

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
OKRUŽNI SUD U BANJA LUCI
Broj: 11 0 U 040519 25 U
Dana, 02.03.2026. godine

Okružni sud u Banja Luci i to sudija Sunita Šukalo uz učešće Alme Ahmetović-Ramić kao zapisničara, u upravnom sporu po tužbi Udruženja za borbu protiv korupcije Transparency International u BiH, zastupano po predsjedniku Upravnog odbora Divjak Borisu (u daljem tekstu: tužilac) protiv Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske (u daljem tekstu: tuženi), radi poništenja rješenja tuženog, broj 08/2-3-053-119/24 od 14.11.2025. godine, u predmetu slobodnog pristupa informacijama, donio je, dana 02.03.2026. godine, sljedeću:

PRESUDU

Tužba se uvažava i osporeni akt poništava.

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

Obrazloženje

Osporenim aktom, odbijena je, kao neosnovana, žalba tužioca, izjavljena na dopis Odjeljenja za odnose sa javnošću, broj SM-053-119/24 od 10.09.2025. godine, kojim se odgovara na zahtjev tužioca i odbija dostavljanje traženih podataka.

Blagovremeno podnesenom tužbom, tužilac osporava zakonitost donesenog akta, iz svih razloga propisanih u članu 10 Zakona o upravnim sporovima. U tužbi podsjeća da je presudom Okružnog suda u Banja Luci, broj 11 0 U 038500 25 U od 24.06.2025. godine, uvažena tužba kojom je tužilac pokrenuo upravni spor i poništeno rješenje tuženog, broj 08/2-053-119/24 od 05.03.2025. godine. Postupajući po presudi, tuženi donosi rješenje, isti broj od 04.08.2025. godine, kojim poništava dopis Odjeljenja za odnose sa javnošću te predmet vraća na ponovno odlučivanje. Rješavajući u ponovnom postupku, tuženi donosi odluku, broj SM-1-053-119/24 od 10.09.2025. godine i odbija pristup informacijama, odnosno dostavljanju imena i prezimena osoba koje su zaposlene po osnovu Ugovora o radu, tokom 2022. i 2023. godine te kopijama zaključenih Ugovora o djelu za: 2021., 2022. i 2023. godinu. Tužilac je osporio odluku žalbom jer nije potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje pa je pogrešno primijenjen Zakon o slobodi pristupa informacijama, kao i Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima. Žalba je odbijena kao neosnovana sa obrazloženjem koje tužilac prenosi u tužbi i zaključuje da je pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i da je povrijeđeno pravo na pristup informacijama koje je garantovano Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava. Dalje, u tužbi, ističe da je zahtjevom za pristup informacijama, koji je podnesen, dana 19.04.2024. godine, tražio da mu se odobri pristup informacijama o izdvajanjima za bruto plate i naknade za: 2022. i 2023. godinu, te podatke o zaposlenicima, u tom periodu i kopije Ugovora o djelu, koje je tuženi zaključivao tokom: 2021., 2022. i 2023. godine, a iz kojeg Ugovora treba biti vidljivo ime i prezime angažovanog lica i iznos

