

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
РЕПУБЛИКА СРПСКА
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ
Број: 11 0 У 023926 20 Увп
Бања Лука, 21.7.2021. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија, Страхине Ђурковића предсједника вијећа, Душка Бојовића и Смиљане Мрша чланова вијећа, уз учешће записничара Тамаре Кочић, у управном спору по тужби С. М. из Б., (у даљем тексту: тужилац), заступаног по пуномоћнику Д. С. адвокату из Б., против акта број ... од 17.9.2018. године Окружног јавног тужилаштва у Бањалуци (у даљем тексту: тужени), у предмету слободе приступа информацијама, одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање рјешења Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 023926 18 У од 4.3.2020. године, у нејавној сједници одржаној дана 21.7.2021. године донио је

ПРЕСУДУ

Захтјев се уважава, рјешење Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 023926 18 У од 4.3.2021. године се укида и предмет враћа том суду на поновно одлучивање.

Образложење

Побијаним рјешњем суда је, у ставу 1. изреке одбачена као преурађена тужба против оспореног акта туженог, којим је одбијена жалба тужиоца против одговора туженог од 27.8.2018. године којим је одбијен захтјев тужиоца за слободан приступ информацијама, а којим је затражио достављање копије наредбе туженог о обустави истраге против више лица у вези са изградњом наплатних кућица у Г., на аутопуту Бањалука – Градишка. Ставом 2. изреке побиијаног рјешења суда је одбијен захтјев тужиоца за накнаду трошкова управног спора.

Одбацивање тужбе образложено је разлозима да како је тужилац својим поднеском од 24.9.2018. године затражио, у смислу члана 198. став 5. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18 у даљем тексту: ЗОУП) да тужени допуни оспорени акт, одговарајућим упутством о правном средству, па како по таквом захтјеву тужиоца тужени није одлучио нити је оспорени акт допунио одговарајућим упутством о правном средству, предметна тужба је преурађена, будући да рок за подношење тужбе почиње тећи тек након одлучивања о захтјеву тужиоца за допуну оспореног акта упутством о правном средству, односно достављања допуњеног оспореног акта. Сходно томе на благовременост подношења тужбе није од утицаја став истог суда изнесен у образложењу рјешења број 11 0 У 023491 18 Уз од 7.12.2018. године којим је одбачен захтјев тужиоца за заштиту слобода и права зајамчених Уставом Републике Српске, у којем ставу је наведено да тужилац против предметног оспореног акта, без обзира на мањкавост упутства о правном средству, има могућност да покрене управни спор. Такође је суд у побиијаном рјешењу додао да се рок

за подношење тужбе може рачунати само од дана достављања допуњеног оспореног акта, сходно чему није уважен приговор туженог да је тужба неблаговремена због тога што је протекао рок од 30 дана од достављања тужиоцу оспореног акта, а у вези са чим да није од утицаја чињеница да ли је тужилац неука странка.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање (у даљем тексту: захтјев) тужилац оспорава законитост побијаног рјешења суда, из основа садржаног у члану 35. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС) који се односи на повреду правила поступка која је била од утицаја на правилност тог рјешења. Сматра да није правилно тумачење суда у побијаном рјешењу којим је тужба одбачена као преурањена, будући да је противно начелима из чланова 6, 7, 14. и 15. ЗОУП-а, јер га као тужиоца оставља без било каквог правног механизма за заштиту својих права. У вези с тим истиче да и не може исходovati да му тужени достави упутство о правном средству, иако је тужени на то био обавезан, па како тужени није поступио по његовом тражењу за давање упутства о правном средству, то је против туженог и поднио захтјев за заштиту слобода и права зајамчених Уставом Републике Српске, који је одбијен рјешењем истог суда број 11 0 У 023491 18 Уз од 7.12.2018. године, у чијем образложењу му је и дата упута да против предметног оспореног акта може поднијети тужбу, што је и учинио, али је суд побијаним рјешењем тужбу одбацио као преурањену. Сматра да проблем лежи у томе што тужени није поступио по његовом тражењу за допуну оспореног акта у погледу упутства о правном средству, па како се такво упутство тражи од органа који је одлуку донио, то се против такве одлуке или „ћутања о том тражењу“ могу користити иста правна средства као и против одлуке чија се допуна тражи, чиме бесмисленост побијаног рјешења суда постаје и више него очигледна, будући да он и не зна које правно средство треба да искористи против неке одлуке, због чега је и затражио да се та одлука допуни, па да би исходовао ту допуну, приморан је да искористи управо исто то, њему „непознато правно средство због ћутања туженог о том тражењу за допуну“, а у вези са чим се суд и није читовао да ли он сада треба да тражи упутство туженог о томе које правно средство може да искористи против „ћутања туженог о тражењу за давање упутства о правном средству“, па ако се буде и даље „ћутало по таквом новом захтјеву“, да ли онда треба да поднесе и неки нови захтјев, и тако у недоглед. Стога је мишљења да побијано рјешење суда није правилно, јер му је онемогућавањем вођења управног спора спријечен приступ суду, кршећи му право на дјелотворан правни лијек у смислу Устава БиХ и Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Предлаже да се побијано рјешење суда укине и предмет врати истом суду на поновни поступак, у којем ће се и одлучити о његовом захтјеву за накнаду трошкова управног спора, укључујући и трошкове подношења предметног захтјева.

