

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJA LUCI
Broj: 11 0 U 031273 22 U
Dana, 11.10.2022. godine

Okružni sud u Banja Luci i to sudija Sunita Šukalo uz učešće Alme Ahmetović-Ramić kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH, sa sjedištem u ulici: Gajeva broj 2, Banja Luka, koje zastupa Blagovčanin Srđan, u svojstvu zakonskog zastupnika (u daljem tekstu: tužilac) protiv Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske (u daljem tekstu: tuženi), radi poništenja rješenja tuženog, broj 13.03/345-3168/21 od 14.02.2022. godine, u predmetu slobodnog pristupa informacijama, donio je, dana 11.10.2022. godine, sljedeću

PRESUDU

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Obavezuje se tuženi da tužiocu nadoknadi troškove nastale vođenjem ovog upravno-sudskog spora u iznosu od 200,00 KM i to u roku od 30 dana od dana prijema ove pravosnažne presude.

Obrazloženje

Osporenim aktom, nije dozvoljen pristup informacijama, koje se odnose na Ugovor o koncesiji za gradnju autoputa Banja Luka – Prijedor, odnosno odbijeno je dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za gradnju tog autoputa jer, kako je navedeno, druga ugovorna strana nije dala saglasnost za objavljivanje iste.

Blagovremeno podnesenom tužbom, tužilac osporava zakonitost donesenog akta, iz svih razloga propisanih u članu 10 Zakona o upravnim sporovima. U tužbi podsjeća da se, dana 15.12.2021. godine, obratio tuženom, oslanjajući se na Zakon o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 20/01, u daljem tekstu: ZOSPI), tražeći dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za gradnju autoputa Banja Luka – Prijedor sa kompanijom „SDHS-CSI BH“ koja je, u Banja Luci, registrovana kao predstavništvo kineske kompanije „CHINA SHANDONG INTERNATIONAL ECONOMIC AND TECHNIKAL COOPERATION GROUP“. Ističe da je u zahtjevu podsjetio da se već dugi niz godina zalaže za suzbijanje korupcije, promovisanje dobre uprave, odgovornost i transparentnost rada javnih institucija, širenje demokratskih vrijednosti i podršku poštenoj, tržišnoj utakmici te da je Zakonom o koncesijama Republike Srpske, predviđeno da se postupak dodjele koncesija u Republici, zasniva na načelima: transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa, efikasnosti, ekonomičnosti, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana.

Rješenjem, broj 13.03/345-3168/21 od 20.12.2021. godine, odbijen je pristup informacijama sa obrazloženjem da druga ugovorna strana nije dala saglasnost za objavljivanje informacija.

Dana, 27.12.2021. godine, tužilac je izjavio žalbu na navedeno rješenje pa je dopisom tuženog, obavješten da bi „odlučivanjem o žalbi bio narušen princip dvostepenosti prema kome isti organ ne može odlučivati i u prvom i u drugom stepenu“.

Smatrajući da tuženi kriši odredbe ZOSPI, kao i odredbe Zakona o opštem upravnom postupku Republike Srpske, tužilac se obraća, dana 11.01.2022. godine, Upravnoj inspekciji Republici Srpske i Instituciji ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, kako bi u skladu sa svojim, zakonom datih ovlaštenjima, navedeni organi ishodili donošenje odluke po žalbi.

Rješenjem tuženog, broj 13.03/345-3168/21 od 14.02.2022. godine (osporeni akt), odbijena je žalba i nije dozvoljen pristup traženim informacijama, zato što druga ugovorna strana nije dala saglasnost za objavljivanje informacija. U daljem tekstu tužbe, tužilac izlaže obrazloženje osporenog akta te ističe da nisu pravilno primijenjene odredbe ZOSPI. Pominje član 14 stav 3 tačka a) navedenog zakona, prema kojem je javni organ obavezan da, ukoliko odbije zahtjev za pristup informacijama, navede zakonski osnov za status izuzeća informacije, u smislu tog zakona, uključujući sva materijalna pitanja važna za donošenje odluke, a uzimajući u obzir faktor javnog interesa.

