

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH STANDARDA  
U PRAVNI SISTEM SRBIJE

Knjiga 5  
Zbornik radova

Priredio  
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2015

**PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH STANDARDA  
U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 5**

---

*Priredivač*

Prof. dr Stevan Lilić

*Izdavač*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

Prof. dr Sima Avramović, dekan

*Urednik*

Prof. dr Dragan M. Mitrović

Izdavanje zbornika pomoglo je  
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavano ili prenošeno bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

*www.ius.bg.ac.rs*

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 5 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 357 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 150. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-600-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста] а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 222013964

## **EAST SUSSEX COUNTY COUNCIL PROTIV INFORMATION COMMISSIONER: KRITERIJUMI ZA NAPLATU RAZUMNOG IZNOSA ZA PRUŽANJE EKOLOŠKIH INFORMACIJA**

*Apstrakt:* Pravo na pristup ekološkoj informaciji jeste jedno od procesnih prava kojim se realizuje pravo svakog pojedinca da živi u „životnoj sredini koja odgovara njegovom zdravlju i blagostanju“. Arhuska konvencija utvrđuje samo osnove primene ovog prava, ostavljajući Stranama potpisnicama bliže uređenje. Nacionalni pravni okvir koji određuje na koji način se utvrđuju naknade za pristup ekološkim informacijama nekonzistentan. Sud pravde Evropske unije je u slučaju East Sussex County Council protiv Information Commissioner doneo odluku u kojoj se utvrđuju kriterijumi na osnovu kojih se može odrediti „razuman iznos“ za pružanje ekoloških informacija u konkretnom slučaju. U radu se ukazuje na domaću praksu utvrđivanja naknade za pružanje ekološkim informacijama, moguće kriterijume za utvrđivanje „razumnog iznosa“ i uticaj visine naknade na dostupnost prava na pristup ekološkim informacijama.

*Ključne reči:* „Razuman iznos“ za pružanje ekoloških informacija. - *East Sussex County Council protiv Information Commissioner*. - *Transforming Our World: the 2010 Agenda for Sustainable Development*. – Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine. – Arhuska konvencija.

### **1. Uvod**

Pravo na pristup ekološkim informacijama čini osnov savremenog ekološkog prava. Kako je ekološka informacija vrsta informacije od javnog značaja,

---

\* Dr Mirjana Drenovak Ivanović, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

pravo na pristup ekološkim informacijama zasnovano je na opštem pravu na pristup informacijama od javnog značaja.

Javnost, koja se obaveštava o pokretanju postupaka u vezi sa planiranjem i sprovođenjem projekata koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, i zainteresovanoj javnosti, koja ima aktivnu legitimaciju i položaj stranke u postupku, mogu učestvovati u upravnim i sudskim postupcima u kojima se osporava činjenje ili propusti koje su učinila fizička lica ili organi javne vlasti, a koja su u suprotnosti sa nacionalnim pravilima ekološkog zakonodavstva. Stoga, pristup ekološkim informacijama ima za cilj da svakom fizičkom i pravnom licu omogući dostupnost informacijama koje su potrebne da bi se, sa dovoljnim stepenom upućenosti u predmet odlučivanja, uključili u donošenje odluka. Pri tome, pojam odluke treba razumeti u širem smislu: kao odluke koja se donosi u pravnom postupku u konkretnom slučaju, odluke koja se donosi u posebnom upravnom postupku sa elementom zaštite životne sredine (izdavanje integrisane dozvole, procena uticaja na životnu sredinu i sl.) u čije se donošenje može uključiti zainteresovana javnost, ali i odluke o strateškim dokumentima i planovima razvoja koji se odnose na životnu sredinu (npr. strateška procena uticaja na životnu sredinu), u čije se donošenje može uključiti javnost.

