Odbor za ljudska prava Niš

ZLOUPOTREBA PRAVA

NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Dr Nebojša Stanković
Stefan Vlatković
Marina Petrović

Pravosudna PBJ baza jug

ZLOUPOTREBA PRAVA
NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Istraživanje

Autori:

dr Nebojša Stanković
glavni autor i rukovodilac istraživanja

Stefan Vlatković
Marina Petrović

Niš, 2026

Izdavač
Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN)

Za izdavača
Dragan Đorđević, predsednik Odbora za ljudska prava Niš (CHRIN)

Urednik
Mihajlo Čolak

Lektura i korektura
Teodora Todorić Milićević

Dizajn i grafička priprema
Dosije studio, Beograd

Štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-906746-3-3

Elektronska verzija publikacije
https://www.pravosudnabaza.org/publikacije

Publikacija je sačinjena u sklopu rada koalicije Pravosudna baza jug (PBJ). Terensko istraživanje, izrada studije i objavljivanje ove publikacije deo su projekta „Jačanje kapaciteta za vladavinu prava – jug Srbije (FAZA 2)“, u celosti podržanog od strane Fondacije za otvoreno društvo Srbija.

Zahvaljujemo ovom prilikom Fondaciji za otvoreno društvo Srbija na podršci i napominjemo da svi stavovi i mišljenja izneti u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autoru i izdavaču i ne moraju nužno predstavljati stavove i mišljenja Fondacije za otvoreno društvo Srbija.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni
u muškom gramatičkom rodu obuhvataju
muški i ženski rod lica na koja se odnose.

SADRŽAJ

Predgovor 4
Rezime 5
I Uvod 6
II Konkretizacija predmeta istraživanja 11
III Cilj istraživanja i istraživački zadaci 13
IV Predmet obrade 14
V Metod istraživanja 15
VI Vremenski okvir istraživanja 16
VII Etički standardi istraživanja 17
VIII Nalazi i diskusija 18
(i) Upitnici 18
(ii) Fokus grupa 25
(iii) Intervju s predstavnicom Službe Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 31
(iv) Podaci Službe Poverenika 38
(v) Analiza aktuelnog stanja u praksi i zakonodavstvu 44
IX Zaključak 57
X Preporuke 59
XI Pravni izvori 62
XII Instrumenti za prikupljanje podataka 64

PREDGOVOR

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja jedan od temeljnih mehanizama demokratske kontrole rada organa javne vlasti. Ono obezbeđuje transparentnost institucija, jača odgovornost nosilaca javnih ovlašćenja i doprinosi ostvarivanju prava javnosti da bude blagovremeno i potpuno informisana. Istovremeno, praksa pokazuje da se i ovaj značajan pravni institut može koristiti na način koji odstupa od njegove osnovne svrhe. Polazeći od iskustava stečenih u radu Pravosudne baze jug (PBJ), prepoznali smo potrebu da se analiziraju pojavni oblici takve prakse, njeni uzroci i posledice, kao i mogući mehanizmi njenog prevazilaženja, uz puno očuvanje prava javnosti da zna.

Cilj ovog istraživanja nije ograničavanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, već doprinos njegovoj doslednoj, svrsishodnoj i odgovornoj primeni. Istraživanje predstavlja pokušaj da se, na osnovu analize pozitivnog prava, sudske i upravne prakse, kao i empirijskih podataka prikupljenih putem upitnika, intervjua i fokus grupa, ponude zaključci koji mogu biti od koristi kako organima javne vlasti tako i stručnoj i naučnoj javnosti. Uvereni smo da očuvanje prava javnosti da zna i sprečavanje njegove nesvrsishodne upotrebe nisu suprotstavljeni ciljevi, već dva neodvojiva preduslova za izgradnju odgovorne, transparentne i efikasne javne uprave. Ukoliko ova publikacija doprinese tom cilju, smatraćemo da je njena svrha u potpunosti ispunjena.

Glavni autor studije i rukovodilac istraživanja je dr Nebojša Stanković, advokat iz Niša. U istraživačkom i autorskom timu učestvovali su i Stefan Vlatković, advokat iz Niša, i Marina Petrović, sudijski saradnik u Osnovnom sudu u Nišu. Autorskom timu su logistički i organizaciono-administrativno pomagali zaposleni u Odboru za ljudska prava Niš.

Istraživanje i pisanje studije sprovedeni su u periodu od avgusta 2024. do oktobra 2025. godine. Nalazi i podaci izloženi u publikaciji odražavaju stanje utvrđeno u navedenom periodu.

Mihajlo Čolak
Pravosudna baza jug (PBJ)

REZIME

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja garantovano je najpre Ustavom, kao najvišim pravnim aktom u državi, kroz pravo na obaveštenost građana, a detaljnije je regulisano kroz *lex specialis*, odnosno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Građani ostvaruju ovo pravo podnošenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja organu koji poseduje traženu informaciju. Informacija od javnog značaja je informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, koja je nastala u radu ili u vezi s radom organa javne vlasti i koja je sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

Predmet razmatranja ovog istraživanja su različiti načini zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja, posledice zloupotrebe ovog prava, mogućnosti za njihovo suzbijanje, kao i opravdanost ukidanja instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja. Istraživanje se sprovodi na teritoriji Republike Srbije, s posebnim fokusom na organe javne vlasti s područja južne Srbije.

Biće razmatrano postupanje podnosioca zahteva, odnosno tražioca informacije, postupanje organa kome je podnet zahtev, nadležnosti i postupanje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i praktični primeri iz prakse, uz osvrt na uzroke pojavljivanja zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Cilj istraživanja je da utvrdi u kojoj meri postojeći pravni okvir omogućava efikasnu zaštitu prava građana na pristup informacijama i da identifikuje pravne praznine koje omogućavaju zloupotrebu ovog prava, nakon čega će biti predloženi potencijalni mehanizmi rešavanja konkretnog problema i sprečavanja budućih zloupotreba.

Podaci dobijeni korišćenjem istraživačkih instrumenata i metoda biće predmet analize i diskusije i predstavljaće osnovu za donošenje zaključaka i formulisanje preporuka u ovoj oblasti.

I UVOD

Pravo na slobodan pristup informacijama predstavlja deo slobode informisanja, odnosno slobodu pristupa informacijama koje su u posedu javnih organa. Poteklo je iz slobode mišljenja i izražavanja, kasnije iz prava da se bude obavešten i slobode javnog informisanja, dok danas predstavlja samostalno pravo.[1] Može se definisati i kao pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkcije vlasti i upravljaju javnim poslovima.[2]

Pravo na slobodan pristup informacijama u savremenom društvu predstavlja osnov otvorenosti i transparentnosti rada i postupanja organa javne vlasti. Sloboda pristupa informacijama potiče iz principa javnosti rada organa vlasti, koji podrazumeva i obavezu obezbeđenja dostupnosti informacija u njihovom posedu, jer se takve informacije smatraju opštim dobrom, koje pripada svim građanima. Slobodan pristup informacijama kojima raspolažu organi vlasti upravo doprinosi tome da građani budu bolje informisani i upućeni u rad organa, a državni službenici odgovorniji, što umanjuje rizik od zloupotrebe moći i obezbeđuje poštovanje ljudskih prava i sloboda.

Ustav Republike Srbije[3] u članu 51 garantuje svima pravo na obaveštenost, tako što predviđa da svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja, a sredstva javnog obaveštavanja dužna su da to pravo poštuju, kao i da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja[4] (Zakon) predstavlja neposredni pravni okvir kojim se uređuje

[1] Prema: Mr Jelena Vučković, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, broj 54, Niš, 2009, str. 183.

[2] Dejan Milenković, *Sloboda pristupa informacijama kao ljudsko pravo*, Slobodan pristup informacijama i javna uprava, Komitet za ljudska prava, Beograd, 2005, str. 5.

[3] Ustav Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021).

[4] Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).

pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti u cilju ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna. Zakon predstavlja značajan mehanizam za sprečavanje korupcije, zloupotreba, nesavesnog rada i neefikasnosti državnog aparata.

Sadržinu prava na pristup informacijama od javnog značaja čine sledeća prava:

1) pravo tražioca da mu bude saopšteno da li organ javne vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna;
2) pravo tražioca da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će mu se, bez naknade, omogućiti uvid u dokument koji tu informaciju sadrži;
3) pravo tražioca da dobije kopiju dokumenta koji sadrži traženu informaciju, uz uplatu propisane naknade u visini nužnih troškova izrade kopije dokumenta, i
4) pravo tražioca da mu se kopija dokumenta pošalje na adresu poštom, faksom, elektronskim putem ili na drugi način, uz uplatu propisane naknade u visini nužnih troškova upućivanja.

Ukoliko je tražena informacija već dostupna javnosti, pravo je tražioca da ga organ uputi na to gde je i kad ona objavljena. Takođe, ako dokument sadrži delove koje javnost nema opravdani interes da zna, tražilac ima pravo da mu organ javne vlasti učini dostupnim ostale delove tog dokumenta.

Informacija od javnog značaja, u smislu odredbe člana 2 Zakona, jeste informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, koja je nastala u radu ili u vezi s radom organa javne vlasti i sadržana je u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja, nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, nije bitan nosač informacija (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije i način saznavanja informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije.

Obveznici Zakona su organi javne vlasti, koje Zakon definiše u članu 3 kao organe Republike Srbije (npr. Vlada, Narodna skupština, ministarstva, sudovi, tužilaštva i dr.), organe autonomne

pokrajine i organe lokalne samouprave (npr. pokrajinski sekretarijati, gradonačelnici, predsednici opština, opštinski organi uprave i dr.), javna preduzeća, ustanove, organizacije i druga pravna lica, koja su osnovana propisom ili odlukom nekih od napred navedenih organa (npr. agencije za poslove privatizacije, telekomunikacije, životne sredine i dr., fakulteti i druge ustanove u oblasti kulture, zdravstvene ustanove, državni fondovi itd.), privredno društvo čiji je osnivač ili član u celini, odnosno u pretežnom delu, neki od napred navedenih organa ili pravno lice čiji je osnivač privredno društvo.

Zakon ustanovljava pretpostavke o opravdanom interesu javnosti da zna u članu 4. Neoboriva pretpostavka o postojanju opravdanosti interesa javnosti da zna postoji onda kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti, a koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine. Oboriva pretpostavka opravdanog interesa javnosti da zna postoji onda kada se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ javne vlasti, pri čemu je teret dokazivanja suprotnog ustanovljen na strani organa vlasti. U praksi, to znači da je organ javne vlasti, u slučaju kad odbije da dostavi traženu informaciju, dužan da dokaže da ne postoji javni interes da se ta informacija obelodani, odnosno da postoji neki drugi interes koji je pretežniji od prava javnosti da zna.

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja ostvaruje se podnošenjem zahteva. Članom 15 Zakona uređena su pitanja u vezi sa zahtevom za obaveštenje, saopštavanje informacije, izdavanje kopije i upućivanje.

Postupak se pokreće tako što tražilac organu vlasti podnosi zahtev za pristup informacijama od javnog značaja u pisanoj formi, u kome moraju biti sadržani naziv organa vlasti, ime, prezime i adresa tražioca, kao i što precizniji opis informacije koja se traži. Zahtev može sadržati i druge podatke koji olakšavaju pronalaženje tražene informacije, ali tražilac ne mora navesti razloge za zahtev. Organ vlasti može propisati obrazac za podnošenje zahteva,[5] ali mora razmotriti i zahtev koji nije sačinjen na tom obrascu.

Organ vlasti je dužan da omogući pristup informacijama i na osnovu usmenog zahteva tražioca, koji se saopštava na zapisnik i

[5] Primer obrasca Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dostupan je na veb-stranici: https://poverenik.rs/formulari/.

unosi u posebnu evidenciju, a primenjuju se rokovi kao da je zahtev podnet pismeno.

Organ vlasti je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi na uvid dokument koji sadrži potpunu i tačnu traženu informaciju, odnosno izda ili uputi kopiju tog dokumenta. Ako organ vlasti odluči da udovolji zahtevu, onda će o tome obavestiti tražioca. Ujedno će ga obavestiti o tome kada i gde će mu biti omogućen uvid u traženi dokument, odnosno kada će mu biti izdata kopija dokumenta. Organ vlasti neće doneti posebno rešenje o svemu tome, već će samo sačiniti službenu belešku.

Ako organ vlasti odbije da u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju ili da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, donese rešenje o odbijanju zahteva i da to rešenje pismeno obrazloži, kao i da u rešenju uputi tražioca na pravna sredstva koja može izjaviti protiv takvog rešenja.

Prava tražioca informacije nisu neograničena, pa tako Zakon u članu 9 predviđa slučajeve isključenja i ograničenja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, odnosno situacije u kojima organ vlasti može tražiocu uskratiti pristup informacijama od javnog značaja, i to ako bi time ugrozio život, zdravlje, ličnu bezbednost, pravosuđe, odbranu zemlje, nacionalnu i javnu bezbednost, ekonomsku dobrobit zemlje, tajnu, intelektualnu i industrijsku svojinu, umetnička, kulturna i prirodna dobra i životnu sredinu. Ova ograničenja propisana su u članovima 9 i 14 Zakona.

Tražilac informacije, saglasno članu 22 Zakona, ima pravo da izjavi žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u roku od 15 dana od dostavljanja rešenja u situacijama kad organ vlasti odbaci ili odbije zahtev za pristup, ako organ vlasti ne odgovori u propisanom roku na zahtev tražioca, ako organ vlasti uslovi izdavanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije, ako ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno ne izda kopiju tog dokumenta (u zavisnosti od toga šta je traženo inicijalnim zahtevom) ili ako na drugi način otežava ili onemogućava tražiocu ostvarivanje ovog prava.

Poverenik odlučuje po žalbi i donosi rešenje bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 ili 60 dana od dana prijema žalbe, zavisno od žalbenog razloga, pošto omogući organu vlasti da se pismeno izjasni, a po potrebi i tražiocu. Poverenik odbacuje žalbu koja je nedopuštena, neblagovremena i ako je izjavljena od strane neovlašćenog lica. Kad utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik će rešenjem naložiti organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Kada povodom žalbe zbog nepostupanja po zahtevu (ćutanje uprave) utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik će rešenjem naložiti organu vlasti da u određenom roku postupi po zahtevu. Protiv rešenja Poverenika donetog po žalbi može se pokrenuti upravni spor, a rešenja Poverenika su za organe vlasti obavezujuća, konačna i izvršna.

II KONKRETIZACIJA PREDMETA ISTRAŽIVANJA

U praksi organa javne vlasti primećene su različite zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Zloupotrebe se, u najvećem broju slučajeva, ogledaju u podnošenju velikog broja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja od strane malog broja subjekata, sa zahtevima za davanje sličnih ili istovetnih podataka.

