

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJOJ LUCI
Broj: 11 0 U 036708 24 U
Banja Luka, 12.11.2024. godine

Okružni sud u Banjoj Luci, sudija pojedinac Sanela Koričić, uz učešće zapisničara Ljiljane Zubović, u upravnom sporu po tužbi Udruženje za borbu protiv korupcije „Transparency International u BiH“ Banjaluka, Krfska br. 64e (u daljem tekstu: tužilac), protiv rješenja broj: 13.03/345-3168/21 od 15.05.2024. godine, Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske, Trg Republike Srpske br. 1 (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu odobravanja pristupa informacijama, dana 12.11.2024. godine, donio je

PRESUDA

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.
Obavezuje se tuženi da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 200,00 KM, sve u roku od 30 dana od dana prijema ove presude.

Obrazloženje

Osporenim aktom tačkom 1. dispozitiva, dozvoljava se pristup informacijama koje se odnose na Ugovor o koncesiji za autoput Banjaluka - Prijedor - Novi Grad (prva faza Banjaluka - Prijedor), odnosno dozvoljava se dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za autoput Banjaluka - Prijedor - Novi Grad (prva faza Banjaluka - Prijedor) i priloga (Aneksa) ugovora, izuzev Priloga br. 23 - Finansijski model. Tačkom 2. dispozitiva određeno je da se dokumentacija iz tačke 1. ovog rješenja dostavlja u elektronskoj verziji, odnosno u CD formatu.

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), te smatra da mu je osporenim aktom povrijeđeno pravo na pristup informacijama koje je garantovano Ustavom BiH i članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. U tužbi navodi da je presudom ovog suda br. 11 0 U 035118 23 U od 26.03.2024. godine, usvojena tužba istog tužioca i poništeno rješenje tuženog br. 13.03/345-3168/21 od 06.09.2023. godine, te naloženo tuženom da donese novi upravni akt, uvažavajući pravno shvatanje suda i primjedbe suda u pogledu postupka, te da tuženi donoseći osporeni akt u ponovnom postupku nije uvažio niti jedno pravno obavezujuće shvatanje suda, te je nepravilno primijenio odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01, u daljem tekstu ZOSPI). Ističe da je tuženi odbio dostavu dijela tražene informacije pozivom na čl. 7. i čl. 5. tačka a) ZOSPI, ali da pri tom nije ispitao sva materijalna pitanja koja su važna za donošenje odluke i nije uzeo u obzir faktor javnog interesa, što je protivno odredbi člana 14. stav 3. tačka a) navedenog zakona. Dalje

navodi da tuženi nije proveo test javnog interesa u skladu sa članom 9. ZOSPI, te u osporenom aktu nisu razmotrene okolnosti propisane tom odredbom zakona, nego je samo paušalno navedeno da ne postoji nijedan razlog propisan članom 9. stav 2. navedenog zakona, jer se radi o modelu kojim se utvrđuju stvari vezane za koncesionara, a nikako o informacijama koje bi doprinijele ostvarivanju prava građana na informisanje. Tužilac naglašava da nije dovoljno u rješenju samo navesti da se test javnog interesa sproveo, nego da to mora biti vidljivo i jasno predočeno u samom rješenju, te se ne slaže sa šturom konstatacijom obrazloženja da je uskraćivanje pristupa informacijama u potpunosti po mjerilima demokratskog društva jer se radi o povjerljivim komercijalnim informacijama pravnog lica privatnog prava i to finansijskom modelu poslovanja istog. Dodaje da kako se radi o pristupu informacijama iz Ugovora o koncesiji, koji javni organ u ime građana zaključuje sa pravnim licem privatnog prava, koncesionar je svjestan da ulazi u ugovorni odnos sa subjektom javnog prava i u tom pogledu on ne uživa zaštitu komercijalnih interesa kao kada bi zaključio ugovor sa subjektom privatnog prava. S tim u vezi ukazuje na Zakon o koncesijama Republike Srpske, koji propisuje da se sprovođenje postupka dodjele koncesije u Republici Srpskoj zasniva na načelima transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa i ravnopravnosti ugovornih strana. U nastavku se poziva na presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Mađarski helsinški komitet protiv Mađarske u kojoj je navedeno da „skorija praksa po tom pitanju nudi ilustraciju kriterija koji se moraju uzeti kao relevantni kod ocjene ima li miješanja u pravo na slobodu izražavanja“, odnosno pravo na pristup informacijama kao dio tog prava, a ti kriteriji su „svrha zahtjeva za pristup informacijama, priroda informacije koja se traži, uloga podnosioca i postojanje i dostupnost informacije“. Ističe da nijedan od ovih kriterija nije razmatran u osporenom aktu, čije obrazloženje ne sadrži sve elemente predviđene članom 197. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18, u daljem tekstu: ZOUP). Zbog svega navedenog, predlaže da sud tužbu usvoji u smislu čl. 31. stav 3. u vezi čl. 51. ZUS-a, te donese presudu kojom se tužba uvažava i osporeni akt poništava, te da sud sam riješi stvar presudom u skladu sa čl. 51. ZUS-a. Takođe predlaže da sud obavijesti Republičku upravnu inspekciju radi pokretanja prekršajnog postupka protiv tuženog i odgovornog lica u tuženom organu zbog prekršaja iz čl. 65. stav 1. tačka 5. i 6. ZUS-a. Potražuje troškove upravnog spora na ime troškova sudske takse na tužbu i presudu.