Pravo na učešće u donošenju odluke koja se donosi u posebnom upravnom postupku sa elementom zaštite životne sredine nije opšte. Ono pripada zainteresovanoj javnosti. Kvalifikacija kruga učesnika koji čine zainteresovanu javnost, vrši organ uprave u svakom konkretnom slučaju. Za razliku od toga, pravo na pristup ekološkim informacijama određeno je kao opšte pravo koje pripada javnosti. Tako postavljeno, pravo na pristup ekološkim informacijama ima i određene specifičnosti. Kako bi se omogućila opštost prava na pristup ekološkim informacijama, u međunarodnim konvencijama i domaćem zakonodavstvu, uočavamo sledeće pravne pretpostavke. Prvo, tražilac ekološke informacije ne mora da navodi i argumentuje interes za pristup traženim informacijama. Drugo, naplata naknade za pružanje ekoloških informacija ne sme premašiti „razuman iznos“.<sup>1</sup>

Pravo na pristup ekološkim informacijama otvara brojna pitanja: da li postoji poseban pravni režim pristupa ekološkim informacijama koji se razlikuje u odnosu na pristup ostalim informacijama od javnog značaja; koje

---

1 Arhuska konvencija, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998), čl. 4 st. 8.

se informacije mogu smatrati ekološkim informacijama; na osnovu čega se utvrđuje „razuman iznos” naknade troškova za pružanje ekoloških informacija? Rad ima za cilj da pronađe odgovore na otvorena pitanja u svetlu važećeg domaćeg prava i ponuđenih izmena i dopuna zakona od značaja za zaštitu životne sredine, kao i prakse Suda pravde Evropske unije.

## 2. Pravni okvir zaštite prava na pristup ekološkim informacijama

Pravo na pristup ekološkoj informaciji, kao jedno od procesnih prava kojim se realizuje pravo svakog pojedinca da živi u životnoj sredini „koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju”<sup>2</sup>, po prvi put je, na međunarodnom nivou, uređeno Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija).<sup>3</sup> Septembra 2015. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je usvojila Ciljeve održivog razvoja posle 2015. godine.<sup>4</sup> Jedan od osnovnih ciljeva jeste utvrđivanje boljih mehanizama pristupa ekološkoj pravdi.<sup>5</sup> U tom smislu, utvrđena je obaveza svih Strana da obezbede javnosti pristup informacijama.<sup>6</sup> Obaveza se odnosi kako na aktivnu ulogu organa javne vlasti da javnost informišu o stanju životne sredine putem kontinuiranog izveštavanja, tako i na pasivnu ulogu koja podrazumeva obavezu dostavljanja ekoloških

- 2 Preambula Arhuske konvencije, recitativ 7: „Svaka osoba ima pravo da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju i dužnost, kako individualnu tako i u zajednici sa drugima, da štiti i unapređuje životnu sredinu u korist sadašnjih i budućih generacija.“
- 3 Donošenju Arhuske konvencije prethodilo je usvajanje međunarodnih sporazuma koji na različite načine definišu pravo na pristup ekološkim informacijama i pravo na učešće javnosti, a kasnije i pravo na pristup pravnoj zaštiti u pitanjima koja se tiču životne sredine. Vid. Derek R. Bell, „Sustainability through Democratization? Aarhus Convention and the Future of Environmental Decision-Making in Europe“, John Barry, Brian Bexter, Richard Dunphy (eds.), Europe, Globalization and Sustainable Development, London, 2004; M. Drenovak-Ivanović et al., Pravo na pravnu zaštitu u pitanjima od značaja za zaštitu životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu, OEBS/Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, Beograd, 2014.
- 4 Transforming Our World: the 2010 Agenda for Sustainable Development, dostupna na: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>, 30. septembar 2015.
- 5 Transforming Our World: the 2010 Agenda for Sustainable Development, čl. 16.10.
- 6 Transforming Our World: the 2010 Agenda for Sustainable Development, čl. 12.6, 12.8.

informacija kada su one zatražene. Posebno se ističe potreba da organi javne vlasti obrazlože odluku kojom je odbijen pristup ekološkim informacijama.

