

---

# УПРАВНИ СПОРОВИ

---

др Зоран Р. ТОМИЋ\*

## ПРАВНА ЗАШТИТА СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА\*

- право Србије -

"Ако не можемо да уживамо читајући једну књигу више пута,  
она уште и није вредна читања"  
(Оскар Вајлд, Пропаст лагања)

### Резиме

*Чланак се бави питањем правне заштите и положајем различитих правних субјекта у области слободног приступа информацијама од јавног значаја у Србији. У тој материји примењују се режим управног поступка и управног поступка, коригован специфичностима Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Стога је прописано да се против одлука Повереника - било да се њима усваја жалба, одбацује или одбија - може покренути управни спор, тужбом пред Управним судом. Поступак је хитан. Постоји и могућност да се, на захтев тужиоца, одложи извршење оспореног акта, до окончања управног спора. Правна заштита у разматраном контексту може даље да се тражи у одређеним случајевима, у складу са законом, од Врховног касационионог суда, а на крају - пре обраћања Европском суду за заштиту људских пра-*

---

\* Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, [ztomic@ius.bg.ac.rs](mailto:ztomic@ius.bg.ac.rs).

\* Овај чланак настао је настао као резултат учешћа на пројекту "Идентитетски преображај Србије" Правног факултета у Београду (2019).

ва - (а пошто извршење Повереникове одлуке није успело да се издејствује ни преко Владе Републике Србије), од домаћег Уставног суда, по уставној жалби.

Поводом залагања за измену респективног закона у правцу да се и првостепенем органу убудуће пружи процесно право на тужбу у управном спору против Повереникових решења – у чланку је заузет став да би то била апсолутно погрешна и нелогична солуција, противна и слову и духу овдашњег управно-процесног права, али и правном положају Повереника – а нарочито темељним уставним поставкама у погледу јединства правног поретка, нивоа права грађана на обавештеност, као и места и функције државне управе у правном систему.

**Кључне речи:** право на обавештеност, информације од јавног значаја, Повереник, управни поступак, жалба, управни спор

## I Право на обавештеност

1. - У контексту Уставом зајемченог права на обавештеност,<sup>1</sup> садржана је и пасивна и активна компонента. Прва је да се буде истинито, потпуно и благовремено обавештен о питањима од јавног значаја. Друга - право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења (даље: органи јавне власти). Потоњој је посвећен текст који следи, у равни правне заштите.

С претходним у вези, три су уставна принципа од нарочите важности: Први се тиче ограничавања људских и мањинских права<sup>2</sup>. Односна ограничења су могућа под четири Уставом строго постављена кумулативна услова: 1) да се чине искључиво законом; 2) да их Устав предвиђа као могућа, и то само у сврхе које он допушта; 3) да је обим ограничења у сваком конкретном случају неопходан, и најмање могућ да се та уставна сврха постигне у демократском друштву; 4) да се том приликом не задире у суштину зајемченог права. Уз то, "достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати."<sup>3</sup> Други уставни принцип, тесно повезан са правом на обавештеност заокружујући га, је право на правично суђење.<sup>4</sup> Трећи - права на једнаку заштиту права и на правно средство.<sup>5</sup>

1 Члан 51 Устава Републике Србије.

2 Члан 20.

3 Став 2 члана 20.

4 Члан 32.

5 Члан 36.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЛЈП), у оквиру члана 10 - "Слобода изражавања", садржи и слојевити елемент слободe на примање и саопшавање информације<sup>6</sup>. А примање информације подразумева и активно права грађанина да до информације дође.<sup>7</sup> Тиме је Европски суд за заштиту људских права и основних слобода (ЕСЉП) стао на становиште - различито од свог дотадашњег - *да право на приступ информацијама припада корпусу слободe примања информација, односно, најшире, слободи изражавања*. Дакле, посреди је слобода тражења информација<sup>8</sup>, према новијој пракси ЕСЉП. У односу на Србију, Суд је у пресуди *Иницијатива младих за људска права* навео да слобода примања информација конзумира и право на приступ информацијама, утврдивши да "невладина организација која се бави питањима од јавног значаја заслужује заштиту сличну оној коју Конвенција пружа штампи".<sup>9</sup>

Дакако, многе од информација од јавног значаја тичу се *привредне сфере*, односно налазе се у поседу државних органа задужених за привреду, јавне финансије сл. (ресорних министарстава, инспектората, дирекција, агенција...), односно шривредних друштава, предузећа са јавним овлашћењима, као и оних правних лица која оснива, односно у целини или претежно финансира држава. Рецимо, подаци у погледу броја учесника на неком јавном тендеру, акционарских удела, одређених страних улагања, појединих клаузула капиталних уговора, подаци о

6 Ипак, код одређивања домашаја/садржине једног заштићеног права, односно слободe из Конвенције треба бити крајње опрезан. Тако у случају *Гаскин против Уједињеног Краљевства* (7- јули 1989, серија А, бр. 160, стр. 20, став 49), Суд налази да одбијање да се допусти увид у лични досије није кршење члана 10 ЕКЛЈП, већ може да се да се тиче члана 8 - Заштита личног и породичног живота. Према Жил Дитертр, *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска оправа*, Београд, 2004, 291.

