

Република Србија
Повереник за информације
од јавног значаја и заштиту
података о личности
Служба Повереника
Сектор за жалбе и извршења у
области приступа
информацијама



Тел: +381 (0) 11 3408 900
Факс: +381 (0) 11 3343-379
Булевар краља Александра 15
11000 Београд
office@poverenik.rs
www.poverenik.rs

Број: 071-11-9747/2024-03

Датум: 23.09.2024. године

ЈКП „Комуналац“
-лице овлашћено за поступање по захтевима
за приступ информацијама од јавног значаја-

Мајданпек
Шашка 5

У прилогу достављамо решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: 071-11-9747/2024-03 од 23.09.2024. године.

С поштовањем,

ВД ПОМОЋНИЦЕ
ГЕНЕРАЛНОГ СЕКРЕТАРА
Славољупка Павловић



Број: 071-11-9747/2024-03

Датум: 23.09.2024. године

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у поступку по жалби коју је изјавила

, против Јавног комуналног предузећа „Комуналац“ у Мајданпеку због отежавања односно онемогућавања остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, на основу члана 35. став 1. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21), а у вези са чланом 4. тачка 22. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, број 87/18), као и члана 1, 2, 4, 23. и члана 24. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и члана 6, 7 и 167. став 2. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС), доноси:

РЕШЕЊЕ

Одбија се, због заштите права и правних интереса трећих лица, као и због заштите јавног интереса, односно због недостатка јавног интереса-интереса јавности да зна, као неоснована, жалба коју је изјавила против Јавног комуналног предузећа „Комуналац“ у Мајданпеку због отежавања односно онемогућавања остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Образложење

, као тражилац информација, изјавила је дана 24.07.2024. године жалбу Поверенику против Јавног комуналног предузећа „Комуналац“ у Мајданпеку због отежавања односно онемогућавања остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, наводећи да је орган власти пропустио да прими поштом, те да јој је захтев враћен. Предложила је да Повереник уважи жалбу и наложи органу власти да јој омогући приступ траженим информацијама. У прилогу је, између осталог, доставила копију предметног захтева и копију ожалбеног акта.

Поступајући по наведеној жалби Повереник је исту доставио Јавном комуналном предузећу „Комуналац“ у Мајданпеку, као органу јавне власти у смислу члана 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ради изјашњења, поводом чега до дана израде овог решења није добио одговор.

По разматрању жалбе и осталих списа овог предмета, донета је одлука као у диспозитиву решења из следећих разлога:

Увидом у Информациони систем Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (пресек стања урађен закључно са 20.9.2024. године) утврђено је да је (у периоду од 24.7.2024. године, закључно са 20.9.2024. године) изјавила Поверенику 372 жалбе против 363 различитих органа власти.

Анализирајући изјављене жалбе, поднете захтеве за приступ информацијама и изјашњења органа јавне власти, уз чињеницу да је именована, у кратком временском периоду, за непуна два месеца, поднела велики број истоврсних жалби, може се закључити да циљ подношења оволиког броја жалби није остварење интереса права јавности да зна, већ да је реч о крајње личним и нечасним мотивима.

Наиме, анализом Информационог система Повереника утврђено је да просечан број жалби које изјави једно физичко лице-грађанин на годишњем нивоу износи:

у 2015. години-2,27;

у 2016. години-2,33;

у 2017. години-2,33;

у 2018. години-2,24;

у 2019. години-4,54;

у 2020. години-2,57;

у 2021. години-3,16;

у 2022. години-9,2;

у 2023. години-10,24;

у периоду од 01.01.2024. године закључно са 20.9.2024. године-5,19 жалби.

