

1 27/09
05.09.2024

HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJA LUCI
Broj: 11 0 U 035118 23 U
Dana, 26. 03.2024. godine

Okružni sud u Banjaluci, sudija Sanja Stefanović, kao sudija pojedinac, uz učešće Milkice Latinović kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International u BiH“, Ulica Krfska 64e, Banja Luka, koje zastupa Srđan Blagovčanin, u svojstvu zakonskog zastupnika (u daljem tekstu: tužilac) protiv rješenja, broj 13.03/345-3168/21 od 06.09.2023. godine, Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske (u daljem tekstu: tuženi), u predmetu slobode pristupa informacijama, dana 26.03.2024. 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, u roku od 30 dana od dana prijema 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 033270 22 U od 29.06.2023. godine, a donesen je protivno pravnom shvatanju suda, te protivno primjedbama suda u pogledu postupka. Takođe navodi da obrazloženje pobijanog akta ne sadrži niti jedan razlog za donošenje odluke kako je to propisano članom 197. 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), kao i da tuženi nije razmatrao sve činjenice i okolnosti koje su značajne za obradu zahtjeva, što je bio dužan u skladu sa članom 14. stav 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 20/01, u daljem tekstu: ZOSPI RS). Tužilac navodi da je u konkretnom slučaju, Okružni sud u Banjaluci dva puta poništavao rješenja Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske, presudama broj 11 0 U 031273 22 U od 11.10.2022. godine i broj 11 0 U 033270 22 U od 29.06.2023. godine, jer postupak pristupa informacijama nije sproveden u skladu sa ZOSPI RS. Navodi i da tuženi nije naveo zakonski osnov za status izuzeća informacije, da nije ispitao sva materijalna pitanja koja su važna za donošenje odluke, te da nije uzeo u obzir faktor javnog interesa. Ističe da je u konkretnoj situaciji tuženi bio obavezan da odobri pristup onim informacijama za koje se treća strana saglasila da se objave u skladu sa članom 7. stav 2. ZOSPI RS, a za preostali dio informacija, čija je objava trećoj strani bila sporna, bio dužan da provede

test javnog interesa, u skladu sa članom 9. istog zakona. Takođe ističe da obrazloženje pobijanog akta ne sadrži sve elemente predviđene članom 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, kao i da sud obavijesti Republičku upravnu inspekciju radi pokretanja prekršajnog postupka protiv tuženog organa i odgovornog lica u istom, 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 spisa proizlazi da je 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 te presude tuženi donio rješenje od 09.11.2022. godine kojim je zahtjev tužioca odbijen, te je taj akt tuženog poništen presudom ovog suda, broj 11 0 U 033270 22 U od 29.06.2023. godine, nakon čega je u izvršenju te presude donesen osporeni akt.

Uvidom u spis ove upravne stvari, sud je utvrdio da je tuženi, postupajući u izvršenju presude od 11.10.2022. godine, tražio od koncesionara, firme „SDHS – CSIBH“ d.o.o. Banja Luka, da se izjasni po zahtjevu tužioca, pa je isti, 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.

Osporenim aktom, donesenim u izvršenju presude ovog suda, broj 11 0 U 033270 22 U od 29.06.2023. godine, 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 u članom 27. Ugovora reguliše klauzulu povjerljivosti, u kojoj je, između ostalog, navedeno da sve vlasničke evidencije, izvještaji, računi i ostala dokumenta i informacije u vezi sa projektom, smatraju se povjerljivim i neće biti korišteni u bilo koju drugu svrhu osim u vezi sa projektom i nijedna od strana neće otkrivati bilo kakve povjerljive informacije. Tuženi obrazlaže da je kroz mnogobrojne odredbe Ugovora definisan finansijski model i mehanizam plaćanja, koji između ostalog sadrži i metode obračunavanja prihoda Koncesionara od sistema naplate putarina i infrastruktura na predmetnom auto-putu, formule za izračunavanje projekcije novčanih tokova, finansijski i operativni plan Koncesionara, te da naprijed

navedene informacije predstavljaju finansijski model, koji je zaštićen autorskim pravima i čini poslovnu tajnu Koncesionara i finansijske kuće koja ga je izradila. Obrazlaže i da povjerljive informacije takve prirode ne bi trebale biti u javnom domenu, s obzirom da ekonomska vrijednost navedenih poslovnih tajni, leži upravo u tome da nije široko poznata javnosti, te da bi otkrivanje javnosti finansijskog modela, rezultiralo nenadoknadivom štetom za Koncesionara, te ga dovelo u nepovoljan položaj. Objavljivanje finansijskog modela i metoda plaćanja, ugrozilo bi položaj Koncesionara, te bi isti bio izložen potencijalnim tužbama od strane konsultantske kuće. U velikom broju priloga koncesionog ugovora su regulisani odnosi između Koncesionara i trećih lica, a ne koncedenta, pa samim tim ne spadaju u domen javnog interesa, te s obzirom da Koncesionar i treća lica nisu javni organi, na njih se ne primjenjuju obaveze iz ZOSPI. Uzimajući u obzir to i provodeći test javnog interesa i razmotrivši sve okolnosti predviđene članom 9. ZOSPI, tuženi smatra da objavljivanje informacije nije opravdano javnim interesom. Tuženi u pobijanom aktu obrazlaže i da su u određenim odredbama koncesionog ugovora navedeni podaci koji se tiču unutrašnje organizacije Koncesionara, te principi kojim će se regulisati Koncesionar, iznos uloga u kapitalu od strane sponzora projekta, minimalni iznos odnosa duga i kapitala, minimalno održavanje vlasništva u osnovnom kapitalu, pravo kontrole, uslovi za prenos obaveza na članove društva, uslovi za zaključivanje ugovora o prenosu udjela, izmjene i dopune osnivačkog akta, pristup kompanije raspodjeli resursa, te obrazlaže da navedeni podaci ne predstavljaju javne podatke, već strogo povjerljive informacije, čije objavljivanje nije od značaja za javnost, a objavljivanje istih bi dovelo do stvarne materijalne štete za poslovanje Koncesionara. Tuženi navodi da ne spori interes javnosti za predmetni ugovor, čiji se dio informacija već nalazi u javnoj sferi, ali takođe i činjenicu da zaštićene vrijednosti mogu biti osnov za uskraćivanje ugovora, pa je kod utvrđivanja činjenice da li prevagu nad interesom javnosti ima uskraćivanje tražene informacije, smatra da bi, u konkretnom slučaju, šteta koja bi nastala za tuženog, bila veća od činjenice da javnost ima pristup informacijama.