Arhuska konvencija je postala deo pravnog sistema Srbije donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u maju 2009. godine.<sup>7</sup> U skladu sa Konvencijom, Strane imaju obavezu da, između ostalog, jamče pravo na pristup ekološkim informacijama u cilju zaštite prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju.<sup>8</sup> Dalje se ukazuje i na osnovne standarde pristupa ekološkim informacijama, prema kojima organi javne vlasti imaju obavezu da tražene informacije učine dostupnim bez potrebe da se iskazuje interes, u zahtevanoj formi, što je moguće pre, a najkasnije mesec dana nakon podnošenja zahteva.<sup>9</sup> Ova obaveza obuhvata i dostavljanje kopija relevantne dokumentacije koja sadrži ili obuhvata tražene informacije.<sup>10</sup> Organ javne vlasti može da traži naknadu za pružanje informacija, ali ona ne sme premašivati „razuman iznos“.<sup>11</sup> Pri tome, „organi javne vlasti koji imaju nameru da uvedu naplaćivanje naknade za pružanje informacija stavice podnosiocima zahteva na raspolaganje cenovnik naknada koje se mogu naplatiti, a koji će ukazivati na okolnosti pod kojima se one mogu naplatiti, ili se od njihovog plaćanja osloboditi, i kada dostavljanje informacija zavisi o avansnom plaćanju takve naknade.“<sup>12</sup>

U Srbiji ne postoji poseban zakon o pristupu ekološkim informacijama. Pravo na pristup ekološkim informacijama uređeno je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o zaštiti životne sredine.<sup>13</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja utvrđuje poseban pravni režim koji se odnosi na pristup ekološkim informacijama.

7 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Službeni glasnik RS, br. 38/09.

8 Arhuska konvencija, čl. 1.

9 Arhuska konvencije, čl. 4 st. 2 i 3.

10 Arhuska konvencija, čl. 4 st. 1.

11 Arhuska konvencija, čl. 4 st 8.

12 Ibid.

13 Zakon o informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04 uz relevantne odredbe Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 104/2009. Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04.

Prvo, rok za pristup ekološkim informacijama je znatno kraći u odnosu na rok za pristup ostalim informacijama od javnog značaja i iznosi 48 sati. Drugo, troškove za pristup ekološkim informacijama ne snosi tražilac. Treće, norme o izuzetku od prava na pristup informacijama od javnog značaja se ne primenjuju u slučaju kada je zatražen pristup ekološkim informacijama.<sup>14</sup>

Ne ulazeći u pitanje nekonzistentnosti navedenih zakona,<sup>15</sup> ovde ukazujemo na značajan nedostatak nacionalnog pravnog okvira. Naime, iako pristup ekološkim informacijama ima jasno izražene posebnosti, ni jedan zakon ne daje pojam ekološke informacije.<sup>16</sup> Nacrt izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine pojam ekološke informacije određuje na sledeći način: ekološka informacija je svaka informacija u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku o: „1) stanju činilaca životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predeli i prirodna područja, uključujući močvarna, priobalna i morska, rečna i jezerska područja, biodiverzitet i njegove komponente, genetički modifikovane organizme, kao i o interakciji između ovih činilaca, 2) faktorima kao što su materije, energija, buka, zračenje ili otpad, uključujući radioaktivni otpad, emisije, ispuštanja i drugi oblici emitovanja u životnu sredinu koji utiču ili mogu uticati na činioce životne sredine, 3) merama (uključujući upravne mere), kao što su: politika, zakonodavstvo, planovi, programi, sporazumi o pitanjima iz oblasti životne sredine, i aktivnostima koje utiču ili mogu uticati na činioce i faktore, kao i utvrđenim merama ili aktivnostima za zaštitu tih činilaca, 4) izveštajima o sprovođenju zakonskih propisa iz oblasti životne sredine,

14 O odnosu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti životne sredine u navedenim pitanjima vid. M. Drenovak-Ivanović, Zakon o zaštiti životne sredine u Srbiji: postojeća rešenja i pravci noveliranja, Sveske za javno pravo - Blätter für Öffentliches Recht, Fondacija centra za javno pravo, br. 11, 4. godište, mart 2013, str. 60-66.

15 Više o tome: M. Drenovak-Ivanović, „Ekološko zakonodavstvo Srbije: od prvog sistemskog zakona do primene standard odgovornosti za štetu u životnoj sredini“, M. Drenovak-Ivanović (ur.), Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi, Beograd, 2015, str. 7-14.

16 O pojmu ekološke informacije vid. Sonja Bugdahn, „Of Europeanization and domestication: The Implementation of the Environmental Information Directive in Ireland, Great Britain and Germany“, Journal of European Public Policy, 2005, str. 177 i dalje; Katleen Janssen, The availability of spatial and environmental data in European Union: at the crossroads between public and economic interest, Kluwer Law International, 2010; M. Drenovak-Ivanović, Pristup pravdi u ekološkim upravnim stvarima, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.



