

**Sud Bosne i Hercegovine**
Суд Босне и Херцеговине

Broj: S1 3 U 049118 24 U
Sarajevo, 28.10.2025.godine

Sud Bosne i Hercegovine u Sarajevu, u vijeću za upravne sporove sastavljenom od sudija Željke Krmek kao predsjednika vijeća, Amira Kapetanovića i Maide Bikić, kao članova vijeća, uz sudjelovanje Slavice Malinarić kao zapisničara, u upravnom sporu tužitelja, Udruženje za borbu protiv korupcije u BiH "Transparency International" Bosne i Hercegovine, Banja Luka, Krfska 64e, protiv rješenja broj: UP2ŽV-07-47/24 od 03.06.2024 .godine tuženog Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara BiH, u upravnoj stvari pristupa informacijama, na nejavnoj sjednici održanoj dana 28.10.2025. godine, donio je sljedeću:

P R E S U D U

Tužba se uvažava, poništava se osporeno rješenje tuženog UP2ŽV-07-47/24 od 03.06.2024. godine kao i prvostepeno rješenje Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine broj: UP-06-07-24-955/24 od 28.03.2024. godine i predmet vraća prvostepenom organu na ponovno rješavanje.

Obavezuje se tuženi da tužitelju naknadi troškove spora u iznosu od 100,00 KM u roku od 15 dan računajući od dana prijema prepisa ove presude, dok se u preostalom dijelu zahtjev odbija kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Rješenjem tuženog kao u uvodu ove presude, odbijena je kao neosnovana tužiočeva žalba izjavljena protiv rješenja broj: UP-06-07-24955/24 od 28.03.2024. godine (u daljem tekstu prvostepenog rješenja), donesenog od strane Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine. Tim rješenjem je odbijen Zahtjev tužitelja za pristup informacijama od 18.3.2024. godine, kojim je traženo dostavljanje kopije Nacrta Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine.

Blagovremeno izjavljenom tužbom, tužitelj osporava konačno rješenje tužene zbog pogrešne primjene materijalnog prava, povrede odredaba postupka kao i zbog nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjenično stanja. U tužbi se navodi da pozivajući se na odredbe Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu ZSPI) tužitelj zahtijevao, od Ministarstva pravde BiH dostavljanje

nacrta Zakona o sudu BiH, te naveo da je upoznat sa informacijom da će Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 43. sjednici zakazanoj za 19.03.2024 godine razmatrati taj Nacrt Zakona, čiji je predlagač Ministarstvo pravde Bosne Hercegovine, te je zatražio da mu se dostavi kopija Nacrta tog Zakona. Međutim da je Ministarstvo pravde prvostepenim rješenjem odbilo takav zahtjev tužitelj sa obrazloženjem da da shodno članu 19. stav 6. ZSPI objavljivanje takve informacije moglo ozbiljno narušiti samo utvrđivanje prijedloga Zakona, koje rješenje je potvrđeno osporenim aktom od strane tužene sa sličnim obrazloženjem. Stoga tužitelj ukazuje da nisu osporenim rješenjem obrazloženi svi navodi žalbe. Nadalje da je postupanje tuženog protivno članu 14. stav 1. Zakona a u vezi sa stavom 2. tačka d) po kojoj odredbi je tuženi dužan da dostavi traženu informaciju nacrt Zakona tužitelju. Također iz odredbe člana 19. stav 6. ZSPI proizilazi da se pristup informaciji koja se nalazi u postupku izrade može ograničiti ne samo zbog toga što se ista nalazi u postupku izrade, nego tek ukoliko bi objavljivane takve informacije moglo ozbiljno narušiti proces njene izrade. U prvostepenom Rješenju uopšte nije obrazloženo kako bi odobrenje pristupa Nacrtu Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine (sve i da ista predstavlja informaciju u postupku izrade) dovelo do toga da se ozbiljno naruši proces izrade Prijedloga zakona, kao i da Ministarstvo pravde kao prvostepeni organ, nije sprovelo test razmjernosti javnog interesa u skladu sa članom 20. Zakona. Iz svih tih naprijed navedeni razloga tužitelj smatra da osporeno rješenje kao i prvostepeno nisu obrazloženi u smislu člana 200. stav 2. Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16 u daljem tekstu ZUP-a), u vezi sa članom 233. stav 1. ZUP-a. Na kraju tužitelj ukazuje da odluke Evropskog suda za ljudska prava kojim se navodi da nevladine organizacije kao što je tužitelj imaju funkciju "društvenog čuvara". Stoga tužitelj predlaže Sudu da donese presudu, kojom će tužbu usvojiti i poništiti osporeno rješenje. Također tužitelj potražuje i troškove ovoga spora i to takse na tužbu i presudu Suda.

U odgovoru na tužbu, tuženi je u cijelosti osporio navode tužioca kao neosnovane, pa je predložio da se tužba odbije.

