

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: 071-11-13274/2023-03

Датум: 18.12.2023. године

Српски чирлидинг и чирденс савез
-лице овлашћено за поступање по захтевима
за приступ информацијама од јавног значаја-

Београд
Светог Климента 3

У прилогу се доставља решење Повереника за информације од јавног значаја и
заштиту података о личности број: 071-11-13274/2023-03 од 18.12.2023. године

С поштовањем,

В.Д. ПОМОЋНИЦЕ
ГЕНЕРАЛНОГ СЕКРЕТАРА

Славољупка Павловић



Број: 071-11-13274/2023-03

Датум: 18.12.2023. године

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у поступку по жалби коју је изјавио _____ из _____, преко пуномоћника _____, адвоката из _____, због непоступања Српског чирлидинг и чирденс савеза у Београду, по његовом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја поднетом 12.09.2023. године, 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, 87. став 2, 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

I 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 изјавио _____ из _____, преко пуномоћника _____, адвоката из _____ због непоступања Српског чирлидинг и чирденс савеза у Београду, по његовом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја поднетом 12.09.2023. године.

II Одбија се захтев _____ из _____, за накнаду трошкова поступка, као неоснован.

Образложење

_____ из _____, као тражилац информација, изјавио је преко пуномоћника _____, адвоката из _____, дана 09.10.2023. године жалбу Поверенику, због непоступања Српског чирлидинг и чирденс савеза у Београду, по његовом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја поднетом 12.09.2023. године, наводећи да орган власти није поступио у законском року од 15 дана онемогућавајући на тај начин приступ информацијама од јавног значаја. Предложио је да Повереник уважи жалбу и обавезе орган власти да му надокнади трошкове жалбеног поступка у износу од 49.500,00 динара. У прилогу је доставио, између осталог, копије предметног захтева и ожалбеног акта, као и пуномоћје за заступање.

Поступајући по наведеној жалби Повереник је исту доставио Српском чирлидинг и чирденс савезу у Београду, као органу власти у смислу члана 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и затражио да се изјасни о наводима жалбе, посебно о разлозима непоступања, у законском року, по поднетом захтеву у складу са одредбама члана 16. наведеног Закона, поводом чега до дана израде овог решења није добио одговор.

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

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 другачијим 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.

Од последњих измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је ступио на снагу 16.11.2021. године, а почео да се примењује 17.02.2022. године, примећено је драстично повећање случајева коришћења права које наведени закон признаје на начин који је противан суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено, на штетан начин. Наиме, све чешће, циљ коришћења права на приступ информацијама од јавног значаја није ради остваривања смисла и духа Закона, односно ради права јавности да зна, већ ради остваривања личних, најчешће нечасних мотива појединаца у виду остваривања материјалне користи кроз наплату трошкова поступка. Због тога лица којима су информације од јавног значаја заиста неопходне како због обављања свог посла нпр. новинари, удружења грађана и сл. тако и грађани код евидентно битних информација, нпр. заштита животне средине, угрожавање јавне имовине, (не)законит рад органа јавне власти, (не)адекватно трошење буџетских средства и др. не могу благовремено остварити своје право на приступ информацијама од јавног значаја, битним и за друштво у целини, због чега се све мање обраћају Служби Повереника. Илустрације ради, до 31.12.2021. године, односно пре 1.1.2022. године, просек новинарских жалби у односу на укупан број свих изјављених жалби на годишњем нивоу износио је 9,35%, док је током 2022. године тај проценат пао на 2,39%, односно ове године (до 31.10.2023. године) на 1,66%. Повереник наведену илустрацију даје из разлога што права прописана Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја представљају важан механизам у раду новинара; новинари по природи свог посла извештавају о темама и питањима која су од значаја за ширу јавност и где извесно по природи ствари постоји јак интерес јавности да зна. С обзиром на значајно отежано и успорено остваривање права на приступ информацијама, због масовног коришћења права прописаних Законом о слободном приступу информацијама на начин који је противан суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено, новинари се све ређе обраћају Поверенику, јер је новинарима због актуелности тема о којима пишу битно да брзо и ефикасно дођу до тражених информација. Повереник ће у наставку прво дати образложење како је дошло до масовног коришћења права прописаних Законом о слободном приступу информацијама на начин који је противан суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено, а затим какву улогу у томе има жалилац, односно првенствено његов адвокат и како се то одражава на права и интересе трећих лица, на јавни интерес и на морал демократског друштва. Повереник ће посебно образложити због чега се не може сматрати да је жалба изјављена у овој управној ствари изјављена ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва.