S druge strane, poslednjim izmenama Zakona[6] obrisane su odredbe o zloupotrebi prava na pristup informacijama od javnog značaja sadržane u članu 13, koji je davao ovlašćenje organu javne vlasti da uskrati tražiocu pristup informacijama od javnog značaja ukoliko uoči da je reč o zloupotrebi prava: *Organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac zloupotrebljava prava na pristup informacijama od javnog značaja, naročito ako je traženje nerazumno, često, kada se ponavlja zahtev za istim ili već dobijenim informacijama ili kada se traži preveliki broj informacija.*

Razlozi zakonodavca za uklanjanje instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja, odnosno brisanje člana 13 Zakona, dati su u Obrazloženju Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja:[7] *Način na koji postojeći član 13. Zakona, pokušavajući da definiše zloupotrebu prava na pristup informacijama od javnog značaja kroz navođenje mogućih vidova ponašanja koji bi ukazivali na tu zloupotrebu, ne predstavlja adekvatan pristup za eliminisanje negativnih primera u ostvarivanju prava javnosti da zna. Često podnošenje zahteva, pa i zahtevanje velikog broja informacija ne može se smatrati samo po sebi zloupotrebom. Imajući u vidu da pravo na pristup informacijama pripada svakome, eventualno odbijanje da se zahtevu udovolji samo zato što je isto lice već tražilo neke druge informacije, nema nikakvog praktičnog smisla, jer te informacije umesto tražioca može formalno zatražiti neko drugi. Sam čin ponovnog podnošenja zahteva za istim informacijama takođe*

---

[6] Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 105/2021).

[7] http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/1758-21.pdf

ne može biti dovoljan razlog za odbijanje zahteva, jer je moguće da organ vlasti nije po prvom zahtevu dao odgovor ili ga nije dao na način na koji je tražen (dozvolio uvid ali ne i kopiju dokumenta ili je dostavio transkripte, ali ne i audio snimak). Takođe, ni traženje obimnih informacija ne može biti dovoljan razlog da se takav zahtev odbije, jer podleže subjektivnoj oceni organa vlasti. U slučajevima kada se od organa vlasti traži veliki broj informacija, već postoji zakonska mogućnost da se odredi duži rok za postupanje, pa to ne može biti valjan razlog za odbijanje zahteva sa pozivanjem na eventualnu zloupotrebu prava. Osim toga, u vremenu brzog razvoja nauke i tehnologije i elektronske komunikacije, veličina dokumenta, odnosno obim traženih informacija, ne bi trebalo da predstavlja problem u postupanju većine organa vlasti. U skladu sa navedenim, predlaže se brisanje člana 13. Zakona.

Predmet ovog istraživanja biće razmatranje različitih načina zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja, mogućnosti za njihovo suzbijanje, kao i opravdanosti ukidanja instituta zloupotrebe.

III CILJ ISTRAŽIVANJA I ISTRAŽIVAČKI ZADACI

Cilj istraživanja je da se utvrde različiti modaliteti zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja, cilj i posledice ovakvih zloupotrebi i njihova učestalost, opravdanost i posledice brisanja instituta zloupotrebe iz Zakona, uspešnost pozivanja na zloupotrebu, kao i mogućnosti organa javne vlasti da spreče zloupotrebu prava.

U izvršenju ovih ciljeva, istraživački zadaci su: analiza prakse organa javne vlasti i Poverenika kada je reč o zloupotrebi prava na pristup informacijama od javnog značaja, analiza domaćih i uporednih propisa u ovoj materiji, analiza modaliteta regulisanja i primene instituta zloupotrebe prava, kao i analiza načina sprečavanja zloupotrebe.

IV PREDMET OBRADE

Istraživanje će obuhvatiti teritoriju Republike Srbije, pri čemu će autori posebnu pažnju posvetiti organima javne vlasti s teritorije južne Srbije.

V METOD ISTRAŽIVANJA

Istraživanje će biti sprovedeno kroz pet faza.

U okviru prve faze biće prikupljeni i, korišćenjem metoda analize, sagledani odgovarajući relevantni propisi.

Druga faza podrazumeva: (i) podnošenje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja organima javne vlasti (jedinicama lokalne samouprave, organima, institucijama i subjektima koji su obveznici Zakona), (ii) sprovođenje intervjua i dostavljanje upitnika organima javne vlasti, (iii) istraživanje javno dostupnih podataka i baza podataka, i (iv) analizu prakse organa javne vlasti i Poverenika.

Treća faza obuhvata analizu prikupljenih podataka, sačinjavanje statistike i donošenje zaključaka.

U četvrtoj fazi razmotriće se potreba za izmenama propisa i eventualno sačiniti predlozi za poboljšanje stanja u konkretnoj oblasti.

Poslednja, peta faza, podrazumeva izradu nacrta izveštaja, njegovu reviziju i prezentaciju finalnog izveštaja.

Sve faze istraživanja sprovešće koautori istraživanja.

VI VREMENSKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Faza	
I	avgust–oktobar 2024.
II	novembar 2024 – jun 2025.
III	jul 2025.
IV	avgust 2025.
V	septembar–oktobar 2025.

VII ETIČKI STANDARDI ISTRAŽIVANJA

Izveštaj o istraživanju biće napisan bez bilo kakvih ličnih podataka o učesnicima u postupcima.

VIII NALAZI I DISKUSIJA

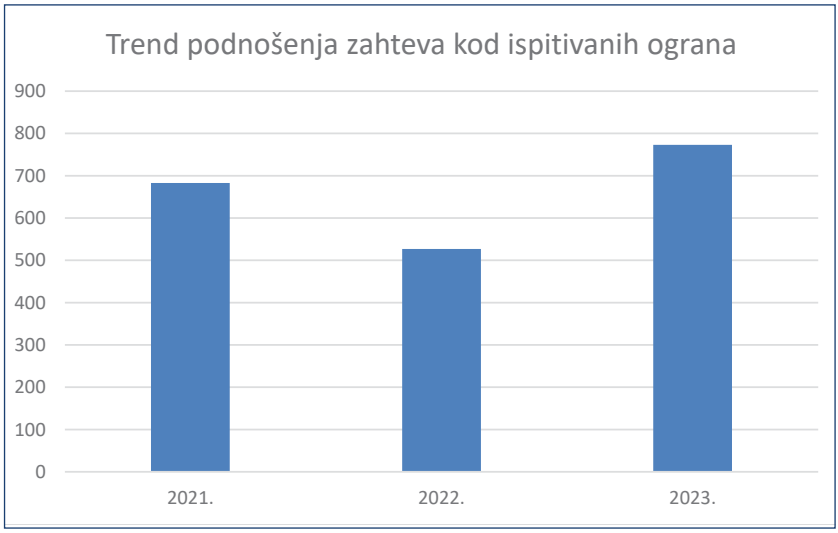
Kako bi se prikupili relevantni podaci na osnovu kojih mogu biti izvedeni zaključci u vezi s temom istraživanja, korišćeni su različiti instrumenti. Podaci koji proističu iz svakog od upotrebljenih istraživačkih instrumenata prikazani su u nastavku. Na osnovu nalaza koji proističu iz istraživačke građe, prikazani su i zaključci istraživača – autora istraživanja, i data je analiza važećih propisa.

i) Upitnici

Kako bi se prikupili podaci o uočenim problemima u praksi prilikom postupanja po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, identifikovali modaliteti zloupotrebe, utvrdili ciljevi koje podnosioci žele da postignu zloupotrebom prava na pristup informacijama od javnog značaja, kao i posledice tih zloupotreba i eventualne mogućnosti i predlozi za njihovu prevenciju, organima javne vlasti republičkog nivoa i organima javne vlasti s područja južne Srbije dostavljeni su upitnici za prikupljanje podataka od organa javne vlasti. Primer upitnika prikazan je kao dodatak Izveštaju.

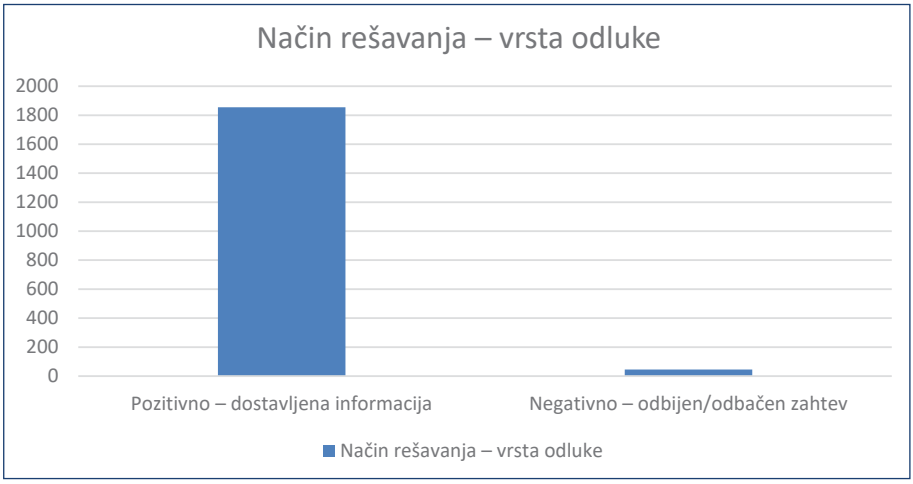
Pomenuti upitnik, uz pozivno pismo i molbu za učešće u istraživanju, upućen je na preko 20 adresa organa javne vlasti republičkog nivoa i područja južne Srbije. Na upitnik je odgovorilo svega 12 organa: Nacionalna služba za zapošljavanje, kao jedini organ republičkog nivoa, dok je od organa javne vlasti s područja južne Srbije uzorak dobijen od lokalnog ombudsmana grada Niša, gradskih opština Medijana i Pantelej, Gradske uprave za organe grada, građanska stanja i ljudske resurse Niš, gradskih uprava Vranja i Leskovca, kao i opštinskih uprava Blace, Babušnica, Doljevac, Aleksinac i Kuršumlija. Popunjavanjem dostavljenog upitnika, pomenuti organi su doprineli prikupljanju podataka navođenjem relevantnih informacija o svom postupanju u vezi s navedenim temama. Analiza podataka iz pristiglih odgovora sprovedena je na uzorku od 12 gorenavedenih organa.

Obradom podataka dobijenih upitnikom utvrđeno je da je broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koje su primili gorepomenuti organi javne vlasti u toku 2021. godine iznosio ukupno 683 zahteva, u toku 2022. godine ukupno 527 zahteva i u toku 2023. godine ukupno 773 zahteva, što pokazuje da postoji trend porasta podnošenja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.



Interesantan je podatak da je u 2021. godini najviše podnetih zahteva bilo pred Gradskom upravom Vranje (214), a u 2022. godini pred Gradskom upravom Leskovac (148), koja je imala najviše podnetih zahteva i u 2023. godini (272). Kancelarija lokalnog ombudsmana grada Niša u 2021. godini nije imala ovakve zahteve, u 2022. godini je primila samo jedan zahtev, a u 2023. godini ukupno dva.

Od ukupnog broja pristiglih zahteva svim organima, ukupno je 1.855 rešeno pozitivno, pri čemu nema podataka za jednu od opštinskih uprava, iako je bilo podnetih zahteva pred ovim organom u zadatom periodu. Ukupan broj negativno rešenih zahteva iznosi 46, kada ponovo nema podataka za istu opštinsku upravu, dok čak pet ispitanika nije uopšte imalo negativno rešene zahteve.



U zadatom periodu su izjavljene ukupno 163 žalbe u redovnom postupku, a ukupno 47 žalbi zbog ćutanja uprave.

Na pitanje da li je organ vlasti nadoknađivao troškove postupka po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja ili po nalogu iz drugostepene odluke Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, potvrdan odgovor dala su četiri ispitanika, a ostatak, odnosno njih osam, odgovorio je negativno.

Organi koji su na prethodno pitanje dali potvrdan odgovor dalje su se izjasnili o visini isplaćenih troškova. Analizom odgovora, dobijeni su sledeći podaci:

- Gradska opština Medijana je u 2023. godini, po osnovu usvojenih žalbi, podnosiocima zahteva isplatila troškove u ukupnom iznosu od 45.375 dinara;
- Gradska uprava za organe grada, građanska stanja i ljudske resurse Niš je u 2022. godini, po osnovu usvojenih žalbi zbog ćutanja uprave, podnosiocima zahteva isplatila troškove u ukupnom iznosu od 30.000 dinara;
- Opštinska uprava Doljevac je u 2023. godini, po osnovu usvojenih žalbi, podnosiocima zahteva isplatila troškove u ukupnom iznosu od 61.875 dinara;
- Gradska uprava Vranja je u 2022. godini, po osnovu usvojenih žalbi, podnosiocima zahteva isplatila troškove u ukupnom iznosu od 30.000 dinara.

Obrađeni podaci dalje pokazuju da je u toku 2023. godine iz budžeta ovih organa na ime troškova postupka podnosiocima zahteva isplaćeno ukupno 107.250 dinara, dok je u 2022. godini na ime troškova postupka isplaćeno ukupno 60.000 dinara.



Od ukupnog broja ispitanika, čak 92% je navelo da je u praksi uočena zloupotreba prava na pristup informacijama od javnog značaja, dok 8% ispitanika nije uočilo zloupotrebu ovog prava.

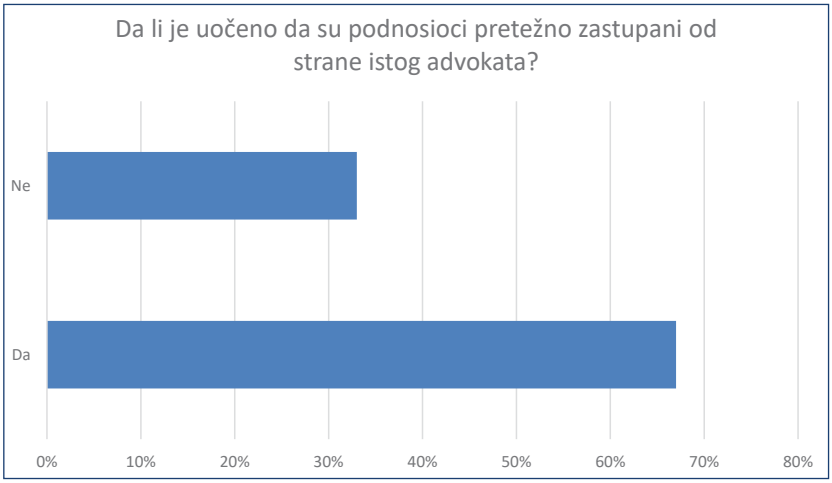
Prilikom opisivanja uočenih zloupotreba prava na pristup informacijama od javnog značaja, navedeni su različiti primeri:

- podnošenje velikog broja zahteva istovetnog ili sličnog sadržaja, često od strane istih ili povezanih lica, bez stvarne potrebe za dobijanjem informacija;
- dostavljanje zahteva s nezvanične adrese, bez potpune identifikacije podnosioca;
- potraživanje javno dostupnih dokumenata ili informacija koje podnosilac već poseduje;
- izjavljivanje žalbe radi ostvarivanja materijalne koristi, najčešće naplate advokatskih troškova;
- podnošenje zahteva u vreme praznika ili pred kraj radnog vremena;
- podnošenje zahteva sa zahtevom za hitno postupanje bez zakonskog osnova;
- potraživanje obimnih podataka za različite vremenske periode, bez postojanja interesa javnosti da zna takve podatke;
- manipulacije oko prijema informacija (nepotvrđivanje prijema mejlom);
- insistiranje na uvidu u dokumentaciju, iako je kopija već dostavljena;
- korišćenje prava na pristup informacijama da bi se izazvali proceduralni propusti u radu organa, a kako bi se stvorili uslovi za podnošenje žalbe ili tužbe sudu, odnosno pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornog lica, i
- ostvarivanje lične koristi, a ne ostvarivanje prava javnosti na informisanost.

Na pitanje da li je uočeno da se kao tražioci informacija učestalo pojavljuju istovetna lica, čak 92% je odgovorilo potvrdno, dok je negativan odgovor stigao od 8% ispitanika. Kao najčešći tražioci informacija označena su fizička lica (od strane 10 ispitanika), zatim udruženja (od strane pet ispitanika), a potom i advokati u svoje ime i kao punomoćnici (od strane četiri ispitanika). Medije i nevladine organizacije pomenula su samo dva ispitanika i to na poslednjem mestu.