Tuženi je na zahtjev suda dostavio spis predmetne upravne stvari, ali se nije izjasnio na navode iz tužbe.

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 na tužbu, 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 tuženom sa zahtjevom kojim je tražio dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za izgradnju autoputa Banja Luka- Prijedor, nakon čega je tuženi rješenjem broj 13.03/345-3168/21 od 14.02.2022. godine odbio zahtjev za pristup i dostavljanje tih informacija, koje rješenje je poništeno presudom ovog suda broj 11 0 U 031273 22 U od 11.10.2022. godine. U ponovnom postupku, tuženi je donio rješenje br. 13.03/345-3168/21 od 09.11.2022. godine koje je takođe poništeno presudom ovog suda broj 11 0 U 033270 22

U od 29.06.2023. godine nakon čega je tuženi donio rješenje broj 13.03/345-3168/21 od 06.09.2023. godine kojim je opet odbio zahtjev tužioca za dostavu traženih informacija. I ovo rješenje je bilo predmet upravnog spora koje je poništeno presudom ovog suda br. 11 0 U 035118 23 U od 26.03.2024. godine u čijem obrazloženju je sud dao upute tuženom da je dužan da dozvoli pristup informacijama u dijelu u kojem se sa tim saglasio koncesionar, dok je za ostatak informacija potrebno da provede test javnog interesa, da obrazloži način na koji je isti sproveden, te da u skladu sa rezultatima istog odluči da li će dozvoliti pristup ostalim informacijama ili ne. U izvršenju ove presude tuženi je donio osporeni akt kojim se tačkom 1. dispozitiva dozvoljava pristup informacijama koje se odnose na Ugovor o koncesiji za autoput Banjaluka - Prijedor - Novi Grad (prva faza Banjaluka - Prijedor), odnosno dozvoljava se dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za autoput Banjaluka -Prijedor - Novi Grad (prva faza Banjaluka - Prijedor i priloga (Aneksa) ugovora, izuzev Priloga br. 23 - Finansijski model. Tačkom 2. dispozitiva, određeno je da se dokumentacija iz tačke 1. ovog rješenja dostavlja u elektronskoj verziji, odnosno u CD formatu. U obrazloženju osporenog akta je navedeno da je u skladu sa uputama i primjedbama datim u presudi ovog suda od 26.03.2024. godine i uvažavajući izjašnjenje koncesionara od 03.11.2022. godine kojim se daje saglasnost na djelimičnu objavu Ugovora o koncesiji, kao i priloga Ugovora za auto-put Banjaluka – Prijedor, tuženi u skladu sa članom 10. ZOSPI izvršio razdvajanje informacija na dijelove i za Prilog br. 23 - Finansijski model utvrdio izuzetak, navodeći da isti sadrži informacije koje predstavljaju poslovnu tajnu, kako u smislu pozitivnih propisa Republike Srpske, tako i u smislu prava Evropske unije. Tuženi je naveo da je Prilog 23-Finansijski model podveden pod izuzetak propisan članom 7. ZOSPI i da je na taj način ispunjen-uslov iz čl. 5. tačka a) istog zakona, kao prvi od dva kumulativno propisana uslova. Drugi uslov za utvrđivanje izuzetka od čl. 5. ZOSPI sastoji se od tri elementa, odnosno ne postoji nijedan od razloga pobrojanih u odredbi člana 9. stav 2. ZOSPI, jer se radi o modelu kojim se utvrđuju stvari vezane za koncesionara, a nikako o informacijama koje bi doprinijele ostvarivanju prava građana na informisanje, te je ispunjen i drugi uslov koji se odnosi na odsustvo povrede interesa. Dalje je navedeno da je uskraćivanje pristupa informacijama u potpunosti po mjerilima demokratskog društva jer se radi o povjerljivim komercijalnim informacijama pravnog lica privatnog prava i to finansijskom modelu poslovanja istog i da je uskraćivanje objavljivanja navedenog dokumenta u skladu sa pravom Evropske unije i Direktivom EU 2016/943 o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustava, te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja korištenja i otkrivanja, kojom je definisana „poslovna tajna“ i u smislu navedene Direktive, Prilog 23 predstavlja poslovnu tajnu. Konstatovano je da je osporeni akt sačinjen shodno zaključku Vlade Republike Srpske br. 04/1-012-2-4366/23 od 22.12.2023. godine i izjašnjenja koncesionara br. SPVBH-MTC-2022-026 od 03.11.2022. godine koji čine sastavni dio ovog rješenja.