Tužilac dalje ističe da prvostepeni organ nije pravilno primijenio član 7 navedenog zakona na koji se poziva jer po prijemu zahtjeva za pristup informacijama, nije obavijestio, po hitnom postupku, treću stranu o pojedinostima zahtjeva, niti je podnosiocu zahtjeva dostavio odgovor treće strane, u pisanoj formi iz koje bi podnosilac zahtjeva mogao zaključiti da treća strana, tražene informacije smatra povjerljivim uz navođenje razloga za štetu, koja bi proistekla objavljivanjem informacija. Pored toga, tužilac ističe da se nigdje u ZOSPI, ne navodi da organ može odbiti pristup informaciji jer nije dobio saglasnost za objavu istih. Tužilac smatra da tražena informacija ne sadrži povjerljive, komercijalne interese treće strane zato što Zakon o koncesijama Republike Srpske, u članu 33 stav 3, jasno propisuje elemente Ugovora o koncesiji te predviđa da se postupak dodjele koncesija zasniva na načelima: transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa, efikasnosti, ekonomičnosti, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana.

Dalje, u tužbi, ukazuje na član 5 ZOSPI, kojim je propisano da će tražena informacija biti utvrđena izuzetom od saopštavanja na osnovu ocjene svakog pojedinačnog slučaja, samo ako nadležni javni organ utvrdi izuzetak, u smislu člana 6, 7 i 8 tog zakona za cijelu ili dio informacije i utvrdi nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa, u smislu člana 9 istog zakona, da saopštavanje informacije nije u javnom interesu. Podsjeća da institut ispitivanja javnog interesa, predstavlja svojevrsan garant podnosiocima zahtjeva za pristup informacijama da javni organ neće po automatizmu, utvrđivati izuzetke, nego će od slučaja do slučaja, primjenjivati dvostruki kontrolni mehanizam. Ovo iz razloga što je utvrđeni javni interes iznad prava na zaštitu povjerljivih, komercijalnih interesa treće strane.

Nadalje, tužilac podsjeća na član 1 ZOSPI, koji citira i ističe da se u pobijanom rješenju, ne konstatuju procesni i materijalni nedostaci prvostepenog rješenja na koje je tužilac ukazivao u žalbi, niti su razmotreni navodi žalbe, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Zbog navedenog, predlaže da sud uvaži tužbu i poništi osporeno rješenje te omogući pristup traženim informacijama, u potpunosti, uz naknadu troškova koje je tužilac opredijelio na troškove sudske takse.

Tuženi je, na zahtjev suda, dostavio spise predmetne upravne stvari i tuženi nije dostavio odgovor na tužbu ali je podneskom od 31.03.2022. godine, dostavio popis priloga, spisak.

Razmotrivši tužbu i osporeni akt po odredbama člana 30. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 109/05 i 63/11 - u daljem tekstu: ZUS), zatim odgovor tužene strane, kao i cjelokupne spise predmetne upravne stvari, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz podataka u spisu predmeta, proizlazi da se tužilac, dana 16.12.2021. godine, obratio zahtjevom tuženom, kojim je tražio dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za izgradnju autoputa Banja Luka - Prijedor, nakon čega je, tuženi, osporenim rješenjem u formi „...nedozvoljava se pristup informacijama... odnosno ne dozvoljava se dostavljanje tražene kopije Ugovora o koncesiji za gradnju autoputa Banja Luka – Prijedor iz razloga ...što druga ugovorna strana ne daje saglasnost za objavljivanje iste...

Osporeni akt je nepravilan i nezakonit, imajući u vidu slijedeće činjenice:

Prema odredbi člana 4 ZOSPI, svako fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima obavezu da objavi takve informacije.

Ovo pravo podliježe samo formalnim ograničenjima, kako je to utvrđeno navedenim Zakonom.

Zahtjev za pristup informacijama u smislu člana 11 stav 1 ZOSPI, podnosi se onom javnom organu za kojem podnosilac zahtjeva smatra da je nadležan ili, drugačije rečeno, onom javnom organu koji takvu informaciju posjeduje.