Čak 67% ispitanika je uočilo da fizička lica u postupcima dobijanja informacije od javnog značaja zastupa isti advokat kao punomoćnik. Sedam ispitanika je kao momenat od koga se pojavljuje advokat označilo momenat izjavljivanja žalbe Povereniku, dok su svega dva ispitanika navela momenat podnošenja zahteva. U jednom slučaju je zastupanje od strane advokata bilo podjednako zastupljeno, dok dva ispitanika nisu imala informacije za dato pitanje. Ostatak ispitanika, odnosno 33%, nije imao navedeno zapažanje, odnosno nije primetio trend zastupanja podnosilaca zahteva od strane istih advokata.



Upitani o vrsti informacija koje se najčešće potražuju putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, dali su različite odgovore, kao što su:

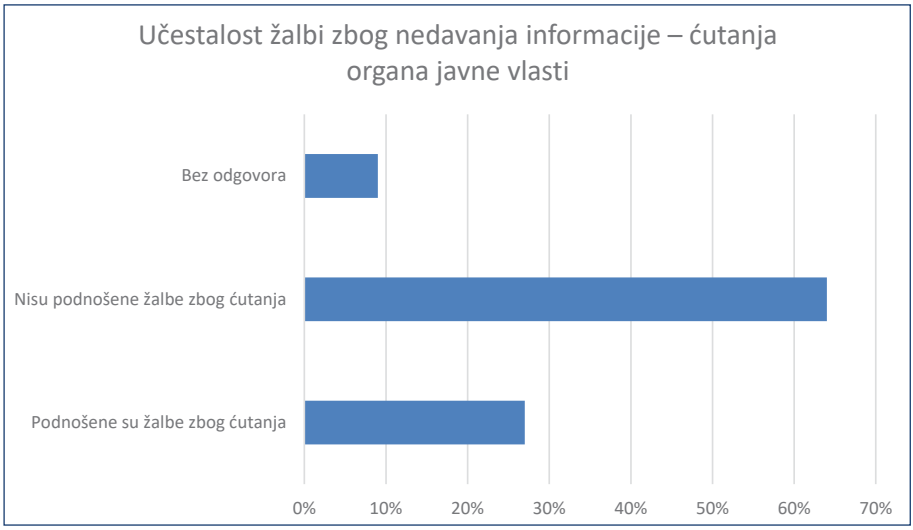
- podaci o trošenju javnih sredstava;
- podaci o zaradama i naknadama zaposlenih i funkcionera;
- podaci o budžetu i javnim nabavkama;
- podaci o konkursima i javnim pozivima za udruženja i medije;
- informacije iz delokruga rada inspekcija, komunalnih službi i skupštinskih tela;
- kadrovski podaci;
- podaci vezani za sistematizacije radnih mesta;
- podaci o zaposlenima, prisustvu na poslu i isplatama jubilarnih nagrada, čak i za period duži od deset godina;
- informacije iz oblasti zdravlja, zaštite životne sredine, kao i informacije i dokumenta koja potiču iz rada drugih organa.

Deo traženih informacija često nema poseban značaj za javnost i obuhvata opštepoznate podatke, što ukazuje na to da se zahtevi ne podnose uvek s ciljem ostvarivanja prava na obaveštenost, već ponekad radi opterećenja organa ili u druge svrhe (radi pokretanja postupka po žalbi i naplate troškova).

Nijedan od ispitanika nije podnosiocima uskraćivao pravo na pristup informacijama od javnog značaja po osnovu zloupotrebe, ali je 50% ispitanika preduzimalo korake u cilju sprečavanja ili sankcionisanja zloupotrebe, i to najčešće obaveštavanjem službe Poverenika o uočenim zloupotrebama prava, učestalim tražiocima informacija i istovetnim zahtevima koji su upućeni različitim organima.

Na pitanje „Da li su se tražioci informacija uspešno u žalbenom postupku pozivali na nepravilnu primenu instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja i, ako jesu, koji su bili razlozi drugostepene odluke?“, odgovor je dalo samo 11 ispitanika, od čega je 82% ispitanika odgovorilo sa „Ne“, 9% ispitanika sa „Da“, 9% ispitanika je imalo podeljen odgovor, dok nijedan ispitanik nije naveo razloge drugostepene odluke.

Kod 27% ispitanika je bilo situacija u kojima su tražioci informacija učestalo podnosili Povereniku žalbe zbog ćutanja uprave, dok kod 64% ispitanika nije bilo ovakvih situacija. Kod preostalih 9% ispitanika nije bilo odgovora na postavljeno pitanje.

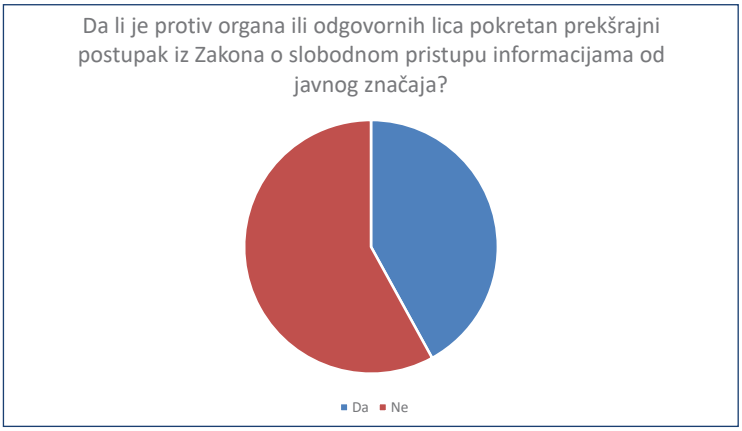


U žalbenim postupcima, 42% ispitanika je imalo obavezu da isplaćuje troškove postupka tražiocima informacija – žaliocima, dok 58% ispitanika nije imalo ovu vrstu obaveze.

Organi su upitani i o tome da li uočavaju nedostatke Zakona kada je reč o sprečavanju i sankcionisanju zloupotrebe i u čemu se ti nedostaci ogledaju. Čak 92% ispitanika odgovorilo je potvrdno, navodeći kao najčešći odgovor brisanje instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja, zatim to što je tražiocima omogućeno da od organa vlasti mogu zahtevati informaciju koja nije od značaja za javnost i nije u interesu trećih lica, jer ne postoji obaveza navođenja pravnog interesa, a potom i nepostojanje adekvatnih sankcija usled zloupotrebe prava. Kao nedostatak istaknuta je i mogućnost da se može podnositi neograničen broj zahteva, a naposletku je dat predlog o uvođenju odredbe u Zakonu kojom će biti propisano da advokati nemaju pravo na naknadu troškova za sastav žalbe, jer se radi o žalbi čija je sadržina dostupna na sajtu Poverenika i koja ne zahteva sastavljanje od strane advokata. Ostatak od 8% ispitanika nije uočio nedostatke u aktuelnom zakonu.

Protiv 42% ispitanika bio je pokrenut prekršajni postupak od strane Poverenika ili tražioca informacije, dok se kod 58% ispitanika takva situacija nije javila. Od ispitanika protiv kojih je postupak bio pokrenut, pet je navelo da su postupci okončani obustavom zbog zastarelosti ili da je utvrđeno da prekršaj ne postoji, dok je u pojedinim slučajevima izrečena opomena ili novčana

kazna, uz obavezu naknade troškova postupka. Jedan ispitanik naveo je da su u posmatranom periodu bila pokrenuta dva prekršajna postupka od strane tražioca informacija: jedan je okončan odbijanjem zahteva, a drugi izricanjem prekršajne kazne u iznosu od 5.000 dinara. Drugi ispitanik naveo je da je postupak bio pokrenut od strane Poverenika i da je okončan izricanjem prekršajne kazne u iznosu od 15.000 dinara. Kod trećeg ispitanika postupak je bio pokrenut protiv ovlašćenog lica, koje je oglašeno odgovornim, uz izrečenu opomenu i obavezu plaćanja troškova postupka u iznosu od 27.500 dinara. Preostali ispitanici naveli su da je samo ovlašćeno lice kažnjeno, bez podataka o ishodu i drugim detaljima postupka.



Naposletku, 58% ispitanika je upoznato s tim da i drugi organi javne vlasti imaju problema sa zloupotrebom prava na pristup informacijama od javnog značaja, dok 42% ispitanika nema ovakva saznanja. S navedenim su upoznati posrednim putem, u međusobnoj komunikaciji s drugim organima vlasti ili iz Izveštaja Poverenika.

ii) Fokus grupa

Dana 2. 4. 2025. godine održan je sastanak u formi fokus grupe kojem su prisustvovala ovlašćena lica za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja iz pojedinih organa javne vlasti. Cilj sastanka je bilo utvrđivanje svih relevantnih okolnosti za uočene probleme u praksi prilikom postupanja

po predmetnim zahtevima, predstavljanje uočenih modaliteta zloupotrebe, utvrđivanje ciljeva koje podnosioci žele da postignu zloupotrebom prava na pristup informacijama od javnog značaja, te utvrđivanje posledica zloupotreba i eventualno mogućnosti za njihovu prevenciju.

Na samom početku, jednoglasno je iznet stav da je uočen trend porasta podnošenja zahteva u trenutku kada je došlo do promene sudske prakse u pogledu troškova zastupanja tražioca informacije od strane advokata u postupku pred Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Postavljeno je pitanje osnovanosti troškova postupka i toga da li se radi o skrivljenim troškovima, a zatim se govorilo o držanju i ponašanju stranke tokom postupka i modelu zastupanja stranke od strane advokata. Uočen je i trend podnošenja zahteva od strane određenih udruženja ili sličnih grupacija koje zastupa jedan isti advokat ili određena grupa advokata te podnošenja istovetnih zahteva s njihove strane. Tokom sastanka se postavilo i pitanje koliko se pokazalo delotvornim brisanje instituta zloupotrebe prava iz aktuelnog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i da li je potrebno predložiti vraćanje pomenutog instituta u zakonske okvire ili bi se mogao naći drugi način za suzbijanje zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Jedan od učesnika je najpre istakao da su zloupotrebe uočene prilikom podnošenja zahteva od strane fizičkih lica, pojedinaca, u kojima se traži obimna količina podataka iz raznih oblasti i perioda. Dakle, radi se o velikoj količini podataka koje treba pronaći, sortirati i dostaviti. Uz to, javlja se i problem (ne)strpljenja tražioca informacije i nerazumevanja rada organa uprave, jer se, po prijemu zahteva, odgovorno lice mora obratiti sektoru koji poseduje tražene podatke i zatražiti dostavu podataka, sačekati odgovor, sortirati primljene podatke i sastaviti odgovor, što sve iziskuje vreme. Određene podatke organ ne poseduje, jer je to u nadležnosti neke druge uprave, te u tom delu zahtev tražioca treba proslediti odnosno tražioca uputiti na nadležni organ. Takođe, problem se javlja onog trenutka kada povodom podnetih zahteva od strane fizičkog lica, a usled neblagovremenog odgovora ili odbijanja zahteva tražioca, stigne žalba Povereniku podneta preko advokata i samim tim tarifirana shodno važećoj advokatskoj tarifi. Još jedan potencijalni problem javlja se u situaciji kada se zahtev stranke ili poverenika primi i zavede u sistem u petak, od kada kreće da teče

rok za postupanje, te se gube dani vikenda i smanjuje vreme potrebno za postupanje, a naročito u situaciji kada se zahtev ciljano uputi pred Novu godinu ili neki drugi praznik, kada je poznato da predstoje neradni dani, a sve s ciljem kašnjenja s odgovorom i kasnije izjavljivanja žalbe preko punomoćnika iz redova advokata.

Kao još jedan primer zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja navedena je situacija u kojoj podnosilac učestalo ponavlja istovetan zahtev koji se, na primer, odnosi na pitanje ispunjenja uslova neke osobe za određeno radno mesto, a radi se o osobi koja je već duži niz godina zaposlena na tom radnom mestu i ništa se u međuvremenu nije promenilo, što je podnosiocu zahteva poznato, pa po svakom podnetom zahtevu dobija identičan odgovor. U ovom konkretnom slučaju može se postaviti i pitanje opravdanosti, odnosno postojanja pravnog interesa na strani tražioca informacije.

Jedna grupa učesnika je istakla da se u radu često susreće s problemom zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja i da je takođe prisutan trend podnošenja inicijalnog zahteva od strane fizičkog lica i kasnije zastupanja od strane advokata u postupku po žalbi pred Poverenikom. Kao interesantan primer iz prakse data je situacija u kojoj podnosilac zahteva, u ovom slučaju udruženje, zahteva spisak zaposlenih, podatke o visini bruto i neto plate u određenom periodu i o tome ko je u zadatom periodu imao najvišu, a ko najnižu platu, a da je pritom na samom zahtevu zaokružena opcija dostave informacije, uvida u dokumente i dostavljanja kopije dokumentacije s traženim informacijama. Uz to, sâm zahtev je bio nerazumljiv, odnosno formulisan tako da nije bilo jasno koje informacije se tačno traže i za koji period. Kada bi takav zahtev poslali podnosiocu na uređenje, što je bilo neophodno, onda bi preko advokata, koji sada zastupa podnosioca, stizao uređen zahtev s novim istovetnim zahtevom, koji je takođe trebalo poslati na uređenje. Navedeno je iziskivalo određene napore i angažovanje dodatnog vremena kako bi se blagovremeno odgovorilo na sve zahteve. Istakli su da su premostili problem tako što su sve takve zahteve podnete od strane istog udruženja spojili u jedan predmet i pozvali se na preobimnost traženih podataka i nemogućnost dostave informacije, nakon čega više nisu imali takve zahteve niti se konkretan podnosilac ponovo javio s novim zahtevom.

Još jedna situacija moguće zloupotrebe ovog prava javila se kada se lice, kome je pauk služba uklonila vozilo zbog nepropisnog parkiranja, obratilo sa zahtevom za dostavu podataka poput službenog ili privatnog broja telefona radnika koji je uklonio njegovo vozilo, zatim video-snimaka s lica mesta, video-snimaka s depoa uklonjenih vozila i dostavu informacije da li su treća lica bila prisutna prilikom uklanjanja vozila, a bez navođenja ili dostavljanja dokaza da li je podnosilac zahteva vlasnik uklonjenog vozila ili je kritičnom prilikom samo upravljao navedenim vozilom. U zahtevu je takođe navedeno da su traženi podaci neophodni radi pokretanja sudskog postupka protiv lica koje je uklonilo konkretno vozilo. Ovaj zahtev je odbijen s obrazloženjem zaštite privatnosti lica koje je zaposleno u preduzeću i koje je samo obavljalo poslove u sklopu svog radnog mesta i dobijenog naloga, smatrajući navedeno zadiranjem u privatnost konkretnog lica, kao i zbog nepostojanja javnog interesa da se takve informacije učine javno dostupnim na zahtev fizičkog lica. Na navedeno rešenje je izjavljena žalba i očekuje se odluka Poverenika.