Sud je ispitao pravilnost i zakonitost pobijanog rješenja u granicama odredbe člana 35. Zakona o upravnim sporovima BiH („ Službeni glasnik BiH “ broj:19/02 do 74/10 u daljem tekstu ZUS-a), pa je odlučio kao u dispozitivu presude, iz sljedećih razloga:

U obrazloženju osporenog rješenja tuženi navodi da je prvostepeni organ Ministarstvo pravde pravilo prilikom donošenja prvostepenog rješenje primijenio odredbu člana 19. stav 6. ZSPI, ukazujući na odredbu člana 14. istog Zakona tj. koje se informacije objavljuju, pa da nigdje se ne propisuje obveza, da su Institucije BiH dužne objavljivati zakone koji su u izradi. Upravo bi to bilo izravno u koliziji s članom 6. i članom 19. stav 6.

ZSPI. Ovom zadnjom spomenutom odredbom je data mogućnost instituciji BiH da sama diskrecijski procijeni hoće li ograničiti pristup informaciji koja je u procesu izrade. Dalje se ukazuje da konkretno predmetni zakon je ponovo u procesu izrade, te u ovoj pravnoj stvari Ministarstvo ima mogućnost diskrecijski procijeniti hoće li objavljivanje takve informacije narušiti proces njene izrade, što je Ministarstvo i učinilo kroz donošenje prvostepenog rješenja. U svim drugim slučajevima kada neki zakon ostavlja mogućnost, da u okviru datih ovlasti, određena "institucija" diskrecijski u konkretnoj stvari izvrši procjenu, te ukoliko stranka kroz žalbu izrazi protivljenje tome, drugostepeni organ, ne može svojim upravnim aktom mijenjati takvu diskrecijsku procjenu i takav stav konkretne institucije. Na kraju se zaključuje da u ovoj pravnoj stvari, tuženi je stava da je Ministarstvo postupalo u okviru zakonom datih ovlasti, te diskrecijski samostalno zauzelo svoj stav ispoljen kroz donošenje prvostepenog rješenja. Posljedično tome, ovaj podneseni zahtjev, kao i drugi slični zahtjevi, ne mogu nužno biti obveza za neku instituciju u smislu "reaktivnog postupanja" iste, jer zakonodavac ostavlja mogućnost instituciji da u ovakvim situacijama, u okviru zakona, naprave same procjenu kako će postupiti, pa pozivom na odredbu člana 228.ZUP-a i donosi osporeno rješenje.

Osporena odluka tuženog dovedena je u sumnju prigovorima iz tužbe.

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosni i Hercegovine, („Službeni glasnik BiH" broj: 61/23), propisano je članom 3. da je Cilj ovog zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na slobodan pristup informaciji fizičkom i pravnom licu, putem otvorenosti i javnosti djelovanja institucija BiH, u skladu s međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, ovim i drugim zakonom, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti i ostvarenja slobodnog i demokratskog poretka i otvorenog društva.

Vijeće primjećuje a kako je to i navedeno u dispozitivu prvostepenog rješenje, da se tužitelj obratio nadležnoj instituciji BiH Ministarstvu pravde BiH, u smislu člana 5.tačka b) radi dostave informacije, a u smislu član 5. tačka c) ZSPI i to kopije nacрта Zakona o sudu BiH. Međutim da je prvostepeni organa, a što je tuženi potvrdio osporenim rješenjem našao, da je takav zahtjev neosnovan, te odbio dostaviti traženu informaciju s pozivom na odredbu člana 19. stav 6. ZSPI. Tom odredbom propisano je da Institucija BiH može ograničiti pristup informaciji ako je riječ o informaciji u postupku izrade unutar jednog ili među više institucija BiH, radnih grupa ili komisija, te u razmjeni stavova i mišljenja, čije bi objavljivanje prije završetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njene izrade.

Kao prvo vijeće napominje da se zatražena informacija koje se odnosi na nacrt Zakona kao opšteg pravnog akta, gdje nesumnjivo postoji interes javnosti da se upozna sa istim. Naime u demokratskim društvima procedure donošenja opštih pravnih akata su u pravilu javne da bi javnost svojim kritikama, mogla uticati na izradu budućeg Zakona koje zakonodavac ili predlagač može, a ne mora prihvatiti. Iz tih razloga je Parlamentarna skupština BiH donijela Jedinствena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 11/05, 58/14,50/17,70/17) gdje se u niz odredbi propisuje javna rasprava i konsultacije sa javnošću prilikom izrade nacrtu Zakona. U konkretnom slučaju radi se o nacrtu Zakona o sudu BiH, gdje nesumnjivo da javnost ima interes da bude upoznata sa takvim zakonom koji reguliše rad sudske vlasti na nivo države BiH.