7 В. код Александар Јакшић, *Европска конвенција о људским правима, коментар*, Београд, 2006, 296-297, са одговарајућом праксом.

8 *Társaság v. Szabadságjogokért v. Hungary no. 37374/05, 14. 4. 2009. i Kenedi v. Hungary, no. 31475/05, 26.5.2009.* - В. Беширевић, С. Царић, М. Драшкић, В. Ђерић, Г. П. Илић, И. Јанковић, Е. Корљан, И. Крстић, Т. Маринковић, Д. Поповић, *Коментар Конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, Београд, 2017, 253-254.

9 *Youth Initiative for Human rights v. Serbia*, према Т. Маринковић, *Коментар Конвенције (...)*, 295-296. Наиме, у конкретном случају, Безбедносно-информативна агенција није поштовала налог Повереника, његову коначну, обавезујућу одлуку да - по захтеву респективне невладине организације - саопшти колико је људи било под електронским надзором током 2005. године, а међународни суд је такво понашање квалификовао противправним и арбитрним.

минималном износу оснивачког капитала у једном друштву за осигурање, и тд.

2. – Према *Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја*<sup>10</sup> (Закон), ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, установљен је *Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података* (Повереник). Он је независан и самосталан државни орган у вршењу своје надлежности.<sup>11</sup> *Информација од јавног значаја* је она која је 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."<sup>12</sup> Код информација од јавног значаја, тражилац никада не доказује оправдан интерес да је сазна. И ту је један од главних чворова анализиране теме. Иначе, садржина права на приступ информацијама од јавног значаја, тј. слобода приступа је у: а) омогућавању увида у одговарајући документ; б) издавање копије документа; ц) слање копије на адресу (електронску, поштанску...) тражиоца.

3. - *Ограничење права на приступ информацијама од јавног значаја*, на темељу Устава, Закон подвргава следећим условима<sup>13</sup>: 1) то се може учинити само изузетно; 2) једино ако је то неопходно у демократском друштву; 3) и то, у циљу заштите од озбиљније повреде претежнијег јавног интереса заснованог на Уставу или закону. Закон набраја<sup>14</sup> правне вредности, нарочито важне, егзистенцијалне и есенцијалне јавне интересе чија заштита од озбиљне претеће повреде може у конкретном случају довести до искључења или ограничења слободног приступа информацијама од јавног значаја: живот, здравље, сигурност, одбрана земље, правосуђе, национална и јавна безбедност, економска добробит земље и одговарајуће јавне, односно приватне тајне. При томе се правни стандарди као што су "битно умањено", "озбиљно угрозио", "тешке последице", и друго морају уско, минуциозно тумачити спрам времена и простора, узимајући у обзир сваку ситуацију посебно, све околности конкретног случаја - непрекидно мерећи пропорционалност оних интереса којима се у датој прилици било даје примат, било стављају у други план.

---

10 *Службени гласник РС*, бр.120/04, 54/07, 104/09 36/10.

11 Члан 1 став 2. Закона.

12 Члан 2 став 1. Закона

13 Члан 8 Закона.

14 В. члан 9.

## II Остваривање права на приступ информацијама

Право на приступ информацијама од јавног значаја остварује се, по основу захтева грађанина, пред органом власти за кога тражилац сматра да такву информацију поседује. Тај орган тада, према Закону<sup>15</sup>, има позицију *првостепеног органа*, у смислу Закона о општем управном поступку<sup>16</sup> (ЗУП). Орган власти при томе утврђује евентуално постојање ралога за ускраћивање приступа траженом документу, чињенично аргументујући свој став.