Osporeni akt nije pravilan i zakonit.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužilac podnio tuženom dana 16.12.2021. godine zahtjev kojim je tražio dostavljanje kopije Ugovora o koncesiji za izgradnju autoputa Banja Luka- Prijedor, pozivajući se na Zakon o slobodi pristupa informacijama. Navedeni zahtjev tuženi je odbio svojim rješenjem pa su odluke tuženog više puta bile predmet upravnog spora tako da je u ponovnom postupku, u izvršenju presude ovog suda

broj 11 0 U 035118 23 U od 26.03.2024. godine tuženi donio osporeni akt prethodno navedene sadržine.

Tuženi je pribavio izjašnjenje koncesionara od 03.11.2022. godine kojim se daje saglasnost na djelimičnu objavu Ugovora o koncesiji, kao i priloga Ugovora za auto-put Banjaluka – Prijedor, pa je uvažavajući to izjašnjenje, tuženi u skladu sa članom 10. ZOSPI izvršio razdvajanje informacija na dijelove i za Prilog br. 23 - Finansijski model utvrdio izuzetak, navodeći da isti sadrži informacije koje predstavljaju poslovnu tajnu, kako u smislu pozitivnih propisa Republike Srpske, tako i u smislu prava Evropske unije.

Objasnjeno je da je taj dokument podveden pod izuzetak propisan članom 7. ZOSPI i da je time ispunjen uslov iz člana 5. tačka v) istog zakona, te da ne postoji nijedan razlog propisan članom 9. stav 2. tog zakona jer se radi o modelu kojim se utvrđuju stvari za koncesionara, a ne o informacijama koje bi doprinijele ostvarivanju prava građana na informisanje i da je ispunjen i drugi uslov koji se odnosi na odsustvo povrede interesa.

Takvo činjenično utvrđenje i pravni zaključak tuženog u osporenom aktu, po ocjeni ovog suda nisu pravilni, pri čemu su pri donošenju istog počinjene i povrede pravila upravnog postupka i pogrešna primjena odredbi ZOSPI, čemu tužba osnovano prigovara.

U razrješenju predmetne upravne stvari treba poći od odredbe člana 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama koji propisuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije, a ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu. Dalje treba ukazati na odredbu člana 11. stav 1. i 2. ZOSPI koja propisuje kome se i kako podnosi zahtjev za pristup informacijama te šta on treba da sadrži.