Neki od učesnika su u svom izlaganju naveli da, iako ih razni zakonski propisi obavezuju da određene informacije učine javno dostupnim, to ne sprečava građane da ipak takve informacije zatraže podnošenjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, čime dodatno opterećuju službu. Naveli su i problem pristizanja zahteva putem mejla, gde se inicijalno u mejlu ne naznači da se radi o zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, već se to utvrdi tek iz sadržine zahteva, kada je već proteklo određeno vreme za postupanje, ili problem prijema cirkularnih zahteva, odnosno jednog istog zahteva od strane istog podnosioca upućenog raznim organima. Kao primer navedena je situacija kada je zahtev fizičkog lica podnet uoči dana žalosti nakon požara u Severnoj Makedoniji, u kom je podnosilac tražio odgovor na pitanje „koji zakon je primenjen prilikom donošenja odluke da se spuste zastave na pola koplja i da li su ih uopšte spustili“. Ostali učesnici fokus grupe su potvrdili da su takođe primili navedeni zahtev od strane istog lica.

Kao još jedan primer zloupotrebe istaknuta je dostava odgovora po zahtevu advokata poštom, kada je advokat odbio da primi pismeno, da bi kasnije organ zbog toga platio kaznu, jer se smatralo da nije blagovremeno postupljeno po zahtevu advokata. Takođe, kada se zahteva dostava mejlom i kada traže potvrdu prijema

mejla, takva potvrda skoro uvek izostaje, što stvara mogućnost za nove zloupotrebe ovog prava.

Navedeno je i da se vidom zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja može smatrati situacija u kojoj se zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja ne podnose kako bi se dobila informacija u vezi s radom ili poslovanjem određenog organa ili da bi se dobila neka informacija iz delokruga poslova tog organa, već se radi o tipskim, učestalim i istovetnim zahtevima, koji zahtevaju određene napore i smatra se da su ciljano upućeni kako bi otežali rad organa. Ponovo je naveden primer situacije kada podnosilac zahtevima potražuje spiskove zaposlenih u nekom organu, ukupan broj zaposlenih, podatke o bruto i neto platama za različite periode, mesece ili godine, informaciju zašto postoje odstupanja u visini plate kod neke grupe zaposlenih i tako dalje. Da bi se postupilo po takvim zahtevima, a da bi se izbeglo dostavljanje ugovora o radu zaposlenih koji sadrže lične podatke zaposlenog i platnih lista koje takođe sadrže lične podatke zaposlenog, potrebno je izdvojiti vreme i sačiniti spisak zaposlenih, uneti tražene podatke i objasniti sistematizaciju radnih mesta i platne razrede – dakle, kreirati potpuno nov dokument. Uz to, dok se postupa po jednom takvom zahtevu, u međuvremenu pristigne nekolicina sličnih zahteva, što dodatno otežava situaciju i blagovremeno postupanje, te samim tim uzrokuje pokretanje postupka po žalbi pred Poverenikom. Ne može se zanemariti ni pitanje zaštite prava javnosti da zna podatke zatražene ovakvim zahtevom.

Interesantan primer zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja i situacija u kojoj podnosioci zahteva učestalo podnose nerazumljive ili nepotpune zahteve, jer ne dostave adresu i ne navedu precizno koje podatke traže, što iziskuje vraćanje zahteva podnosiocu na uređenje i ujedno opterećuje organ konstantnim vraćanjem zahteva na uređenje ili tumačenjem tako pristiglih zahteva. Naveden je zanimljiv primer iz prakse, kada je organu uprave grada stigao zahtev za pristup informacijama od javnog značaja u kom je kao podnosilac označen Paja Patak, bez daljih preciziranja. Upravo ovakav primer govori o tome koliko određena lica, koja se bave zloupotrebom prava na pristup informacijama od javnog značaja, izigravaju celokupnu situaciju i zakonom predviđena prava i izražavaju stav prema organu javne vlasti.

Tokom sastanka, iznet je podatak da je jedno udruženje, preko punomoćnika iz redova advokata, u periodu od jula 2023. godine do septembra 2024. godine, podnelo ukupno 2.337 žalbi Povereniku.

Na kraju, problem predstavlja i to što se, u okviru organa koji su „obveznici" Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a koji nameće obavezu imenovanja lica ovlašćenog za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, na tim pozicijama imenuje lice koje već obavlja određenu funkciju u organu. Navedeno predstavlja problem, jer ovlašćeno lice obavlja poslove iz delokruga svoje osnovne pozicije, a dodatno postupa i u materiji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Ovakav problem bi mogao biti prevaziđen kada bi se na mesto ovlašćenog lica za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja imenovalo lice čija bi jedina obaveza bila upravo to, odnosno osoba usko specijalizovana u materiji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Takođe, organizovanje sastanaka ili konferencija na kojima bi učešće uzela ovlašćena lica iz različitih organa imalo bi uticaja na ujednačavanje prakse, lakše prepoznavanje zloupotreba u praksi i razmenu iskustva i mišljenja.

Među prisutnim predstavnicima je, kao jedan od glavnih uzroka problema, jednoglasno naveden trenutak zauzimanja odnosno promene stava Upravnog suda koji se odnosi na naplatu troškova postupka po žalbi pred Poverenikom. Radi se o stavu Upravnog suda koji proklamuje da žaliocima pripada pravo na naknadu troškova za zastupanje u postupku po žalbi pred Poverenikom u situacijama kada Poverenik utvrdi da je žalba osnovana, odnosno kad naloži organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja ili da obavesti tražioca da li poseduje tražene informacije ili poništi rešenje prvostepenog organa i vrati postupak na ponovno odlučivanje. Upravni sud je tako nakon više od 13 godina promenio svoj stav, određujući da su organi javne vlasti dužni da nadoknade troškove zastupanja advokata žaliocima u slučaju kada Poverenik utvrdi da je žalba osnovana. Advokatska tarifa koja se u konkretnom slučaju primenjuje je visoka, te im obaveza plaćanja advokatskih troškova nameće dodatno opterećenje za budžet organa i ostavlja finansijske posledice. Primetno je da pojedina lica i udruženja koriste mehanizam slobodnog pristupa informacijama ne radi ostvarivanja javnog interesa, već radi materijalne koristi ili opstrukcije rada organa

iii) Intervju s predstavnicom Službe Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Dana 22. 5. 2025. godine obavljen je intervju s predstavnicom Službe Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Slavoljupkom Pavlović. Cilj intervjua bio je pribavljanje podataka neposredno od lica koje postupa u predmetima drugostepenog postupka, odnosno u predmetima žalbi izjavljenih protiv odluka organa javne vlasti po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, odnosno zbog neodlučivanja po zahtevima. U nastavku su pitanja i odgovori dobijeni tokom intervjua.

1. Koje su najprisutnije vrste zloupotreba prava na pristup informacijama od javnog značaja?

Prema mišljenju predstavnice Službe Poverenika, zauzimanje pravnog stava na sednici svih sudija Upravnog suda, održanoj 21. 6. 2022. godine, predstavljalo je glavni uzrok povećanja slučajeva zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Prema pravnom stavu svih sudija Upravnog suda od 21. 6. 2022. godine, u upravnim sporovima u kojima je rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja osporeno u delu odluke o troškovima, potrebno je ubuduće postupati saglasno odluci 12 U 16603/19.[8] U presudi 12 U 16603/19 od 3. 3. 2020. godine, s pozivom na odredbu člana 86, stava 6 Zakona o opštem upravnom postupku, kojom je predviđeno da, ako žalba bude usvojena, troškove drugostepenog postupka snosi organ koji je odlučivao u prvom stepenu, sudsko veće je zauzelo stanovište da je Poverenik, kao tuženi organ, u osporenoj drugostepenoj odluci kojom je usvojena žalba i poništeno rešenje organa javne vlasti, ali je odbijen zahtev za nadoknadu troškova postupka, bio dužan da obaveže prvostepeni organ – davaoca informacije, da tužiocu naknadi troškove sastava žalbe.

Prema mišljenju predstavnice Službe Poverenika, pojedini advokati su prepoznali mogućnost da pokušaju da ostvare korist u vidu troškova postupka, jer je pravo na pristup informacijama vrlo pogodno za ovu vrstu zloupotreba. Ovo pravo je zagarantovano Ustavom i međunarodnim dokumentima, a naš zakon koji

[8] https://www.up.sud.rs/wp-content/uploads/2023/06/1678285367Bilten-Upravni-sud-9-2022.pdf

uređuje materiju pristupa informacijama od javnog značaja je dobar i liberalan te podrazumeva da zahtev može podneti svako lice, bez ograničenja, pri čemu ne mora da dokazuje pravni interes. Za brojne postupke se mora dokazati pravni interes, što se ne zahteva u postupku ostvarenja prava na pristup informacijama, zbog čega je ovo pravo pogodno za zloupotrebu prividnim korišćenjem prava, bez stvarnog interesovanja za informaciju koja se traži, čime se ostvaruje naplata advokatskih troškova u postupku po žalbi i u postupku zbog ćutanja uprave.

Pored ove, prisutne su i situacije gde su tražioci informacija u sukobu s pojedinačnim organom javne vlasti, zbog čega isti organ zatrpavaju brojnim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Takvi slučajevi nisu, međutim, toliko učestali u odnosu na situacije gde je primarni cilj naplata troškova postupka iz budžeta.

2. Koji su učestali primeri uočenih zloupotreba?

Prema mišljenju predstavnice Službe Poverenika, odsustvo profesionalnosti, integriteta i etičkih principa osnovni su razlozi koji su doprineli nastanku velikog broja zloupotreba. Kako se ne bi podsticale dalje zloupotrebe davanjem negativnih primera i ideja, naročito advokatima, Služba Poverenika je prestala da objavljuje pojedinačne podatke o različitim vrstama zloupotreba.

Prema neformalnim informacijama koje su poznate Službi Poverenika, advokati upošljavaju ljude sa zaduženjem da dnevno sačine određeni broj podnesaka kako bi ispunili dnevnu normu broja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, žalbi povereniku ili tužbi Upravnom sudu. Najpre se sačini model zahteva, kojim se traže tipske informacije koje se ponavljaju (poput troškova pet najviših ili najnižih plata ili troškova goriva u organu javne vlasti), pri čemu se u modelu samo menja naziv organa. Ovakvi zahtevi se šalju na desetine ili stotine adresa. Žalba zbog „ćutanja uprave“ podnosi se 16. dana (zakonski rok za pružanje odgovora je 15 dana), bez čekanja odgovora organa i bez analize odgovora. Žalbe su tipske i imaju istu sadržinu, bez obzira na primljeni odgovor organa i dokumentaciju, i podnose se s ciljem opterećivanja organa javne vlasti i Službe Poverenika. Podnete žalbe su u najvećem broju slučajeva neosnovane, pri čemu Poverenik i o njima mora odlučiti. U izveštaju Poverenika iskazuje se veliki broj odbijenih žalbi, što je vrlo često posledica neosnovano podnetih

žalbi, čak i kada je pravo na pristup ostvareno. Iz navedenog se zaključuje da cilj žalbe nije pobijanje prvostepene odluke organa javne vlasti, već zatrpavanje Službe Poverenika velikim brojem žalbi, zbog čega dalje mogu biti podnete i tužbe Upravnom sudu zbog ćutanja uprave.

Uočeno je da se podnose iscepani zahtevi, čak i onda kada se mogu podneti kao jedan, pa se tako podnese 50 odvojenih zahteva s očiglednim ciljem opterećivanja organa javne vlasti. Karakterističan i pamtljiv primer iz prakse Poverenika jeste slučaj kada je advokat u ime klijenta podneo jednoj školi u istom danu 35 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kojima su traženi podaci o broju učenika po uspehu i po godini, o tome da li su u upotrebi LED ili obične sijalice, te koliko škola ima lopti u sali.

Po načinu delovanja i traženja te vrsti traženih informacija, može se ustanoviti da cilj zahteva nije ostvarenje prava javnosti da zna, već isključivo ostvarenje troškova postupka na teret budžeta i onemogućavanje organa da brzo pruža odgovore na postavljene zahteve.

Služba Poverenika je uočila i da advokatske kancelarije imaju saradnju s poštarima, koji zadržavaju poštu dok ne isteknu rokovi.

Služba Poverenika podnela je krivične prijave u drastičnim slučajevima.

3. Kakve vrste informacija su u praksi najtraženije i da li se one mogu dovesti u vezu sa zloupotrebama?

Učestali su slučajevi podnošenja zahteva za pružanje informacija koje nemaju značaj za javnost.

Naveden je primer advokata koji je, u ime i za račun podnosilaca, u mesnim zajednicama postavljao pitanje da li je registrovan fudbalski teren i koliko ima lopti, golova i fudbalera. U drugom slučaju, advokat je kao punomoćnik tražio zdravstvenim ustanovama serijski broj naloga za brušenje zuba u stomatološkoj službi.

U jednom od predmeta, podnosilac je preko punomoćnika advokata tražio uvid, kopiju i obaveštenje o podatku u dokumentu. Brojni organi javne vlasti su dostavili kopiju dokumenta, čime su smatrali da je udovoljeno zahtevu tražioca. Međutim, nije doneta odluka kojom se odobrava uvid u dokument. Poverenik, kao drugostepeni organ, naložio je prvostepenom organu u postupku po žalbi da tražiocu omogući uvid u dokument i dostavi obaveštenje o

vremenu uvida. Činjenica da je tražilac uspeo s izjavljenom žalbom podrazumevala je i obavezivanje prvostepenog organa na plaćanje troškova. Međutim, kada je stranci u ponovljenom postupku u izvršenju drugostepene odluke omogućen uvid, niko se nije pojavio u terminu određenom za to. Iz navedenog proističe da je isključivi cilj izjavljivanja žalbe kojom se ukazivalo na formalni nedostatak – neomogućavanje uvida ili neobaveštavanje o terminu uvida, bilo neostvarivanje troškova drugostepenog postupka, a ne ostvarenje prava na uvid. Punomoćnik advokat koji je podnosio žalbe zbog neomogućavanja uvida, usled broja zahteva i različitih područja organa od kojih je tražena informacija, nije ni imao praktičnu mogućnost da postigne da izvrši uvid koji mu je omogućen.

Zaključak je da se prividno zahtevaju informacije koje, same po sebi, nesumnjivo moraju biti dostupne javnosti, naročito jer se tiču trošenja javnih sredstava. Međutim, iz načina delovanja se uočava da podnosioci u tim slučajevima nisu zaista zainteresovani za samu informaciju. Iz kasnijeg ponašanja se zaključuje da cilj nije dobijanje same informacije, već isključivo naplata troškova postupka.

4. Kakve su vrste i karakteristike podnosilaca?

U slučajevima u kojima su uočavane zloupotrebe, po pravilu su postupali advokati kao punomoćnici podnosilaca zahteva.

Advokati organizuju timove za podnošenje zahteva. Uočeno je da je fizičko lice, kao tražilac informacije, angažovalo advokata za zastupanje u postupku dobijanja informacija od javnog značaja. Međutim, advokat je potom isto lice koje je njegov klijent opunomoćio za preuzimanje odluke Poverenika, iz čega proističe da je reč o licu koje je na neki način angažovano kao deo organizovane grupe koja faktički realizuje poslove u vezi s podnošenjem zahteva. Iako su u stvarnosti ili u praksi ovakve situacije očigledne, teško ih je dokazati u postupku pred Upravnim sudom kao vid zloupotrebe.

Uočeno je i da podnosilac zahteva, koji je inače advokat, angažuje drugog advokata. Lice koje je bilo podnosilac se u novom zahtevu javlja kao advokat – punomoćnik lica koje je i samo bilo punomoćnik advokat u drugom postupku. Dakle, reč je o licima koja rade u istoj kancelariji, a koja se međusobno angažuju i smenjuju u svojstvima stranke i punomoćnika. Nije reč o tipičnom odnosu advokat–klijent, već je advokat „angažovao“ stranku.