*Укратко*, у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја правно вреди специфичан режим предвиђеним Законом, допуњен - где год нема особене регулативе Закона - правним прописима управног и управно-судског процеса. Што се тиче управног поступка, није посреди сходна, прилагођена, већ супсидијарна примена. Одступање од ЗУП-а је нарочито у томе да када орган јавне власти удовољи захтеву за слободан приступ, сачињава о томе службену белешку, а не доноси посебно решење

*Управно извршење решења Повреника* спроводи сâм Повереник - принудном мером, односно новчаном казном - у складу са ЗУП-ом (разуме се, ако Законом није другачије одређено). А ако Повереник не може спровести извршење средствима која му стоје на располагању, Влада му, на његов захтев, у томе пружа помоћ, "применом мера из своје надлежности, односно обезбеђивањем извршења решења Повреника непосредном принудом".<sup>17</sup>

## III Правна заштита против повереникових решења

### 1. Управна жалба

*Повереник, ex lege*<sup>18</sup>, има процесни положај другостепеног, надређеног и контролног органа из ЗУП-а. Он је дужан да донесе решење по жалби на решења (или "ћутање") првостепеног органа у року од 30 дана од пријема жалбе. Пре доношења решења, Повереник утврђује чињенично стање - и спроводи тзв. тест пропорционалности, ако је потребно - а дужан је и да омогући првостепеном органу да се писано изјасни.<sup>19</sup>

---

15 Члан 21, супсидијарна примена Закона о општем управном поступку.

16 *Службени гласник РС*, број 18/16.

17 В. члан 29.

18 Члан 23, супсидијарна примена ЗУП-а.

19 В. чл. 24 и 26.

*Повереникова решења су обавезна, коначна и извршина.*<sup>20</sup> Отуда, ако Повереник уважи жалбу - наставши да је она основана - наређује првостепеном орган да тражиоцу омогући слободан приступ информацији од јавног значаја о којој је конкретно реч.

## 2. Управно-судска тужба

1. - На одлуке Повереника - о уважавању жалбе или пак о њеном одбацивању, односно одбијању - може се повести управни спор, тужбом пред Управним судом<sup>21</sup>. Тај судски поступак је *хитан*<sup>22</sup>. Уз могућност да се, по предлогу тужиоца, судски одложи до завршетка спора извршење оспореног акта.<sup>23</sup> Иначе, од контроле Повереника законски су изузети највиши органи власти: Народна Скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд, Врховни касациони суд и Републичко јавно тужилаштво. Њихове одлуке, у рангу првостепених у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја, су коначне у управном поступку, непосредно нападљиве пред Управним судом (о чему ће касније бити још говора).

*Право на тужбу у управном спору против решења Повереника, de lege lata, имају:* 1) тражилац информације првостепеном одлуком чију жалбу Повереник није уважио, и - према *Закону о управним споровима*<sup>24</sup> (ЗУС) - 2) надлежни јавни тужилац ако сматра да је у конкретном случају Поверениковом одлуком повређен закон на штету јавног интереса. *Ту и такву активну легитимацију по важећем Закону нема првостепени орган, орган јавне власти чије је решење Повереник поништио поступајући по жалби.* У том погледу је, поред осталих, и ранија и садашња управно-судска пракса, јединствена и доследна: одбачене су листом све (*sic!*) тужбе првостепених органа (из различитих управних материја) – без испитивања њихове основаности, као недопуштено поднете, односно изјављене од неовлашћеног правног субјекта. И то искључиво из разлога *што је подносилац тужбе био првостепени орган, тј. нижи орган у претходећем поступку управног одлучивања, а не странка*<sup>25</sup>. Речју, сједињава-

20 В. члан 28.

21 Члан 27 став 1.

22 Члан 27 став 2.

23 Члан 23 ЗУС-а.

24 *Службени гласник РС*, број 111/09. – члан 11 став 2.

25 У том смислу: Савезни врховни суд, Уз-2965/54 од 29.10.1954; Закључак саветовања управних одељења врховних судова република и покрајина и Врховног војног суда са Врховним судом Југославије, одржаног 13-14.2.1968; Окр. суд у Крагујевцу, У-79/81 од 18.11. 1981;

ње у истом правном субјекту и позиције првостепеног органа и наводног тужиоца у управном спору је – беспоговорно забрањено и судски санкционисано.

*Изменама Закона се поред осталог жели признати и првостепеном органу право на тужбу против Повереникових решења.* Тако се Нацртом новеле Закона из 2018. године, прописује: "Против Решења Повереника, орган власти, као и друга лица предвиђена законом, могу покренути управни спор". Надаље, "против правноснажне одлуке Управног суда странка и јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке".<sup>26</sup>

2. - По питању *активне (тужилачке) легитимације у управном спору у анализираној материји*, изгледа да је стручна јавност доброно подељена. Једни сматрају да би се тиме остварио одређени баланс у путевима тражења правне заштите у овој области. Тврди се да равнотежа сада не постоји, те да је јавни интерес према актуелним законским солуцијама недовољно обезбеђен спрам права на тражење информација од јавног значаја, а сам Повереник, нарочито кад усваја жалбе грађана, није – веле - довољно и делотворно правно контролисан. С тим у вези, примерице, *хрватски Закон о праву на приступ информацијама*<sup>27</sup>, управни спор против решења Повереника, пред Високим управним судом Републике Хрватске, може покренути и "тјело јавне власти које је донијело првоступањско рјешење", при чему тужба има одложено дејство ако је решењем омогућем приступ информацији.<sup>28</sup> Тако да признавање права на управно-судску тужбу органу јавне власти који је донео првостепено решење, није (толико) нелогично и несистемско!