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

Navodi tuženog sadržani u obrazloženju pobijanog rješenja, kojima se ukazuje da se jedan dio traženih informacija već nalazi u javnoj sferi, ne oslobađaju tuženog od obaveze da tužiocu dostavi tražene podatke potpuno ili djelimično. Naime, tuženi obrazlaže da su Odluka o utvrđivanju uslova za dodjelu koncesije putem pregovaračkog postupka za izgradnju autoputa Banjaluka-Prijedor i Rješenje o dodjeli koncesije za izgradnju autoputa Banjaluka-Prijedor javno objavljeni, te da isti sadrže osnovne i najvažnije informacije o uslovima koncesionog ugovora. Međutim, tužilac je svojim zahtjevom tražio da mu se dostavi kopija Ugovora o koncesiji za izgradnju autoputa Banjaluka-Prijedor, zbog čega je stav tuženog, a kojim djelimično opravdava odbijanje zahtjeva, da su određeni podaci iz traženog Ugovora javno dostupni u drugim objavljenim aktima, neprihvatljiv.

Članom 4. ZOSPI RS je propisano 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. Ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu.

Članom 5. ZOSPI RS je propisano da se izuzetak od objavljivanja tražene informacije utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ: (a) utvrdi izuzetak u smislu članova 6,7 ili 8 za cijelu informaciju ili dio informacije, i (b) odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa.

Dalje, članom 7. istog zakona je propisano 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.

Dakle, u konkretnoj situaciji, nadležni javni organ je djelimično postupio po članu 7. ZOSPI, te dopisom obavijestio treću stranu, Koncesionara "SDHS-CSI BH"d.o.o. Banjaluka o pojedinostima zahtjeva. Koncesionar 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. Međutim i pored ovakvog stava Koncesionara, tuženi je odbio da objavi Ugovor o koncesiji sa izuzetkom priloga broj 23.

Nasuprot stavu izraženom u presudi Okružnog suda u Banjaluci, broj 11 0 U 033270 22 U od 29.06.2023. godine, 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 donio odluku da ne dozvoli tužiocu pristup traženim informacijama.

Tuženi u obrazloženju pobijanog rješenja dalje obrazlaže da su velikom broju priloga koncesionog ugovora regulisani odnosi između Koncesionara i trećih lica, a ne Koncedenta, pa samim tim ne spadaju u domen javnog interesa, te s obzirom da Koncesionar i treća lica nisu javni organi, na njih se ne primjenjuju obaveze iz ZOSPI. Uzimajući u obzir to i provodeći test javnog interesa i razmotrivši sve okolnosti predviđene članom 9. ZOSPI, tuženi smatra da objavljivanje informacije nije opravdano javnim interesom. Naime, 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 je nezakonito 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.

Samo navođene činjenice da je provodeći test javnog interesa utvrđeno da objavljivanje informacije nije opravdano javnim interesom, je neprihvatljivo. Po stavu

ovog suda, nadležni javni organ je detaljno morao obrazložiti postupak ispitivanja javnog interesa, te potkrijepiti ishod takvog testa činjenicama, što je u potpunosti izostalo. Takođe, nejasna je tvrdnja tuženog da objavljivanje zaštićenih vrijednosti može biti osnov za uskraćivanje ugovora, jer se Koncesionar već saglasio da se ne protivi objavi Ugovora o koncesiji, kao ni priloga Ugovora, izuzev priloga broj 23

Dakle, u konkretnoj situaciji, u ponovnom postupku, tuženi je dužan da dozvoli pristup traženim informacijama, u dijelu u kom se sa tim usaglasio Koncesionar, dok je za ostatak informacija potrebno da provede test javnog interesa, da obrazloži način na koji je isti sproveden, te u skladu sa rezultatima istog odluči da li će dozvoliti pristup ostalim informacijama, ili ne.

Shodno navedenom, ovaj sud ističe, da je tuženi, prilikom donošenja upravnog akta, dužan da postupa 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.

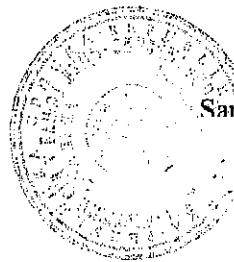
Ovaj sud ne može udovoljiti prijedlogu tužioca, te donijeti presudu koja će zamijeniti upravni akt tuženog i tužiocu omogućiti pristup traženim informacijama, jer ne raspolaže traženim informacijama, na osnovu kojih bi mogao odlučivati o njihovom javnom interesu u potpunosti ili djelimično, te dozvoliti pristup.

Dakle, donošenjem osporenog akta, 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 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 tužne, sud i dosudio.

tužar
Milica Latinović



Sudija
Sana Stefanović