Odredbom člana 5. istog zakona propisano je da se izuzetak od objavljivanja tražene informacije utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ utvrdi izuzetak u smislu članova 6, 7. i 8. za cijelu informaciju ili dio informacije i odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa.

Članom 7. navedenog zakona propisano je da kada nadležni javni organ opravdano utvrdi da zahtjev za pristup informacijama uključuje povjerljive komercijalne interese treće strane, nadležni javni organ će dopisom, po hitnom postupku, obavijestiti treću stranu o pojedinostima zahtjeva. Dopisom se treća strana informiše o neposrednom objavljivanju informacija, osim ako treća strana, u roku od 15 dana od prijema ovog dopisa, ne odgovori u pisanoj formi da takve informacije smatra povjerljivim i navede razloge za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacija. Nakon prijema takvog odgovora, nadležni javni organ će utvrditi izuzetak.

U konkretnom slučaju, tuženi je donoseći osporeni akt zaključio da je ispunjen uslov iz tog člana koji se odnosi na povjerljive komercijalne informacije treće strane, u ovom slučaju koncesionara, međutim iz osporenog akta nije jasno kakve to tačno povjerljive komercijalne interese treće strane uključuje tražena informacija u pogledu koje tuženi pravi izuzetak jer tuženi u obrazloženju osporenog akta ne navodi koji su to konkretno povjerljivi komercijalni interesi treće strane zbog kojih postoji osnov za primjenu člana 7 ZOSPI da bi ti podaci bili izuzeti od dostavljanja tužiocu kao udruženju koje se bavi, između ostalog, podrškom razvoju uprave, odgovornosti i transparentnosti

rada javnih institucija. Osporeni akt, osim što je istim utvrđen izuzetak od objavljivanja tražene informacije i naveden zakonski osnov za status izuzeća, ne sadrži razloge koji su bili odlučujući za takvo utvrđenje tuženog čime obrazloženje ne sadrži sve elemente propisane odredbom člana 197. stav 2. ZOUP, čemu tužilac osnovano prigovara.

Odredba člana 14. stav 1. istog zakona obavezuje organ da po prijemu zahtjeva za pristup informaciji preduzme sve redovne mjere da prikupi zahtjevane informacije i razmotri sve činjenice i okolnosti koje su značajne za obradu zahtjeva, dok dalji stavovi 2. i 3. ovog člana nedvosmisleno propisuju da se po ovakvom zahtjevu mogu donijeti samo dvije vrste odluke i to stav 2. predviđa odluku kojom se odobrava pristup informacijama i način na koji će se ona sprovesti u djelo, dok stav 3. predviđa odluku kojom se u cjelini ili djelimično odbija pristup informacijama. Ako se zahtjev odbija u cjelini ili djelimično (zbog toga što nešto predstavlja poslovnu tajnu, zaštićeni lični podatak ili iz nekih drugih razloga), onda odluka - dopis u smislu člana 14. stav 3. navedenog zakona treba da sadrži: a) zakonski osnov za status izuzeća informacije uz navode članova ovog zakona na koje se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa i b) obavještenje podnosiocu zahtjeva o pravu podnošenja žalbe određenom organu, a što uključuje neophodne podatke za kontakte sa takvim organom, krajnji rok za podnošenje žalbe kao i troškove podnošenja žalbe, pri čemu nije napravljen izuzetak u odnosu na bilo koji organ.