5) analizama troškova i koristi i ekonomskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u okviru mera i aktivnosti, i 6) stanju zdravlja ljudi i bezbednosti, uključujući ugrožavanje lanca ishrane, po potrebi, uslovima života čoveka, nepokretnim kulturnim dobrima i njihovoj zaštićenoj okolini i građevinskim objektima, u meri u kojoj na njih utiče ili može uticati stanje činilaca životne sredine ili, kroz takve činioce, stanje bilo kog od faktora<sup>17</sup>. Nacrtom zakona se, po prvi put, definiše i informacija koja se čuva u ime organa javne vlasti kao ekološka informacija „koju poseduje fizičko ili pravno lice koje ove informacije čuva u ime organa javne vlasti“<sup>18</sup>. Činjenica da se otvara mogućnost čuvanja ekoloških informacija od strane nekog fizičkog ili pravnog lica u ime organa javne vlasti može imati značajan uticaj na pitanje troška za pristup ekološkim informacijama. Ovde otvaramo i sledeće pitanje, da li se troškovi čuvanja ekoloških informacija mogu smatrati nužnim troškovima pružanja ekoloških informacija?

### **3. Naplata iznosa za pružanje informacija od javnog značaja u praksi Poverenika za informacije od javnog značaja**

U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uvid u dokumenta je besplatan. Kopije dokumenta koji sadrži tražene informacije se izdaju uz obavezu tražioca da naknadi „nužne troškove izrade kopija“<sup>19</sup>. U slučaju kada je tražilac informacija ukazao na potrebu da mu se dokumenta dostave, dužan je da naknadi i troškove dostavljanja. U Troškovniku, koji je sastavni deo Uredbe o visini nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata koju donosi Vlada, propisano je da ako visina nužnih troškova prelazi iznos od 500 din., tražilac informacije je dužan da, pre izdavanja informacija, položi depozit od 50% od iznosa nužnih troškova.<sup>20</sup>

17 Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, čl. 1 u vezi sa izmenom čl. 33 i novim čl. 33 (a), dostupno na: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/dokumenti/>, pristupljeno 29. septembra 2015. god.

18 Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, čl. 1 u vezi sa izmenom čl. 33 i novim čl. 33 (b), dostupno na: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/dokumenti/>, pristupljeno 29. septembra 2015. god.

19 Uredba o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata, „Službeni glasnik RS“, br. 8/2006.

20 Troškovnik uz Uredbu o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata, „Službeni glasnik RS“, br. 8/06.

Primena pravila o naknadi nužnih troškova, u praksi Poverenika otvara brojna pitanja. Poverenik je u više navrata razmatrao žalbe koje su izjavljene povodom uslovljavanja dostavljanja traženih informacija uplatim određene sume na ime troškova kopiranja dokumenata. U slučaju u kome je tražilac u žalbi naveo da mu sud, kao organ javne vlasti, uslovljava pristup traženim informacijama uplatom troškova kopiranja dokumenta, Poverenik je izneo sledeći stav:

„(...) organ vlasti, zajedno sa kopijom traženog dokumenta dostavlja tražiocu i nalog za plaćanje naknade u skladu sa Uredbom o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja i Troškovnikom kojim se utvrđuje visina nužnih troškova, a koji je sastavni deo ove Uredbe. Dakle, organ vlasti ne može uslovljavati pristup informacijama od javnog značaja plaćanjem naknade, osim u slučaju kada visina nužnih troškova za izdavanje kopija dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja prelazi iznos od 500,00 dinara, kada je tražilac informacije dužan da pre izdavanja informacije položi depozit u iznosu od 50% od iznosa utvrđenih nužnih troškova. Takođe, u smislu citiranih odredbi člana 17. Zakona, organ vlasti ne može u postupku za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji se vodi po Zakonu o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, pristup informacijama uslovljavati obavezom tražioca da plati sudske takse prema odredbama Zakona o sudskim taksama, koji se u ovom postupku ne primenjuje.“<sup>21</sup>

