

Zajednica opština Crne Gore

UPRAVNI ODBOR

Broj:02-06/25

Podgorica, 30. januar 2025.god.

UPRAVNI ODBOR

AMANDMANI

NA

PREDLOG ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

AMANDMAN 1

U članu 3 Predloga zarez i riječi: „ponovna upotreba informacija“, brišu se.

AMANDMAN 2

Poslije člana 3 Predloga dodaju se dva nova člana koja glase:

„Član 3a

Član 3a, briše se.

Član 3b

U članu 10 u stavu 2 i u preostalom tekstu zakona riječi: „ odnosno ponovna upotreba informacija“ i riječi: „ponovna upotreba informacija“ u različitim padežima, brišu se.“

### **Obrazloženje amandmana 1 i 2:**

Članom 3 Predloga reguliše se pravo na ponovnu upotrebu informacija koje je uključeno u niz drugih odredbi predloga, ali i važećeg zakona.

Članom 3a važećeg zakona propisano je pravo svakog domaćeg i stranog fizičkog i pravnog lica na njihovu ponovnu upotrebu. Ponovna upotreba je tim članom definisana kao upotreba informacija u posjedu organa vlasti, u komercijalne i nekomercijalne namjene, različite od početne namjene za koju su te informacije nastale. Njime je utvrđeno i pravo samog organa vlasti na ponovnu upotrebu informacija kada te podatke upotrebljava za obavljanje komercijalnih djelatnosti koje nisu od javnog interesa, pod jednakim uslovima i uz istu naknadu kao i drugi korisnici tog prava.

Pristup informaciji i njena ponovna upotreba su dva potpuno različita pojma a odredbe čije je brisanje predloženo su nejasne i bez ikakvog smisla. Iz njih se jedino može razumjeti da je stranka jednom već ostvarila pravo na pristup informaciji (pa je po logici stvari može upotrebljavati neograničeno puta u svrhe koje nije dužna navoditi u zahtjevu), a pored toga može od istog organa tražiti njenu ponovnu upotrebu u komercijalne i nekomercijalne namjene. Pravo na komercijalizaciju informacija dato je i samom organu vlasti u čijem posjedu je ta informacija.

Ovakve odredbe protivrječne su duhu i cilju zakona, ali i zakonskoj definiciji NVO kao neprofitnih organizacija koje su najčešći podnosioci zahtjeva za pristup informacijama. Postavlja se pitanje koje su to informacije organa vlasti koje se mogu komercijalizovati, zašto bi neko zarađivao na informaciji organa vlasti i da li one mogu biti predmet prodaje? Da li je javni interes da se organi vlasti zatrpavaju zahtjevima za slobodni pristup informaciji samo da bi neki podnosilac zahtjeva od njih pravio biznis? To onda više nije pravo javnosti da zna, nego pravo da zarađuje na račun organa vlasti koji u te svrhe mora zaposliti veći broj službenika jer se povećava obim posla. Iz svega proizilazi da zakon legalizuje različite mogućnosti zloupotrebe kroz neko virtuelno tržište informacija u kome svi mogu da ostvare profit, uključujući i organ vlasti.

To definitivno ne može biti u javnom interesu.

Posebno treba ukazati na odredbu člana 7 stav 1 tačka 15 Predloga kojom je propisana obaveza organa vlasti da na svojoj internet stranici objavi sva rješenja kojima je odobrio slobodan pristup, ali i samu informaciju kojoj je taj pristup odobren. Znači, informacije tada postaju javno dostupne i svima je omogućena njihova ponovna upotreba. Stoga je bespotrebno da se o istom po drugi put riješava u posebnom postupku, kako to prizilazi i iz zakona i iz Predloga. Vođenje upravnih postupaka po zahtjevu za ponovnu upotrebu iste informacije, nakon što joj je jednom već odobren pristup, u procesnom smislu predstavlja presuđenu stvar, odnosno ovakvi zahtjevi se u startu moraju odbiti iz procesnih razloga, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

U kontekstu obaveze objavlivanja informacija kojima je odobren pristup na internet stranici organa naročito su sporni podaci i informacije koje predstavljaju poslovnu tajnu privrednih društava koje osniva država ili opština jer bi njihovo objavljivanje, samo po sebi, moglo uzrokovati materijalnu štetu, odnosno ugroziti njihovo poslovanje, što je suprotno javnom interesu.