Други, опет, сматрају, да би баш предлагана нова солуција довела до искривљавања две стандардне правне шеме, уобичајеног процесног реда, сукцесивности: прво, трасе између тражиоца информације, онда првостепеног органа, па жалбом анагажованог другостепеног органа/Повереника, затим тражиоца информације као тужиоца - и на концу, Суда; друго, линије тражилац информације – првостепени орган - Повереник – јавни тужилац - Суд. А ево и става потписника овога текста.

Врховни суд Србије, У. 2749/2005 одц 1.3.2006 и У. 2983/2006 од 14.9.2006, и бројне касније пресуде Управног суда Србије - према Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, друго, допуњено издање, Београд, 2012, 359, 369, 374-375.

26 Члна 14 Новеле којим се мења, односно допуњује члан 27 Закона.

27 "Народне новине", бр. 25/13, 85/15, члан 26 став 2.

28 Члан 26 став 1, трећа реченица, *in fine* истога прописа.

*Првостепени орган никада није странка у управном поступку (остављам по страни управни уговор, двострани правни посао склопљен у јавном интересу, где је орган једна страна-уговорница, наспрам странке). Он је надлежни јавноправни субјект који на основу и при примени закона у поједначним правним предметима остварује јавни интерес, утврђује припадајуће дужности појединачних субјекта, или омогућава, односно ограничава или ускраћује уживање права и слобода које по закону начелно припадају грађанима и њиховим колективитетима, странкама у поступку. Значи, том приликом - (и) у друштвеној сфери коју претресам - не одлучује се о било каквом праву или обавези првостепеног органа, нити он као „трећи“/умешач учествује у поступку ради заштите некакве сопствене правне ситуације које тада и нема (а стандардно страначко својство подразумева управо конкретан правни случај одеђеног субјекта!).<sup>29</sup> Насупрот, тада баш он, на основу закона у одговарајућем правном поступку, први решава о праву одређеног лица/грађанина на слободан приступ информацији од јавног значаја. Као такав, првостепени орган – ни у једној управној области – не би смео да буде законски легитимисан да судски напада решења другостепеног органа, па тако и Повереника, да побија пред Судом одлуке које су задобиле својство коначности, обавезности и извршности у управном поступку – и за странку, и за њега, као првостепеног органа. То је апсолутно *изван логике целине управне и управно-судске процедуре, туђе каквоћи и профилу управно-процесне вертикале, речју - системски је противно и ЗУП-у и ЗУС-у. Једна таква претпостављена одредба, предметно процесно право првостепеног органа, директно би противуречило принципу уставности и законитости, посебно Уставом прокламованом начелу јединства правног поретка Србије.*<sup>30</sup> Побитијати тужилачки, од стране првостепеног органа пред судом одлуке другостепеног, којем је тај и такав хипотетички „тужилац“ у поступку хијерархијски-управно потчињен, у овдашњем законодавству никада правно није ни било пуноважно, ни правно допустиво – а надам се и да неће. Укратко, *није посреди – и не може да буде – било каква судска парница између првостепеног и другостепеног органа, ма ко он конкретно био, па и Повереник - већ је на судскоме столу спор о законитости одређене коначне, другостепене управне одлуке (или другостепеног „ћутања“, изостанка било какве одлуке по изјављеној жалби).* И то у два могућа облика: а) својеврсни судско-правни дуел, спорење другостепеног органа/Повереника и незадовољне странке/тражиоца информа-*

29 Члан 44 ЗУП-а.

30 Члан 4 став 1 и члан 194 став 1 Устава.



ције исходом другостепеног поступка, а то значи поступка у целини - јер је једниство првог и другог управног степена, непорециво; или б) процесна котрадикторност пред Управним судом између јавног тужиоца и другостепеног органа/Повереника поводом оспорене одлуке потоњег. Тиме је заокружено питање путева и легитимисаних субјектата на управно-судску тужбу, како ради заштите објективне законитости и јавног интереса, тако и у циљу заштите субјективне ситуације странке.