naknade, dok se drugi lični podaci, mogu anonimizirati. Tužilac navodi da je jasno da nije tražio pristup ličnim podacima, niti je tražio pristup informacijama koje se tiču koeficijenta za obračun osnovne plate. Tužilac smatra da nije poštovano načelo materijalne istine, kojim se proklamuje da se u postupku, mora utvrditi pravo stanje stvari i u tom cilju, sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Tužilac podsjeća da je u presudi, po kojoj je postupao tuženi, jasno navedeno da nije bilo mjesta da se iz datih razloga, utvrdi izuzetak od objavljivanja informacija, shodno odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama i Zakona o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine. Ističe da pogrešno tuženi navodi da je za ostvarivanje svrhe zahtjeva, neophodno objavljivanje podataka koji se odnose na ličnost zaposlenih te da mogu nastupiti štetne posljedice i navodi da je potrebno da se vidi ime i prezime angažovanog lica i iznos naknade dok se lični podaci mogu, anonimizirati. Takođe, ističe da je sud, u toj presudi, konstatovao da je potrebno utvrditi tačan predmet tužiočevog zahtjeva i da se pravo pristupa informacijama, može ograničiti samo pod uslovima utvrđenim zakonom i da pri utvrđivanju izuzetaka, treba navesti zašto može nastati šteta po legitimne interese određenih kategorija u Republici Srpskoj. Tužilac smatra da nije pravilno primijenjen član 14 stav 1 Zakona o slobodi pristupa informacijama, a i tvrdi da je tuženi pogrešno okvalifikovao zahtjev za pristup ličnim podacima te pogrešno primjenjivao odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine, zanemarujući Zakon o slobodi pristupa informacijama. Dalje podsjeća na Mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine od 25.12.2013. godine i to da zaposleni u javnom organu, korisnici budžetskih sredstava, ne mogu uživati zaštitu na privatnost, u pogledu obrade ličnih podataka u onoj mjeri u kojoj se ta zaštita, obezbjeđuje fizičkom licu, u privatnom sektoru. Tužilac ponavlja da je tražio pristup kopijama Ugovora o djelu, a ne lične informacije u Ugovorima, a što je organ propustio da utvrdi. Dalje, ponavlja navode iz pobijanog rješenja da objavljivanje ličnih podataka policijskih službenika, nosi posebne rizike po njihove legitimne interese jer je priroda posla koji obavljaju, specifična i uključuje operativne procedure koje se preduzimaju u cilju sprečavanja i otkrivanja kriminaliteta, uslijed čega postoji rizik. Ovu argumentaciju, tužilac smatra neprihvatljivom jer je zahtjevom tražen pristup informacijama o zaposlenicima sa kojima je Ministarstvo zaključilo Ugovor o radu tokom : 2022. i 2023. godine i to ne moraju biti nužno policijski službenici, nego i državni službenici i namještenici. Tužilac, takođe, podsjeća da na uniformama policijskih službenika, ističe se prvo slovo imena i puno prezime policijskog službenika, upravo da bi građani znali ko interveniše i ko im pruža usluge. Tužilac smatra da nije sproveden postupak u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama, iako je jedini mjerodavan da se primjeni na poseban upravni postupak, iniciran podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama. Konačno, tužilac podsjeća da je Bosna i Hercegovina ratifikovala Konvenciju vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, kojom se daje svakom pravo da ostvari pristup zvaničnim dokumentima, koje odredbe imaju poseban značaj za novinare i organizacije civilnog društva. Tužilac smatra da mu je osporenim rješenjem, povrijeđeno pravo na pristup informacijama, sadržano u Ustavu Bosne i Hercegovine i Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i sloboda. Ukazuje na povredu osnovnih načela Zakona o opštem upravnom postupku i to načelo zakonitosti jer su organi dužni da rješavaju, po zakonu i primjenjuju odgovarajući zakon. Predlaže da sud uvaži tužbu i poništi osporeno rješenje te naloži tuženom da tužiocu omogući slobodan pristup traženim informacijama, u cijelosti, dostavljanje istih na odgovarajuću poštansku adresu te da obaveže tuženog na naknadu troškova koje se odnose na troškove sudske takse.