Када се број жалби које је изјавила Поверенику у 2024. години, за непуна два месеца, упореди са просечним бројем жалби које изјави једно физичко лице-грађанин, у току годину дана, види се вишеструко и неуобичајено одступања у броју жалби које је изјавила именована, за које се са сигурношћу може утврдити да нису поднете у циљу остваривања смисла и духа Закона, односно права јавности да зна, већ ради остваривања личних мотива у виду остваривања материјалне користи кроз наплату трошкова поступка, будући да је жалиља свесна да подношењем мноштва захтева, а касније и жалби, може да постигне да рад Службе Повереника оптерети у мери да Повереник не може да реши све жалбе у законом прописаном року што би последично могло довести до испуњености услова за подношење тужби Управном суду због тзв. ћутања управе и потенцијално великих расхода из буџета на име трошкова заступања странке (минимум 37.125,00 динара по предмету и то: 24.750,00 динара на име састава тужбе – тарифни број 43. став 1. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката „(„Службени гласник РС“, број 43/2023) плус 50% од награде из става 1. Тарифног броја 43 за састав осталих поднесака). Када се број жалби које је изјавила Поверенику, закључно са 20.9.2024. године, помножи са минималним трошковима на име заступања странке пред Управним судом, долази се до податка да би Повереник, уколико не би решио све жалбе именоване, у законском року, из свог буџета, који истовремено представља јавни новац, платио износ од 13.810.500,00 динара (37.125,00 динара x 372 жалбе).

У прилог наведеном говори чињеница да се именована, различитим органима јавне власти, са територије целе Републике Србије, обраћа захтевима исте или сличне садржине и захтева обавештење о поседовању тражене информације, увид у оригинал документа и достављање копије докумената који садрже информације у вези одређених расхода, у малом броју захтева у вези прихода, које је имао орган власт коме је захтев поднет, мењајући временски период за који тражи информације, а онда упркос томе што оствари право на приступ траженим информацијама у суштинском смислу, изјављује жалбе Поверенику, или користећи формалне недостатке у одговору првостепених органа (нпр. пропуштање да се одреди време и место увида у оригинал документа), или због недостављања копије докумената који садрже тражене информације, наводећи да јој орган власти није доставио нпр. биланс успеха, фактуре, изводе и сл. иако су копије докумената које садрже тражене информације достављене, а биланс успеха, фактуре, изводи и сл. као такви захтевом нису ни тражени. Све то у циљу вештачког умножавања броја изјављених жалби.

Одређени број органа власти је изјашњавајући се на наводе жалбе именоване обавестио Повереника да се жалиља није појавила како би извршила увид у тражену документацију (примери у предметима број: 071-11-9735/2024-03 и 071-11-9748/2024-03), иако управо пропуштање органа власти да је обавести о времену и месту вршења увида представља разлог због кога је поднела одређени број жалби Поверенику (примери жалбе заведене под бројевима 071-11-9740/2024-03, 071-11-9743/2024-03 и 071-11-9745/2024-03). Дакле, уколико јој се омогући увид у тражену документацију жалиља се не појави у остављеном року на адреси органа власти како би извршила увид, а уколико орган власти који јој достави обимну документацију која садржи тражене

информације, пропусти да је обавести о времену и месту вршења увида у оригинал докумената, чија копија јој је већ достављена, именована то користи као разлог за изјављивање жалбе Поверенику.

Осим тога, с обзиром на до сада изјављене 372 жалбе (против 363 различитих органа власти) и још толико мињимум поднетих захтева поставља се питање како ће именована извршити увид у толиким градовима и местима у целој Србији, укључујући АП Косово и Метохију, и ишчитати и изанализирати тај обим добијене копије докумената. Наиме, поставља се питање да ли уопште постоји стварна намера жалиље да обиђе све органе власти којима се обратила захтевима или је то само коришћење формалних недостатака у достављеним одговорима, односно коришћење формалности у поступку, како би се изјавила жалба Поверенику.

