

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJALUCI
Broj: 11 0 U 038500 25 U
Dana, 24.06.2025. godine

Okružni sud u Banjaluci, sudija Tanja Grubačić-Janković, uz učešće Dejan Ratković kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH, zastupano po predsjedniku upravnog odbora Borisu Divljaku protiv rješenja broj 08/2-053-119/24 od 05.03.2025. godine Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, u predmetu slobode pristupa informacijama, dana 24.06.2025. godine, donio je

PRESUDU

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

Tuženi se obavezuje da tužiocu isplati iznos od 200, 00 KM u roku od 30 dana od dana dostavljanja prepisa ove presude, pod prijetnjom izvršenja.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim aktom je odbijena žalba tužioca protiv dopisatuženog - odjeljenja za odnose sa javnošću broj: SM-053-119/24 od 26.12.2024. godine, sa obrazloženjem da je tužiocu dozvoljen o pristup informacijama o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade za 2022. i 2023. godinu, dok u pogledu dijela zahtjeva koji se odnose na informacije o zaposlenicima sa kojima je zaključen ugovor o radu tokom 2022. i 2023. godine i dostavljanje kopija ugovora o djelu koji su zaključeni tokom 2021, 2022, i 2023. godine, utvrđen izuzetak iz člana 8 i 6. tačka v) Zakona o slobodi pristupa informacijama ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 20/01).

U blagovremeno izjavljenoj žalbi se navodi da u prvostepenom postupku nije potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, da se nije vodilo računa o pravilima postupka, da su pogrešno primjenjene odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama, te da je odlukom povrijeđeno pravo na pristup informacijama koje je garantovano Ustavom BiH i članom, 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, jer da su traženi podaci u svrhu promocije transparentnosti, efikasnosti i vladavinu prava, a da ovaj vid transparentnosti pomaže u otkrivanju potencijalnih nepravlnosti i smanjuje mogućnost koruptivnih radnji, jača povjerenje građana u institucije, a posebno da je tražen pristup tačno određenim informacijama i da nisu dostavljene tražene informacije, da se pravo pri informacijama može ograničiti samo pod uslovima utvrđenim zakonom, uz ocjenu javnog interesa, da nije naveden zakonski osnov izuzeća informacijama, te se poziva na član 14. stav 3. Zakona o slobodi pristupa informacijama, a posebno da je organ primjenjivao odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka na uštrb Zakona o slobodi pristupa informacijama, te postavlja pitanja zašto nije primijenjen član 10. istog Zakona, pri čemu se poziva na mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH od 25.12.2013. godine i od 18.01.2016. godine. Predlaže da drugostepeni organ usvoji žalbu, poništi prvostepenu odluku i predmet vrati na ponovni postupak.

U obrazloženju osporenog akta je navedeno da je tužilac nadležnom organu podnio zahtjev za dostavljanje: 1) informacije o ukupnim izdvajanjima 3 bruto plate i naknade za 2022. i 2023. godinu, 2) informacije o zaposlenicima sa kojima je zaključen ugovor o radu tokom 2022. i 2023. godine (ime i prezime, radno mjesto, stepen školske spreme, informacije o

pripadajućoj osnovnoj plati), 3) kopija ugovora o djelu koji su zaključeni tokom 2021, 2022, i 2023. godine, pa da je prvostepeni organ je postupajući po zahtjevu sproveo postupak, te cijeneći javni interes za objavljivanje informacija, donio odluku kojom je podnosiocu zahtjeva dozvoljen pristup informacijama pod članom 1) zahtjeva, u skladu sa članom 14. stav 2. Zakona o slobodi pristupa informacijama ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 20/01), dok je u pogledu dijela zahtjeva pod tačkom 2) i 3) koje se odnose na informacije o zaposlenicima sa kojima je zaključen ugovor o radu tokom 2022, i 2023. godine i kopije ugovora o djelu koji u zaključeni tokom 2021, 2022, i 2023. godine, utvrđen izuzetak od objavljivanja informacijama iz člana 8. i 6. tačka v) Zakona o slobodi pristupa informacijama, a vezi sa članom 17. Zakona o zaštiti ličnih podataka podataka ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 49/06, 76/11 i 89/11). Navodi i da je prvostepeni organ je pravilno zaključio da dio tražene informacije iz tačke 2) zahtjeva za pristup informacijama, koja se odnosi na koeficijent za obračun osnovne plate zaposlenima u zavisnosti od poslova i zadataka koje obavljaju, regulisan Zakonom o platama zaposlenih u inistarstvu unutrašnjih poslova ("Službeni Glasnik Republike Srpske", broj: 6 18, 36/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 i 132/22), koji je objavljen u Službenom glasniku u Republike Srpske, te se radi o javno dostupnim podacima, zbog čega se ne radi o informaciji koja se obrađuje prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, i ne mogu biti predmet ovog postupka.