Образложење према којем треба правно омогућити управи да тужи Повереника/његов правни акт Суду јер он – иако номинално другостепени орган у управном поступку - не припада управном апарату, па као „спољни фактор“, по сопственој природи и усмерењу, не води довољно рачуна о јавном интересу који тако остаје недовољно заштићен - никако не стоји. Јер, у управном спору објективна и законитост и јавни интерес су амалгамисани тако да о њима по службеној дужности води рачуна јавни тужилац, у улози активно легитимисаног у управном спору. Фактичко је питање, па и ствар јавно-тужилачке политике, када и колико он то своје овлашћење, надлежност практично активира, користи. А Повереник је доиста посебан другостепени орган, искључиво у области за коју је основан; он је, као независан, организационо и функционално јачи од „обичног“ другостепеног органа. Наиме, он формално није управа, није подређен Влади, али је у датом миљеу управно надређени, независни контролор јавне управе. Контролор чије су одлуке потом подложне завршној и дефинитивној судској контроли, по тужби у управном спору.

Због свега тога, закључујем: будуће намеравано законско предвиђање права првостепеног органа на тужбу, било би: 1) апсолутно неспособно са концепцијом и конструкцијом управног поступка; 2) са независношћу Повереника, који је у позицији вишег органа управе по функцији, а организационо – засебна, спољна (изван управног апарата) контролна институција. Тако да би законски подупрta „поплава“ тужби првостепеног органа против Повереникових одлука, као очекивана, била опасан преседан, представљала би малтене сталну претњу и осветнички манир, тиме и дубоко подривање Поверениковог ауторитета. Осим тога, посебно, таква процесна прерогатива првостепеног управног нивоа било би начелно супротно уставној улози државне/јавне управе<sup>31</sup> и њеним пословима одређеним *Законом о државној управи*.<sup>32</sup> Још нешто: усвајањем законског предлога који овде критикујем, умањила би се крхка, слабашна

31 Члан 136 Устава.

32 *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон, члан 12-21.

послушност, од стране Владе ионако неучвршћена дисциплина првостепеног органа у односу на Повереникове налоге, тј. на његова решења. А извршење Повереникових одлука је и иначе један од највећих проблема у досадашњој примени Закона.

Разуме се, Повереник није ни пуномоћник, ни законски заступник грађана, он није ексклузивно „на страни грађана“, већ на линији савременог праведног права и њиме обухваћених људских права, тачније једног значајног из тога свежња - *уставног права на обавештеност*.<sup>33</sup> Повереник је основан да повеже оптималну слободу – она безобална на друштвеном чаршаву не постоји! - и легитимни јавни интерес у односној области. Уосталом, у јавном интересу је остваривање приватних интереса, у складу са законом, па тако и поштовање права на обавештеност грађана о питањима од јавног значаја, нарочито стављање тражиоцу на увид таквих информација од стране органа власти у чијем су поседу. А приватни интереси не могу да буду противни оном јавном, законски пројектованом и препознатом у датом животном догађају, уз нарочито неговање гесла пропорционалности при нужном ограничавању људских слобода и права. Повереник је прва степеница заштите права грађана да – када то траже - буде правовремено упознати са подацима од јавног значаја који се налазе код органа власти. Али, никако не на штету признатог јавног интереса. Повереник мора да буде одговорна савест и свест друштва, мост финог, минуциозног повезивања заједнице и њених чланова са државом и њеним неопходним тајнама, са цивилизацијским јавним поретком.

3. - Ни *временска димензија целине поступка* није небитна, напротив. Заинтересовани грађанин тежи да му се што пре стави на располагање тражена информација. Рокови за поступање и првостепеног органа („без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема захтева...“)<sup>34</sup> – по захтеву, и Повереника као другостепеног („без одлагања, а најдоцније 30 дана од дана предаје жалбе...“)<sup>35</sup> – поводом жалбе, су законски кратки и прецизни. Понављам: „административно извршење решења Повереника спроводи Повереник принудом (принудном мером, односно новчаном казном)“, и то у опет складу са ЗУП-ом. У поступку тог извршења искључена је жалба која се односи на акте и радње сâмога извршења, што би – по законодавчевој замисли - требало додатно да убрза цео поступак. Али, у случају неуспеха Повереника у поступку извршења, он се - како је

33 Члан 51 Устава.

34 Члан 16 став 1 Закона.

35 Члан 24 став 1 Закона.