Тужени у одговору наводи да је Законом о слободи приступа информацијама („Службени гласник РС“ број 20/01, у даљем тексту: ЗОСПИ) предвиђено да се захтјеву странке удовољава или да се захтјев странке за приступ информацијама одбија, дописом а не одлуком односно рјешењем, што значи да допис као врста акта, у којој форми је и донесен оспорени акт, нема карактер управног акта, сходно чему против таквог дописа закон није предвидио могућност улагања жалбе, нити након тога могућност вођења управног спора, како је то све већ и истакао у одговору на тужбу по којој је донесено побијано рјешење суда. Додаје да тужилац упорним обраћањем суду, жели да исконструирине право на вођење спора, иако је то врста поступка који се води само против коначних управних аката у смислу члана 7. ЗУС-а, који акт у овом случају и не

постоји. Предлаже да се тужба одбаци из наведених разлога, а ако се то не учини, да се онда побијано рјешење суда потврди.

Размотривши захтјев, одговор туженог, побијано рјешење суда, а и остале прилоге у списима предмета, на основу одредбе члана 39. ЗУС-а, одлучено је као у изреци ове пресуде из сљедећих разлога:

Из стања списка произилази да је тужилац дана 17.8.2018. године, као слободни новинар, поднио туженом захтјев за слободан приступ информацијама, тражећи да му се доставе копије наредбе о обустављању истраге коју је тужени водио против више лица у вези са изградњом наплатних кућица у Г. на аутопуту Бањалука – Градишка, или наредбу о неспровођењу такве истраге. Тужени је актом број ... од 27.8.2018. године, насловљеним као „Одговор на захтјев за приступ информацијама“, одговорио да том захтјеву не може удовољити, сходно одредбама ЗОСПИ-а и Закона о заштити личних података („Службени гласник БиХ“ број 49/06), јер тражене информације укључују личне податке трећих лица који су саслушани у предмету, чији неовлашћен пренос може повриједити право на њихову приватност као носиоца података, у вези са чим је утврдио изузетак од приступа информацијама, у смислу члана 5. у вези са чланом 8. ЗОСПИ. Против тог акта тужилац је дана 13.9.2018. године изјавио жалбу, по којој је тужени тужиоцу доставио оспорени акт од 17.9.2018. године, насловљен као „Одговор на захтјев за приступ информацијама“, којим је фактички одбио жалбу тужиоца, потврђујући разлоге првостепеног акта, а упућујући тужиоца да уколико није задовољан одговором може да се обрати институцији Омбудсмена Босни и Херцеговини.

Тужилац је потом поднеском од 24.9.2017. године, затражио од туженог да допуни оспорени акт, одговарајућим упутством о правном средству, али тужени није донио одлуку по таквом тражењу, нити је оспорени акт допуњен одговарајућим упутством о правном средству, па је тужилац дана 16.10.2018. године и поднио захтјев истом суду за заштиту слобода и права појединаца зајамчених Уставом Републике Српске, који захтјев је суд рјешењем број 11 0 У 023491 18 Уз од 7.12.2018. године одбацио, у образложењу наводећи да је тужилац, без обзира на мањкавост оспореног акта у погледу упутства о правном средству, имао могућност да пред тим судом покрене управни спор против оспореног акта. Такву тужбу против оспореног акта тужилац је и поднио дана 24.12.2018. године у овом управном спору, сматрајући да је рок за коришћење правног средства против оспореног акта престао да тече даном подношења његовог поднеска од 24.9.2018. године за допуно оспореног акта, сходно члану 198. став 5. ЗОУП-а.

С друге стране, тужени сматра да је тужба у овом управном спору неблаговремена, јер је већ у часу достављања оспореног акта дана 19.9.2018. године, тужиоцу било, или му је бар морало бити јасно, да је ријеч о акту и да је против таквог акта могуће покренути одговарајући поступак, а тужилац и није потпуно неука странка, јер је имао могућност да се упозна са одредбама ЗУС-а и ЗОУП-а, који су објављивањем у „Службеном гласнику РС“ постали јавно доступни. Тужени такође истиче да тужилац погрешно наводи да га је суд поменутих рјешењем број 11 0 У 023491 18 Уз од 7.12.2018. године упутио на право подношења тужбе, јер је тај суд, прихватајући да се ради о акту, без обзира на мањкавост упуте о правном средству, констатовао шта је тужилац могао да уради, а никако шта ће и да уради, а што је по ставу туженог и суштина тужбе, али и одлучивања суда о благовремености тужбе, јер мишљење суда изнесено у образложењу

поменутог рјешења о могућности покретања управног спора није и не може бити основ за оцјену да је тужба благовремена.

Побијаним рјешењем суда је тужба против оспореног акта одбачена као преурањена, са разлозима који су већ изнесени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијано рјешење суда није правилно а самим тим ни законито.