Iz svih navedenih razloga amandmanima se predlaže brisanje svake mogućnosti za ponovnu upotrebu informacija, naročito mogućnost trgovine istima i naplate naknade.

### **AMANDMAN 3**

U članu 7 u stavu 1 u tački 15 Predloga na kraju odredbe tačka se zamjenjuje zarezom i dodaju riječi: „izuzev informacija koje predstavljaju poslovnu tajnu“.

#### **Obrazloženje:**

Članom 7 stav 1 tačka 15 Predloga propisana je obaveza organa vlasti da na svojoj internet stranici objavi sve zahtjeve za pristup informacijama, rješenja kojim je odobren pristup u potpunosti ili djelomično i informacijama kojima je pristup odobren.

Amandmanom se predlaže da se od obaveze objavlivanja izuzmu informacije i akti koji predstavljaju poslovnu tajnu. Razlozi su navedeni u obrazloženju amandmana br. 1, 2, 5, 7 i 8.

#### **AMANDMAN 4**

U članu 9 Predloga, koji se odnosi na član 14 važećeg zakona, poslije tačke 7 dodaje se nova tačka koja glasi:

„8) zaštite maloljetnika;“

#### **Obrazloženje:**

Članom 9 Predloga kojim je, između ostalih, izmijenjen i član 14 važećeg zakona, propisana su razlozi iz kojih organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije nakon sprovedenog testa štetnosti i javnog interesa.

Maloljetnici su inače kategorija koja uživa posebnu zaštitu u pravnom sistemu Crne Gore po različitim osnovama a koja mora naći svoje mjesto i u ovom zakonu.

#### **AMANDMAN 5**

U članu 9 Predloga, u dijelu koji se odnosi na član 16 važećeg zakona, poslije stava 4 dodaje se novi stav 5 koji glasi:

„Ako organ vlasti dozvoli pristup informaciji u izvršenju rješenja drugostepenog organa ili sudske odluke a podnosilac zahtjeva tu informaciju učini dostupnom trećem licu, usled čega organ vlasti pretrpi materijalnu štetu, podnosilac zahtjeva dužan je da tu štetu nadoknadi.“

#### **Obrazloženje:**

Članom 16 stav 4 Predloga propisano je da prilikom odbijanja zahtjeva za pristup informaciji, organ vlasti mora da obrazloži na koji način bi pristup informaciji mogao ozbiljno i izvjesno štetno uticati na interes iz člana 14 ovog zakona, navede rok trajanja ograničenja pristupa informaciji u skladu sa članom 15 ovog zakona i navede postoje li razlozi za preovlađujući javni interes iz člana 17 ovog zakona.

Predloženim amandmanom štiti se preovlađujući javni interes da privredna društva u državnom ili lokalnom vlasništvu uspješno posluju, ostvaruju prihode na tržištu i štite se od nelojalne konkurencije. Zato im ovaj zakon mora dati mogućnost da kod redovnih sudova utvrđuju odgovornost i naplate materijalnu štetu koju pretrpe zbog objelodanjivanja poslovne tajne izvršavajući drugostepeno rješenje ili presudu u upravnom sporu.

Naime, u dosadašnjoj primjeni ovog zakona, pojedine NVO podnosile su zahtjeve za slobodni pristup aktima ili podacima privrednih društava koji su proglašeni poslovnom tajnom, između ostalih i podacima o njihovim komitentima. To su podaci čije bi objelodanjivanje moglo uzrokovati veliku materijalnu štetu imajući u vidu interes konkurentske firme u privatnom vlasništvu da ih preuzme pod povoljnijim uslovima.

