

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJA LUCI
Broj: 11 0 U 033270 22 U
Dana, 29.06.2023. godine

Okružni sud u Banjaluci, sudija Sanja Stefanović, kao sudija pojedinac, uz učešće Milice Cvijić kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International u BiH“, Ulica Gajeva broj 2, Banja Luka, koje zastupa Blagovčanin Srđan, u svojstvu zakonskog zastupnika (u daljem tekstu: tužilac) protiv rješenja, broj 13.03/345-3168/21 od 09.11.2022. godine, Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu slobode pristupa informacijama, dana 29.06.2023. godine donio je

PRESUDU

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

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

Obrazloženje

Osporenim aktom, odbijen je zahtjev „Transparency International BiH“ Banja Luka za dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za gradnju autoputa Banja Luka – Prijedor.

Blagovremeno podnesenom tužbom, tužilac pobija osporeni akt iz svih razloga propisanih članom 10. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), kako to proizlazi iz navoda tužbe. U tužbi navodi da je osporeni akt donesen u izvršenju presude Okružnog suda u Banjaluci, broj 11 0 U 031273 22 U od 11.10.2022. godine, a donesen je protivno pravnom shvatanju suda. Tuženi se u pobijanom aktu ponovo postavio kao zaštitnik koncesionara, odbijajući pristup traženim informacijama, bez da je primjenio odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama. Istovremeno tuženi nije uvažio ni primjedbe suda u pogledu postupka, a koje su se odnosile na okolnost da je postupio suprotno članu 7. i 14. stav 3. tačka a. Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01), te suprotno članu 97. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/2, 87/07 50/10 i 66/18, u daljem tekstu: ZOUP), a nije obrazložio ni kakva bi šteta proistekla iz objavljivanja traženih informacija. Zahtjev za dostavljanje tražene kopije Ugovora o koncesiji za gradnju autoputa Banja Luka – Prijedor je odbijen, ali tuženi nije naveo zakonski osnov za status izuzeća informacije, u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama. Nije ispitao sva materijalna pitanja, koja su važna za donošenje odluke i nije uzeo u obzir faktor javnog interesa. Razloge, koje je tuženi naveo kao razloge za izuzeće, ne poznaje Zakon o slobodi pristupa informacijama, a kad je u pitanju utvrđenje izuzetaka, zbog kojih se eventualno može uskratiti pristup informaciji, Zakon je precizan i jasan i propisuje samo tri vrste izuzetaka u članu 6, 7. i 8. Tuženi je međutim zahtjev odbio po vlastitom nahodjenju, a nije sproveo ni test javnog interesa u skladu sa čl. 9. Zakona. U osporenom aktu je, bez sprovođenja ovog testa, navedeno da

objavljivanje Ugovora nije u javnom interesu, jer bi time bile prekršene odredbe Ugovora, a što bi u konačnici dovelo do sudskih sporova, na štetu Republike Srpske. Po stavu tužioca, Zakon o obligacionim odnosima, na koji se tuženi takođe poziva u obrazloženju osporenog akta, nije mjerodavan kod zaključivanja ugovora o koncesiji, nego Zakon o koncesijama Republike Srpske, a u tužbi citira odredbu čl. 33. stav 3. istog. Takođe navodi da obrazloženje pobijanog akta ne sadrži sve elemente predviđene čl. 197. stav 2. ZOUP, pa predlaže da sud tužbu uvaži, osporeni akt poništi, te odluči na način da se tužiocu omogući pristup traženim informacijama u potpunosti, te da obaveže tuženog da tužiocu nadoknadi troškove sudske takse na tužbu i presudu.

Tuženi je, na zahtjev suda, dostavio spis predmetne upravne stvari, bez odgovora na tužbu.

Iz stanja u spisu proizlazi da, rješenjem tuženog od 14.02.2022. godine, nije dozvoljen pristup informacijama, koje se odnose na Ugovor o koncesiji za gradnju autoputa Banja Luka – Prijedor, odnosno odbijen je zahtjev tužioca za dostavljanje kopije Ugovora, jer druga ugovorna strana nije dala saglasnost za objavljivanje iste.