Даље, чак и у ситуацији када јој орган власти обавести о времену и месту увида у оригинал документа која садрже тражене информације, жалиља изјављује жалбу Поверенику наводећи да орган власти није у потпуности поступио по предметном захтеву, јер није одлучио о захтеву за увид. Неки од примера су жалбе заведене у Служби Повереника под бројем: 071-11-9740/2024-03, 071-11-9743/2024-03. Дакле јасно је да именована због великог броја поднетих захтева и одговора који јој органи власти, заједно са обимном документацијом, достављају, не успева детаљно да прочита сваки примљени одговор, већ на исте изјављује жалбе, износећи неосноване наводе. Самим тим, јасно је да је жалиљи потпуно небитна садржина одговора органа власти достављеног поводом поднетог захтева, будући да против сваког добијеног одговора изјављује жалбе Поверенику. У прилог наведеном говори и чињеница да је од укупног броја изјављених жалби чак 338 жалби именована изјавила против одговора органа власти.

Такође, у прилог томе да не постоји заинтересованост жалиље за информацијама које су предмет захтева, већ да је циљ да се на сваки достављени одговор изјави жалба Поверенику, говори и чињеница да је велики број жалби изјавила због тога што јој није достављена копија докумената која садрже тражене информације, иако јој је орган власти копије тражених докумената доставио, о томе обавестио Повереника и доставио доказе о поступању. Наиме, имајући у виду да информације које тражи захтевима (о расходима и приходима органа власти) због своје природе могу да буду садржане у више различитих докумената, у зависности од докумената које је орган власти достави у прилогу ожалбеног одговора, именована у жалби мења навод у погледу документа који јој није достављен. Самим тим, јасно је да именована без обзира на то који јој је документ достављен изјављује жалбе наводећи да јој није достављен неки други документ у коме такође могу бити садржане тражене информације, при чему у самом захтеву не тражи прецизно баш тај документ због чијег недостављања изјављује жалбе. Илустрације ради, уколико јој орган власти поступајући по захтеву којим је тражила копију докумената који садрже информације о расходима, достави копије картице конта, завршни рачун и слично, жалиља изјављује жалбу наводећи да јој орган власти није доставио биланс успеха, који захтевом није ни тражила (неки од примера су жалбе поводом којих су формиран предмети број: 071-11-9728/2024-03, 071-11-9729/2024-03, 071-11-9730/2024-03, 071-11-9731/2024-03, 071-11-9732/2024-03), а уколико јој поступајући по захтеву достави биланс успеха, онда у жалби наводи да јој орган власти није доставио изводе, фактуре и слично (пример је жалба поводом које је формиран предмет број: 071-11-9748/2024-03).

Даље, чак и у ситуацији када јој орган власти у прилогу ожалбеног одговора достави копију докумената који садрже тражене информације, између осталог и биланс успеха, али је истовремено обавести да увид у оригинал документа може да изврши или лично у просторијама органа власти или на одређеном сајту уз навођење линка на коме је тражени документ објављен, жалиља жалбу изјављује због тога што јој орган власти није доставио биланс успеха и наводи да је поступио супротно одредби члана 10. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Таквим поступањем још једном потврђује да одговоре које јој органи власти достављају уопште не чита, нити

достављену документацију прегледа. Пример такве жалбе је у предмету број 071-11-12108/2024-03.

Дакле, јасно је да циљ подношења мноштва појединачних захтева којима се тражи иста врста информација од различитих органа јавне власти и то: обавештење о поседовању тражених информација, достављање копије докумената и увид у оригинал документа који садржи тражене информације, а након тога подношење жалби на сваки добијени одговор било због тога што је орган власти пропустио да одреди време и место увида у оригинал документа који садржи тражене информације (а на који се не одазове када је орган власти позове) или, када орган достави и обавештење и копију докумената и позове на увид у оригинал документа, због недостављања тачно одређеног документа, који захтевом није ни тражен (а који мења у зависности од докумената који су јој достављени), није ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва, већ да је циљ да се „вештачки“ умножи број изјављених жалби Поверенику, оспоравањем сваког добијеног одговора.

У конкретном случају, из понашања жалиље јасно се може закључити да се право које Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја признаје користи противно сврси и намени због кога је то право установљено, противно начелу савесности и на штету друштва, да су мотиви подношења жалби нечасни и да сврха и циљ није остваривање права јавности да зна, већ потенцијални управни спор против Повереника, због тзв. ћутања управе, јер је свесна да подношењем мноштва жалби у кратком временском периоду, може оптеретити рад и функционисање Службе Повереника у мери да Повереник не може да реши све жалбе у законом прописаном року.