већ приказано - обраћа Влади да она, мерама из своје надлежности, обезбеди извршење.<sup>36</sup> Но, виšekратна, тако рећи трајна пасивност Владе у протеклом периоду у том погледу, осетно је забрињавајућа, готово алармантна. Елем, претпоставимо да *de lege ferenda* првостепени орган чије решење Повереник поништио - а он се упорно оглушава о обавезне и извршне налоге Повереника да тражену информацију пружи - задобије активну легитимацију у управном спору. Па поднесе и тужбу и уз њу захтев за одлагање оспореног, Поверениковог решења. У таквој ситуацији је практично могуће продужено одуговлачење поступка, тако што би Суд често, односно не ретко одложио извршење утуженог Поверениковог решења до завршетка спора. Код решавања да ли ће изрећи односну привремену мера, Суд сваки пут одмерава тежину и (не)надокнадивост могуће штете која би наступила било за јавни интерес, било за тражиоца информације у случају (не)одлагања извршења Поверениковог решења о налагању органу/тужиоцу да омогући грађанину слободан приступ траженој информацији (било и за треће лице – ако такво постоји - оно које је у респектабилној вези са правним предметом). Тако да све наречено може довести до тога да односни увид, након протекла неразумно дугог времена, изгуби смисао, постане беспредметан, за дотичног грађанина и јавност неинтересантан – а Повереникова улога том (не)приликом битно умањена, да не кажем уназађена, споредна.

*Уставно право на обавештеност* - чијој пуној заштити у домену слободног приступа информацијама од јавног значаја је посвећен и текст који приводим крају - подлеже, као и остала, темељном уставном принципу и уходаној европској тековини: *да се достигнути ниво љдских и мањинских права не сме, не може смањивати.*<sup>37</sup> А тим друштвеним вредностима се нипошто не доприноси парадоксалним давањем права првостепеном органу да буде тужилац у управном спору против Повереникових одлука. Баш супротно! Узгред, првостепени орган може свакад – и до сада - надлежног јавног тужиоца да снабдева подацима које он (првостепени орган) сматра потребним за одбрану сопственог интегритета и угледа, односно за очување јавног интереса како га он конкретно сагледава и мери, аргументима против Повереникове одлуке којом је поништено његово решење. Тако би се првостепени орган ипак „из сенке појавио“ у судском поступку, по тужби јавног тужиоца (ако она у одређеној ситуацији уопште буде поднета) - додуше у њему „учествујући“ само „издалека“ и посредно, крајње бочно, а не директно, формално-правно.

---

36 Члан 28 Закона.

37 Члан 20 став 2 Устава.

4. - Можда се предстојећом законске реформом у разматраном исечку стварности – обухватајући и проблем који сам, поред осталог, анализирао - у суштини баш хоће институционално другачији, нормативно рањиви(ји) и сапети(ји) Повереник?! Е, онда на тој и таквој јавној функцији - у крајњој линији - може да буде убудуће (и)сваки/неки про Владин „повлађеник“, обичан чиновник-послушник у служби политичких интереса. Уместо да то остане и даље пункт – и институционално и персонално - једне од последњих (ако не и последње!?) светлих и поузданих (од)брана каквог-таквог права, слободе и демократски обликованог јавног интереса.

### 3. Уставна жалба

1. - Правна заштита слободног приступа информацијама од јавног значаја заокружује се у националним размерама - након исцрпљивања свих расположивих правних средстава - *пред Уставним судом, по уставној жалби*.<sup>38</sup> Све док се не омогући увид у одређену информацију, на темељу Повереников решења којим се то наређује, тражилац не ужива, нема уставно право на обавештеност у конкретном случају. Ту су могуће две ситуације. Прва, да је против Повреников решења јавни тужилац покренуо управни спор. Друга - да је управни спор остао неискоришћен (протекао је рок ка тужбу), тако да је Поверениково решење постало правноснажно. При првој претпоставци, могуће су опет две варијанте: а) да је суд, по захтеву тужиоца, одложио извршење оспореног акта, и б) да одлагања није било - у ком случају се Поверениковао има беспоговорно извршити, те омогућити тражени увид. Ако је одложено извршење до доношења судске пресуде, од исхода спора зависи и даљи правни пут. Када Управни суд одбије тужбу јавног тужиоца, Поверениково решење се обавезно извршава, без или уз накнадну сарадњу Владе (по захтеву Повереника), у складу са Законом и ЗУП-ом. Налазим да је - у случају да Повереник не успе да издејствује извршење - тражилац дужан да поднеском захтева да се Повереник обрати Влади ради њене одговарајуће интервенције у датом миљеу. Тек пасивност Владе, односно бесплодност обраћања Влади, рађа право тражиоца информације на уставну жалбу.<sup>39</sup>

38 Члан 170 Устава.