Primećeno je da se nikada ne traže politički delikatne ili osetljive informacije. U slučajevima zloupotreba, po pravilu se traže tipske informacije.

Tražioci se obraćaju organima javne vlasti koji imaju najmanje kapacitete – mesnim zajednicama, predškolskim ustanovama, školama, domovima zdravlja, centrima za socijalni rad u manjim mestima, organima s manjim ljudskim resursima i organima koji nemaju pravnike. Formalno, s aspekta zakona, status organa nije faktor od uticaja, ali je važan za sagledavanje zloupotrebe.

Uočeno je da je problem zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja krenuo s juga Srbije – iz Niša, Vranja i Surdulice. Međutim, sada se zahtevi podnose organima u celoj državi.

5. Kako su izmene propisa uticale na (ne)mogućnost sprečavanja zloupotreba?

Pre poslednjih izmena Zakona (koje su donete u novembru 2021. godine, a primenjuju se od februara 2022. godine), nije postojala obaveza podnošenja žalbe Povereniku pre podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, već su tražioci informacija bili ovlašćeni da neposredno podnesu zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, zbog čega je teret obrazlaganja postojanja zloupotrebe bio na prekršajnim sudovima.

Nakon što je izmenjen Zakon, više ne postoji mogućnost neposrednog podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, već je potrebno najpre podneti žalbu Povereniku. Tek ukoliko Poverenik ne izda prekršajni nalog, stranka može prekršajnom sudu podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Važeći zakon, prema mišljenju predstavnice Službe Poverenika, ne daje mogućnost da se na efikasan način spreči zloupotreba. Postoji obaveza davanja svih informacija koje stranke neće koristiti.

Prema mišljenju predstavnice Službe Poverenika, institut zabrane zloupotrebe ne mora biti izričito propisan, već je reč o opštevažećem pravnom principu, do kojeg se može doći i sistemskim tumačenjem propisa od strane službenika, čiji zadatak jeste da štiti i javni interes.

Pitanje zloupotrebe se ne tiče isključivo primene Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, već je reč i o pitanju vrednosnog sistema društva, kao i pitanju etike i morala, pre svega advokata. Advokat mora posedovati integritet i voditi se etičkim

načelima, a advokatske komore, koje poseduju široka javna ovlašćenja, morale bi da imaju aktivniju ulogu u vođenju disciplinskih postupaka.

Opterećivanje Upravnog suda postupcima iz materije pristupa informacijama od javnog značaja, koje po pravilu pokreću advokati, pojedincima ograničava mogućnost ostvarivanja egzistencijalnih pitanja. Upravni sud bi morao da svojim odlukama zaustavi zloupotrebe koje u najvećoj meri potiču od advokata, a to moraju činiti i organi vlasti i Poverenik kroz postojeće mehanizme. Organi javne vlasti koji postupaju u prvom stepenu i sudovi imaju najveći teret dokazivanja postojanja zloupotrebe.

Uočene su i drastične razlike u advokatskoj tarifi u Srbiji i drugim državama kada je reč o naknadi za sastav tužbe zbog ćutanja uprave. Visoki iznosi naknada, koje propisuje Advokatska komora Srbije, motivišu advokate da se bave pisanjem ovakvih tužbi.

Posledice zloupotrebe prava nisu samo materijalne, iako su one najvidljivije. Značajne su i nematerijalne posledice – ugrožavanje ostvarivanja prava drugih lica, ograničavanje pristupa pravdi pred sudovima i pred Poverenikom te ograničavanje mogućnosti ekoloških aktivista, istraživačkih novinara i građana da ostvare pravo na lak, brz i efikasan pristup informacijama.

6. Da li je pre izmena Zakona zloupotreba uspešno sankcionisana u praksi i kako?

U ranijem periodu zloupotrebe nisu bile izražene u velikoj meri.

Postojali su slučajevi pokretanja većeg broja prekršajnih postupaka, što jeste u određenoj meri opterećivalo prekršajne sudove. Međutim, nije postojala značajna razmera, kao što je to slučaj danas.

Promena stava Upravnog suda sa 105. sednice u pogledu troškova postupka predstavlja događaj koji je u najvećoj meri doprineo povećanju boja zloupotreba.

7. Kakvi nedostaci u obrazloženju odluka organa javne vlasti su uočeni u predmetima u kojima je, usled zloupotrebe, uskraćivan pristup, odnosno da li je uočena nepravilna primena instituta zloupotrebe?

U periodu pre nego što je Upravni sud izmenio stav o troškovima u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama

od javnog značaja i u periodu dok još uvek nije brisan institut zloupotrebe ovog prava, postojao je fenomen „zloupotrebe instituta zloupotrebe“ od strane organa javne vlasti, koji su se u svojim odlukama nekritički pozivali na zloupotrebu prava.

Naveden je primer novinara iz jedinog medija, koji je, prema stanovištu organa, zloupotrebljavao pravo na pristup informacijama stalno podnoseći zahteve. Prema mišljenju predstavnice Službe Poverenika, kad novinar postavlja pitanja koja su od javnog značaja za lokalnu zajednicu, ne može postojati zloupotreba prava. Uočeno je da su u pojedinim predmetima organi javne vlasti smatrali da građanin ne može „kontrolisati zaradu direktora javnog preduzeća“, pa je ovakva situacija podvođena pod zloupotrebu, budući da tu kontrolu vrši budžetska inspekcija.

Pozivanje organa na zloupotrebu prava u najvećem broju slučaja zapravo je neosnovano, zbog čega je Inicijativa „SIGMA“[9] insistirala na brisanju ovog instituta.

Međutim, danas, kada zloupotrebe zaista postoje, nema ovog instituta.

Izmene zakona donele su i pozitivne promene, kao što je lična odgovornost ovlašćenih lica. U ranijem periodu, najveći broj žalbi, oko 80% njih, izjavljivan je zbog ćutanja uprave. Sada kada postoji lična odgovornost, broj žalbi zbog ćutanja je smanjen na 40%.

8. Kako se utvrđuje i dokazuje zloupotreba?

Poverenik je u većem broju odluka zauzeo stanovište da je institut zabrane zloupotrebe opšti pravni princip, a žalbe su u predmetima u kojima je uočavana zloupotreba odbijane uz pozive na zaštitu javnog interesa i prava trećeg lica.

U ovim predmetima vršena je dubinska analiza. Posmatrano je ponašanje podnosilaca u periodu pre izmene stava Upravnog suda, razmatrano je izjavljivanje žalbi preko advokata, pojedinačno ponašanje podnosilaca predstavke i odnos prema primljenim dokumentima. U odlukama, koje su imale opširna obrazloženja, istraživalo se i dokazivalo da je reč o očiglednoj zloupotrebi prava. Budući da se ovakvim odlukama ograničava pravo, to nije moglo biti učinjeno na proizvoljan način i bez obrazloženja. Ne može se

[9] Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i EU, čiji je cilj jačanje i unapređenje sistema javne uprave u državama koje su deo politike proširenja EU, kao i u državama politike susedstva.

proizvoljno ograničavati pravo, pa se takvim odlukama mora ozbiljno obrazložiti zašto se prekoračuje pravna i moralna granica da bi se ponašanje smatralo zloupotrebom prava.

U slučajevima kada Poverenik nije u zakonskom roku donosio drugostepene odluke i podnošena je tužba zbog ćutanja Poverenika, a Poverenik je nakon podnošenja tužbe donosio odluke o odbijanju žalbe, tužioci u ovim predmetima nisu proširivali prethodno podnetu tužbu Upravnom sudu na novodoneti akt. U tim situacijama, tužioci su izjavljivali da su zadovoljni naknadno donetim aktom kojim je odbijena njihova žalba, a Upravni sud je obustavljao upravne sporove, ali im je, zbog uspeha tužbe zbog ćutanja uprave, dosuđivao troškove postupka. Iz ovog primera se može videti da podnosilac nije bio suštinski zainteresovan za ishod postupka i pristup informaciji, već je bilo jasno da je jedini cilj ostvarivanje troškova postupka.

9. Da li je potrebno vratiti institut zloupotrebe u Zakon?

Vraćanje instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja u Zakon predstavljalo bi mač s dve oštrice.

Prema trenutnom iskustvu, po mišljenju predstavnice Službe Poverenika, verovatno bi bilo bolje vratiti ovaj institut u Zakon, ali uz preciznije definisanje, naročito uz predviđanje situacija u kojima ne može biti primenjen, kao što su, na primer, novinarski zahtevi.

U slučaju vraćanja instituta, morala bi postojati svest da je to izuzetak i njegovo tumačenje bi moralo biti restriktivno. Zahtevalo bi povećanu odgovornost svih aktera – organa, Poverenika, advokata i sudova, naročito u odnosu prema građanima.

Potrebno je što pre doneti izmene Zakona.

iv) Podaci Službe Poverenika

Istraživači su od Službe Poverenika zatražili različite kategorije podataka koji mogu predstavljati osnov za donošenje zaključaka o postojanju zloupotreba. Zatraženi su podaci za 2023. i 2024. godinu, odnosno godine nakon izmene stava Upravnog suda u pogledu određivanja troškova postupaka u kojima je došlo do ustaljivanja modaliteta postupanja podnosilaca. Služba Poverenika je u pojedinim slučajevima pružila informacije i o drugim periodima ili dostavila detaljnije podatke u odnosu na tražene, što će biti naznačeno i prikazano, budući da može poslužiti detaljnijem sagledavanju problema.

1. Podaci o prvih deset organa protiv čijih je odluka podneto najviše žalbi

U 2023. i 2024. godini (zajedno) protiv odluka (rešenja, zaključaka, obaveštenja s elementima odluke i raznih odgovora) sledećih organa izjavljeno je najviše žalbi Povereniku:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova – 520 žalbi;
- Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje – 518 žalbi;
- Air Serbia – 447 žalbi;
- Opštinska uprava opštine Koceljeva – 374 žalbe;
- Telekom Srbija – 371 žalba;
- Republički geodetski zavod – 328 žalbi;
- Opštinska uprava opštine Vlasotince – 325 žalbi;
- Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (s kazneno-popravnim zavodima) – 268 žalbi;
- Republički fond za zdravstveno osiguranje – 160 žalbi;
- Gradska uprava grada Beograda – 144 žalbe;
- Elektroprivreda Srbije – 125 žalbi.

2. Podaci o prvih deset organa javne vlasti zbog čijeg nepostupanja je podneto najviše žalbi zbog ćutanja uprave

U 2023. i 2024. godini (zajedno) protiv sledećih organa je izjavljeno najviše žalbi Povereniku zbog ćutanja uprave:

- Javno preduzeće Srbijagas – 1.385 žalbi;
- Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje – 461 žalba;
- Air Serbia – 433 žalbe;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova – 272 žalbe;
- Republički fond za zdravstveno osiguranje – 203 žalbe;
- Opštinska uprava opštine Koceljeva – 192 žalbe;
- Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (s kazneno-popravnim zavodima) – 189 žalbi;
- Telekom Srbija – 187 žalbi;
- Gradska uprava grada Beograda – 175 žalbi;
- Opštinska uprava opštine Vlasotince – 77 žalbi.

3. Broj žalbi podnet od strane prvih deset podnosilaca ili podnosilaca s većim brojem žalbi

Posmatrani su podaci za 2023. i 2024. godinu pojedinačno, a daju se prema kategorijama podnosilaca.

a) Mediji

2023. GODINA:

- CINS – 29;
- N1 – 16;
- Omladinsko udruženje novinara Srbije – 15;
- Radio Slobodna Evropa – 12;
- CINS (drugi tražilac iz organizacije) – 12;
- BIRN – 11;
- Pištaljka – 12.

2024. GODINA:

- BIRN – 25;
- CINS – 14;
- CINS (drugi tražilac iz organizacije) – 11;
- SNEWS Novi Pazar – 7;
- Medijski centar Žig Info – 7;
- CINS (treći tražilac iz organizacije) – 5;
- Pištaljka – 5.

b) Nevladine organizacije i udruženja

2023. GODINA:

- Centar za vladavinu prava – 1.288 (preko punomoćnika I. N.);
- Udruženje PraviLaw – 257 (preko punomoćnika D. V. 256 i T. M. jedna);
- Centar za razvoj građanskog društva „Protecta“ – 88 (preko punomoćnika J. V. 85 i M. M. tri);
- Centar za ljudska prava i razvoj civilnog društva „Spektra“ – 126 (preko punomoćnika S. M. 123 i J. V. tri).

2024. GODINA:

- Centar za vladavinu prava – 1.508 (preko punomoćnika I. N.);

- Udruženje politički progonjenih i žrtava akta torture i zločina protiv čovečnosti – 114 (preko punomoćnika M. T. 113);
- Udruženje „Ekskluzivno otkriće“ Leskovac – 96 (preko punomoćnika L. R. 61 i M. V. 35);
- Udruženje za zaštitu životne sredine AEP – 56 (preko četiri punomoćnika).

c) Građani

2023. GODINA:

- Građanin 1 – 3.133 (preko punomoćnika B. Č. 3.130);
- Građanin 2 – 1.299 (preko punomoćnika N. Đ.);
- Građanin 3 – 668 (preko punomoćnika M. S.);
- Građanin 4 – 544 (preko punomoćnika B. Č.);
- Građanin 5 – 498 (preko punomoćnika M. S.);
- Građanin 6 – 461 (preko punomoćnika B. Č.);
- Građanin 7 – 269 (preko punomoćnika M. Š. 244 i M. C. 25);
- Građanin 8 – 276;
- Građanin 9 – 219 (preko punomoćnika D. N.);
- Građanin 10 – 211 (preko punomoćnika B. Č.);
- Građanin 11 – 183 (160 preko dva punomoćnika);
- Građanin 12 – 155 (preko punomoćnika B. Č.);
- Građanin 13 – 175 (preko četiri različita punomoćnika);
- Građanin 14 – 149 (preko punomoćnika B. G. 146 i S. G. 3).

2024. GODINA:

- Građanin 1 – 602 (149 preko dva punomoćnika);
- Građanin 2 – 484;
- Građanin 3 – 229 (preko četiri punomoćnika 212);
- Građanin 4 – 191;
- Građanin 5 – 184 (preko punomoćnika M. V.);
- Građanin 6 – 179 (preko punomoćnika S. D.);
- Građanin 7 – 116 (preko punomoćnika N. Đ.);
- Građanin 8 – 94 (preko punomoćnika M. M.);
- Građanin 9 – 82 (preko punomoćnika M. V.).