Осим тога, у ситуацији када неко лице поднесе захтев за приступ информацијама од јавног значаја оно постаје репрезент јавности, што подразумева да оно одређене информације потражује због тога што за таквим информацијама постоји интерес неке веће групе људи. Наиме, иако није спорно да тражилац информација у смислу члана 15. ст. 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја не мора навести разлоге за захтев, анализом дугогодишњег рада и праксе институције Повереника закључује се да лица која траже информације увек имају одређени мотив због ког траже информације (нпр. новинари информације траже због истраживачких прича на којима раде и због тема о којима пишу и извештавају, невладине организације потражују информације због истраживања на којима раде или због тога што су информације од значаја за њихову област рада и деловања; научни радници због обављања научног истраживања; грађани због правно уређених поступака у којима су странке у поступку а нпр. предмет се не решава па желе да сазнају шта је орган предузео да се предмет реши и сл.). То последично значи да се не мора доказивати ни интерес за подношење жалби.

Међутим, у ситуацијама у којима одређеним лицима стварно требају информације, број захтева и жалби је увек ограничен и из садржине захтева и жалбе се могу утврдити мотиви и разлози за тражење информације и може се видети одређена систематичност и методологија, док из целокупног понашања жалиље произилази да уопште није заинтересована за огромну документацију која јој пристиже од најразличитијих органа из Републике Србије, нити да може да стигне да је прочита и анализира, већ је само заинтересована да у што већој мери мултипликује број захтева и жалби, а све због свог приватног интереса, а не због интереса права јавности да зна. Дакле, поставља се питање да ли треба омогућити приступ информацијама и усвојити жалбу када из деловања и понашања неког лица, као што је у конкретном случају, произилази да је једини мотив за подношење захтева и изјављивање жалбе накнада трошкова поступка и да ли се то може подвести под остварење и заштиту интереса јавности да зна и остварење слободног демократског поретка и отвореног друштва (чл. 1. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја).

У ситуацији када тражилац информације не наступа као репрезент јавности да зна, већ захтев подноси ради остварења личног и појединачног интереса, односно кад циљ подношења захтева није остварење права јавности да зна, онда недостаје суштински саставни елемент информације од јавног значаја, а то је оправдан интерес јавности да зна (чл. 2. ст. 1. Закона). Другим речима, у ситуацији када захтев за обелодањивање

информација није поднет у интересу јавности да зна, онда се не може сматрати да тражилац информација наступа као репрезент јавности у циљу остварења јавног интереса (који подразумева опште добро веће групе људи) да такве информације буду објављене.

При том, посебно треба имати у виду чињеницу да су права загарантована Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја посебно погодна за процесне манипулације, због тога што, за разлику од свих других управних поступака где странка мора да докаже правни интерес за подношење захтева, односно покретање поступка, у поступку остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја не мора да доказује било какав правни интерес. Међутим, то не треба да доведе до погрешног закључка да се права која признаје наведени закон могу користити без икакве сврхе и циља. Досадашња пракса Повереника је показала, што и јесте била замисао законодавца, да је циљ подношења захтева за приступ информацијама од јавног значаја грађанска контрола рада органа јавне власти, доказивање коруптивних афера, контрола транспарентности рада органа јавне власти, потребе одређених научних истраживања и сл, али се ситуација у претходном периоду, нажалост, знатно променила, па се све више уочава да се право на подношење захтева за приступ информацијама од јавног значаја користи не ради права јавности да зна, већ ради личне користи.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, за разлику од многих других европских закона и праксе Европског суда за људска права, у формалном смислу не познаје никаква ограничења, што значи да не треба доказивати било какав интерес за подношење захтева за приступ информацијама (чл. 15. ст. 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја). Међутим, просто језичко тумачење те норме, да се под тим подразумева изостанак било какве сврхе за подношење захтева довело би до апсурдне ситуације да је подношење захтева само себи сврха и да је закон лишен било каквих вредности, а што би за хипотетичку последицу могло имати да неко лице поднесе неколико десетина хиљада или стотина хиљада захтева и жалби Поверенику без икаквих последица и тиме потпуно обесмисли институте и права зајемчена овим законом, а што је у директној супротности са одредбом члана 1. став 1. Закона којом је прописано да се законом уређују права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, **ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва** и управо је тиме стављена граница шта се сматра уобичајеном употребом овог права.

