana 17. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu ZUS) koju je citirao, jer je tuženi donio prvostepeni upravni akt dana 06.09.2018. godine kojim je riješeno o zahtjevu tužioca, koji akt je naknadno izmijenio i dopunio aktom broj 1303/18 od 26.09.2018. godine, pa je tužilac isti mogao pobijati samo iz suštinskih razloga, a nikako zbog nepostupanja tuženog. Dalje je sud iznio da je imajući u vidu specifičnost ovog slučaja, te okolnost da tužilac u prvostepenom upravnom aktu od 06.09.2018. godine odnosno od 26.09.2018. godine nije ni upoznat sa mogućnošću podnošenja žalbe drugostepenom organu, odlučio da podnesenu tužbu „suštinski razmotri“ i to na način kao da se radi o prvostepenom aktu protiv kojeg nema mjesta žalbi u upravnom postupku. Nakon takvog razmatranja sud je

zaključio da je tužba neosnovana, jer tužilac pogrešno tvrdi da je njegov zahtjev za pristup informacijama odbijen, obzirom da suprotno proizilazi iz akta od 06.09.2018. godine odnosno od 26.09.2018. godine, kojim je tužiocu odobren pristup traženim informacijama u službenim prostorijama preduzeća gdje je mogao pristupiti radi uvida i umnožavanja, dakle na način kako to propisuje odredba člana 14. stav 2. tačka a) i b) Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01 - u daljem tekstu: Zakon o slobodi pristupa informacijama) koju je sud takođe citirao.

Blagovremeno podnesenim zahtjevom za vanredno preispitivanje te presude (u daljem tekstu: zahtjev) tužilac pobija zakonitost iste zbog povrede zakona, propisa i opštih akata, kao i zbog povreda propisa o postupku koje su od uticaja na rješenje stvari. Ističe da je pobijanom presudom odbijena tužba podnesena sudu zbog „ćutanja administracije“, a po kojoj je nižestepeni sud postupio kao da se u konkretnom slučaju radi o tužbi protiv prvostepenog akta protiv kojeg nema mjesta žalbi u upravnom postupku. Iznosi da ovakav postupak nižestepenog suda smatra neispravnim. Ne spori da nižestepeni sud pod određenim okolnostima može u upravnom sporu pokrenutom tužbom zbog „ćutanja administracije“ da razmatra i suštinu akta donesenog u upravnom postupku, ali tvrdi da je neispravno to što nižestepeni sud prije ovog razmatranja nije pozvao tužioca da svoju tužbu uredi, ispravi i/ili preinači i to tako što bi se tužilac očitovao da li je zadovoljan aktom, te ukoliko nije obrazložio bi u kojem pogledu. Ovo znači da kada sud nije pozvao tužioca da svoju tužbu uredi, dopuni i/ili preinači, onda nije smio samovoljno da izlazi izvan granica tužbenog zahtjeva usmjerenog na prekidanje „ćutanja administracije“ i da razmatra suštinu akta tuženog, jer je time povrijedio odredbu člana 30. stav 1. ZUS, već je morao da odbije tužbu iz raloga što po shvatanju suda „ćutanja administracije“ ovdje nije bilo. Dalje pobija zaključak suda koji se svodi na to da zahtjev tužioca za pristup informacijama nije odbijen, već je odobren dopisom na način propisan odredbom člana 14. stav 2. tačka a) i b) Zakona o slobodi pristupa informacijama, u smislu da je tužiocu odobreno da pristupi u službene prostorije tuženog radi uvida u tražene isprave gdje će mu se omogućiti umnožavanje, odnosno kopiranje. Podsjeća da nijednom odredbom Zakona o slobodi pristupa informacijama nije propisano da se pristup informacijama može ostvariti isključivo dolaskom u prostorije javnog organa, niti da se ne može ostvariti na način na koji je tužilac tražio, pa je takva formalnost i takvo ograničenje kakvo nameću tuženi i nižestepeni sud protivno odredbi člana 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama kojim je jasno propisano da se pravo pristupa informacijama može podvrgnuti samo formalnostima i ograničenjima koja se predviđaju tim zakonom. Iziskivanje da tužilac radi ostvarivanja prava na pristup informacijama putuje iz jednog mjesta u drugo, te da se izlaže troškovima i teškoćama - materijalnim, logističkim, organizacionim i vremenskim koje takvo putovanje podrazumijeva, pogotovo kada je riječ o novinaru koji informacije prikuplja od brojnih organa širom R. S., a naročito kada se isti cilj može ostvariti bez ikakve štete po javni interes tako što će se informacije dostaviti elektronskom ili običnom poštom, apsolutno je protivno temeljnim načelima Zakona o slobodi pristupa informacijama i Zakona o opštem upravnom postupku. Dodaje da su tuženi i nižestepeni sud, na prethodno opisani način, povrijedili pravo tužioca na pristup informacijama pod kontrolom javnog organa i pravo na pristup informacijama od javnog značaja, kao i pravo na slobodu izražavanja, jer su tužiocu onemogućili da ostvari svoje novinarsko pravo i da ispuni svoju novinarsku obavezu da blagovremeno i cjelovito informiše javnost o pitanjima od javnog značaja. Dodaje da je pobijana presuda neobrazložena, jer se njome ne nude nikakvi, a naročito ne jasni i razumljivi razlozi zašto u ovom slučaju nema „ćutanja administracije“ po žalbi tužioca izjavljenoj protiv prvostepenog akta tuženog. Zbog navedenog predlaže da se zahtjev uvaži i pobijana presuda preinači na način da se tužba uvaži i tuženom naloži donošenje odluke po žalbi, ili da se ista ukine i predmet vrati na ponovno odlučivanje nižestepenom sudu, a postavio

je i zahtjev za nadoknadu troškova ovog postupka koji se odnose na sastav zahtjeva od strane advokata u iznosu od 1.125,00 KM.