39 Другачије код Марко Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018, 67-68, уз уставно-судску праксу тамо наведену.

А ако је Повереник одбио његову жалбу, тражилац може да покрене управни спор. Одбијајућа пресуда је правноснажна (уосталом, као и Поверениково решење које том приликом неуспешно побијано), те тражиоцу информације (пре)остаје обраћање Уставном суду. Илустрација уважавања уставне жалбе је поништење пресуде Управног суда која није била потпуно и правилно образложена, чиме је повређено право на правично суђење, уједно и уставно право на обавештеност, што ће рећи и слобода изражавања зајемчена у чласну 10. ЕКЛЈП.<sup>40</sup>

2. - С друге стране, у случају да највиши државни органи (набројани на почетку овога текста) - на чије одлуке је жалба Поверенику искључена - одбију приступ траженој информацији, тражилац има непосредно право на управно-судску тужбу. На евентуално одбијајући пресуду Управног суда, стоји му (баш из разлога односне управне једностепености!) на располагању захтев за ванредно приспитивање судске одлуке пред Врховним касациониом судом (ВКС).<sup>41</sup> Тај правни пут се ипак може сматрати начелно *делотворним*<sup>42</sup> *судским правним леком против правноснажних управно-судских одлука*, имајући у виду следећа његова својства<sup>43</sup>: 1) девољутивност – изјављује се и о њему одлучује други, виши (а не исти) орган, ВКС; 2) тај други, односно виши орган је суд у пуном смислу те речи, независан орган, највиши суд у Србији; 3) правни лек је на располагању у важним случајевима<sup>44</sup>, и то: а) када је нижи, Управни суд одлучивао у пуној јурисдикцији, б) када је управни поступак *ex lege* био једностепен, тј. када је управна жалба била унапред искључена и ц) у другим случајевима предвиђеним законом<sup>45</sup>; 4) правну легитимацију за подношење захтева о којем реч има како странка из управног спора (тужилац, тужени и заинтересовано лице), тако и надлежни јавни тужилац; 5) законски разлози за побијање правноснажне судске одлуке су релативно широко постављени - потенцијално, и материјална и формално-процесна незаконитост, премда чињенична грешка међу њима није поменута; 6) овлашћења тог вишег суда (ВКС), у односу на Управни суд, иду и даље од констатације утврђене незаконитости – ВКС том приликом може и укинути, али и преиначити одлуку која се побија,<sup>46</sup> дакле може сам предмет да „захвати“ и мериторно; када

40 Уставни суд, Уж.1823/2010 од 23.5.2013. године.

41 Члан 49 став 2 тач. 3 ЗУС-а.

42 У смислу члана 35 Устава и члана 13. ЕКЛЈП.

43 Према З. Р. Томић, *Коментар (...)*, 665-666.

44 В. Препоруку СЕ, П /2004/ 20, о судској контроли управних аката, Б, 4, под и.

45 Члан 49 став 2 ЗУС-а.

46 Члан 55 став 2 ЗУС-а.

се предмет враћа Управном суду, тај суд је дужан да изведе све процесне радње и расправи сва питања на која му је указао надлежни суд; 7) конформност али и строгост законски одређеног рока за подношење: 30 дана од дана достављања странци, односно јавном тужиоцу, а за јавног тужиоца када му одлука није достављена – 60 дана од дана достављања странци којој је последњој достављена.<sup>47</sup>

Најзад, тек после, узмимо, одбијајуће одлуке ВКС (којом би тражилац информације и даље остао ускраћен на слободан приступ), отвара се процесна могућност уставне жалбе, Уставном суду.

3. - Поставља се на питање ко пружа судску заштиту, по тужби у управном спору. у случају одбијања приступа траженој информацији баш од самог Управног суда? После претпостављеног, рецимо такође одбијајућег решења Повереника поводом изјављене жалбе, одговор би - до хипотетичке законске измене - могао, као производ стваралачког тумачења, с тежњом ка објективности и непристрасности, да буде двојак. По тужби би одлучивала, или а) Општа седница Управног суда, или, б) посебно веће ВКС коме би, иначе стандардна надлежност Управног суда за решавања по тужби, као вишем била уступљена, односно супституисана; предност дајем, као реалнијој и оперативној, првој солуцији.<sup>48</sup> А у случају непосредног одбијања приступа информацији од ВКС (на чије одлуке је жалба Поверенику, подсећам, искључена!), сматрам да би о одбијајућој пресуди Управног суда по тужби против негативне одлуке ВКС - надаље морала, по одговарајућем захтеву, да се изјасни било Општа седница ВКС, било Уставни суд!?