Ради бољег разумевања овог проблема Повереник ће указати и на европске стандарде у области приступа информацијама.

Чланом 10. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, прописано је да свако има право на слободу изражавања, међутим, без обзира на то, пракса Европског суда за људска права показује да наведено право није апсолутно, већ да појединац информације које потражује може добити само ако се у конкретном случају утврди да је „чувар јавног реда“. Наиме, Европски суд за људска права је у својим одлукама усвајао представке само онда када је оценио да је подносилац представке „јавни чувар“ (public watchdog) и да се тражена информација односи на питање од јавног интереса. У прилог наведеном је одлука наведеног Суда по захтеву Мађарског хелсиншког комитета, невладине организације, за који је суд оценио да се односио на питања демократске јавне политике као што су спречавање корупције, отворено управљање, транспарентност и одговорност, која су питања од јавног интереса и да би приступ траженим информацијама допринео развоју јавне дебате о функционисању система јавних бранилаца по службеној дужности и, посебно, расподели именовања предмета међу јавним браниоцима и о могућим коруптивним или фаворизованим праксама које доводе до неадекватног правног заступања окривљених у бесплатној правној помоћи система.

Даље, пример из праксе наведеног Суда када је оцењено да није било повреде члана 10. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, јесу пресуде у случају Yuri Chumak против Украјине и Ентар за демократију и владавину права против

Украјине. Наиме, у случају Yuri Chumak против Украјине, иако је подносилац представке био новинар и члан невладине организације за заштиту људских права, иако је организација, као подносилац представке имала функцију „чувара“ јер се тиче медијске сфере и објавила је низ студија о политичком утицају на медије, према оцени Европског суда за људска права утврђено је, у конкретном случају, да природа тражених информација, односно да се поступак који је покренут пред Уставним судом није тичао медија или слободе изражавања, већ питања уставног тумачења изборних норми, што је, по оцени Суда, била сфера у коју организација, подносилац представке, није била укључена. Суд је оценио да подносилац представке није навео да су правна мишљења била неопходна за тумачење одлуке Уставног суда у њеном утицају на медије, да је из било ког конкретног разлога био заинтересован за било који посебан аспект поступка пред тим судом, његова разматрања или образложење. Осим тога, оцењено је и да су правна мишљења могла да се траже од правних факултета који су их израдили, а да организација, подносилац представке, никада није покушала да затражи мишљење од правних факултета нити објаснила зашто то није учинила. Стога је суд оценио да није повређен члан 10. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно да, у конкретном случају, није било ограничења приступа информацијама.

