

Република Србија

Управни суд

Немањина 9

11000 Београд

Тужба

Тужилац:

Транспарентност Србија

Палмотићева 31, трећи спрат

11000 Београд

Тужени:

Република Србија

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Булевар краља Александра 15

11000 Београд

Управни акт:

Решење број: 071-15-9759/2025-03 од 7.4.2026, које је тужилац примио (затекао у поштанском сандучету) 16. априла 2026.

Разлози за побијање управног акта

Управни акт се побија из разлога наведених у члану 24. ст. 1. Закона о управним споровима (Службени гласник Републике Србије, број 111/2009), због незаконитости, и то:

- 1) у акту није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- 4) из утврђених чињеница је изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;

Тужбени захтев

Поништење акта Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, решење број: 071-15-9759/2025-03 од 7.4.2026.

Образложење

Наводи из решења Повереника и одредбе на које се позива

Предлог за извршење

Организација Транспарентност Србија је дана 30.7.2025. поднела Поверенику предлог за управно извршење решења Повереника број: 071-11-15520/2023-03 од 2.9.2024. године, због тога што орган власти (Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре) није у предвиђеном року (осам дана), нити по истеку рока, поступио по решењу Повереника. Тим решењем је Повереник **наложио Министарству**, да „без одлагања, а најкасније у року од осам дана од дана од дана пријема тог решења, **поступи по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја организације Транспарентност Србија**“, који је поднет 5.9.2023.

Одлука Повереника по предлогу

Повереник је донео решење о обустави поступка по предлогу организације Транспарентност Србија, и ту одлуку је засновао на одредбама члана 28. и 35. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник Републике Србије број 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021), члана 4, тачка 22 Закона о заштити података о личности и члана 203. Закона о општем управном поступку (Службени гласник Републике Србије, број 18/2016, 95/2018 и 2/2023).

У поменутом члану 28. је прописано да су решења Повереника „**обавезујућа, коначна и извршна**“ и да управно извршење решења Повереника **спроводи Повереник принудом (принудном мером, односно новчаном казном), у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.**

Чланом 35. прописана је надлежност Повереника, слично као и поменутом одредбом Закона о заштити података о личности, тако да нису од значаја за решавање у конкретној ствари.

Чланом 203. Закона о општем управном поступку прописано је да „Орган који спроводи извршење обуставља извршење ако је обавеза у целини извршена, ако извршење уопште није било дозвољено, ако је управљено према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење или ако је решење које се извршава поништено или укинато“.

У образложењу се такође цитира одредба члана 191. Том одредбом је прописано:

- Да се решење извршава ради остваривања **новчаних или неновчаних обавеза.**
- Да се **неновчане обавезе извршавају управним путем (управно извршење)**, а новчане обавезе – судским путем (судско извршење) ако законом друкчије није одређено.
- Да се управно извршење спроводи **сагласно закону.**

Образложење Повереника не садржи информације на основу којих би тужилац могао да закључи због чега извршење по предлогу „није дозвољено“. У том смислу, наводи се тврдња да „решењем Повереника“ (да Министарство поступи у року од осам дана по захтеву за приступ информацијама) „није утврђена обавеза у смислу цитиране одредбе члана 191. став 1. Закона о општем управном поступку“, и да „то предметно решење не представља извршну исправу у односу на коју би се спровело извршење“.

Због чега је Решење неосновано

Контекст Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Законом о слободном приступу информацијама (даље: Закон) је прописано да тражилац информације, по чијем захтеву орган власти није поступио, има право на жалбу, те да ће Повереник, у случају када утврди да је жалба основана, **„решењем наложити органу власти да у одређеном року поступи по захтеву“** (члан 24, став 6). Ова одредба уједно значи да у случају утврђеног (а уједно недозвољеног и кажњивог) „ћутања управе“, не постоји друга могућност осим да Повереник наложи органу власти да „поступи по захтеву“, односно, да нема могућност да у налогу према органу власти прецизира начин тог поступања (нпр. да орган власти саопшти одређене информације, достави копије докумената, да достави део тражених информација, а део ускрати и слично).

У већ цитираном члану 28. Закона, прописано је (став 1) да су решења Повереника **„обавезујућа, коначна и извршна“**. Битно је истаћи да се у овој одредби, као ни у било којој другој одредби Закона о слободном приступу информацијама не прави разлика међу разним решењима Повереника. Стога је једино могуће тумачење оно према којој су „обавезујућа, коначна и извршна“, како решења путем којих Повереник налаже „органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја“ (члан 24, став 5 Закона), тако и она путем којих Повереник налаже органу власти да „поступи по захтеву“ у одређеном року (члан 24, став 6 Закона).

3

У члану 28а Закона је даље прописано да ће Повереник принудити извршеника – орган власти да испуни обавезе из решења Повереника посредном принудом, изрицањем новчаних казни, да се новчана казна изриче решењем, да се изриче у распону од 20.000 до 100.000 динара, да може бити изречена више пута, да је извршава надлежни суд и да изречене новчане казне представљају приход буџета Републике Србије.

Да је законодавац имао намеру да извршење веже само за једну врсту одлука Повереника, то је могао да учини прецизирањем, било у члану 28, или у члану 28а, на пример тако што би прописао да се поступак управног извршења спроводи само за решења Повереника из члана 24. став 5. Закона.