Blagovremenom podnesenom tužbom, tužilac ponavlja žalbene razloge, te predlaže uvažavanje tužbe i poništenje osporenog akta.

U odgovoru na tužbu tuženi ostaje kod razloga osporenog akta.

Razmatrajući zakonitost osporenog akta na osnovu odredbe člana 30 Zakona o upravnim sporovima ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj: 109/06 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS), te navode tužbe, a i odgovora na tužbu, kao i spis predmetne upravne stvari, odlučeno je, kao u izreci presude, iz sljedećih razloga:

Tuženi nije dao potpune podatke u vezi sa upitom tužioca vezano za pristup informacijama, tj. nije dao podatke koje se odnosi na koeficijent za obračun osnovne plate zaposlenima u zavisnosti od poslova i zadataka koje obavljaju, regulisan Zakonom o platama zaposlenih u inistarstvu unutrašnjih poslova ("Službeni Glasnik Republike Srpske", broj: 6 18, 36/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 i 132/22), koji je objavljen u Službenom glasniku u Republike Srpske, te se radi o javno dostupnim podacima, zbog čega se ne radi o informaciji koja se obrađuje prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, i ne mogu biti predmet ovog postupka.

Jedan od razloga za nedavanje informacije je to što nije dostavljen pravni osnov za traženje tih podataka u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka, te da su ovi podaci lični podaci i da nadležni organ može utvrditi izuzetak u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne interese određenih kategorija u Republice Srpskoj, a koje obrazloženje je kontradiktorno, jer se navodi i da je koeficijent za obračun osnovne plate zaposlenima u zavisnosti od poslova i zadataka koje obavljaju, regulisan Zakonom o platama zaposlenih u inistarstvu unutrašnjih poslova ("Službeni Glasnik Republike Srpske", broj: 6 18, 36/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 i 132/22), koji je objavljen u Službenom glasniku u Republike Srpske, te se radi o javno dostupnim podacima, zbog čega se ne radi o informaciji koja se obrađuje prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama.

Napominje se da dato obrazloženje ne zadovoljava standarde obrazložene odluke jer se izuzetak ne može odnositi na sve zaposlenike Ministarstva unutrašnjih poslova, a moguće je da se odnosi na pojedine, primjera radi moglo bi biti izuzetak ime i prezime i plata, odnosno koeficijenta određenih kategorija unutar Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, npr. lica koja imaju posebna zaduženja po pitanju bezbjedonosnih i drugih poslova, a za koja javnost ne treba znati da obavljaju određene poslove unutar tog organa, jer takvo otkrivanje može ugroziti obavljanje tih poslova, a ne nanijeti štetu privatnoj sferi tih lica.

Napominje se da tužilac ukazuje da je organizacija koja promovise transparentnosti, efikasnosti i vladavinu prava, te nije pravilno odlučio tuženi navodeći da su lica čiji se podnosioci traže zaposleni u Ministarstvu unutrašnjih poslova i da primaju platu iz budžetskih sredstava, te da objavljivanje njihovih ličnih podataka, kao što su ime i prezime i slično, "zadire u pravo na privatnost, te lice može biti izloženo nanošenju značajne štete po bilo kom osnovu", te da treba obezbjediti na tajnost u pogledu obrade ličnih podataka koji se na njih odnose. U konkretnom slučaju tužilac je kao svrhu zahtjeva naznačio realizaciju projekta "Access for all — Jačanje pristupa informacijama za učešće građana" — čiji je cilj promovisanje i jačanje prava na pristup informacijama i unapređenje pristupa informacijama od javnog značaja, a vezano za predmetni zahtjev — da se ostvari uvid u to kako javni organi troše sredstva budžetskih korisnika. Tuženi je dozvolilo pristup informacijama pod tačkom 1) zahtjeva, te je i pored utvrđenog izuzetka od objavljivanja informacija pod tačkom 2) i 3) zahtjeva, podnosiocu zahtjeva dostavilo podatke o broju primljenih lica u radni odnos i po osnovu ugovora o djelu, sa odgovarajućim statusom, iznos naknade, dok je informacija o koeficijentima za obračun osnovne plate zaposlenima za svako pojedinačno radno mjesto javno dostupna i nije informacija koja se obrađuje u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama.