Слична ситуација је и у случају Ентар за демократију и владавину права против Украјине. Невладина организација, као подносилац представке имала је посебну експертизу у медијској сфери, њени стручњаци су учествовали у бројним активностима реформе медијског закона, учествовали на седницама националног регулаторног тела за радиодифузију и на седници скупштинске комисије за питања људских права, те је Суд утврдио да организација, као подносилац представке, има функцију „чувара“ јер се тиче медијске сфере, објавила је низ студија о политичком утицају на медије. Даље, када се узме природа тражених информација (правна мишљења коришћена у поступку о уставности законске одредбе пред Уставним судом, а која су се односила на парламентарне изборе и која је укључивала важне политичке импликације) могло би се очекивати да се изазове интересовање јавности за садржај затражених правних мишљења. Међутим, Суд је оценио да се поступак пред Уставним судом није тичао медија или слободе изражавања, већ да су се информације односиле на изборне норме, што је била сфера у којој организација подносилац представке није била укључена, да организација није навела да су правна мишљења била неопходна за тумачење одлуке Уставног суда у њеном утицају на медије, као ни да је била заинтересована за било који одређени аспект поступка пред тим судом, његова разматрања или образложење. Стога је, као и у претходном случају, суд оценио да није повређен члан 10. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Дакле, у пракси Европског суда за људска права, као и у многим европским законима којима се уређује приступ информацијама од суштинског значаја је личност, односно својство подносиоца захтева за приступ информацијама (нпр. да ли је «чувар јавног реда» и да ли су разлози због којих се траже информације у вези са делањем њега као «чувара јавног реда»). С тим у вези, иако наш правни систем не прописује доказивање постојања било каквог правног интереса за подношење захтева за приступ информацијама од јавног значаја, нити је од било каквог утицаја личност или било које лично својство подносиоца захтева, то никако не значи да је у нашем правном систему употреба овог права потпуно лишена било какве сврхе и да закон нема никакав дух и циљ. Границе овог права су прописане одредбом члана 1. став 1. Закона којом је прописано да се законом уређују права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва, а што последично значи да тражилац информације мора наступати као репрезент јавности, у сврху остварења благодати веће групе људи, а не ради свог личног интереса и у сврху личног богаћења кроз наплату трошкова поступка.

У нашем правном систему није прописан институт злоупотребе права на приступ информацијама од јавног значаја, тј. он не постоји од последњих измена Закона о слободом приступу информацијама од јавног значаја, премда тај институт постоји у

свим процесним законима, али и најзначајнијим међународним документима, јер се институтом забране злоупотребе права штити само право. Осим тога, скоро свако право је ограничено слободама и правима других лица. Европском конвенцијом о људским правима прописана су ограничења права, која се суштински заснивају на томе да је већина права ограничена правима и слободама других лица. С тим у вези, ни право на приступ информацијама од јавног значаја није апсолутно право. Другим речима, забрана злоупотребе права представља опште правно начело и као таква не мора ни бити прописана законом. Она се подразумева.

Пракса Европског суда за људска права познаје институт злоупотребе права на представку (чл. 35. § 3 Европске конвенције о људским правима). Суштински то представља понашање подносиоца представке супротно смислу и духу Конвенције, које онемогућава правилно функционисање Суда. У том смислу изузетно је значајна коначна одлука Европског суда за људска права у предмету Петровић против Србије (предмети бр.: 56551/11, 56650/11, 56669/11, 56671/11, 56692/11, 56744/11, 56826/11, 56827/11, 56831/11, 56833/11 и 56834/11) у којој је Европски суд за људска права изнео став да, у складу са чланом 35 § 3 Европске конвенције о људским правима, може да прогласи неприхватљивом сваку појединачну представку коју сматра злоупотребом права на представку (дакле, у предметима у којима се понашање подносиоца суштински коси са циљем постојања права на појединачну представку, као и онемогућавања правилног функционисања Суда). Коначно, Суд подсећа да му није задатак да се бави низом неоснованих жалби и да не може да улаже напоре у предмете који су очигледно ван његовог мандата, а на уштрб многобројних постојећих предмета који се тичу нарочито озбиљних кршења људских права.

Суштински став Европског суда за људска права, изнет у предмету Петровић против Србије (да није задатак Суда да се бави низом неоснованих жалби на уштрб многобројних постојећих предмета који се тичу нарочито озбиљних кршења људских права), је заправо чињеница који се односи на све органе који штите људска права (судови, независни органи и сл.), а то је да се не сме дозволити несавесним појединцима да из својих личних нечасних мотива окупирају капацитете и онемогуће оне који штите људска права да се на суштински начин баве заштитом оних чија су људска права стварно и озбиљно повређена. Осим тога, овакав став је заузет и у одлуци Европског суда за људска права Замбрано против Француске у предмету број 41994/21 од 21.09.2021. године.