Ovaj akt tuženog poništen je presudom ovog suda, broj 11 0 U 031273 22 U od 11.10.2022. godine, nakon čega je u izvršenju ove presude tuženi donio osporeni akt. Osporenim aktom, odbija se zahtjev tužioca za dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za gradnju auto puta Banja Luka – Prijedor, jer, kako to proizlazi iz obrazloženja, radi se o ugovornom odnosu, koji je Vlada Republike Srpske zaključila sa kineskom kompanijom „SDHS – CSIBH“ d.o.o. Banja Luka, a koji ugovorni odnos prema odredbama Zakona o obligacionim odnosima, stvara prava i obaveze za ugovorne strane. Ugovor sadrži klauzulu povjerljivosti, pa bi objavljivanje istog dovelo do nepoštovanja ugovornih obaveza. Tuženi zaključuje i da objavljivanje Ugovora nije u javnom interesu, jer bi time bile prekršene odredbe tog ugovora, što bi dovelo do pokretanja i vođenja sudskih postupaka između ugovornih strana, a što bi dovelo do sudskih troškova na štetu Budžeta Republike Srpske, te značilo zloupotrebu načela povjerenja od strane tuženog, što je suprotno Zakona o obligacionim odnosima („Službeni list SFRJ“, broj 29/78, 39/85, 57/89 i „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04), jer znači i nemar u obavljanju službene dužnosti od strane tuženog. Tuženi ne spori interes javnosti za predmetni Ugovor, ali ostaje kod činjenice da zaštićene vrijednosti mogu biti osnov za uskraćivanje po pomenutom zahtjevu, pa je kod utvrđivanja činjenice da li prevagu nad interesom javnosti ima uskraćivanje, smatra da bi u konkretnom slučaju šteta, koja bi nastala za tuženu, bila veća od činjenice, da javnost ima pristup informacijama. Takođe, navodi da se ne može zanemariti interes druge ugovorne strane, odnosno koncesionara, jer i to može imati negativan uticaj na investitore, koji su spremni da ulažu u slične infrastrukturne projekte u Republici Srpskoj. Kako se informacije protežu kroz cijeli koncesioni ugovor i priloge istog, razdvajanje informacija na dijelove i objavljivanje dijelova informacija, izuzev priloga 23 – finansijski model, kako to predlaže koncesionar, u situaciji kada nije došlo do zatvaranja finansijske konstrukcije, dovelo bi do nerazumljivosti, zbog čega kompletan koncesioni ugovor podliježe izuzetku od objavljivanja, što je u skladu sa članom 27. istog.

Uvidom u spis ove upravne stvari, sud je utvrdio da se tuženi, prije donošenja osporenog akta, dopisom obratio koncesionaru, firmi „SDHS – CSIBH“ d.o.o. Banja Luka, koji je dopisom od 03.11.2022. godine, obavijestio tuženog da se ne protivi objavi Ugovora o koncesiji, kao ni priloga Ugovora, izuzev priloga broj 23 – finansijski model,

koji predstavlja poslovnu tajnu koncesionara i u odnosu na koji prilog koncesionar traži da tuženi utvrdi izuzetak kod povjerljivih komercijalnih informacija. U ovom dopisu, navodi se dalje da se u skladu sa čl. 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama, izvrši razdvajanje informacija na dijelove, te da se prilog 23 utvrdi kao izuzetak, pozivajući se pri tome na čl. 5. Zakona o slobodi pristupa informacijama, te dajući kompletno obrazloženje, zbog čega traži da se prilog 23, koji predstavlja poslovnu tajnu, utvrdi kao izuzetak. Kompletno obrazloženje koncesionara, dato je u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama, pozivajući se na iste, te do detalja razrađujući stav koncesionara u odnosu na ovaj dio Ugovora, uz navođenje i primjera iz prakse, te primjera iz presuda Vrhovnog suda Republike Srpske.

Razmotrivši tužbu i osporeni akt po odredbi člana 30. ZUS-a, zatim odgovor tužene strane, zainteresovanog lica, kao i cjelokupne spise predmetne upravne stvari, ovaj sud je odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Dakle, nasuprot stavu izraženom u presudi Okružnog suda, u čijem izvršenju je donesen osporeni akt, kao i nasuprot stavu koncesionara, za čiju zaštitu interesa se tuženi, kako navodi, zalaže u osporenom aktu, tuženi je odluku donio potpuno proizvoljno, bez ikakvog pravnog osnova, ne pozivajući se ni na jedan član zakona, po kojem je dužan da postupa, a kako je to pravilno tvrdio i tužilac u tužbi. U osporenom aktu, tuženi vrlo paušalno navodi da štiti ugovarače, ističući da objavljivanje Ugovora nije u javnom interesu, iako iz dopisa, koji je uputio koncesionar ne proizlazi isto, odnosno ne proizlazi da bi objavljivanjem Ugovora bile prekršene odredbe tog akta, a što bi navodno dovelo do potencijalnih sudskih postupaka, pa bi se oštetio Budžet Republike Srpske i zloupotrijebilo načelo povjerenja od strane tuženog.