Kako je navedeno, obrazloženje upravnog akta mora biti jasno, te moraju biti dati valjani razlozi, uz ocjenu dokaza što je izostalo.

prvostepeni organ utvrdio izuzetak od objavljivanja traženih informacija pod tokom 2) i 3) predmetnog zahtjeva, iz člana 8 i 6. tačka v) Zakona o slobodi pristupa informacijama, te se prema mišljenju Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH od 25.12.2013. godine u objavljivanju informacija vezano za plate zaposlenih postoje ograničenja u pogledu podataka koje predstavljaju lične karakteristike i opredjeljenja pojedinca kao nosioca ličnih podataka, koji spadaju u sferu privatnosti, zbog čega ne mogu biti javno dostupni bez ikakvih ograničenja, kao i da je tuženi cijenio javni interes za objavljivanje informacija, te sve okolnosti, kao što je i šteta koja može nastati zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Sa druge strane, tuženi smatra da je dostavljanjem navedenih podataka omogućen uvid u iznos izdvojenih budžetskih sredstava, što dalje omogućava kontrolu trošenja istih, a na koji način je ostvarena svrha predmetnog zahtjeva za pristup informacijama i bez ustupanja ličnih podataka, zbog čega je organ nakon sprovedenog testa javnog interesa cijenio da u konkretnom slučaju objavljivanje podataka vezano za ličnost zaposlenih prevazilazi okvire javnog interesa, kao i da dostavljeni podaci dokazuju upravo suprotno, jer omogućuju kontrolu i transparentnost trošenja budžetskih sredstava i bez objavljivanja ličnih podataka, jer da se lični podaci se mogu obrađivati samo u mjeri i obimu koji je potreban da bi se ostvarila određena svrha, kako je propisano članom 4. Zakona o zaštiti ličnih podataka, te da objavljivanjem dijela traženih ličnih podataka može nastupiti šteta po privatne interese zaposlenih, te taj stav ima osnov u članu 6. ta v) Zakona o slobodi pristupa informacijama, koji utvrđeni izuzetak ima za cilj zaštitu zaposlenog lica u javnom organu.

Iako je tuženi naveo zakonski osnov izuzeća informacijama, jer je u odluci konstatovano da utvrđen izuzetak od objavljivanja informacija pod tačkom 2) i 3) zahtjeva iz člana 8 i 6. tačka v) Zakona o slobodi pristupa informacijama, po ocjeni ovog suda nije bilo mjesta da se iz dati razloga i u datom obimu utvrdi izuzetak objavljivanja informacija shodno odredbama Zakona

o slobodi pristupa informacijama, pri tom uzimajući u obzir odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka (član 54. istog), jer u pogledu tačke 2) i 3) zahtjev za pristup informacija nema mjesta utvrđivanju izuzetak od objavljivanja informacije. U tom smislu, pogrešno tuženi navodi da je za ostvarivanje svrhe zahtjeva u konkretnom slučaju neophodno objavljivanje podataka koji se odnos na ličnost zaposlenih u ovom postupku, te da **moglu nastupiti štetne posljedice objavljivanjem podataka o imenima i prezimenima lica i njihovim platama po privatnu sferu zaposlenih**, što je u skladu sa mišljenjem Agencije za zaštitu ličnih podataka da u objavljivanju informacija vezano za plate zaposlenih postoje ograničenja u pogledu podataka koje predstavljaju lične karakteristike i opredjeljenja pojedincaca kao nosioca ličnih podataka, koji spadaju u sferu privatnosti i da bi iz tog po njih mogla proizaći šteta.