Potpuno je nesporno da je zahtjev podnesen nadležnom Ministarstvu saobraćaja i veza Republike Srpske, kao što je potpuno nesporno da je taj javni organ imao obavezu da tražene informacije i dostavi.

Postavlja se pitanje, a imajući u vidu opširno, proizvoljno i zakonu suprotno obrazloženje tuženog organa na kojoj to odredbi ZOSPI ili kakvog drugog relevantnog zakona, taj javni organ temelji konstataciju i objašnjenje dato u obrazloženju osporenog rješenja da informacije, vezane za izgradnju javne saobraćajnice, odnosno autoputa Banja Luka – Prijedor, koje se finansiraju javnim novcem, mogu biti tajne.

Treba podsjetiti tuženog da njegova zadaća nije zaštita interesa koncesionara jer obzirom da se radi o Ministarstvu koje je dio izvršne vlasti i kao takav, treba da služi interesima građana, da se ne brine o poslovnim tajnama ili kakvim drugim finansijskim kombinacijama ugovorne strane kojoj je dato da 30 godina eksploatiše i ubire prihode javnog dobra.

Doneseno rješenje je, kako to pravilno tvrdi, tužilac protivno članu 7 ZOSPI, na koji se neutemeljeno i proizvoljno poziva tuženi, kao i na „mnogobrojne odredbe Ugovora“, koje nisu ni u kakvoj vezi sa pravnim osnovom, koji obavezuje javni organ da omogući pristup, odnosno dostavi svaku informaciju, koja predstavlja javni interes.

Nesporno je postojanje javnog interesa za izgradnju putne infrastrukture, na konkretnoj dionici i taj utvrđeni javni interes je iznad prava na zaštitu povjerljivih, komercijalnih interesa treće strane, ubog čega je i precizno definisana obaveza javnog organa u kontekstu ZOSPI, a u vezi sa Zakonom o koncesijama Republike Srpske i načelima, koja su precizirana u tom zakonu, a to su načela: transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa, efikasnosti, ekonomičnosti, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana na koje potpuno osnovano, ukazuje tužilac.

Naime, Ugovor bi, u skladu sa članom 33 stav 3 Zakona o koncesijama, trebalo da sadrži: predmet koncesije, uključujući prirodu i obim radova, koji će biti vršeni i usluga koje će biti pružene od koncesionara i lokaciju na kojoj će se obavljati koncesiona djelatnost; uslove i način korištenja predmeta koncesije; koncesioni period; početak objavljivanja koncesione djelatnosti; vlasnička prava nad imovinom povezanom sa objavljivanjem koncesione djelatnosti, uključujući i prava nad

zemljištem na kojem će se vršiti koncesiona djelatnosti, uvođenje u posjed koji je predmet koncesije i definisanje vlasničkih odnosa po prestanku važenja Ugovora; imovinu koju na korištenje daje koncendent; visinu, rokove i način plaćanja kao i način promjene visine koncesione naknade; način i rokove obezbjeđenja sredstava za finansiranje koncesione djelatnosti i dinamiku ulaganja; minimalne standarde kvaliteta usluga, kriterije i metode za određivanje cijena, odnosno tarifa za krajnje korisnike usluga; minimalne tehničke standarde koje će se primjenjivati i zaštita životne sredine, sanacija i rekultivacija površina degradiranih obavljanjem koncesione djelatnosti; pravo nadzora od koncudenta; obim i način izvještavanja o izvršenju ugovorenih obaveza; pravo koncudenta da odobrava projektnu dokumentaciju, kao i ugovore koje sklapa koncesionar, posebno sa vlasnicima koncesionara ili drugim povezanim licima; vrstu, visinu i način obezbjeđenja garancije za vršenje koncesionog ugovora kao i polise osiguranja koje koncesionar mora održati u periodu trajanja koncesije itd..itd., a što sve zajedno govori da je zamka za tuženog, upravo bila obrazloženje koje je dao u osporenom rješenju jer je činjenica, ukoliko se poštuje zakon, da je tuženi morao da objavi sve dijelove Ugovora jer bi slijedeći odredbe ZOSPI, bilo ispravno i u skladu sa onim što je zakonodavac propisao te svrhom ovog zakona.