Kako god je dužan da štiti načelo povjerenja prema investitorima, tuženi je dužan da štiti i načelo povjerenja građana u način upravljanja i trošenja javnih sredstava, koji se prikupljaju od građana, pa kako ni koncesionar nije imao ništa protiv, da se Ugovor objavi, osim u dijelu koji je obrazložio u svom dopisu, to začuđuje postupanje tuženog, kao u osporenom aktu, u kome navodi da bi objavljivanjem tih informacija, za koje se koncesionar složio da se objave, šteta koja bi nastala za tuženog, bila veća od činjenice da javnost ima pristup informacijama. Pri tome, stav javnosti, koji tuženi očigledno tumači na sudu nerazumljiv način, se može znati isključivo provođenjem testa javnog interesa, na šta je tuženi upućen i u presudi suda u čijem izvršenju je donio osporeni akt i o koji stav suda se potpuno oglušio.

Odredbom čl. 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama, propisano je da 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.

Imajući u vidu navedenu odredbu zakona, po kojoj je tuženi dužan da postupa, postavlja se pitanje na koji način je tuženi uopšte izveo zaključak kao u obrazloženju osporenog akta, posebno, jer se u istom ne poziva na zakone, nego daje svoje paušalno viđenje potencijalne situacije, te čak ističe da bi se zanemarivanjem interesa ugovarača, koji se u dopisu složio sa objavljivanjem dijela informacija, došlo do negativnog uticaja na neke druge nepoznate buduće investitore, koji su spremni da ulažu u slične infrastrukturne projekte u Republici Srpskoj. Takođe, u direktnoj suprotnosti sa dopisom koncesionara, tuženi ističe da u situaciji, kada nije došlo do zatvaranja finansijske konstrukcije, objavljivanje dijelova informacija bi dovelo do nerazumljivosti. Po stavu ovog suda, osporeni akt, iako sadrži sve dijelove propisane ZOUP i to čl. 194. stav 3, u svom obrazloženju ne sadrži niti jedan razlog za donošenje odluke, kako je to propisano članom 197. stav 2. istog zakona, a posebno ne sadrži

propise i razloge, koji s obzirom na činjenično stanje upućuju na odluku koja je data u dispozitivu, jer je osporeni akt donesen, u suprotnosti i sa utvrđenim činjeničnim stanjem, a svakako i van okvira propisanog odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama, zbog čega je zahvaćen povredom pravila postupka, pa ga treba poništiti.

Dalje, članom 165. stav 1. tačka 5. ZUS, propisano je da će novčanom kaznom u iznosu od 1.500,00 do 5.000,00 KM biti kažnjeno za prekršaj preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice, koje vrši ovlaštenja, ukoliko novi upravni akt donese protivno pravnom shvatanju suda, odnosno primjedbama suda, a za prekršaje iz stava 1. kazniće se odgovarajućom novčanom kaznom i odgovorno lice u organu uprave.

Shodno navedenom, ovaj sud ističe, da je tuženi, prilikom donošenja novog upravnog akta, dužan da postupi u skladu sa uputama suda, isključivo u okviru svog ovlaštenja propisanog odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama, te da svoju odluku jasno obrazloži, pozivom na članove tog zakona, u skladu sa kojima odlučuje. Generalna obrazloženja i lični paušalni stavovi organa uprave nisu prihvatljivi u upravnom postupku, u kojem organi rade i odlučuju, isključivo, u okviru ovlaštenja koja su im data zakonima, po kojima postupaju.

Dakle, donošenjem osporenog akt, ostvareni su razlozi za njegovo poništenje, sadržani u članu 10 stav 1 tačka 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, tuženi 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
Milica Cvijić

Sudija
Sanja Stefanović