Наиме, неспорно је да се према одредби члана 15. став 2. ЗУС-а тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која подноси тужбу. У конкретном случају тужилац је оспорени акт примио дана 19.9.2018. године, с тим да је дана 24.9.2018. године од туженог затражио допуну оспореног акта одговарајућим упутством о правном средству, о којем тражењу тужени и није одлучио нити је оспорени акт допунио тим упутством.

Такође није спорно да је чланом 198. став 5. ЗОУП-а прописано да када у рјешењу није дато никакво упутство о правном средству или је упутство непотпуно, странка може поступити по прописима, а може у року од 8 дана тражити од органа који је рјешење донио, да допуни рјешење, у којем случају рок за жалбу, односно тужбу тече од дана достављања допуњеног рјешења, сходно којој одредби је тужилац управо и затражио од туженог допуну оспореног акта, давањем упутства о правном средству.

Међутим, како тужени није поступио по том тражењу тужиоца за допуну оспореног акта, нити је оспорени акт допунио у том смислу, није правилан закључак суда у побијаном рјешењу да је тужба преурањена, већ је суд требао цијенити благовременост тужбе у складу са том одредбом, имајући у виду да када оспорени акт није допуњен упутством о правном средству, тужилац има могућност да поднесе тужбу против оспореног акта, како је то уосталом правилно и наведено у образложењу поменутог рјешења истог суда број 11 0 У 023491 18 Уз од 7.12.2018. године (којим је одбачен захтјев тужиоца за заштиту слобода и права зајамчених Уставом), у којем рјешењу је и наведено да тужилац има могућност да покрене управни спор против предметног оспореног акта.

Према томе, уколико би се прихватио став суда из побијаног рјешења, тужилац не би ни имао могућност подношења тужбе против оспореног акта све до одлуке туженог по његовом тражењу за ту допуну, а што би могло да буде у недоглед, како то тужилац основано и истиче. У вези с тим треба указати да тужба може бити преурањена односно пријевремена једино у случају њеног подношења због „ћутања администрације“, уколико није протекао рок од 15 дана предвиђен чланом 17. став 1. ЗУС-а након поновљеног тражења странке да тужени донесе рјешење по жалби странке на првостепено рјешење, а који рок се односи и на случај, у смислу става 2. тог члана, да ако првостепени орган против чијег рјешења није допуштена жалба није донио рјешење, а такође и на случај, у смислу став 3. тог члана, када је допуштена жалба а првостепени орган, нити другостепени орган по жалби нису донијели рјешење, о чему се у конкретном случају неспорно не ради, јер је тужба поднесена против оспореног акта туженог, а не због „ћутања администрације“ из члана 17. ЗУС-а. На то не утиче ни што оспорени акт није садржавао упутство о правном средству.

Поред наведеног, мада то није од утицаја на одлучивање у овој управној ствари, није сувишно истаћи да није основан приговор туженог да оспорени акт, који је у смислу члана 14. ЗОСПИ-а донесен у форми дописа, нема својство управног акта. То из разлога што иако је у том члану ЗОСПИ-а прописано да се по таквом захтјеву одлучује дописом, свакако би правилније било да је прописано да се о таквом захтјеву одлучује рјешењем, у смислу одредбе члана 190. ЗОУП-а према којој се о захтјеву странке одлучује рјешењем, како је то уосталом и приписано чланом 14. став 3. Закона о слободи приступа информацијама у БиХ („Службени гласник БиХ“ број 28/00, 45/05, 102/09, 62/11 и 100/13). Због тога предметни оспорени акт, несумњиво има карактер управног акта, имајући у виду одредбу члана 7. ЗУС-а према којој се управни спор може водити само против коначног управног акта (став 1), а коначни акт је, у смислу члана 13. тог закона, акт којим је одлучено о жалби на првостепени акт, при чему је управни акт, у смислу тог закона, акт којим надлежни орган из члана 4. тог закона рјешава у извјесном праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари (став 2), у ком смислу је тужилац и поднио туженом захтјев за приступ информацијама, о којем захтјеву је одлучено оспореним актом као другостепеним коначним управним актом, а без обзира што није садржавао упутство о правном средству против таквог акта.

С обзиром на изнесено, произилази да је побијано рјешење суда донесено повредама правила поступка које су од утицаја на доношење законите и правилне одлуке, па се стога предметни захтјев тужиоца, на основу одредаба члана 40. став 1. и 3. ЗУС-а уважава, побијано рјешење суда укида и предмет враћа на поновно суђење.

Суд ће при томе одлучити и о свим трошковима поступка, укључујући трошкове предметног захтјева, а на основу одредбе члана 397. став 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС” број 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13, у даљем тексту: ЗПП), који закон се сходно члану 48. ЗУС-а примјењује у управном спору на питања која нису регулисана ЗУС-ом.

Записничар
Тамара Кочић

Предсједник вијећа
Страхиња Ђурковић

Тачност отправка овјерава
Руководилац судске писарнице
Биљана Аћић