Pravilnikom privrednog društva, koji je objavljen na njegovoj internet stranici, uređeno je koji podaci predstavljaju poslovnu tajnu a propisana je i nadležnost Upravnog odbora za proglašenje poslovne tajne i za odlučivanje o njenom saopštavanju trećim licima. Rokovi za sazivanje i održavanje sjednice Upravnog odbora propisani su Poslovníkom o radu Upravnog odbora.

Objektivno je nemoguće u zakonskom roku sazvati i održati sjednicu Upravnog odbora na kojoj će se donijeti odluka o odavanju ili zabrani odavanja poslovne tajne, zatim sprovesti postupak za slobodni pristup, sačiniti test štetnosti i donijeti i dostaviti rješenje stranci (15 dana). Probijanje roka je osnov za žalbu zbog ćutanja uprave i sve druge procesne radnje koje slijede, a koje se naplaćuju po Advokatskoj tarifi. Stoga je jasno da se zahtjevi za slobodan pristup ovoj vrsti informacija podnose u isključivom cilju naplate troškova postupka zloupotrebom odredbe o rokovima za postupanje i dostavljanje rješenja.

Ako privredno društvo, na osnovu sprovedenog testa štetnosti, odbije zahtjev za slobodni pristup a drugostepeni organ ili Upravni sud Crne Gore ipak naloži odavanje poslovne tajne (koja se u skladu sa ovim zakonom objavljuje i na internet stranici organa vlasti), predloženim amandmanom stvara se pravni osnov za utvrđivanje odgovornosti podnosioca zahtjeva za materijalnu štetu koja je time nastala, odnosno utvrđivanje uzročno-posledične veze između štete i objelodanjivanja poslovne tajne od strane podnosioca zahtjeva. Amandman tako sužava mogućnost zloupotrebe procesnih prava u postupcima kojima mora

predhoditi obavezna interna procedura za odlučivanje o odavanju poslovne tajne i daje mogućnost obeštećenja pod fer uslovima.

## AMANDMAN 6

U članu 10 Predloga, poslije stava 1 dodaju se dva nova stava koja glase:

„Zahtjev za pristup informaciji može se odnositi na jednu informaciju organa vlasti koja je u roku čuvanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje arhivska djelatnost.

Lista kategorija registraturske građe sa rokovima čuvanja i zapisnik o izlučivanju bezvrijednog registraturskog materijala objavljuje se na internet stranici organa vlasti.“

Stav 2, 3 i 4 postaju stavovi 4, 5 i 6.

### Obrazloženje:

Predloženim amandmanom onemogućava se praksa podnošenja zahtjeva za slobodan pristup informacijama jednom organu kojim se traže različite informacije (po 10 i više) koje su u posjedu različitih organa uprave, kao i stare informacije za čije čuvanje su istekli rokovi, odnosno koje nemaju pravni značaj (one koje imaju dostavljaju se Državnom arhivu u propisanoj proceduri). Dovođenjem organa vlasti u situaciju u kojoj je nemoguće postupiti u propisanom roku zloupotrebljavaju se prava propisana zakonom radi naplate troškova postupka zbog ćutanja uprave.

I u ovim, kao i u mnogim drugim slučajevima, organ vlasti ne može donijeti niti dostaviti rješenje stranci u roku od 15 dana, niti se pojedini od ovih predmeta mogu sprovesti kroz upisnik prvostepenih upravnih stvari. Naime, kada se jednom organu traže raznorodne informacije iz nadležnosti različitih organa, svaki organ odlučuje o informacijama koje posjeduje a za druge se oglašava nenadležnim i upućuje kopiju zahtjeva ostalim nadležnim organima. Samo prvi organ zadržava original za sebe, što je samo po sebi procesni problem. Drugi organi potom postupaju po kopiji zahtjeva kada su njihove informacije u pitanju a nove kopije istog zahtjeva ponovo unakrsno vraćaju ostalim organima u sistemu koji su o tome već odlučili, uključujući