Tužena je, na zahtjev ovog suda, dostavila spise predmetne upravne stvari i odgovor na tužbu, u kojem navodi da tužba nije osnovana. Tužena ističe da je tužiocu dozvoljen pristup informacijama iz tačke 1 zahtjeva za pristup, koji se odnosi na ukupna izdvajanja i bruto plate i naknade za 2002. i 2003. godinu, dok je u pogledu tačke 3 zahtjeva, po pitanju dostavljanja kopija Ugovora o djelu, koji su zaključeni tokom 2021., 2022. i 2023. godine i dijela tačke 2 zahtjeva podnosioca, u vezi sa zaposlenicima sa kojima je zaključen Ugovor o radu, tokom 2022. i 2023. godine, utvrđen izuzetak od objavljivanja, u skladu sa članom 8 i članom 6 tačka v) Zakona o slobodi pristupa informacijama. Dalje, se u odgovoru oslanja na Zakon o platama zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji je objavljen u Službenom glasniku Republike Srpske pa se radi o javno dostupnim podacima, a ne o podacima koji se obrađuju prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama pa ne mogu biti predmet ovog postupka. Pored toga, tuženi smatra da tužilac neosnovano insistira na dostavljanju imena i prezimena zaposlenih, koji, po uvjerenju tuženog, nisu neophodni za ostvarivanje svrhe zahtjeva. Dalje, citira član 8 i član 6 Zakona o slobodi pristupa informacijama i veže ga za član 5 Zakona o zaštiti ličnih podataka te podsjeća da je članom 4 tog zakona, pod tačkom c), propisana obaveza kontrole podataka da obrađuje podatke samo u mjeri i obimu koji je neophodan da bi se ispunila određena svrha. Tuženi posebno ističe da je stupanjem na snagu novog Zakona o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 12/25), dana 08.03.2025. godine, domaće zakonodavstvo usklađeno sa Opštom Uredbom Evropske unije o zaštiti podataka, s ciljem uspostavljanja izuzetno visokog nivoa zaštite ličnih podataka. Nadalje, u odgovoru navodi da je povodom utvrđenih izuzetaka, a za koje je tuženi dao valjane razloge, a radi se o zaposlenicima tuženog, koji primaju platu iz budžetskih sredstava, međutim, objavljivanje njihovih ličnih podataka, kao što su: ime, prezime i slično, zadire u profesionalnu sferu i pravo na privatnost, kojim licima može biti nanesena znatna šteta dok je cilj Zakona o zaštiti ličnih podataka, zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, navodi da imajući u vidu prirodu poslova koje obavljaju zaposlenici tuženog, a to su operativne procedure, sve u cilju sprečavanja i otkrivanja kriminaliteta, to su izloženi riziku, po ličnu bezbjednost. Isto tako, javno objavljivanje identiteta policijskog službenika, može dovesti do smanjenja efikasnosti, u smislu prepoznavanja od strane lica koja ispituju. Nesporeći da na uniformama policijskih službenika, stoje prezimena i inicijali imena, radi identifikacije prilikom vršenja službene dužnosti na licu mjesta, ali se ovi podaci ne mogu dostavljati bez ograničenja u postupcima po zahtjevu za pristup informacijama. Poziva se na mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka od 29.12.2020. godine, u kojem se navodi da objavljivanje identiteta policijskog službenika, nije od javnog interesa već se koristi zbog otklanjanja eventualno počinjenih nezakonitosti u radu. Netačnim smatra navode tužbe da tuženi nije postupao u skladu sa odlukom Okružnog suda u Banja Luci jer je upravo sud konstatovao da se pravo na informacije, može ograničiti samo pod uslovom utvrđenim zakonom i da je potrebno, tom prilikom, naznačiti zašto može nastati šteta po legitimne interese određenih kategorija, kao što je, u konkretnom slučaju, zaposlenih tuženog. Konačno, navodi da je tuženi ustupio sve značajne podatke na osnovu kojih je omogućen uvid u iznos izdvojenih budžetskih sredstava, što omogućava kontrolu trošenja istih pa zaključuje da je, na taj način, ostvarena svrha tužiteljevog zahtjeva. Poziva se i na mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini iz 2013. godine, u vezi sa informacijama o platama zaposlenih, gdje postoje ograničenja, u vezi sa ličnim podacima, koji spadaju u sferu privatnosti. Predlaže da sud odbije tužbu, kao neosnovanu.