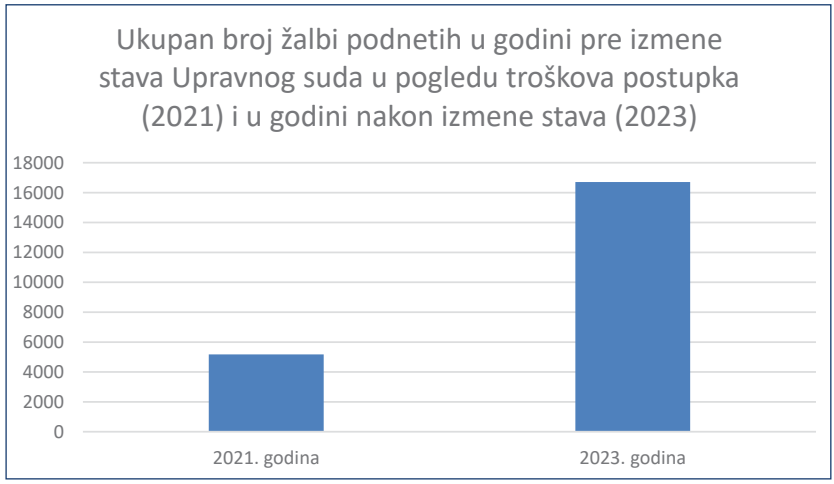
4. Repetitivnost advokata: prvih deset advokata po broju žalbi podnetih u svojstvu punomoćnika tražioca informacije

1. Advokat B. Č.
– 4.892 žalbe u 2023.
– 18 žalbi u 2024.
2. Advokat N. Đ.
– 71 žalba u 2022.
– 1.300 žalbi u 2023.
– 128 žalbi u 2024.
3. Advokat I. N.
– 8 žalbi u 2022.
– 1.288 žalbi u 2023.
– 1.508 žalbi u 2024.
4. Advokat M. S.
– 1.233 žalbe u 2023.
– 57 žalbi u 2024.
5. Advokat L. B.
– 297 žalbi u 2024.
6. Advokat D. V.
– 51 žalba u 2022.
– 257 žalbi u 2023.
– 7 žalbi u 2024.
7. Advokat D. N.
– 109 žalbi u 2022.
– 313 žalbi u 2023.
– 10 žalbi u 2024.
8. Advokat M. V.
– 318 žalbi u 2024.
9. Advokat M. J.
– jedna žalba u 2022.
– 128 žalbi u 2023.
– 122 žalbe u 2024.

10. Advokat M. D.
– 23 žalbe u 2023.
– 235 žalbi u 2024.
11. Advokat M. B.
– 244 žalbe u 2023.
12. Advokat M. B.
– 181 žalba u 2023.
– 227 žalbi u 2024.
13. Advokat N. M.
– 193 žalbe u 2023.
14. Advokat S. S.
– 160 žalbi u 2024.
15. Advokat S. G.
– 263 žalbe u 2023.
– 33 žalbe u 2024.
16. Advokat S. D.
– 208 žalbi u 2024.

5. Ukupan broj žalbi podnetih u godini pre izmene stava Upravnog suda u pogledu troškova postupka (2021) i u godini nakon izmene stava (2023)

– **2021. godina** – 5.174 žalbe
– **2023. godina** – 16.711 žalbi



6. Procenat žalbi podnetih preko punomoćnika advokata u ukupnom broju izjavljenih žalbi

- 2015. godina – 2,73%
- 2016. godina – 3,32%
- 2017. godina – 4,6%
- 2018. godina – 8,02%
- 2019. godina – 4,35%
- 2020. godina – 14,97%
- 2021. godina – 29,53%
- 2022. godina – 10,45%
- 2023. godina – 82,82%
- 2024. godina – 69,95%



7. Podaci o punomoćnicima koji su postupali u predmetima u kojima je Poverenik naložio prvostepenim organima isplatu troškova žalbenog postupka, kao i iznos određenih troškova koji su dosuđeni u ukupnom iznosu za predmete u kojima su postupali kao punomoćnici

Na ime troškova postupka po žalbama, Poverenik je naložio prvostepenim organima da isplate ukupno 70.504.600 dinara do 30. 4. 2025. godine.

- **I. N.** – 9.083.250 dinara;
- **B. Č.** – 8.617.125 dinara;
- **D. V.** – 4.240.500 dinara;
- **N. M.** – 3.836.250 dinara;

- **N. Đ.** – 3.126.750 dinara;
- **B. G.** – 2.821.500 dinara;
- **L. Đ.** – 2.099.625 dinara;
- **S. G.** – 1.674.000 dinara;
- **V. M.** – 1.540.875 dinara;
- **L. B.** – 1.076.625 dinara.

v) Analiza aktuelnog stanja u praksi i zakonodavstvu

Podaci dobijeni u toku istraživanja ukazuju na to da je problem zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja široko rasprostranjen i da ima značajne posledice.

Iz dostavljenih podataka može se zaključiti da se, u cilju zloupotrebe prava, tražioci služe različitim taktikama, mehanizmima i prilikama, među kojima se kao najznačajnije prepoznaju i ističu sledeće.

• *„Razuđenost" organa javne vlasti kojima se podnose zahtevi*

Zahtevi se ne podnose koncentrisano, jednom organu javne vlasti, već većem broju organa istog ili sličnog tipa na teritoriji države. Zahtevi se podnose po pravilu istoj vrsti organa istovremeno ili u kratkom vremenskom roku.

Praktičnost ovakvog postupanja ogleda se u tome što se podaci traže na tipiziranom modelu zahteva, u kojem se po pravilu menja samo naziv organa. Zahtevi se podnose putem pošte, pri čemu se za dan njihovog podnošenja računa dan predaje pošti. Time se skraćuje vremenski period tokom kojeg organ može da odgovori. Na ovaj način, kreiraju se uslovi za istovremeno podnošenje većeg broja žalbi zbog ćutanja uprave. Istovremeno se izjavljuje veći broj žalbi Povereniku, a u slučaju da služba Poverenika ne obradi sve predmete blagovremeno, stvaraju se uslovi za podnošenje naknadnog zahteva za odlučivanje, kao i tužbe zbog ćutanja uprave, odnosno Poverenika kao drugostepenog organa.

• *Tipski zahtevi*

Postavljaju se istovetni ili u značajnoj meri slični zahtevi, odnosno traže se istovrsne informacije koje su tipične za određenu vrstu organa. Na ovaj način se u znatnoj meri olakšava „posao"

podnosiocima i omogućava istovremeno podnošenje velikog broja zahteva na stotine adresa, na uspostavljenom modelu koji nije potrebno u značajnoj meri upodobljavati. Opredeljuju se podaci karakteristični za delatnost određenog imaoca informacije, ali i podaci koji su zajednički za različite vrste organa, zbog čega ih nije potrebno pojedinačno precizirati ili specificirati.

• *Brojnost podataka i otežana mogućnost pribavljanja.*

Zahteva se velika količina podataka ili pak podaci do kojih je teško doći u kratkom vremenskom roku, budući da ovaj proces zahteva učešće različitih službi organa, analizu podataka i njihovo preuzimanje iz različitih elektronskih ili fizičkih baza podataka i arhivu i njihov prenos. Uglavnom je reč o finansijskim i statističkim podacima, koji nisu nužno podobni za lako utvrđivanje i saopštavanje. U pojedinim primerima, traže se ekstremi u podacima, kao što su iznosi najvećih ili najmanjih isplaćenih zarada, kako bi se razuđivanjem otežalo koncentrisano postupanje organa prilikom njihovog utvrđivanja. Povremeno, istovremeno se zahtevaju podaci različitih organizacionih jedinica organa javne vlasti, čime se komplikuje unutrašnji proces njihovog pribavljanja.

• *Javno dostupni podaci*

Zahteva se dostava podataka koji su već javno dostupni. U najvećem broju slučajeva, reč je o finansijskim podacima (poput budžeta, utrošenih sredstava ili isplaćenih zarada), koji se inače objavljuju. Cilj ovakvog opredeljivanja zahteva nije prikupljanje podataka, već kreiranje podobne podloge za podnošenje pravnih lekova.

• *Irelevantni podaci*

Zahteva se dostava podataka koji, uprkos tome što javnost ima pravo da bude upoznata s njima, objektivno nisu od značaja ili interesa za javnost ili podnosioca. Zahtevaju se i podaci koje organ javne vlasti ne poseduje. Podnosioci često navode da vrše uvid u podatke, da ih kontrolišu ili da istražuju specifične oblasti iz koje zahtevaju dostavu podataka, čime pokušavaju da na prvi pogled opravdaju svoj interes za podnošenje zahteva. Uprkos tome što Zakon ne zahteva da tražilac dokazuje svoj interes, ovakvi tražioci nastoje da svoj zahtev učine legitimnim. Međutim, svrha njihovog zahteva postaje očigledna posle izvesnog vremena, kada se utvrdi

da nisu imali stvarnu potrebu za traženim podatkom ili da su podnosili brojne zahteve različitih karakteristika istovremeno.

• *Iskorišćavanje manjka kapaciteta organa*

Targetiraju se organi čiji su resursi inače mali ili preopterećeni, a pogotovo organi koji nemaju stručna lica zadužena za materiju pristupa informacijama od javnog značaja. Tipično, ovakvi zahtevi upućuju se školama, vrtićima, centrima za socijalni rad – institucijama čiji su materijalni resursi ograničeni, ali i obveznicima Zakona koji gotovo da ne poseduju bilo kakve kapacitete za davanje adekvatnog odgovora i kod kojih često izostaje svest o postojanju obaveze u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao što su mesne zajednice, sportski klubovi i udruženja kao korisnici javnih sportskih terena i slično. Uočava se i nastojanje zatrpavanja organa prekomernim brojem zahteva, kako bi se onemogućilo pružanje odgovora u okviru zakonskog roka, čime se kreira mogućnost podnošenja žalbi zbog ćutanja uprave i time ostvarenje troškova postupka.

• *Služenje procesnim nedostacima*

Tražioci informacija iskorišćavaju svaki procesni nedostatak, nepotpunost odgovora ili neblagovremenost postupanja organa javne vlasti u cilju izjavljivanja žalbe ili podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Iz ovakvog postupanja, očigledno je da osnovni cilj nije pribavljanje informacije, već iniciranje drugih postupaka ili korišćenje drugih procesnih mehanizama koji mogu dovesti do nastanka dodatnih troškova postupka i, posledično, do ostvarivanja materijalne koristi. U pojedinim situacijama, moguće je proceniti da do propusta organa nije došlo namerno i u cilju uskraćivanja prava, te da se pristup traženoj informaciji može ostvariti kroz dopunu ili podnošenje novog zahteva. Međutim, u ovakvim situacijama, tražioci se služe pravnim sredstvima, uspešno pobijajući zakonitost prvostepenog postupka i ostvarujući tako troškove postupka.

• *Iskorišćavanje zakonskih rokova i pravila o predaji i dostavljanju*

Rokovi za postupanje organa javne vlasti su kratki. Zahtev podnet preporučenom poštom smatra se predatim na dan predaje pošiljke pošti, čime se organu dodatno skraćuje rok za postupanje.

S druge strane, tražilac mora primiti odgovor u istom ovom roku, pri čemu poštanska dostava može, ne krivicom organa javne vlasti, odužiti dostavljanje nakon zakonskog roka. Tražioci se koriste vremenom potrebnim za dostavljanje poštanskih pošiljki i zakonskih pravila o predaji podnesaka i obaveštavanju stranke.

• *Iskorišćavanje preopterećenosti organa*

Najveći broj organa nema službe čija je jedina nadležnost postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, već se pojedinim službenicima, kao deo referata, pored osnovnog dela službenih obaveza, dodeljuje i postupanje po zahtevima. Stoga, podnošenje velikog broja zahteva takođe dovodi do preopterećenosti organa. Do preopterećenosti Poverenika dolazi izjavljivanjem velikog broja žalbi u kratkom vremenskom periodu, čime se Služba onemogućuje da u relativno kratkim zakonskim rokovima donese drugostepenu odluku.

U praksi Poverenika čuven je slučaj povezanih lica iz Vranja, koja su u kratkom roku, u vreme godišnjih odmora u toku leta 2022. godine, podnela preko pet hiljada žalbi. Ovaj broj žalbi, primljenih u toku jednomesečnog perioda, nadmašio je petogodišnji prosek podnetih žalbi od oko četiri hiljade. Podnošene su žalbe zbog ćutanja uprave i žalbe protiv odluka organa javne vlasti donetih po zahtevu nakon podnošenja žalbi zbog ćutanja uprave. U ovom periodu, kapaciteti Službe Poverenika bili su u potpunosti angažovani kako bi neočekivani i iznenadni priliv bio savladan u zakonskom roku i da bi se time predupredilo podnošenje tužbi zbog ćutanja uprave, čime je ostvarena značajna ušteda finansijskih sredstava, koja se meri u desetima miliona dinara, koje bi Poverenik, kao tuženi organ u postupku po tužbi zbog ćutanja uprave pred Upravnim sudom, morao da izdvoji u slučaju da po žalbama nije odlučeno u zakonskom roku. Na ovaj način, usporen je rad Službe Poverenika, koja se u periodu nakon njihovog prijema pretežno bavila donošenjem odluka po žalbi ovih podnosilaca.[10]

• *Isključen rizik za podnosioca*

Tražilac informacije ne može u postupku ostvarivanja prava na pristup trpeti bilo kakve negativne posledice, među kojima je

[10] Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2022. godinu, Beograd, mart 2023. godine.

i ona najznačajnija – izostanak mogućnosti da bude obavezan da snosi troškove postupka. Nepostojanje rizika jedan je od glavnih faktora koji opredeljuju masovnost zahteva tražilaca. Troškovi zastupanja od strane advokata ne moraju biti unapred plaćeni, tako da se ukupni troškovi svode na troškove poštarine, pri čemu zahtev za pristup može biti podnet i elektronskim putem.

Podaci organa javne vlasti koji su učestvovali u istraživanju odgovaranjem na pitanja postavljena kroz upitnik i kroz fokus grupu, ukazuju na to da većina njih nije u značajnijoj meri u proteklom periodu bila zahvaćena zloupotrebama velikih razmera u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Među ispitivanim organima javne vlasti uočeno je da pojedini među njima jesu učestalije bili potencijalne mete zloupotrebe, što se zaključuje na osnovu količine podnetih zahteva. Međutim, ovi organi nisu u većoj meri isticali druga karakteristična ponašanja podnosilaca da bi se zaključilo da je kod njih postojala sistemska zloupotreba. Uspešno su savladavali priliv zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, od kojih je najveći broj rešen pozitivno, što podrazumeva dostavu odgovora, odnosno traženog podatka. Pojave zloupotreba bile su sporadične i nisu postojale u toj meri da bi se identifikovala koncentrisana zloupotreba prisutna kod ispitivanih organa javne vlasti s teritorije južne Srbije.

Podaci organa ukazuju da na njihov teret nisu isplaćivani neuobičajeno nesrazmerni iznosi troškova postupka. Pojedini organi jesu naveli da su isplaćivali troškove postupka na ime zastupanja od strane advokata, ali broj ovakvih predmeta i isplaćeni iznosi takođe ne ukazuju da je postojala sistemska zloupotreba.

Uprkos navedenim statističkim podacima, koji mogu predstavljati pokazatelje prisustva zloupotrebe i iz kojih se može zaključiti da to nije bio slučaj sistemskog karaktera, većina ispitanih organa (gotovo svi) navela je da jesu uočene zloupotrebe. Zloupotrebe su se najčešće sastojale u traženju velikog broja podataka, podnošenju velikog broja zahteva, manipulacijama s dostavom podataka podnosioca, odabiru trenutka za podnošenje zahteva i podnošenju zahteva radi ostvarivanja lične koristi.

Gotovo svi organi uočili su da se kao podnosioci učestalo pojavljuju istovetna lica, a većina je primetila i da tražioce informacija od javnog značaja zastupaju advokati.

Kad je reč o vrsti traženih podataka, u najvećoj meri zahtevana je dostava podataka iz dve najšire kategorije: utrošak javnih sredstava i radnopravni status i naknade iz radnog angažovanja. Reč je o najtipičnijim podacima, koji su, po pravilu, zahtevani od većine organa koji su uzeli učešće u istraživanju.

U manjem broju slučajeva podnošene su žalbe Povereniku protiv odluka orana javne vlasti, a samo deo njih bio je obavezan da podnosiocima isplati troškove postupka.