Pitanje je složenije kada je reč o naknadi nužnih troškova za izdavanje ekoloških informacija. Naime, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, lica koja traže informacije koje se osnose na ugrožavanje ili zaštitu zdravlja ljudi i životne sredine, su oslobođena od obaveze plaćanja troškova kopiranja dokumenata i troškova upućivanja.<sup>22</sup> Međutim, Zakon o zaštiti životne sredine, normira suprotno rešenje prema kome „troškove dostavljanja” informacija koje se odnose na zaštitu životne sredine snosi podnosilac zahteva u skladu sa aktom koji propisuje Ministar.<sup>23</sup>

21 Odluka Poverenika za informacije od javnog značaja, br. 07-00-02515/2010-3 od 30. maja 2012. god.

22 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čl. 17 st. 4 i st. 2.

23 Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09,72/09 – dr. zakon i 43/11 – odluka US, čl. 79.

Imajući u vidu uočenu nekonzistentnost, ostaje nejasno da li i koje troškove snosi žilac ekološke informacije.

#### **4. Uloga Zaštitnika građana u zaštiti prava na pristup ekološkim informacijama**

Poverenik za informacije od javnog značaja je drugostepeni organ u postupku ostvarivanja prava na pristup ekološkim informacijama. Osim Poverenika, i Zaštitnik građana, sa stanovišta poštovanja načela dobre uprave, može imati značajnu ulogu u kontroli rada državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a koji postupaju povodom zahteva za pristup ekoloških informacija.

U skladu sa Ustavom i Zakonom o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana je ustanovljen kao nezavisan državni organ, koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.<sup>24</sup> Zaštitnik građana kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave. To dalje znači, da bi i Zaštitnik građana mogao vršiti kontrolu pravilnosti rada organa uprave u slučajevima u kojima je učestalo odbijanje pristupa ekološkim informacijama, koje je Poverenik odbio kao neosnovano. U tim slučajevima bi Zaštitnik građana mogao da ukaže na osnovne standarde pristupa ekološkim informacijama koje se odnose na postupanje u skladu sa načelom „dobre uprave“.

Svako fizičko ili pravno lice, može podneti pritužbu Zaštitniku građana, ako smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava. Povodom pritužbe, Zaštitnik pokreće postupak kontrole ako smatra da postoji sumnja na posebno nekorektno i štetno kršenje prava građana, grubu nezakonitost i nepravilnost. Mišljenja smo da bi Zaštitnik građana povodom povrede prava na pristup ekološkim informacijama mogao da postupa po pritužbama u vezi sa nepravilnim radom organa uprave, dok bi u ostalim slučajevima podnosioca upućivao na pokretanje postupka pred Poverenikom ili Upravnim sudom, dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva.

24 Ustav Republike Srbije, čl. 138. Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS,“ br. 79/2005 i 54/2007.

## 5. Praksa Suda pravde Evropske unije o naplati troškova pružanja ekoloških informacija

Sud pravde Evropske unije je u slučaju C-71/14 doneo odluku u kojoj se utvrđuju kriterijumi na osnovu kojih se može odrediti šta znači razuman iznos za pružanje ekoloških informacija.<sup>25</sup>

Slučaj *East Sussex County Council protiv Information Commissioner* pokrenut je povodom odluke Poverenika za informacije od javnog značaja Velike Britanije u kojoj se otvara mogućnost da se u razuman iznos za pružanje ekoloških informacija mogu računati troškovi radnog vremena zaposlenih koji su angažovani povodom odgovora na zahtev za pristup informacijama i troškovi održavanja baze podataka koji sadrže ekološke informacije.

Sud pravde Evropske unije se, najpre, osvrnuo na pitanja terminološke prirode: šta znači pojam „davanje informacija“, a šta pojam „pristup informacijama“? Pristup informacijama znači mogućnost javnosti da se upozna sa ekološkim informacijama putem javnih registara ili popisa koje uspostavlja i održava organ javne vlasti. Organ javne vlasti ne može tražiti naknadu za pristup ekološkim informacijama, niti naplaćivati naknadu za povezane troškove u vezi sa pregledom podataka u organu javne vlasti ili bilo kom drugom mestu na kome su dostupni registri informacija, kao inventarni popis pohranjenih ekoloških informacija.<sup>26</sup> Sud je stao na stanovište da čuvanje i ažuriranje ekoloških informacija može da predstavlja izvestan trošak za organ javne vlasti, ali te troškove ne mogu snositi tražioci ekoloških informacija.<sup>27</sup>