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 tužene strane, 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 tuženi očitovao po zahtjevu tužioca tzv. Odgovorom na zahtjev, broj SM-1-053-119/24 od 10.09.2025. godine, pojašnjavajući koje podatke i u kom obimu, dostavlja tužiocu, shodno podnesenom zahtjevu.

Osporenim rješenjem, broj 08/2-3-053-119/24 od 14.11.2025. godine, a odlučujući o žalbi izjavljenoj na pomenuti akt tuženog, odbija žalbu kao neosnovanu i za odluku daje razloge koje sud cijeni nepravilnim i nezakonitim.

Naime, treba reći da je tuženi, u obrazloženju osporenog rješenja, prepisao sve navode iz pismenog Odgovora na zahtjev, a ponovljenom u pismenom odgovoru na tužbu.

Postupajući po pravosnažnoj presudi ovog suda, broj 11 0 U 038500 25 U od 24.06.2025. godine, tuženi je rješenjem, broj 08/2-3-053-119/24 od 04.08.2025. godine, poništio dopis Odjeljenja za odnose sa javnošću i predmet vratio prvostepenom organu na ponovno odlučivanje, smatrajući da na taj način, postupa po presudi i uputama koje je sud dao, poništavajući prethodni akt tuženog, kojim je odbijeno da se udovolji zahtjevu tužioca i u kojem je tuženi vršio selekciju informacija, bez valjanih razloga.

Nakon toga, tuženi donosi isti akt, kojim odbija žalbu tužioca, kao neosnovanu, a izjavljenu na pismeni odgovor tuženog, koji je trebao biti akt kojim se udovoljava ili odbija zahtjev tužioca.

Uvidom u zahtjev tužioca koji je tuženi zaprimio, dana 24.04.2024. godine, oslanjajući se na Zakona o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 20/01), tražene su informacije o ukupnim izdvajanjima za bruto plate i naknade za 2022. i 2023. godinu; informacije o zaposlenicima sa kojima je tuženi zaključio Ugovor o radu, tokom 2022. i 2023. godine i to: ime i prezime zaposlenika, radno mjesto, stepen školske spreme i informacije o pripadajućoj osnovnoj plati; kopije Ugovora o djelu, koje je tuženi zaključivao tokom 2021., 2022. i 2023. godine, tako da iz Ugovora treba da je vidljivo ime i prezima angažovanog lica i iznos naknade, dok se lični podaci mogu anonimizirati.

Postupajući po ovako formulisanom zahtjevu, tuženi je pristupio selekciji informacija te, po vlastitom nađenju, odredio koje informacije će dostaviti, a koje informacije će, pak, primjenom Zakona o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 12/25), koji je usvojen 23. januara, 2025. godine, a stupa na snagu osam dana od dana objave, s tim da primjena zakona počinje, nakon isteka 210 dana od dana stupanja na snagu, tužiocu uskratiti.

Osim toga, u konkretnom slučaju, mjerodavan je ZOSPI uz činjenicu, kakva konfuzija je izazvana, usvajanjem, pa stupanjem na snagu, a zatim primjenom Zakona o zaštiti ličnih podataka, na koji se tuženi, neosnovano, oslanja.

Kod jasnog tužiočevog zahtjeva, u smislu njegove sadržine, tuženi je morao imati u vidu da se pravo pristupa informacijama, može ograničiti samo pod uslovima utvrđenim zakonom.

Iz navoda, kojim tuženi odbija dostaviti tražene podatke, ne može se utvrditi da se ograničavanje i odbijanje, bazira na uslovima koji su propisani zakonom već više na iskazanoj brizi tuženog za bezbjednost svojih zaposlenika, što Zakon o slobodi pristupa informacijama, ne propisuje.