Zaključci koji proističu iz prakse postupanja organa ukazuju da je promena stava Upravnog suda u pogledu prava na nadoknadu troškova na ime zastupanja od strane punomoćnika advokata u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja doprinela značajnom porastu broja podnetih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, porastu broja zahteva čiji su podnosioci udruženja ili slične grupacije, koje zastupaju advokati, kao i istovetnoj sadržini zahteva.

Uočeno je pravilo da je podnosilac samog zahteva fizičko lice, dok se advokat kao punomoćnik pojavljuje u kasnijoj fazi postupka, odnosno od faze izjavljivanja žalbe. Ovakav pristup je učestao, budući da stranka ne može ostvariti troškove postupka u fazi podnošenja zahteva, jer se u tom slučaju upravni postupak pokreće po njenom zahtevu i u njenom interesu. Međutim, stranka koja uspe s izjavljenom žalbom može ostvariti troškove koje je imala tim povodom na teret prvostepenog organa. Iz ovog razloga, a kako bi se kod organa stvorila slika da stranka nije zastupana, zahtev podnosi tražilac neposredno, dok se advokat kao punomoćnik pojavljuje počev od faze izjavljivanja žalbe.

Za razliku od podataka organa javne vlasti s teritorije južne Srbije, na osnovu podataka dostavljenih od strane službe Poverenika, pouzdano se može utvrditi da je na teritoriji celokupne države široko rasprostranjena pojava zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja i da su razmere zloupotrebe ogromne.

Nedvosmisleno se može zaključiti da je u periodu nakon što je Upravni sud promenio svoj stav u pogledu dosuđivanja troškova žalbenog postupka tražiocima broj izjavljenih žalbi višestruko uvećan – čak tri puta. Ujedno, povećan je udeo žalbi izjavljen preko punomoćnika advokata. U godini pre izmene stava Upravnog suda, preko punomoćnika advokata izjavljeno je oko 30% žalbi, da bi u 2023. godini ovaj udeo dostigao više od 80%.

Primetno je i da su zahtevi ciljano i u velikom broju upućivani pojedinim organima, a pojedini učesnici se mogu izdvojiti prema masovnosti, odnosno dominantnom prisustvu. Kada je reč o organima javne vlasti, ističu se Ministarstvo unutrašnjih poslova, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Javno preduzeće Srbijagas i Air Serbia. Među podnosiocima zahteva i žalbi ističu se pojedina udruženja sa i po hiljadu predmeta, a kad je reč o fizičkim licima kao tražiocima, pojedinci su podnosili i po više hiljada žalbi. Pojedini advokati su u svojstvu punomoćnika podnosili i po više hiljada žalbi. Teško je zamisliti pojedine subjekte kojima je potrebno više stotina ili hiljada podataka od jednog organa javne vlasti ili koji imaju stvarnu potrebu za podnošenjem više hiljada zahteva različitim organima, koji kasnije dovode i do izjavljivanja više hiljada žalbi.

Različite okolnosti ukazuju da pojedinačni zahtevi i tražene informacije nisu suštinski važni podnosiocu, odnosno da se ne zahtevaju u cilju njegovog informisanja ili u interesu javnosti. Najpre, prema vrsti traženog podatka ili informacije, često se zahtevaju informacije različitog karaktera, koje nemaju nužno poveznicu i ne odnose se na istu oblast rada ili delovanja organa javne vlasti. Podnose se nedovoljno određeni zahtevi, iz kojih se ne može pouzdano zaključiti koji se podaci zahtevaju i od kog organa, ili pak zahtevi koji potpadaju pod zakonske izuzetke ili koji se odnose na podatke za koje se pristup može ostvariti samo u drugačijoj vrsti postupka. Zahteva se dostavljanje velikog broja podataka odjednom, kopije velikog broja dokumenata ili pak dokumenti koji sadrže zaštićene podatke koje je potrebno anonimizirati. Ovakvim postupanjima se nastoji da se postupak davanja informacije razvuče i zakomplikuje, a organ optereti, kako bi mu se otežalo postupanje i izdavanje obaveštenja ili rešenja o odbijanju zahteva, a stranci stvorila mogućnost da podnese žalbu zbog ćutanja uprave ili žalbu zbog nepravilnog sprovođenja postupka.

I iz ponašanja stranke u toku postupka može se zaključiti da njen interes nije ostvarivanje prava na pristup informacijama, već postizanje drugog cilja. U tim slučajevima, tražioci u kratkom roku podnose višestruke zahteve tražeći različite vrste podataka ili komplikovane ili nejasne zahteve s ciljem prouzrokovanja procesnih nepravilnosti koje mogu omogućiti uspešno izjavljivanje žalbe. U situacijama kada im se, usled obimnosti, omogući da izvr-

še neposredni uvid u tražene podatke, tražioci se ne odazivaju pozivu i nikada ne ostvare uvid u dokumenta koja ih sadrže. Ponekad se daju netačni podaci o podnosiocu, kao što su ime i prezime ili adresa, kako bi se onemogućilo pružanje traženih obaveštenja i informacija.

Institut zloupotrebe prava bio je u članu 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređen na sledeći način: *Organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac zloupotrebljava prava na pristup informacijama od javnog značaja, naročito ako je traženje nerazumno, često, kada se ponavlja zahtev za istim ili već dobijenim informacijama ili kada se traži preveliki broj informacija.*

Izmene Zakona o slobodom pristupu informacija od javnog značaja donele su ukidanje instituta zloupotrebe. Jedan od važnih razloga zbog kojeg je došlo do ovakve promene jeste okolnost da su se organi javne vlasti često služili ovim institutom kako bi opravdali svoje odluke o odbijanju zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Ova pojava, nazivana „zloupotrebom zloupotrebe", dovodila je u praksi do učestale primene zakonskog izuzetka njegovim širokim tumačenjem, pretežno na štetu podnosilaca zahteva, čime je pravo na pristup neopravdano uskraćivano ili ograničavano. Međutim, uklanjanje ovog instituta onemogućilo je organima da njegovom neposrednom primenom spreče zloupotrebe, koje su u kasnijem periodu postale još dominantnije.

Uprkos tome što je institut zloupotrebe prava na pristup uklonjen, Poverenik je stanovišta da zabrana zloupotrebe prava, kao opšte pravno načelo, može biti primenjena u svakoj situaciji, bez obzira na to da li je izričito propisana Zakonom. Poverenik je, u situacijama kada je prepoznata zloupotreba, obijao žalbe zbog zaštite prava i pravnih interesa trećih lica, zbog zaštite javnog interesa i zbog nedostatka interesa javnosti da zna onda kada su žalbe i zahtevi podnošeni isključivo u privatnom interesu, radi naplate troškova postupka. Osnov ovakvih odluka Poverenika bili su članovi 1, 2, 4, 23 i 24, stava 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i članovi 6 i 7 Zakona o opštem upravnom postupku.[11]

[11] Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2023. godinu, Beograd, mart 2024. godine.

Odredba člana 4 Zakona slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja utvrđuje postojanje zakonske pretpostavke o opravdanom interesu javnosti da zna: *Smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona, postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, a ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona postoji, osim ako organ vlasti dokaže suprotno.*

Poverenik se u svom postupanju služio okolnošću da pretpostavka o opravdanom interesu javnosti da zna nije apsolutna, pri čemu je na organu vlasti teret dokazivanja da u konkretnom slučaju ne postoji interes javnosti. Međutim, kako je reč ograničavajućoj odredbi, organ bi morao da je u svojim odlukama detaljno obrazloži i dokaže odsustvo opravdanog interesa javnosti, odnosno suprotnost zahteva javnom interesu.

Odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, koji se shodno primenjuje u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, predviđaju u članu 6 sledeće: *(1) Organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke. (2) Kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa;* i u članu 7: *Organ je dužan da omogući stranci da što lakše zaštiti i ostvari svoja prava i pravne interese, ali ne na štetu prava i pravnih interesa trećih lica, niti javnog interesa.*

Citirana odredba Zakona o opštem upravom postupku prema svojim elementima, cilju i sadržini može biti tumačena kao odredba koja uređuje pitanje zloupotrebe prava u upravnim stvarima. Kao odredba opšteg zakona, može biti shodno primenjena i u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Jedna od značajnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti doneta je po žalbi protiv akta organa javne vlasti zbog nepostupanja u celosti po zahtevu

tražioca.[12] Poverenik je odbio kao neosnovanu žalbu tražioca informacije zbog zaštite prava i pravnih interesa trećih lica i zaštite javnog interesa, te zbog nedostataka javnog interesa – interesa javnosti da zna. Žalilac je u žalbi istakao da mu organ vlasti nije dostavio kopiju dokumenta koji sadrži traženu informaciju niti je odredio vreme i mesto uvida u original dokumenta koji sadrži traženu informaciju. Poverenik se pozvao na sledeći pravni okvir: na odredbe Ustava Republike Srbije kojima se garantuju ljudska prava; odredbe o uslovima i načinu ograničenja ljudskih prava, odredbe o slobodi mišljenja i izražavanja i uslovima njenog ograničavanja radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristranosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti; odredbe o pravu na obaveštenost i na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja; na odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima koje uređuju slobodu izražavanja, a koje mogu biti ograničene u interesu zaštite morala, ugleda i prava drugih; odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kojima se uređuje pravo na pristup informaciji i pojam informacije od javnog značaja, pravo o pretpostavci postojanja opravdanog interesa javnosti da zna i o shodnoj primeni zakona koji uređuje opšti upravni postupak; odredbe Zakona o opštem upravnom postupku o mogućnosti ograničenja prava stranke postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa; i odredbe da je organ dužan da omogući stranci da što lakše zaštiti i ostvari svoja prava i pravne interese, ali ne na štetu prava i pravnih interesa trećih lica niti javnog interesa.

Nadalje, Poverenik je u rešenju obrazložio kako je došlo do masovnog korišćenja prava propisanih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama na način koji je protivan suštini, svrsi i cilju zbog kojeg je to pravo ustanovljeno, i ukazao na to kakvu ulogu u tome imaju žalilac i njegov punomoćnik iz redova advokata. Poverenik je detaljno obrazložio načine i razmere zloupotrebe, koje se ogledaju u broju podnetih žalbi (njihovom višestrukom uvećanju na godišnjem nivou), podacima o prosečnom broju izjavljenih žalbi po jednom podnosiocu (i značajnom uvećanju ovog broja), broju pojedinačno izjavljenih žalbi građana, udruženja i medija, i uvećanju broja žalbi podnetih preko punomoćnika.

[12] Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj 071-11-9023/2023/03 od 24. 10. 2023. godine.

Poverenik je obrazložio način na koji je višestruko uvećanje broja podnetih žalbi uticalo na rad, funkcionisanje, budžet i preopterećenost Službe Poverenika, a potom i na činjenicu da je određeni broj lica preko istog punomoćnika advokata u kratkom vremenskom periodu podneo više hiljada postupaka pred Poverenikom, u kojima su od različitih organa javne vlasti u Republici Srbiji zatražili istu vrstu informacija. Nakon što bi ostvarili pristup traženim informacijama u suštinskom smislu, koristili su formalne nedostatke u odgovoru prvostepenih organa (kao što je propuštanje da se odredi vreme i mesto uvida u original dokumenta) i podnosili su žalbu čiji je jedini cilj naplata troškova postupka. Ukazano je da se konkretan žalilac služi formalnim nedostacima. Kad se ti nedostaci otklone i tražiocu se omogući uvid u dokument, on se ne odaziva na poziv. Uvid u dokumenta se u stvarnosti teško može realizovati, budući da je konkretan žalilac izjavio više od 2.700 žalbi na postupanje različitih organa javne vlasti u Srbiji. Sadržina žalbi konkretnog žalioca bila je vrlo uopštena. Navodilo se da se „informacije u odgovoru ne odnose u potpunosti na postavljeno pitanje za dobijanje informacija od javnog značaja“, čime se osporava svaki dobijeni odgovor, bez obzira na postupanje organa javne vlasti, ili su isticani neistiniti žalbeni navodi koji ne važe za konkretan predmet, poput tvrdnji da mu nije dostavljena kopija dokumenta u situaciji u kojoj je obavešten da organ ne poseduje traženi podatak.

Poverenik zaključuje da u situaciji u kojoj tražilac ne nastupa kao reprezent javnosti čije je pravo da zna, već zahtev podnosi radi ostvarivanja ličnog interesa, izostaje suštinski element informacije od javnog značaja, a to je opravdani interes javnosti da zna, usled čega izostaje i javni interes da informacija bude objavljena. Takođe zaključuje da žalilac nije reprezent javnosti i da, usled količine primljene dokumentacije, ne može postići da izvrši uvid i pročita i analizira dokumentaciju i informacije, što proističe iz očigledno neosnovane i neistinite sadržine izjavljenih žalbi. Zatim, žalbe se izjavljuju u cilju opterećivanja prvostepenih organa i Poverenika kako ne bi mogli da donesu odluku u Zakonom predviđenim rokovima, čime se stvaraju uslovi za podnošenje tužbi zbog ćutanja uprave s jednim motivom – ostvarenjem materijalne koristi na štetu budžeta Republike Srbije, čime tražilac nanosi štetu javnom interesu i drugim licima – tražiocima informacija i žaliocima koji svoja prava ne mogu ostvariti u skladu sa Zakonom, što predstavlja opravdan razlog za odbijanje njegove žalbe. Poverenik je ukazao

da, kada se iz ponašanja žalilaca može zaključiti da cilj njihovog delovanja nije zaštita sopstvenog prava, već potencijalni upravni spor, dopuštanje organa da se tako nešto dogodi predstavlja povredu javnog interesa. Prema stavu Poverenika iz ove odluke, žalba nije izjavljena zbog zaštite prava javnosti da zna već iz nečasnih motiva i privatnih interesa žalioca.

Ovakvom odlukom, Poverenik je nastojao da, pozivanjem na postojeće zakonske institute koji sadrže elemente zaštite od zloupotrebe i zaštite javnog interesa i interesa drugih, sankcioniše postupanje žalioca koje jeste bilo suprotno cilju zbog kojeg je ustanovljeno pravo na pristup informacijama od javnog značaja i zbog kojeg je ustrojen sistem zaštite ovog prava u odgovarajućem posebnom upravnom postupku. Međutim, iz argumenata Poverenika uočljivo je da pristup sankcionisanju zloupotreba na štetu javnog interesa i interesa drugih prvenstveno može biti ostvaren u drugostepenom postupku pred Poverenikom. Sankcionisanje zloupotrebe uz pozivanje na navedene ustavne, zakonske i konvencijske principe teško može biti ostvareno već u postupku pred prvostepenim organom u slučaju da pojedinačni organ javne vlasti nije opterećen velikim brojem slučajeva u kojima se može prepoznati zloupotreba sistemskog karaktera, što je predstavljalo osnov za primenu normi koje štite javni interes i interes drugih. Iz ovog razloga, poželjno je razmotriti druge mogućnosti za suzbijanje zloupotreba već na prvom koraku.

IX ZAKLJUČAK

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja je Ustavom garantovano pravo, koje je pogodno za zloupotrebu iz više razloga. Reč je o pravu svakog lica koje je veoma opsežnog karaktera i za čije ostvarenje nije potrebno ispunjenje prethodnih uslova ili dokazivanje pravnog interesa ili drugih činjenica.

Iz ovih razloga, uspostavljeni mehanizmi njegovog ostvarivanja i zaštite takođe predstavljaju pogodno tlo za realizaciju zloupotreba u cilju ostvarivanja ličnog interesa.