Onako kako je to tuženi obrazložio, izuzetak bi predstavljale i objavljivanje imena i prezime te plata zaposlenih u prosvjeti, u pravosudju, te drugim djelatnostima, što nije slučaj. Čak šta više, u tužbi se navodi da su tražene informacijama o zaposlenicima sa kojima je tuženi zaključio ugovor o radu tokom 2022 i 2023.god. (ime i prezime zaposlenika, radno mjesto, stepen školske spreme, iznos plate), te kopije ugovora o djelu koje je tuženi zaključivao tokom 2021, 2022., i 2023.god., te da od ugovora treba biti vidljivo ime i prezime angažovanog lica i iznos naknade, dok se ličnini podaci mogu anonimizirati).

Prema članu 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) obrazloženje rešenja sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranaka, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocijeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka, propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na odluku koja je data u dispozitivu. Odredbom člana 230. stav 1. ZOUP je propisano da odredbe ovog zakona koje se odnose na rješenje shodno se primjenjuju i na rješenja koja se donose po žalbi, te je stavom 2. to člana propisano da u obrazloženju drugostepenog rešenja moraju se ocijeniti i svi navodi žalbe. Odredbama člana 6. ZOUP postoji obavezu organa da omoguće strankama da što lakše ostvare svoja prava, a da to ne bude na štetu javnog interesa. Osim toga, obaveza je i da se utvrde potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja - u smislu člana 8. ZOUP.

Članom 8. Zakona o slobodi pristupa informacijama propisano je da će nadležni organ utvrditi izuzetak kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica, a članom 6. istog da nadležni organ može utvrditi izuzetak u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne interese određenih kategorija u Republici Srpskoj, a između ostalih pod tačkom v) je predviđena zaštita zaposlenog u javnom organu.

Članom 10. istog je propisano da ako je dio traženih informacija utvrđen kao izuzetak, nadležni javni organ će izdvojiti takav dio i objaviti ostatak informacija, osim ako zbog ovog razdvajanja informacije nisu postale nerazumljive.

Članom 5. Zakona o zaštiti podataka je propisano da kontrolor (ovdje: tuženi) može obrađivati lične podatke samo uz saglasnost nosioca podataka, a članom 6. su propisani izuzeci od primjene odredbe člana 5, u smislu davanja ličnih podataka bez saglasnosti nosioca, koji se ne mogu primijeniti na predmetni zahtjev. Članom 17. Zakona je propisano da pismeni zahtjev za pristup ličnim podacima mora da sadrži svrhu i pravni osnov za korišćenje ličnih podataka i vrste ličnih podataka koji se traže.

Članom 54. Zakona o zaštiti ličnih podataka ("Službeni glasnik BiH", broj 49/06, 76/11 i 89/11) propisano je da se odredbe ovog zakona moraju uzeti u obzir prilikom primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Dakle, nakon što tačno utvrdi predmet tužiočevog zahtjeva i tačnu sadržinu istog tuženi treba imati u vidu da se pravo pri informacijama može ograničiti samo pod uslovima utvrđenim zakonom, te da pri utvrđivanju izuzetaka treba navesti zašto može nastati šteta po legitimne interese određenih kategorija u Republici Srpskoj (ovdje: zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova).

Kako sud, u smislu člana 29. stav 1. ZUS zakonitost osporenog akta ispituje na podlozi činjenica utvrđenih u upravnom postupku, ostvareni su razlozi iz člana 10. stav 1. tačka 1. za poništavanje osporenog akta (akt sadrži nedostatke koji sprečavaju ocjenu njegove zakonitosti), te tačka 2. (ako u aktu nije pravilno primijenjen zakon), , zbog čega je tužba uvažena i osporeni akt poništen. U smislu člana 50. ZUS tužena strana je u obavezi da najkasnije u roku od 30 dana od prijema ove presude donese novi akt, uvažavajući pravno shvatanje ovog suda i primjedbe suda u pogledu postupka, te da donese odluku i u pogledu troškova upravnog postupka.

Tužilac je uspio u ovom upravnom sporu, te mu shodno odredbama članova 49. i 49a. ZUS, te člana 386. Zakona o parničnom postupku (koji se primjenjuje shodno članu 48. ZUS), pripada pravo na taksu na tužbu i na presudu po 100, 00 KM (ukupno 200, 00 KM).

Zapisničar
Dejana Ratković

Sudija
Tanja Grubačić-Janković