Nesumnjiv je interes javnosti da ima potpuni uvid i saznanja da li su za Republiku Srpsku i njene građane, ugovoreni povoljni uslovi te da li su isti u skladu sa javnim interesom te upoređuje da li su mogli da se ugovore bolji uslovi ali suprotno tome, interes javnosti nije zaštita poslovanja pravnog lica sa kojim je zaključen Ugovor o koncesiji, odnosno briga o tome da li će u periodu korištenja koncesionih prava koji se proteže na tri decenije, njegovo poslovanje biti isplativo ili pak, neće.

Tačno je, kako navodi tužilac, da suprotno članu 7 i 14 stav 3 tačka a) ZOSPI te suprotno članu 97 stav 2 ZUP, tuženi nije obrazložio kakva bi šteta proistekla iz objavljivanja traženih informacija i u čemu se ogleđa konkretna uzročno-posljedična veza između objavljivanja i nastanka štete, imajući, prije svega, u vidu činjenicu da je koncesionar u postupku dobijanja koncesije za višedecenijsko upravljanje javnim dobrom, a što znači imovinom svih građana, bio svjestan zakonskog načela transparentnosti i, kako to pravilno tužilac precizira, povećanog, a legitimnog interesa javnosti za poslovanje javne vlasti i upravljanje javnim dobrima.

Ako se pažljivo analizira obrazloženje koje je dato u osporenom rješenju, tada se može zaključiti da isto nije ni u kakvoj vezi sa odredbama ZOSPI već na utiscima i potrebi tuženog da se, u potpunosti, stavi u službu zaštite koncesionara.

Ocjena, koju daje tuženi, a pri tome nema ovlaštenje da cijeni valjanost i zakonitost odredbi Zakona o koncesijama, da je Rješenje o dodjeli koncesije za izgradnju konkretne saobraćajnice, u svemu u skladu sa Zakonom o koncesijama, dodatno doprinosi nepovjerenju i suprotno je duhu Zakona kojim se štiti i obezbjeđuje transparentnost rada javnih organa.

Nije tačno, kako to tvrdi tuženi, da Ugovor o koncesiji predstavlja interne informacije ...koje se odnose na plan poslovanja koncesionara..., a pri tome se od javnosti, sakriva njegov sadržaj.

Tvrđnje da se u Ugovoru nalaze informacije koje su, za koncesionara, povjerljive i predstavljaju njegov komercijalni interes pa se precizira dio tih odredbi i priloga Ugovora, nema uporište u zakonu, a posebno je suprotno zakonu postupanje tuženog koji je tražio dozvolu da udovolji zahtjevu tužioca od druge ugovorne strane i to pravnog lica „SDHS-CSI BH“ d.o.o. Banja Luka sa sjedištem u ulici: Janka Veselinovića broj 9-11, kojeg zastupa direktor Xu Jun.

Podaci iz spisa, sadrže očitovanje pomenutog pravnog lica, dato po direktoru koji je dipl. ecc, ukazuju na upute koje je, na zahtjev tuženog, dostavio koncesionar i

na temelju kojih je tuženi donio rješenje čiji dispozitiv glasi: „Ne dozvoljava se dostavljanje...“ i pri tome, u svemu postupa suprotno odredbama ZOSPI.

U potpunosti je prihvatljiva primjedba tužioca po pitanju tajnih podataka koje tuženi odbija da objavi, nema nikakvo uporište u zakonu jer ukoliko se želi zaštititi informacija koliko će od naplaćenih putarina pripasti koncesionaru, tada je, unaprijed ovakva zaštita osuđena na propast jer je tačkom 4 Rješenja o dodjeli koncesije za izgradnju autoputa Banja Luka – Prijedor, objavljen u Službenom glasniku Republike Srpske, te ukoliko je Ugovor usklađen, a morao bi biti, sa rješenjem objavljenim u Službenom glasniku Republike Srpske, onda pogotovo nema mjesta utvrđivanju izuzetka.