Dakle, ZOSPI garantuje pristup svim informacijama koje su u posjedu javnog organa, jer je cilj tog zakona da se ustanovi da informacije koje su pod kontrolom javnog organa, predstavljaju javno dobro i da javni pristup informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost javnih organa, a što je neophodno za demokratski proces, pri čemu pristup informacijama može biti ograničen, ali samo na način kako je to propisao Zakon o slobodi pristupa informacijama. Ukoliko je tuženi smatrao da postoji izuzetak propisan odredbom člana 7. navedenog zakona, bio je dužan osporenim aktom odlučiti i obrazložiti, zašto je utvrdio da postoji izuzetak propisan navedenom odredbom, odnosno na nedvosmislen način obrazložiti zašto tražene informacije predstavljaju povjerljive komercijalne interese treće strane. Pored toga, odredbom člana 9. stav 1. ZOSPI propisano je da će nadležni javni organ objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđeni izuzetak, ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i štetu koje mogu proizaći iz toga, dok je stavom 2. istog člana propisano da će u donošenju odluke, da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom, nadležni javni organ razmotriti okolnosti, kao što su (ali nisu ograničene), svako nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, sudsku pogrešku, zloupotrebu vlasti ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova ili opasnost po zdravlje ili bezbjednost pojedinaca, javnosti ili okoline. Iz obrazloženja osporenog akta nije vidljivo da je proveden postupak ispitivanja javnog interesa, ni rezultat takvog testa, iako je tuženi dužan da provede test javnog interesa, da obrazloži način na koji je isti sproveden, pa tek u skladu sa rezultatima istog odluči da li će dozvoliti pristup ostalim informacijama odnosno Prilogu 23 traženog ugovora. Sama činjenica da je tuženi utvrdio da postoji izuzetak od objavljivanja informacija, ne znači automatski da se tražena informacija neće objaviti, nego je potrebno provesti test javnog interesa, pa ako se utvrdi da je javni interes za objavljivanje informacije veći od štete koja može nastati njenim objavljivanjem, tražena informacija će se objaviti.

Pored navedenog, sud uočava da je povrijeđena i odredba člana 14. stav 3. tačka b) ZOSPI, koji zakon ima karakter propisa „lex specialis“ u odnosu na druge zakone, iz koje proizlazi da je u okviru postupka rješavanja o zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama obezbijedena dvostепенost. Takođe, prema odredbi člana 19. ZOSPI proizlazi da o zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama u prvom stepenu odlučuje službenik za informisanje javnog organa. Istina, ZOSPI ne propisuje koji je to organ koji odlučuje o žalbi, ali odredba člana 20. stav 1. tačka a) tog zakona upućuje na to da je javni organ dužan da donese Vodič u kome se navode, između ostalog, podaci o pristupu pravnom lijeku. Iz spisa predmetne upravne stvari nije moguće utvrditi da li je tuženi donio pomenuti Vodič. U svakom slučaju, Vodičem javnog organa ne može se isključiti pravo žalbe protiv prvostepenog akta kojim je odlučeno o zahtjevu za odobravanje pristupa informacijama iz razloga što je pravo na izjavljivanje žalbe garantovano odredbama ZOSPI, ZOUP i Ustavom Republike Srpske. U pogledu ovog pitanja, identičan stav zauzeo je i Vrhovni sud Republike Srpske u presudama broj: 11 0 U 019062 16 Uvp od 24.01.2019. godine i broj: 11 0 U 023126 19 Uvp od 02.06.2021. godine.

Iz naprijed navedenog proizlazi da su osporenim aktom učinjene povrede odredaba Zakona o slobodi pristupa informacija, kao i odredbe člana 197. stav 2. ZOUP-a, zbog čega je ovu tužbu valjalo uvažiti i osporeni akt poništiti, a na osnovu ovlaštenja iz člana 31. stav 1. i 2. ZUS-a.

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

Prijedlog tužioca da se upravni spor u ovom predmetu riješi u sporu pune jurisdikcije, ovaj sud nije prihvatio, jer u konkretnom slučaju sama priroda upravnog spora u kojem se ispituje zakonitost navedenog akta prema podacima u spisu, ne pružaju pouzdan osnov za donošenje presude u punoj jurisdikciji, te takođe nisu ispunjeni ni uslovi iz člana 65. ZUS.

Kako je tužilac uspio u sporu, shodno odredbi člana 49a ZUS, osnovan je njegov zahtjev za naknadu troškova upravnog spora koji se, prema opredijeljenom zahtjevu odnose na troškove takse na tužbu i presudu u iznosima od po 100,00 KM, odmjereni prema Zakonu o sudskim taksama („Službeni glasnik RS“ broj 73/08, 67/13, 63/14 i 66/18).

Zapisničar
Ljiljana Zubović