Relativna jednostavnost postupka, odsustvo naročitih procesnih pretpostavki koje bi mogle usloviti njegovo pokretanje, odsustvo rizika za tražioca informacije, činjenica da se zahtevi istovremeno mogu podneti velikom broju organa i da različiti organi poseduju istovrsne podatke čija individualizacija u pojedinačnim zahtevima nije neophodna, kao i manjak kapaciteta većine organa javne vlasti kada je ostvarivanje ovog prava u pitanju, omogućavaju omasovljenje ovakvih postupaka s ciljem ostvarivanja ličnih interesa.

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja pretpostavlja postojanje javnog interesa, a svaki pojedinac javlja se kao reprezent javnosti, bez obzira na to što informaciju po pravilu zahteva u svoje ime. Međutim, zahvaljujući liberalnosti zakona, velikoj slobodi koja je data tražiocima, širokoj definiciji informacije od javnog značaja i pravnim pretpostavkama koje teret dokazivanja nepostojanja javnog interesa nameću organu javne vlasti, što su nesporno pozitivni aspekti ovog prava, pojedincima je omogućeno lako služenje ovim pravom protivno cilju zbog kojeg je ono ustanovljeno.

Zloupotrebe ovog prava prouzrokovale su ogromne posledice na različitim nivoima, najpre na nivou organa koji je imalac tražene informacije, potom na nivou Poverenika i, na kraju, na nivou Upravnog suda.

Ukidanje instituta zloupotrebe izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zajedno s promenom stava Upravnog suda u pogledu prava na nadoknadu troškova u ovim postupcima, identifikuju se kao ključni razlozi uvećanja broja zloupotreba i njenog pretvaranja u sistemski, a ne povremeni ili pojedinačni problem.

Iz dostupnih podataka proističe da su pojedinci, kao tražioci, i pojedini advokati, kao punomoćnici stranaka, podnosili po više hiljada zahteva i žalbi. Omasovljenje predmeta ima različite efekte, koji se ogledaju u onesposobljavanju organa da uredno odgovaraju drugim tražiocima informacija od javnog značaja i rešavaju ove i druge vrste predmeta, u nanošenju štete budžetu i opredeljenim finansijskim sredstvima ovih organa i, u krajnjem, onemogućavanju drugih tražilaca i žalilaca da efikasno ostvaruju ovo pravo u upravnom postupku i sporu.

Usled ukidanja instituta zloupotrebe, mehanizmi koji stoje na raspolaganju organima javne vlasti i Povereniku u cilju suzbijanja zloupotrebe su ograničeni, naročito imajući u vidu da je upravo na njima teret dokazivanja činjenica iz kojih proističe da ne postoji interes javnosti da zna.

Odredbe Zakona o opštem upravnom postupku mogu biti primenjene kako bi se suzbila zloupotreba. Međutim, imajući u vidu zahteve na strani organa koje je potrebno ispuniti u cilju donošenja obrazložene odluke kojom se dokazuju relevantne činjenice, te odredbe su pre svega podobne za primenu u postupku pred Poverenikom. Nedostatak informacija, podataka i dokaza kod prvostepenih organa koji odlučuju u pojedinačnim predmetima može sprečiti mogućnost primene postojećih zakonskih instituta opšteg upravnog postupka u vezi s odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja na situacije u kojima postoji zloupotreba.

Iz ovih razloga, potrebno je razmotriti promene u sistemu ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, koje se pre svega zasnivaju na ponovnom uvođenju instituta zloupotrebe prava u Zakon, u proširenju mogućnosti primene postojećih zakonskih rešenja i izmeni pravila o nadoknadi troškova u ovoj vrsti postupka.

X PREPORUKE

Na osnovu dobijenih podataka, razmatranja i analize prakse i zakonodavstva, mogu se dati sledeće preporuke za suzbijanje zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja.

1. Ponovno uvođenje instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja u Zakon

Neophodno je Zakonom ponovo urediti institut zloupotrebe prava u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja. Nije, međutim, poželjno da ovo pitanje bude uređeno na isti način kao u prethodnim verzijama Zakona, budući da je ovakva odredba bila vrlo pogodna za zloupotrebu od strane samih organa javne vlasti u cilju ograničavanja prava na pristup informacijama.

Prilikom definisanja pojma zloupotrebe, poželjno je voditi se tipičnim elementima zloupotrebe, odnosno mehanizama za zloupotrebu, koji su detaljnije obrađeni u ovom istraživanju. Neophodno je ustanoviti sredstva za brzo prepoznavanje širokih ili sistemskih zloupotreba već na nivou prvostepenog organa, kako bi postupanja usmerena na ostvarivanje nedopuštenog cilja, suprotnog onome zbog kojeg su ustanovljena zakonska pravila, bila brzo suzbijana. U tom pogledu, mogu biti prošireni kapaciteti Poverenika i podstaknuta saradnja Službe Poverenika s organima javne vlasti u cilju preventivnog delovanja i blagovremenog suzbijanja zloupotrebe onda kada je ona izgledna.

Ostvarivanje svrhe instituta zloupotrebe prava na pristup naročito bi došlo do izražaja u postupku pred Poverenikom, koji, usled masovnosti, može lakše identifikovati i dokazati ovakvu pojavu. Ukoliko postoji bojazan zbog nemogućnosti punog ostvarenja ovog instituta u prvostepenom postupku, odnosno zbog zloupotrebe od strane samih organa javne vlasti, njegova primena može biti ograničena na drugostepeni postupak koji sprovodi Poverenik i eventualno na fazu postupka pred Upravnim sudom, odnosno u upravnom sporu, pre svega zbog ćutanja uprave, ali i radi poništaja rešenja Poverenika.

Bilo bi neophodno propisati izuzetke, odnosno situacije u kojima ne može biti primenjen institut zloupotrebe, bilo u pogledu

vrste podataka koji se traže, u odnosu na pojedine organe javne vlasti ili u odnosu na podnosioce (kao što su novinari, mediji, državni organi, naučne institucije, naučnici i istraživači i slično).

2. Primena postojećih pravila opšteg upravnog postupka i posebnih pravila postupka ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja u cilju sankcionisanja zloupotrebe

Odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, zajedno s odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pružaju značajnu osnovu koja može biti primenjena u cilju suzbijanja zloupotreba.

Uočavanjem ponašanja karakterističnih za zloupotrebu, organ može dokazivati da je podnošenje zahteva usmereno na ostvarivanje ličnog cilja tražioca, a ne u cilju ostvarivanja prava javnosti da zna.

Organima javne vlasti ova mogućnost dostupna je u periodu kad važeći propisi ne uređuju izričito pitanje zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Po uzoru na postupanje Poverenika, organi se mogu pozivati na odredbe članova 1, 2, 4, 23 i 24, stava 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i članova 6 i 7 Zakona o opštem upravnom postupku, pri čemu moraju biti svesni činjenice da je teret dokazivanja nepostojanja interesa javnosti, odnosno postupanja u ličnom interesu, upravo na njima, zbog čega odluke donete s pozivom na ove odredbe moraju biti podrobno obrazložene, naročito imajuću u vidu da tada dolazi do ograničavanja garantovanih prava.

3. Drugačije uređenje pitanja troškova postupka ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja

Nedvosmisleno je da lukrativni motiv predstavlja osnovni razlog zloupotrebe. Imajući to u vidu, neophodno je razmotriti načine kojima bi se ovakav motiv umanjio, ograničio ili suzbio.

Poželjno je razmotriti mogućnost zakonskog ukidanja obaveze naknade troškova postupka kada je reč o postupcima radi ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja. Reč je o postupku koji je besplatan i po pravilu veoma jednostavan, tako da svako lice može samostalno ostvariti pravo na pristup informacijama

od javnog značaja i bez stručne pomoći, pa čak i kada je reč o žalbenom postupku.

Evropski sud za ljudska prava u pojedinim odlukama ističe da obaveza nadoknade troškova postupka nije apsolutni element prava na pravično suđenje. Obaveza nadoknade troškova trebalo bi da postoji onda kada njihovo neplaćanje faktički onemogućava pristup pravdi.[13] Takođe, Evropski sud za ljudska prava istakao je da sama Evropska konvencija o ljudskim pravima ne propisuje pravo na nadoknadu troškova postupka kao element prava na pravično suđenje.[14]

U cilju pojedinačnog sagledavanja slučajeva u kontekstu ostvarivanja prava na pravičan postupak, moguće je propisati izuzetke od eventualnog pravila o nenadoknađivanju troškova, kao što su slučajevi u kojima pojedina lica ne mogu samostalno ostvariti ovo pravo ili u situacijama koje, zbog svoje specifičnosti ili kompleksnosti, zaista iziskuju angažovanje advokata u cilju ostvarivanja prava. Ovakvim pravnim standardom bi se omogućilo da u svakoj pojedinačnoj situaciji bude odlučeno o tome da li je angažovanje punomoćnika advokata bilo zaista nužno i od toga bi zavisila odluka o troškovima.

Takođe, moguće je povesti dijalog s Advokatskom komorom Srbije, nadležnom za propisivanje advokatske tarife, u cilju drugačijeg uređenja visine i načina plaćanja troškova na ime nagrade za rad advokata u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja.

---

[13] Airey v. Ireland, *Application no. 6289/73.*

[14] Perdigao v. Portugal, *Application no. 24768/06.*

XI PRAVNI IZVORI

Zakoni i propisi

1) Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021)
2) Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 105/2021)
3) Zakon o opštem upravnom postupku (*Sl. glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US)
4) Ustav Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021)

Izveštaji

5) Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2023), Izveštaj o radu za 2022. godinu, Beograd, mart 2023.
6) Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2024), Izveštaj o radu za 2023. godinu, Beograd, mart 2024.

Naučni i stručni radovi

7) Vučković, J. (2009), Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu. broj 54, Niš.
8) Milenković, D. (2005), Sloboda pristupa informacijama kao ljudsko pravo, Slobodan pristup informacijama i javna uprava, Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, Beograd.

Elektronski izvori

9) Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,

dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/1758-21.pdf

10) Odluka Upravnog suda 12 U br. 16603/19, sa sednice svih sudija Upravnog suda od 21. 6. 2022. godine, dostupno na: https://www.up.sud.rs/wp-content/uploads/2023/06/1678285367Bilten-Upravni-sud-9-2022.pdf

11) Primerci obrazaca dostupni na zvaničnom sajtu Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, dostupno na: https://poverenik.rs/formulari/

Praksa Evropskog suda za ljudska prava

12) Airey v. Ireland, *Application no. 6289/73.*

13) Perdigao v. Portugal, *Application no. 24768/06.*

Praksa Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

14) Rešenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti broj 071-11-9023/2023/03 od 24. 10. 2023. godine.

XII INSTRUMENTI ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA

U cilju prikupljanja podataka, korišćen je upitnik sledeće sadržine i forme.

ISTRAŽIVANJE
„Zloupotreba prava na pristup informacijama od javnog značaja“

UPITNIK ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA OD ORGANA JAVNE VLASTI

Organ javne vlasti: _____

Datum prikupljanja podataka: _____

1. Koliko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja je primio naslovni organ javne vlasti u toku svake od navedenih godina?

	Ukupno zahteva
2023.	
2022.	
2021.	

2. Koji broj zahteva je rešen pozitivno (davanjem traženog odgovora), a koji negativno (odbijanjem zahteva)?

	Odgovoreno	Odbijeno
2023.		
2022.		
2021.		

3. U kojem broju predmeta je izjavljena žalba zbog odbijanja ili žalba zbog ćutanja uprave?

	Ožalbeno	Žalba zbog ćutanja
2023.		
2022.		
2021.		

4. Da li je organ vlasti nadoknađivao troškove postupka po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja ili po nalogu iz drugostepene odluke Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja?

5. Ukoliko jesu isplaćivani troškovi povodom bilo koje faze pružanja informacija, molimo da navedete osnove i iznose u tabeli koja sledi:

	Troškovi – usvojena žalba	Troškovi – žalba zbog ćutanja	Troškovi (ukupno, ako nema odvojenih podataka)
2023.			
2022.			
2021.			

6. Da li je u praksi organa vlasti uočena zloupotreba prava na pristup informacijama od javnog značaja?

7. U čemu se ogledaju zloupotrebe?

8. Da li je organ uočio da se kao tražioci informacija učestalo pojavljuju istovetna lica (fizička lica, pravna lica, udruženja, advokati neposredno)?

9. Ko su najčešći tražioci informacija – podnosioci zahteva (fizička lica, udruženja, privredni subjekti, novinari, advokati u svoje ime, advokati kao punomoćnici)?

10. Da li podnosioci zahteva pretežno imaju punomoćnika – advokata od trenutka podnošenja zahteva? Da li je uočljivo da podnosioci zahteva – tražioci informacija imaju punomoćnika tek od trenutka podnošenja žalbe?

11. Da li je organ uočio da tražioce informacija učestalo zastupaju isti punomoćnici iz redova advokata (bilo od početka postupka ili od izjavljivanja žalbe)?

12. Koja vrsta informacija, podataka i dokumenata u kojima su sadržane informacije se najčešće zahteva?

13. Da li je uočeno ponavljanje u pogledu sadržine zahteva kod različitih podnosilaca?

14. Da li je organ po osnovu zloupotrebe uskraćivao pravo na pristup informacijama od javnog značaja i s kojim obrazloženjem?

15. Da li je organ preduzimao korake u cilju sprečavanja ili sankcionisanja zloupotrebe i, ako jeste, koje?

16. Da li su se tražioci informacija u žalbenom postupku uspešno pozivali na nepravilnu primenu instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama od javnog značaja i, ako jesu, koji su bili razlozi drugostepene odluke?

17. Da li su tražioci informacija učestalo podnosili Povereniku za informacije od javnog značaja žalbe zbog ćutanja uprave?

18. Da li je organ bio obavezivan da u žalbenim postupcima isplaćuje troškove postupka tražiocima informacija – žaliocima?

19. Da li je organ uviđao nedostatke zakona kada je reč o sprečavanju i sankcionisanju zloupotrebe i u čemu se oni, prema mišljenju organa, ogledaju?

20. Da li je protiv organa javne vlasti i lica odgovornog za dostavu informacija od javnog značaja bio pokretan prekršajni postupak od strane Poverenika ili tražioca informacije od javnog značaja? Ako jeste, kakav je bio ishod prekršajnog postupka i da li su obavezivani da nadoknade troškove prekršajnog postupka?

21. Da li je ovom organu javne vlasti poznato da su drugi organi javne vlasti (na državnom ili lokalnom nivou) imali susreta sa značajnim zloupotrebama prava na pristup informacijama od javnog značaja? Ako je jeste, koji su organi u pitanju?

22.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.7:35.077.3

СТАНКОВИЋ, Небојша, 1967–

Zloupotreba prava na pristup informacijama od javnog značaja : istraživanje / Nebojša Stanković, Stefan Vlatković, Marina Petrović. – Niš : Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN), 2026 (Beograd : Dosije studio). – 67, 66 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

"...izrada studije... deo... projekta 'Jačanje kapaciteta za vladavinu prava – jug Srbije (FAZA 2)'..." --> kolofon. – Tekst štampan u međusobno obrnutim smerovima. – Nasl. str. prištampanog engl. prevoda: Abuse of the right to access information of public importance. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 62–63.

ISBN 978-86-906746-3-3

1. Влатковић, Стефан, 1993– [аутор]
2. Петровић, Марина, правник, 1998– [аутор]

а) Право на информисање -- Злоупотреба

COBISS.SR-ID 204388105