Да није реч о превиду законодавца, може се лако закључити и на основу даље анализе – шта је сврха због које постоји управно извршење у предметима слободног приступа информацијама. Уставно и законско право на приступ информацијама установљено је „ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва“ (члан 1. Закона). У том смислу, у члану 16. Закона је прописана обавеза органа власти да по добијеном уредном захтеву било ког лица „без одлагања, а најкасније у року од 15 дана“ (у појединим ситуацијама рок може бити краћи или дужи), поступи тако што ће **удовољити захтеву** (у потпуности или делимично), **доставити захтев органу власти који је одредио тајност података** (ако се захтев односи на тајне податке) или **донети образложено решење о одбијању** захтева. У члану 19. Закона је прописан обавезан начин поступања **у случају да орган не поседује документ који садржи тражену информацију** (обавештавање Повереника и тражиоца). Непоступање по захтеву у законском року није дозвољено, а за такве случајеве (за разлику од поступања у управним поступцима) прописана је и прекршајна санкција одговорног лица.

Из наведеног следи да је законодавац, прописујући посебна правила о управном извршењу, која су кроз измене и допуне Закона из 2021. креирана са циљем да се омогући њихова примена према органима власти који немају својство правног лица, намеравао да обезбеди веће гаранције да ће подносиоци захтева остварити своје уставно и законско право које је претходно било неосновано ускраћено.

У том смислу, колико год да је битно да је прописан делотворан механизам извршења Повереникових одлука у ситуацијама када се органу власти налаже давање одређених информација, још је битније да се такав механизам примени у ситуацијама када орган није ни поступио по захтеву, па му Повереник наложи да то учини. Наиме, у овом случају остваривање већ нарушеног уставног и законског права може бити додатно пролонгирано, зато што орган власти поступајући по налогу Повереника може да донесе решење којим ће неосновано ускратити приступ информацијама, на које би тражилац могао да се жали, да чека одлуку Повереника по жалби, да потом чека поступање органа власти по решењу Повереника, а можда и да предлаже покретање новог поступка управног извршења. Уколико, међутим, **не би постојала могућност управног извршења** налога Повереника којим се органу власти налаже да поступи по захтеву, право тражиоца би у потпуности остало без заштите, а испуњење законске обавезе, утврђене од стране надлежног државног органа, постало би ствар добре воље обвезника.

Контекст Закона о општем управном поступку

У члану 190, став 4. Закона о општем управном поступку (даље: ЗУП), прописано је да у случајевима када је „у извршном решењу одређено да странка може предузети радњу која се извршава у одређеном року, решење се извршава кад рок истекне“.

У члану 191. је прописано да се решење извршава ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза, као и да се неновчане обавезе извршавају управним путем.

У члану 192. је прописано да се извршење спроводи према лицу које је обавезно да испуни неку обавезу, да се спроводи на предлог странке или по службеној дужности, када то налаже јавни интерес.

У конкретном случају несумњиво да је решењем Повереника број: 071-11-15520/2023-03 од 2.9.2024. године настала одређена обавеза за Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, и то **обавеза да у року од осам дана поступи** по одређеном захтеву за приступ информацијама од јавног значаја. Да је обавеза настала може се закључити из израза који се користи у наведеном решењу Повереника („налаже се“), као и из претходно цитираних одредаба Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (члан 28. и члан 24. став 6), према којима су (сва) решења која Повереник доноси на основу овог закона у поступку по жалби „обавезујућа, коначна и извршна“.

Такође је несумњиво да су разни могући видови поступања по захтеву прописани Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, и да је Министарство стога било (и остало) дужно да поступи на неки од тих начина (удовољење захтеву, одбијање захтева, достављање захтева другом органу, обавештавање Повереника о непоседовању документа). Другим речима, може постојати дилема око тога на који од описаних начина је Министарство требало да поступи, али је неспорно да су сви могући начини поступања прописани Законом.

Ова обавеза Министарства је по својој природи неновчана, а члан 191. ЗУП препознаје „новчане и неновчане обавезе“, као оне које ради чијег се испуњења спроводи (управно или судско) извршење и прецизира да се зарад испуњавања неновчаних обавеза спроводи управно извршење.

Имајући све то у виду, остало је нејасно на који начин је Повереник дошао до закључка да у његовом ранијем решењу „није утврђена обавеза у смислу цитиране одредбе члана 191. став 1. Закона о општем управном поступку“, и да „то предметно решење не представља извршну исправу у односу на коју би се спровело извршење“.

Завршна молба

С обзиром на изузетан значај решавања у овој ствари за будуће поступање Повереника и у другим предметима сличне садржине, значај делотворних механизма извршења за свеукупно остваривање права јавности да зна у Републици Србији, као и значај који остваривање права јавности да зна у конкретном случају има за тражиоца и целокупну јавност, а које је већ озбиљно нарушено, молимо Суд да овај предмет третира као хитан, и да по њему донесе одлуку у најкраћем могућем року.

Списак прилога

1. Копија решења Повереника број: 071-15-9759/2025-03 од 7.4.2026
2. Копија решења Повереника број: 071-11-15520/2023-03 од 2.9.2024
3. Копија предлога управног извршења од 2.9.2024 (Транспарентност Србија)
4. Подаци из Регистра удружења (укључујући и имена законских заступника)

За Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић

Београд, 17.5.2026.