Даље, одредбама члана 18. Устава Републике Србије зајемчено је (1) да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују; (2) Уставом се јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права; (3) Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Одредбама члана 20. Устава Републике Србије зајемчено је (1) Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права; (2) Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати; (3) При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Одредбама члана 46. Устава Републике Србије зајемчено је (1) Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје; (2) Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

Одредбама члана 51. Устава Републике Србије зајемчено је (1) Свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују; (2) Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

Одредбама члана 10. Европске конвенције о људским правима прописано је (1) Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа. (2) Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.

Одредбом члана 1. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да се законом уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва.

Чланом 2. став 1. наведеног закона прописано је да је информација од јавног значаја, у смислу овог закона, информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

Чланом 4. истог закона прописано је да се сматра да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона, постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона постоји, осим ако орган власти докаже супротно.

Одредбом члана 23. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да се на поступак пред Повереником примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање другостепеног органа по жалби, осим ако је овим законом другачије одређено.

Одредбом члана 6. ст. 1. Закона о општем управном поступку прописано је да орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке.

Одредбом члана 7. Закона о општем управном поступку прописано је да је орган дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

Имајући у виду све напред наведено, из утврђеног чињеничног стања произилази следеће: у конкретном случају, нема јавног интереса-интереса јавности да зна, што је суштински елемент права на приступ информацијама од јавног значаја; да се жалиља не појављује као репрезент јавности, већ да наступа у свом личном интересу; да извесно због количине примљене документације не може да стигне да прочита и анализира примљену документацију и информације које јој достављају органи јавне власти, а што се види из тога што изјављује очигледно неосноване жалбе због онемогућавања увида,

иако јој је исти омогућен или због недостављања копије докумената, иако јој је копија тражених докумената достављена и што често у жалбама, у зависности од документа који јој је орган власти доставио, наводи да јој није достављена копија неког другог документа, који као такав није ни тражен; да без икаквог циља и методологије подноси захтеве, само са циљем да што више оптерсти како првостепене органе, тако и Повереника, како би, због немогућности да се због масовности њених предмета по истима одлучи у законом прописаним роковима, што би последично могло довести до испуњености услова за подношење тужби Управном суду због тзв. ћутања управе, она остварила материјалну корист кроз наплату трошкова поступка. Како би све то могло да проузрокује велике расходе из буџета на име трошкова заступања странке, Повереник је да би спречио такву штету по буџет грађана Републике Србије, све друге жалиоце (новинаре, грађане и сл.) ставио у неповољнији положај у односу на жалиоце којима сврха подношења захтева није право јавности да зна, већ остваривање новчане користи, јер се жалбе других жалилаца не решавају по уобичајеној динамици решавања предмета.

Дакле, у конкретном случају је реч о прекорачењу правне и моралне границе употребе права на приступ информацијама, где жалила користи законита и легитимна средства (захтев за приступ информацијама и жалба Поверенику) у сврхе које су супротне смислу и духу закона.

Стога, Повереник налази да је, у конкретном случају, на основу одредби чл. 1, 2. и 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а у вези чл. 7. Закона о општем управном поступку којим је прописано да је орган дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса, оправдано одбити жалбу у овој управној ствари због заштите права трећих лица (свих других жалилаца), али и због заштите јавног интереса (омогућавање нормалног функционисања и рада институције Повереника, која штити два Уставом зајемчена права – право на приступ информацијама и право на заштиту података о личности; опемогућавања додатног оптерећења Управног суда и стварање додатних огромних расхода по јавни буџет како пред Повереником, тако и пред Управним судом). Повереник налази да је овакво поступање неопходно и да се само њиме може остварити сврха Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (заштита интереса јавности да зна и остварење слободног демократског поретка и отвореног друштва из члана 1. ст. 1. Закона), те да се та сврха не може остварити другачијим поступањем којим би се мање ограничавала права жалиоца у овој управној ствари (чл. 6. Закона о општем управном поступку).

Будући да је право на приступ информацијама елемент слободе изражавања (право да се примају и шире информације), наведени став Повереника је и у складу са чланом 46. Устава Републике Србије и чланом 10. Европске конвенције о људским правима, којима је, између осталог, предвиђено да се слобода мишљења и изражавања могу ограничити ради заштите права других, у конкретном случају свих других жалилаца који отежано остварују своје право на приступ информацијама у поступку по жалби пред Повереником.