Stoga pozivanje tuženog na odredbu člana 19. stav 6. ZSPI kao diskreciono pravo prvostepenog organa Ministarstva pravde da ne objavi informaciju od javnog interesa, mora bit izuzetak ne pravilo, niti zavisno od bilo koje proizvoljnosti prvostepenog organa. Naime, ista odredba kako to pravilno ukazuje tužitelj propisuje da se informacija neće objaviti ako bi njeno objavljivanje prije završetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njene izrade. Međutim niti u prvostepenom rješenju, niti osporenom rješenje se ne navodi, niti jedan razlog koji bi opravdao neobjavljivanje tražene informacije, odnosno da bi njeno objavljivanje prije završetka izrade cjelovite i konačne informacije, moglo ozbiljno narušiti proces njene izrade, što samo po sebi čini osporeno rješenje i prvostepeno nezakonito. Naime kako to zakonito ukazuje tužitelj, obaveza je i prvostepenog organa, a i tuženog da po članu 200. stav 2. a u vezi sa članom 233. stav 1. ZUP-a jasno obrazloži razloge za donošenje svojih rješenja. Ukazivanje tuženog da prvostepeni organ, ima pravo na diskrecionu ocjenu ne samo da ne predstavlja obrazloženje razloga za donošenje osporenog i prvostepenog rješenja, već nije ni u skladu sa članom 20. ZSPI.

Naime članom 20. ZSPI propisno je tzv. test razmjernosti pa i u slučaju da se radi o informaciji iz člana 19. stav 6. ZSPI, (a koja je činjenica sporna po ocjeni ovoga vijeća jer se uopšte ne navode razlozi za ne objavljivanje informacije o nacrtu Zakona koja je nesumnjivo informacija od krucijalnog značaja za funkcionisanje demokratskog društva) taj test uopšte nije ni proveden, da bi se moglo govoriti o opravdanosti, nedostavljanja tražene informacije.

Vijeće također napominje da kako je članom 1. stav 2. propisano preuzimanje direktive EU o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi dokumenata javnog sektora 2019/1024 ,kao i da je shodno odredbi člana 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njegovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine s druge strane se „Bosna i Hercegovina i sve njene institucije vlasti obavezale da

će osigurati postupno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice, pa je stoga i praksa Evropskog suda u Luksemburgu relevantna u predmetnoj upravnoj stvari. Stoga vijeće skreće pažnju na sličnu pravnu situaciju u presudi Evropskog suda broj C-280/11 od 17.10.2013. godine, gdje se odluka odnosi na odbijanje žalbe na presude Opšteg suda i gdje se institucija EU pozvala na razloge da se informacija koja se odnosi na prijedlog u zakonodavnom postupku ne objavi u cijelosti dajući i razloge za to, pa se tako u presudi navodi da „Transparentnost u tom pogledu pridonosi jačanju demokracije tako što se građanima omogućuje da provjere sve informacije koje su bile temelj zakonodavnog akta. Naime, mogućnost da građani upoznaju temelje zakonodavnog djelovanja je uslov za učinkovito korištenje njihovih demokratskih prava (gore navedena presuda Švedska i Turco/Vijeće, t. 46.).....Međutim, valja utvrditi da Opći sud u točki 69. pobijane presude, upravo podsjeća, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 30. ove presude, da pristup javnosti cjelokupnom sadržaju dokumenata Vijeća predstavlja načelo i da izuzeća od tog načela treba usko tumačiti i primjenjivati.

Na kraju vijeće napominje da je tužitelj udruženje čiji su ciljevi i djelatnosti između ostaloga suzbijanje korupcije, podrška razvoju dobre uprave, odgovornost i transparentnost rada javnih institucija. U smislu člana 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda je i Evropski sud pravde u predmetu Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske proširio tradicionalnu zaštitu medija kao »javnih čuvara« i na nevladine organizacije koje naziva „društvenim čuvarima“. Nadalje u istoj presudi se navodi „Sud je u više navrata priznao važan doprinos civilnog društva u diskusiji o javnim pitanjima. ... Podnositelj je udruženje koja je uključeno u zaštitu ljudskih prava, uključujući zaštitu slobode informisanja. Može se stoga okarakterizirati, poput štampe, kao društveni »čuvar«. ... Pod tim okolnostima, Sud je zadovoljan da njegove aktivnosti opravdavaju zaštitu Konvencije sličnu onoj koja se pruža štampi.“

Sve naprijed navedeno prvostepeni organ će cijeniti u ponovnom postupka, nakon čega će biti u mogućnosti donijeti pravilnu i zakonitu odluku za koju će dati jasne i logične razloge. Kako su propusti u utvrđivanju činjeničnog stanja i povreda pravila postupka učinjeni u prvostepenom postupku, jer razlozi za donošenje tog rješenja u pogledu člana 19. stav 6., nisu obrazloženi, to vijeće na osnovu člana 34. stav 2. u vezi sa članom 37.stav 2. ZUS-a je donijelo odluku kao u izreci presude.

U pogledu zahtjeva tužioca za naknadom troškova postupka, sud je našao da je takav zahtjev osnovan u pogledu predumrljenje takse na tužbu u iznosu od 100,00 KM, shodno članu 4. i 5. Zakona o sudskim taksama u postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 39/03 i 77/20 u daljem tekstu Zakon o taksama) dok u pogledu potraživanja takse na presudu, zahtjev je odbijen jer je odredbom člana 6.

stav 1. Zakona o taksama, propisano da se u upravnom sporu plaća taksa na presudu samo kada Sud odbije tužbu, a što nije slučaj u ovom sporu.

ZAPISNIČAR
Slavica Malinarić

Tačnost prepisa potvrđeno
Datum: 08.12.2018.