Наиме, пре 2022. године, у периоду од 2015. године до 2021. године, дакле пре него што је право на приступ информацијама од јавног значаја почело да се у огромним размерама користи на штетан начин, противно суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено, просечан број жалби који се изјави Поверенику на годишњем нивоу од стране свих жалилаца из Републике Србије износио је 3627,28 жалби. Значајна одступања, која нису узета у обзир приликом израчунавања просечног годишњег броја

изјављених жалби, постоје у 2019. године када су три повезана лица, којима су „на удару“ биле школе, изјавила 1524 жалбе користећи право на очигледно штетан начин из личних мотива у намери да издејствују трошкове поступка пред Управним судом, као и 2021. године када је један адвокат изјавио 1097 различитих жалби против једног јединог решења. У 2022. години је пет повезаних лица из Враћа изјавило 5029 жалби, док је у 2023. години дошло до енормног повећања броја жалби изјављених преко адвоката, које су изјављене искључиво из лукративних разлога да би се „извукао“ новац из буџета. То по годинама изгледа овако:

2015. године- 3813 жалби,
 2016. године - 3466 жалби,
 2017. године - 3673 жалби,
 2018. године - 3340 жалби,
 2019. године - 5265 жалби,
 2020. године - 3281 жалба,
 2021. године - 5174 жалбе.

У 2022. години Поверенику је изјављено 9214 жалби, док број свих новопримљених предмета у Сектору за жалбе и извршења у области приступа информацијама од јавног значаја износи 13285 (повећање броја жалби по природи ствари доводи до повећања броја свих других предмета у слободи приступа (предлози за принудно извршење, тужбе Управном суду, уступљени захтеви и др.)).

У периоду од 01.01.2023. године до 31.10.2023. године укупно је примљено 13660 жалби (од тога само од 02.10.2023. до 31.10.2023. 3978 жалби), а број свих новопримљених предмета, у истом периоду, у наведеном сектору износи 16338. Из свега наведеног се види да број предмета прогресивно расте.

Дакле, када се упореди просечан број жалби свих жалилаца на годишњем нивоу који је у периоду од 2015. године до 2021. године износио 3627,28 жалби наспрам података из 2022. године, када је Поверенику изјављено 9214 жалби и 2023. године (период од 01.01.2023. године до 31.10.2023. године) када је изјављено 13660 жалби, јасно је да је дошло до прогресивног раста броја изјављених жалби, а што у свеукупном контексту указује на то да је узрок томе коришћење права на приступ информацијама на штетан начин, противан суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено.

Даље, анализом Информационог система Повереника утврђено је колико у просеку једно физичко лице-грађанин, једна невладина организација и друго удружење грађана и један представник медија-новионар на годишњем нивоу, поднесе жалби Поверенику. Дакле, статистички приказано, просечан број изјављених жалби по једном жалиоцу из сваке од наведених категорија по годинама, почев од 2015. године, изгледа овако:

2015. година
 грађани 2,27
 невладине организација и удружења грађана 6,76
 медији 3,36;

2016. година
 грађани 2,33
 невладине организација и удружења грађана 5,21
 медији 3,54;

2017. година
 грађани 2,33
 невладине организација и удружења грађана 8
 медији 4,49;

2018. година
 грађани 2,24
 невладине организација и удружења грађана 5,52
 медији 3,52;

2019. година
 грађани 4,54
 невладине организација и удружења грађана 8,75
 медији 5,26;

2020. година
 грађани 2,57
 невладине организација и удружења грађана 5,41
 медији 3,46;

2021. година
 грађани 3,16
 невладине организација и удружења грађана 5,35
 медији 3,76;

2022. година
 грађани 9,2
 невладине организација и удружења грађана 9,38
 медији 3,24;

у периоду од 01.01.2023. године до 31.10.2023. године
 грађани 10,31
 невладине организација и удружења грађана 16,82
 медији 3,04.