U suprotnom, ukoliko nije usklađen, tada se radi o nepravilnosti iz člana 9 stav 2 ZOSPI, koja iziskuje objavljivanje, unatoč utvrđenom izuzetku.

Konačno, činjenica je da je transparentnost zakonsko pravilo, koje je ugrađeno u ZOSPI i ne može biti ugovarana proizvoljno, niti na način da se njegova svrha obesmisli. Upravo materijalno pravo, garantuje potpunu primjenu ovog načela.

Neprihvatljiva konstatacija tuženog da ne dostavljanje Ugovora o koncesiji, zbog interesa koncesionara, ima prevagu nad interesom javnosti te da bi njegovo dostavljanje, bez obzira što je isti objavljen, moglo imati negativan uticaj na investitore u budućnosti, govori sama za sebe, o neutemeljenim razlozima i obrazloženjima tuženog, koji je izbjegao da postupi po odredbama ZOSPI.

Nužno je ukazati na svrhu i cilj ZOSPI, a to je da javnost ima kontrolu nad vršenjem javne vlasti od strane javnih organa, s obzirom na informacije u smislu člana 1 tog zakona, a kojima raspolažu javni organi i koji imaju karakter javnog dobra.

Nesporan je, i opravdan interes građana da dobiju na uvid informacije s kojima raspolaže javni organ i nema osnova da se informacije o trošenju javnog novca i raspolaganje javnim dobrima, dozira na način kako to procjene ugovorne strane.

Princip maksimalnog objelodanjivanja informacija predstavlja jedan od osnovnih principa svakog demokratskog društva i ova prava su garantovana, kako zakonom, tako i Ustavom i Evropskim konvencijama.

U konkretnom slučaju, tuženi je posegnuo za više prava nego što mu pripada te, u potpunosti, zamijenio ulogu javnog organa koji i djeluje da bi štitio javni interes i koji raspolaže javnim novcem sa ulogom zaštitnika poslovnog partnera prema kojem ima obaveze koje je slobodnom voljom i za naknadu, ugovorio te da se stara da se prilikom vršenja prava, u potpunosti očuva javno dobro i javni interes.

Konačno, pozivanje tuženog na konkretnu presudu Vrhovnog suda Republike Srpske, broj 11 0 U 013920 15 Uvp od 15.10.2017. godine, nije ni na koji način uporište tuženom jer je upravo suprotno Vrhovni sud Republike Srpske, u toj, konkretnoj presudi, uvažio zahtjev Centra za istraživačko novinarstvo Sarajevo, Udruženja građana i ukinuo, po službenoj dužnosti presudu Okružnog suda u Banja Luci, broj 11 0 U 013920 14 U od 20.05.2015. godine, te predmet vratio na ponovno odlučivanje u kojem ponovnom odlučivanju je ovaj sud i postupajući sudija, uvažio tužbu ovog Udruženja građana i poništio osporeno rješenje, kojim je odbijen tužiočev zahtjev za slobodni pristup informacijama te dalje kako je precizirano u dispozitivu predmetne odluke, tako da je ovo pozivanje u osporenom rješenju, u potpunosti, neodgovarajuće i govori o pogrešnoj odluci tuženog.

Dakle, donošenjem osporenog akt, ostvareni su razlozi za njegovo poništenje, sadržani u članu 10 stav 1 tačka 2 i 4 ZUS, tako da je tužbu valjalo uvažiti i osporeni akt poništiti na temelju ovlaštenja iz člana 31 stav 1 i 2 istog zakona.

U smislu člana 50. ZUS-a, tužena je u obavezi da odmah, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana prijema ove presude, donese novi upravni akt, uvažavajući pravno shvatanje suda i primjedbe u pogledu postupka.

Za tužioca su nastali troškovi vođenjem ovog upravno-sudskog spora, opredijeljeni na troškove sudske takse na tužbu i presudu, u skladu sa Zakonom o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 73/08, 49/09, 67/13 i 63/14) koje troškove je, kao nužne, sud i dosudio.

Zapisničar
Alma Ahmetović-Ramić