i onaj organ koji je prvi riješio. Posle izvjesnog vremena u proceduri je veliki broj kopija zahtjeva svim organima nakon što su po jednom već postupili. Rok od 15 dana iskoristio je prvi organ na koji je zahtjev adresiran, a ostali su (i moraju biti) u režimu ćutanja uprave. Tako se od jednog zahtjeva otvara mogućnost za desetine žalbi zbog ćutanje uprave koje se tarifiraju sa po 484, 00 EUR-a ponaosob a istovremeno otvara prostor za nove procesne radnje po Advokatskoj tarifi.

Propisivanjem ograničenja u pogledu broja informacija koje se mogu tražiti jednim zahtjevom sprečavaju se navedene zloupotrebe a pri tome se ne ograničava pravo stranke da podnese veći broj pojedinačnih zahtjeva na koje se mogu primjeniti pravila o arhivskoj djelatnosti, kancelarijskom poslovanju i vođenju upisnika prvostepenih upravnih stvari, odnosno odredbe o oglašavanju organa nenadležnim i prosljeđivanju zahtjeva nadležnom organu. Kada su svi zahtjevi iz nadležnosti jeistog organa vlasti, svakako se ti postupci mogu spojiti jednim rješenjem u skladu sa načelom ekonomičnosti i tako spriječiti troškovi žalbi na veći broj rješenja. Takođe, ograničenjem zahtjeva na one informacije koje su u rokovima čuvanja, a koji se propisuju u skladu sa Zakonom o arhivskoj djelatnosti, onemogućiće će zloupotreba prava na pristup starim, najčešće nepostojećim informacijama i procesno olakšati položaj službenika koji postupaju u ovim predmetima.

## **AMANDMAN 7**

Član 18 Predloga mijenja se i glasi:

„Član 31 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti dužan je da o zahtjevu za pristup informaciji donese rješenje i dostavi ga podnosiocu zahtjeva bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Ako se pristup informaciji traži radi zaštite života ili slobode lica, organ vlasti dužan je da rješenje o zahtjevu donese i dostavi ga podnosiocu zahtjeva u roku od 48 časova od časa podnošenja zahtjeva.

Rok iz stava 1 ovog člana organ vlasti može produžiti za 60 dana, ako:

- 1) se traži pristup izuzetno obimnoj informaciji;

2) se traži pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti;

3) pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje većeg broja informacija, zbog čega se značajno otežava redovni rad organa vlasti.

U slučaju iz stava 3 ovog člana, organ vlasti dužan je da, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, u pisanoj formi, obavijesti podnosioca zahtjeva o produženju roka za rješavanje po zahtjevu i razlozima za produženje roka”.

### Obrazloženje:

Članom 18 Predloga, kojim se mijenja stav 1 važećeg zakona, propisano je (prečišćen tekst): „Organ vlasti dužan je da o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija **donese rješenje i dostavi ga podnosiocu** zahtjeva bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Stavom 2 Predloga, kojim se mijenja stav 3 važećeg zakona, propisano je: „Rok od 15 dana iz stava 1 ovog člana organ vlasti može produžiti za osam dana, ako:...”

Iako se na slobodan pristup informacijama primjenjuje Zakon o upravnom postupku, rokovi za odlučivanje su dvostruko kraći u odnosu na rokove propisane ZUP-om. Naime rok za rješavanje po ZUP-u o svim pravima građana, u koji je uračunat i rok za dostavu rješenja, iznosi 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, a može se produžiti za 15 dana u opravdanim slučajevima. S druge strane, rješenje o slobodnom pristupu informacijama mora se donijeti i dostaviti stranci u roku od 15 dana i u opravdanim, taksativno propisanim slučajevima, može se produžiti za dodatnih osam.