"Да: ја сам сањар. Јер, сањар је само онај који под месечином може да нађе пут, а казна му је што види зору пре него други....Друштво често опрашта злочинцу, али никада не опрашта сањару" (Вајлд).

#### IV Закључна разматрања

1. - У оквиру уставног права на обавештеност је и право на приступ одацима у поседу органа јавне власти, информацијама од јавног значаја. Оно је и елеменат слободе изржавања из Европске конвенције о људским правима и основним слободама. У чланку се приказује и разматра позиција различитих правних субјекта у области слободног приступа информацијама од јавног значаја у Србији. Иначе, у тој материји се при-

47 Члан 51 ЗУС-а

48 Упореди са М. Давинић, 43.

мењује и матични меродавни закон, и Закон о општем управном поступку, као супсидајарни и допунски општи процесни пропис, нужно повезан са Законом о управним споровима. Тако да су анализираним контекстом обухваћени следећи учесници: 1) грађанин, тражилац информације; 2) орган власти за кога тражилац сматра да односну информацију поседује, у рангу првостепеног органа из управног поступка; 3) Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података, као другостепени орган из управног поступка, а по положају независна контролна институција која, поред осталих надлежности, решава по жалбама на решења или „ћугање“ првостепених органа; 4) надлежни јавни тужилац чији је задатак да – када оцени да је коначном одлуком Повереника повређен закон на штету јавног интереса – поднесе тужбу Управном суду ради поништавања тога акта у управном спору; 5) Управни суд, дефинитивни правни котролор рада јавне управе и заштитник како објективне законитости, тако и права грађана и њихових колективитета – решавајући управни спор о законитости Повереникових одлука, иначе коначних у управном поступку, извршних и обавезујућих. Правна заштита у разматраном контексту може даље да се тражи у одређеним случајевима, у складу са законом, од Врховног касационионог суда, а на концу - пре обраћања Европском суду за заштиту људских права - (а пошто извршење Повереникове одлуке није успело да се издејствује ни преко Владе Републике Србије), од домаћег Уставног суда, по уставној жалби.

2. - Поводом залагања за измену респективног закона у правцу да се и првостепеном органу убудуће пружи процесно право на тужбу у управном спору против Повереникових решења – у чланку је заузет став да би то била апсолутно погрешна и нелогична солуција, противна и слову и духу овдашњег управно-процесног права, али и правном положају Повереника – а нарочито темељним уставним поставкама у погледу јединства правног поретка, нивоа права грађана на обавештеност, као и места и функције државне управе у правном систему.

3. - На концу, и једна тема за допунско размишљање. Да не би терет главнине Поверениковог посла и одговорности опет пао на плећа једног човека (и његове вредне екипе) – ма и вредног, одлучног и храброг правничког аса! – предлажем да убудуће уместо Повереника буде основан колегијални орган, зборно решавајући колегијум: рецимо, Повереништво или Трибунал за информације од јавног значаја. Састављен(о) од елитних правника из науке и струке, које би струка и наука сâме и бирале. Док би заштита података могла да буде стављена у надлежност другог тела, такође независног и ауторитативног (никако ауторитарно!).

**Zoran R. TOMIĆ, PhD**

**Full Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade**

## LEGAL PROTECTION OF FREE ACCESS TO THE INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE

### *Summary*

*In the matter to which this paper is dedicated the legal regime of the administrative procedure and administrative dispute is applied, but corrected by the specificities of the Law of free access to information of public importance. That's why it has prescribed that against the decisions of the Commissioner - regardless of whether an appeal is adopted or rejected - an administrative dispute can be initiated. That procedure is urgent. There is also a possibility, after a proposition of the claimant, to postpone execution of the disputed act until the completion of the proceedings. For further legal protection in certain cases it would be competent the Supreme Court of Cassation. At the end, before addressing the European Court for the Protection of Human Rights, the Constitutional Court is competent.*

*The author is dealing with a question whether it is convenient to recognize the procedural right to initiate administrative dispute to a first instance body - not only to the information seeker and to the public prosecutor - against the decisions of the Commissioner. Author took the stance that it would be a wrong and illogical solution, contrary to the both the letter and the spirit of the administrative procedural law. Author concludes that proposed change of the law is contrary to the legal position of the Commissioner and especially to the constitutional principle of the unity of legal order, to the level of citizens' right to information as well as the position and the function of administration in the legal system.*

**Keywords:** *right to information, freedom of expression, information of public importance, citizen, Commissioner, administrative procedure, first instance body, appeal, second instance body, complaint, public prosecutor, administrative dispute, Constitutional Court, European Court.*