Tuženi u odgovoru na zahtjev navodi da je isti neosnovan, a pobijana presuda zakonita i valjana obrazložena, zbog čega predlaže da se zahtjev odbije.

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:

Pobijanom presudom je odbijena tužba podnesena zbog „ćutanja administracije“, odnosno zbog nedonošenja odluke po žalbi tužioca izjavljenoj protiv prvostepenog akta, uz iznošenje razloga čiju pravilnost osnovano pobija tužilac u zahtjevu ističući da su razlozi sadržani u obrazloženju presude nejasni, protivrječni sami sebi, ali i odluci sadržanoj u izreci iste.

Naime, ako se prihvati kao pravilno utvrđenje nižestepenog suda da se tužilac dana 15.08.2018. godine obratio tuženom za pristup informacijama, da je o tom zahtjevu odlučeno aktom broj 1201/18 od 06.09.2018. godine, da je tužilac protiv istog izjavio žalbu dana 22.09.2018. godine o kojoj tuženi nije odlučio ni nakon urgencije podnesene dana 11.10.2018. godine, onda se spornim ukazuje zaključak suda da ovdje nisu bili ispunjeni uslovi za podnošenje tužbe zbog „ćutanja administracije“, odnosno zbog nedonošenja odluke po žalbi tužioca izjavljenoj protiv prvostepenog akta u smislu odredbe člana 17. stav 1. ZUS. Stranka na ovu tužbu ima pravo, doduše samo ako ne dobije odluku po žalbi nakon što protekne rok od 60 dana za odlučivanje o istoj, računajući od dana predaje žalbe, uz još 15 dana od ponovljenog traženja (urgencije), jer tako propisuje odredba člana 17. stav 1. ZUS u vezi sa odredbom člana 232. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), koji se shodno odredbi člana 25. stav 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama u ovom dijelu primijenjuje u predmetnoj upravnoj stvari, obzirom da Zakon o slobodi pristupa informacijama nije propisao poseban (kraći) rok za odlučivanje po žalbi stranke izjavljenoj protiv prvostepenog akta.

Nižestepeni sud nije ni ispitivao okolnost da li je podnesena tužba eventualno prijevremena u smislu odredbe člana 22. tačka 1. ZUS, već je izveo pravno neodrživ zaključak da je akt od 06.09.2018. godine koji je izmijenjen i dopunjen aktom od 26.09.2018. godine „prvostepeni upravni akt protiv koga žalba nije dozvoljena“, što se ne može obrazložiti time da se radi o specifičnom slučaju i da tužilac u ovom prvostepenom aktu nije ni obaviješten kojem drugostepenom organu se podnosi žalba.

Takođe je dalje pravno neodrživ zaključak nižestepenog suda da je zbog ovih prednje iznesenih okolnosti odlučio da se upusti u meritum spora i da ispita zakonitost prvostepenog akta od 06.09.2018. godine koji je izmijenjen i dopunjen 26.09.2018. godine, jer tužilac nije podnio tužbu za poništenje tog akta niti je iznio razloge za pobijanje istog, već je podnio tužbu zbog „ćutanja administracije“ odnosno zbog nedonošenja odluke po žalbi izjavljenoj protiv akta prvostepenog organa, o kojoj je isključivo bio dužan odlučiti nižestepeni sud, što je ovdje izostalo. Konkretno postupanje suda koji je u ovom upravnom sporu odlučio o zakonitosti pomenutog prvostepenog upravnog akta, iako isti uopšte nije bio predmet pobijanja, predstavlja povredu odredbe člana 30. stav 1. ZUS, na čemu ispravno insistira tužilac u zahtjevu.

Kako je ovakvo postupanje nižestepenog suda nezakonito samo po sebi, ovaj se sud neće ni baviti razlozima koji su u ovom pravcu izneseni u obrazloženju pobijane presude, a koji se svode na to da je zahtjev tužioca za pristup traženim informacijama odobren na način propisan odredbom člana 14. stav 2. tačka a) i b) Zakona o slobodi pristupa informacijama, jer ovi razlozi nisu u vezi sa predmetom upravnog spora pokrenutog zbog „ćutanja administracije“, kako je već rećeno.

Kod takvog stanja stvari, donošenjem pobijane presude ostvareni su razlozi njene nezakonnosti iz odredbe člana 35. stav 2. ZUS, pa se na osnovu odredbe člana 40. stav 1. i 2. ZUS zahtjev tužioca uvaŹava, presuda ukida i predmet vraća nižestepenom sudu na ponovno odlučivanje, u skladu sa stavom 3. istog člana.

O troškovima ovog postupka sud će odlučiti u konačnoj odluci, shodno odredbom člana 397. stav 3. Zakona o parničnom postupku („SluŹbeni 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
Duška Mutić

Predsjednik vijeća
Smiljana Mrša