Iz toga se može zaključiti da Zakon o slobodnom pristupu informacijama utvrđuje mnogo veći javni interes za hitno odlučivanje o slobodnom pristupu informacijama nego, recimo, o zahtjevu građana za materijalno obezbjeđenje porodice, utvrđivanje invalidnosti, usmjeravanje djece u posebne obrazovne programe, obeštećenje posle elementarnih nepogoda i o svim drugim pravima o kojima se rješenje donosi i dostavlja stranci u roku od 30 dana.



Odredba važećeg zakona kojom je utvrđen dvostruko kraći rok za odlučivanje o slobodnom pristupu otvorila je velike mogućnosti zloupotrebe procesnih prava radi naplate troškova postupka koji se u zbiru mjere milionima eura u poslednjih nekoliko godina na državnom i lokalnom nivou.

Stoga se ovim amandmanom krajnji rok odlučivanja o slobodnom pristupu i dostavljanja rješenja stranci izjednačava sa rokom koji je propisan ZUP-om u ostalim upravnim stvarima, a produžava se na 60 dana u naročito zahtjevnim slučajevima koji su taksativno propisani.

### **AMANDMAN 8**

Član 20 Predloga mijenja se i glasi:

„Član 33 mijenja se i glasi:

„Na zahtjev za pristup informaciji ne plaća se taksa.

Svaka stranka u upravnom postupku, odnosno upravnom sporu iz osnova slobodnog pristupa informaciji snosi svoje troškove postupka.“

### **Obrazloženje:**

U početnim fazama primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama podnosioci zahtjeva (NVO) su izjavljivali žalbe bez angažovanja advokata i nije bilo troškova upravnog postupka i upravnog spora. Poslednjih godina određene NVO angažuju advokate u te svrhe koji u istom predmetu mogu izjaviti žalbu i tri puta, a ukupni troškovi do kraja procesa mogu iznositi i do 4.000 eura. Prema podacima Upravnog suda Crne Gore, sredinom 2023.god. odlučivalo se o troškovima postupka u visini od preko 10 miliona eura, od kojih je veliki dio iz osnova slobodnog pristupa informacijama gdje je samo jedan advokat u jednom danu podnio ogroman broj tipskih tužbi za ćutanje uprave, uredno spakovanih u velikim paketima i dodatno tražio učešće na potpuno bespotrebnoj usmenoj raspravi, po kom osnovu će mu izvjesno biti dosuđeno oko 70 hiljada eura. Takođe postoje NVO koje posjeduju softver za evidenciju rokova postupanja i za automatsko generisanje tipskih žalbi i tužbi i to prvog dana po isteku zakonskih rokova. Troškove naplaćuju čak i situaciji kad im je organ vlasti odobrio slobodan pristup sa samo jednim danom zakašnjenja u dostavi (16.-og dana).

Upravni organi i Upravni sud Crne Gore su u više navrata pokušavali da onemoguće ovakve i slične prakse ali, pri rješenjima iz važećeg zakona, nije postojao legitiman način.

Ovim amandmanom stvoriće se zakonski osnov da svaka stranka snosi svoje troškove postupka, odnosno spora i time eliminisati jedini motiv određenih NVO i pojedinaca za pokretanje postupka za slobodni pristup, odnosno za angažovanje poznatih advokata i advokatskih kancelarija koji su po ovom osnovu pustošili državni i opštinske budžete. Amandman ne uskraćuje pravo javnosti da zna i pravo stranke na zastupanje od strane kvalifikovanog punomoćnika. Njime se suštinski omogućava ostvarivanje svrhe i cilja zakona uz eliminaciju nedozvoljenih motiva za pokretanje postupka slobodnog pristupa. Ovo tim prije što je riječ o tipskim zahtjevima, žalbama i tužbama koje stranke mogu podnositi same ili o sopstvenom trošku angažovati advokata.

PREDSJEDNIK  
RADOŠ ŽUGIĆ