Осим тога, права из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја припадају свима под једнаким условима (чл. 6. Закона) и Повереник не сме стављати било ког жалиоца у неравноправан положај. Могућност свих да под једнаким условима остварују своја права је такође један важан јавни интерес.

Даље, треба имати у виду да јавни интерес представља скуп општих вредности које су важније и надмоћније од појединачних интереса, нису њихов прости збир – оне надилазе сваку појединачну претензију. Јавни интерес се испољава као интерес једне друштвене целине, свих њених припадника, њихов заједнички интерес. У том смислу, приликом доношења ове одлуке Повереник је разматрао не само како би се друкчије поступање Повереника у овој управној ствари одразило на права и интересе других жалилаца и странака, које се појављују у поступцима који се воде пред Повереником и по функционисање институције Повереника, већ и како би се то одразило и какве би то последице имало по друге правне институције и по друге правне институте. С тим у вези, институт "ћутања управе" као законом прописан механизам заштите странака у

случају непоступања органа јавне власти у законом прописаним роковима, све у циљу законитог рада управе, неспорно је неопходан и важан институт у сваком демократском друштву.

Међутим, у ситуацији када се из понашања жалиоца може закључити да циљ његовог деловања није заштита сопственог права, већ потенцијални управни спор против Повереника, онда допуштање органа јавне власти, у конкретном случају Повереника, да се тако нешто догоди представља повреду јавног интереса. Другим речима, уколико би Повереник допустио да жалбе које је изјавила жалиља остану нерешене, чиме би се стекли услови за подношење тужби Управном суду, то би произвело далекосежне последице и по друге правне институције и правне институте. Наиме, потенцијално би се у значајној мери повећао број управних спорова пред Управним судом, што би додатно оптеретило рад тог суда, који је и иначе јако оптерећен. С обзиром на то да су управни спорови који се тичу приступа информацијама хитни, тиме би се продужило и отежало решавање других управних спорова што би отежало право других грађана да добију судску заштиту у разумном року, а што би даље последично довело и до повећања исплата обештећења због повреде права на суђење у разумном року у складу са Законом о заштити права на суђење у разумном року („Сл. гласник РС“, бр. 40/2015 и 92/2023). Осим тога, на тај начин наступила би озбиљна материјална штета за државу. Наиме, није спорно да држава треба да плати и обештети појединца кад су његова права повређена и угрожена деловањем и радом органа јавне власти, али то се не односи на ситуације кад сам појединац употребом права на начин који је штетан и супротан сврси и духу закона створи штету.

Дакле, Повереник је става да је у конкретном случају оправдано одбити жалбу жалиље у овој управној ствари, јер жалба није изјављена због заштите права јавности да зна, већ из нечасних мотива, тј. због приватног интереса жалиље.

Стога је Повереник у поступку по жалби, на основу члана 1, 2, 4, 23. и члана 24. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и члана 6, 7. и 167. став 2. Закона о општем управном поступку, одлучио као диспозитиву овог решења, налазећи да жалиља не наступа као репрезент јавности, већ из личних и приватних интереса, због чега траженим информацијама недостаје суштински елемент да би се информација сматрала информацијом од јавног значаја, а то је интерес јавности да зна.

Приликом доношења ове одлуке Повереник је имао у виду и све друге доказе и наводе у списима предмета, али је нашао да нису од утицаја на доношење другачије одлуке у овој управној ствари, па их није посебно цитирао нити образлагао.

Против овог решења није допуштена жалба, већ се у складу са Законом о управним споровима, може покренути управни спор тужбом Управном суду у Београду, у року од 30 дана од дана пријема решења. Такса на тужбу износи 390,00 динара.

ПОВЕРЕНИК
Милаш Мариновић



Решење доставити:

1.

2. Јавном комуналном предузећу „Комуналац“ у Мајданпеку;

3. Писарници.