Dalje, neophodno je razlikovati slučajeve u kojima tražilac traži ekološke informacije koje su već uređene i za čije dostavljanje je dovoljno samo kopiranje ili prenošenje na eksternu memoriju, odnosno ekološke informacije koje se mogu poslati i elektronskom poštom, od slučajeva u kojima organ javne vlasti nema sve tražene informacije u istoj bazi podataka i za čije prikupljanje je potrebno uložiti dodatan trud i uključiti veći broj zaposlenih. Organ javne vlasti može da naplati naknadu za troškove fotokopiranja ili dostavljanja u elektronskom obliku.<sup>28</sup> Međutim, organ javne vlasti ne može da naplati troškove uspostavljanja i održavanja baze podataka u kojoj se ekološke

25 Slučaj C-71/14, *East Sussex County Council v Information Commissioner Property Search Group Local Government Association*, odluka od 7. aprila 2015. god.

26 Slučaj C-71/14, para. 47 i 50.

27 Ibid.

28 Pravnu osnovu za to nalazimo i u Arhuskoj konvenciji, čl. 4 st. 1.

informacije čuvaju.<sup>29</sup> Pitanje koje se dalje postavlja jeste da li se u cenu „razumnog iznosa” može računati i trošak za organizovanje traženih informacija i opšti troškovi rada organa javne vlasti, među kojima i troškovi radnog vremena službenika koji su dodatno angažovani da bi organ odgovorio na zahtev za pristup informacijama, pa čak i troškovi režije? Imajući u vidu da ni Arhuska konvencija ni, u ovom pitanju relevantna, Direktiva 2003/4 ne daju kriterijume za utvrđivanje ovog pravnog standard, u mišljenju opšteg pravobranioca Elenor Šarpston, upućenom povodom slučaja C-71/14, ukazano je na smernice za buduće slučajeve u kojima je nužno utvrditi „razuman iznos”.<sup>30</sup> U mišljenju se, najpre, ukazuje na to da je zakonodavac predvideo mogućnost podnošenja zahteva za pristup informacijama koje su obimnije ili zahtevaju dodatani napor i povodom koga organ javne vlasti može zatražiti i dodatni rok za dostavljanje, što ipak ne otvara mogućnost da organ javne vlasti dodatno opterećenje i troškove za izdvojeno dopunsko vreme službenika nadoknadi od tražioca informacija. Opšti pravobranilac smatra da takvo opterećenje postoji i kada organ javne vlasti postupa u skladu sa drugim obavezama koje proizilaze iz Arhuske konvencije i Direktive 2003/4. Posebnu pažnju treba posvetiti otklanjanju mogućnosti da organ javne vlasti troškove nastale usled propusta u redovnom ažuriranju i obradi ekoloških informacija naknadi od tražioca informacija.<sup>31</sup>

Prema mišljenju opšteg pravobranioca, naknada koja ne prelazi „razumni iznos” je naknada utvrđena na osnovu: objektivnih okolnosti koje uslovljavaju prikupljanje i obradu ekoloških informacija kako bi se, po zahtevu i u konkretnom slučaju, omogućio pristup; utvrđena bez obzira na to ko je tražilac ekološke informacije i zbog čega je ona zatražena; utvrđena tako da ne odvrća javnost da zatraže pristup ekološkim informacijama i ne ograničava njihovo pravo na pristup ekološkim informacijama; utvrđena tako da su uračunati troškovi u direktnoj vezi sa davanjem traženih ekoloških informacija u konkretnom slučaju. Troškovi prikupljanja, čuvanja, održavanja i širenja ekoloških informacija koji su nastali nezavisno od konkretnog zahteva za pristup ekološkim informacijama, ne mogu biti deo „razumnog iznosa” troškova.<sup>32</sup>