Tuženi je trebao imati u vidu da pri utvrđivanju izuzetaka, na koje se on poziva, treba navesti zašto i kakva se šteta može očekivati po legitimne interese određenih kategorija, kako to navodi jer se nesporno radi o policijskim službenicima, čija su

ovlaštenja i zadaci, opšte poznati i koji, zapravo treba sve da čine, kako bi se obezbjedila sigurnost svakog građanina.

Nije proveden postupak, niti procesni koraci da bi se mogao proglasiti izuzetak, odnosno nije pravilno primijenjena odredba člana 14 stav 1 Zakona o slobodi pristupa informacijama već se tuženi oslanjao na Zakon o zaštiti ličnih podataka Bosne i Hercegovine, zanemarujući Zakon o slobodi pristupa informacijama.

Valja spomenuti mišljenje Agencije za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine, koju pominje i tuženi i tumači drugačije od sadržaja navedenog mišljenja od 25.12.2013. godine, u kojem je naznačeno da su ... zaposleni u javnom organu, korisnici budžetskih sredstava te stoga ne mogu uživati zaštitu na privatnost, u pogledu obrade ličnih podataka u onoj mjeri u kojoj se ta zaštita, zakonom obezbjeđuje fizičkom licu u privatnom sektoru ili nekim drugim tzv. običnim životnim situacijama.

Svakako treba reći da podaci o primanjima, zaposlenih u javnom organu, ukazuju na način trošenja budžetskih sredstava i može biti prevencija za eventualne nezakonite radnje ili korupciju javnih organa.

Sud je uvjerenja da je tužilac opravdano tražio pristup, odnosno dostavljanje informacijama o ukupnim izdvajanjima iz budžeta i podacima, kako je to precizirao u zahtjevu od 24.04.2024. godine, obzirom da mu Zakon o slobodi pristupa informacijama, daje osnov za takvo postupanje.

Ne može se prihvatiti tvrdnja tuženog o rizicima „po legitimne interese“, a u kontekstu prirode poslova koje obavljaju jer navedeno opravdanje i tvrdnje, ne podržava Zakon o slobodi pristupa informacijama, obzirom da je duh tog zakona, a i slovo zakona, usmjeren na slobodni pristup informacijama, u cilju istinitosti i transparentnosti.

Treba ponoviti da tuženi, nije proveo postupak u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske, koji je jedini mjerodavan pa tako i Lex specialis, da se primjeni na poseban upravni postupak, kakav je postupak iniciran podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama.

Odredbom člana 4 navedenog zakona 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 te informacije saopšti.

Jasno je da pravo pristupa informacijama, može biti ograničeno samo na način i pod uslovima utvrđenim tim zakonom, pa tako opravdanja koja nudi tuženi, ne mogu se prihvatiti jer nisu propisana.

Tuženi se svojim postupanjem, umiješao u tužiočevo pravo na slobodu izražavanja, odnosno pravo na pristup informacijama, koji pristup je dio tog prava.

Sud je vodio računa o kriterijima za datu kvalifikaciju koji se tiču svrhe zahtjeva za pristup informacijama, prirode informacije koja se traži, uloga podnosioca zahtjeva i postojanje i dostupnost traženih informacija.

Dakle, tuženi je zanemario upute date u presudi ovog suda, broj 11 0 U 038500 25 U od 24.06.2025. godine, kojom je jasno ukazano na odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama po pitanju utvrđivanja izuzetka od objavljivanja, a posebno član 6, koji se, u navedenom slučaju, ne može primijeniti.

Shodno tome, donošenjem osporenog akt, ostvareni su razlozi za njegovo poništenje, sadržani u članu 10 stav 1 tačka 2 i 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, tužena 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.

Tužilac je opredijelio troškove na troškove sudske takse na tužbu i presudu, u smislu Zakona o sudskim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 73/08, 49/09, 67/13, 63/14). Nužne troškove, čine troškovi koji su dosuđeni, kako stoji u stavu 2 dispozitiva ove presude.

Zapisničar
Alma Ahmetović-Ramić