29 Slučaj C-71/14, para. 54.

30 Vid. Mišljenje opšteg pravobranioca Elenor Šarpston povodom slučaja C-71/14 od 16. aprila 2015. god.

31 Slučaj C-71/14, para. 59.

32 Slučaj C-71/14, para. 60-66.

## 6. Zaključak

Pravo na pristup ekološkim informacijama, kao opšte pravo, pripada svakom pojedincu. Široko uspostavljena legitimacija za pristup ekološkim informacijama jeste izraz ideje da se odluke u ekološkim stvarima ne mogu donositi bez učešća svih zainteresovanih strana u konkretnoj ekološkoj stvari, odnosno da javnost, u najširem smislu, na koju se reflektuju i pozitivni i negativni efekti zahvata u životnu sredinu, mora imati mogućnost da pristupi ekološkim informacijama blagovremeno i na adekvatan način. Javnosti je, u stvari, povereno pravo i obaveza da štiti pravo na život u životnoj sredini koja odgovara zdravlju i blagostanju ljudi, u ime sadašnjih i budućih generacija, kao javni interes. To znači da pravo na pristup ekološkim informacijama, kao i pravo na učešće javnosti u donošenju ekoloških odluka i pravo na pravnu zaštitu, nije u nužnoj vezi sa postizanjem neposredne, lične dobrobiti određenog pojedinca. Ovim pravima se, u krajnjoj meri, postiže zaštita dobrobiti zajednice, odnosno čitavog čovečanstva, pri čemu je pravno prepoznata zainteresovanost pojedinca za postizanje zaštite tog opšteg javnog interesa. U tom cilju je javnosti omogućeno da pristupi ekološkim informacijama bez obaveze dokazivanja interesa, u postupku koji je u odnosu na postupak pristupa ostalim informacijama od javnog značaja manje formalan, uz eventualnu i isključivo restriktivnu primenu izuzetaka.

Jedna od karakteristika prava na pristup ekološkim informacijama jeste i utvrđivanje naknade za pristup. Arhuska konvencija otvara mogućnost da organi javne vlasti naplate naknadu za pružanje ekoloških informacija, uz ograničenje da naknada ne prelazi „razuman iznos“. Važeći domaći propisi, koji uređuju ovo pitanje, među sobom nisu usaglašeni. Dok su, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, lica koja traže informacije koje se osnose na ugrožavanje ili zaštitu zdravlja ljudi i životne sredine, oslobođena od obaveze plaćanja troškova kopiranja dokumenata i troškova upućivanja, ista lica, prema Zakonu o zaštiti životne sredine, snose „troškove dostavljanja“.

Pitanje naknade troškova, uticaja visina naknade na dostupnost prava na pristup ekološkim informacijama i značenje „razumnog iznosa“ za pružanje ekoloških informacija, bila su predmet razmatranja i Suda pravde Evropske unije. U slučaju *East Sussex County Council protiv Information Commissioner* ukazano je na osnovne kriterijume na osnovu kojih se utvrđuje šta u konkretnom

slučaju čini razuman iznos. Imajući u vidu nekonzistentnost domaćih propisa, kao i to da se Nacrtom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine precizira da podnosilac zahteva snosi troškove fotokopiranja informacija, dok ostala pitanja o naknadi troškova i u ovoj verziji izmena i dopuna ostaju neuređena, kriterijumi utvrđeni u ovom slučaju mogu imati značajan uticaj na razvoj domaće prakse.

Doc. dr. Mirjana Drenovak Ivanović\*

### ***EAST SUSSEX COUNTY COUNCIL V INFORMATION COMMISSIONER: THE REASONABLE AMOUNT FOR SUPPLYING AN ENVIRONMENTAL INFORMATION***

#### Summary

The right of access to environmental information is one of the procedural rights which implements the right of every person of present and future generations to live in an environment „adequate to his or her health and well-being” The Aarhus Convention establishes the grounds for its application. National legal framework concernig the reimbursement of costs is inconsistent. In case *East Sussex County Council v Information Commissioner* the ECJ set basic standards to determine the notion of „reasonable amount” for the provision of environmental information. The paper points to the national practice of determining reimbursement of costs for access to environmental information, the possible criteria for determining the „reasonable amount” and the impact that those costs has on the availability of the right of access to environmental information.

*Key words:* „Reasonable amount” for the provision of environmental information - *East Sussex County Council v Information Commissioner*. - *Transforming Our World: the 2010 Agenda for Sustainable Development*. – *Draft Law on Environmental Protection*.– Aarhus Convention.

---

\* Mirjana Drenovak Ivanović, PhD. Assistant professor Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia. .