Такође, ради разумевања целокупне ситуације, како би доказао колико коришћење права на приступ информацијама на штетан начин, противан суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено, почев од 2022. године постаје системског карактера и системски проблем, Повереник ће приказати колика одступања у броју изјављених жалби по појединачном жалиоцу постоје почев од 2022. године, чак и кад се као параметар узму управо они жалиоци који су у периоду од 2015. године до 2021. године појединачно изјавили највећи број жалби.

Дакле, у периоду од 2015. године до 2021. године, подаци о највећем броју појединачно изјављених жалби од стране физичких лица, невладиних организација и представника медија (прва три подносиоца жалби у свакој категорији, са највећим бројем појединачно изјављених жалби) изгледају овако:

Физичка лица-грађани:

2015. година – Д.М. 127, Ј.Р. 44 и Д.В. 42;

2016. година – Д.М. 76, Н.М. 71 и Д.М. 64;

2017. година – Д.М. 202, З.Б. 70 и Ф.В. 51;

2018. година – Г.Р. 85, Д.М. 76 и Н.М. 71;

2019. година – три повезана лица, којима су „на удару“ биле школе Н.Ј. 533, Б.Ч. 500 и С.Ј. 491 (код ова три лица такође је било реч о коришћењу права на приступ информацијама на штетан начин, противан суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено, али тада та појава није била системског карактера);

2020. година – Б.Ђ. 147, Г.Р. 127 и Д.Р. 65;

2021. година – Д.Р. 205, Г.Р. 177 и Б. С. 140;

Невладине организације и удружења грађана:

2015. година - Еколошко удружење Да сачувамо Војводину 85, Центар за владавину права 71 и Фонд за хуманитарно право 64;

2016. година - ОРКА 75, Еколошко удружење Да сачувамо Војводину 69 и ЕПАР 33;

2017. година - Бечејско удружење младих БУМ 116, Удружење за друштвена истраживања и комуникацију УДИК 57, Друштво за заштиту и проучавање птица Србије и Транспарентност Србија по 53 жалби;

2018. година – Транспарентност Србија 97, Иницијатива за Пожегу 39, ЕПАР 32;

2019. година – Бечејско удружење младих БУМ 118, Организација за антикоруптивну политику Ненад Кнежевић 108 и Еколошки центар Станиште 58;

2020. година – Транспарентност Србија 34, Београдски центар за људска права 32, Фондација Славко Ђурувија 27;

2021. година - Еколошки центар Станиште 32, Фондација Славко Ђурувија 28, Бечејско удружење младих БУМ 26;

Представници медија-новинари:

2015. година – С.Ђ. Пиштаљка 36, Н.Г. Пиштаљка 31, Ј.В. БИРН 16;

2016. година - ТВ Канал 9 д.о.о. 69, Ј.В. БИРН 24, Н.Ш. Недељник Афера 23;

2017. година - Р.Н. ЦРТА 75, А.А. Портал Мој Бечеј 45, С.М. Јужне вести 39;

2018. година – Л.В. БИРН 22, С.М. Јужне вести 22, Ј.Р. КРИК 17;

2019. година – Н.М. ЦРТА 47, Т.Б. ЦРТА 44, А.А. ЦРТА 36;

2020. година – В.Ј. ЦРТА 25, С.П. НИН 22, Ј.Т. ЦИНС 13;

2021. година - Ј.Т. ЦИНС 61, Т.Ђ. ЦИНС 22, Р.М. БИРН 17.

Међутим, у 2022. години, а касније и у 2023. години, ситуација се драстично мења када је у питању број изјављених жалби по појединачном подносицу у категоријама физичких лица и удружења грађана, из чијег понашања и делања се такође може закључити да права користе на начин који је противан суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено. Тако је највећи број појединачно изјављених жалби износио, по категоријама:

Физичка лица-грађани: повезана лица из Враћа Д.С. 2188, Б.М. 1234 и Д.П. 794;

Невладине организације и удружења грађана: Референца Удружење за заштиту права грађана 465 (Удружење повезано са жалиоцима из Враћа), За здравије сутра 57 (преко пуномоћника Сретена Ђорђевића) и Удружење Правило Лав 54 (преко пуномоћника Драгана Вукића);

Представници медија-новинари: Ј.Т. ЦИНС 36, Т.Ђ. ЦИНС 17, Н. Р. Радио Слободна Европа 9.

Почев од 01.01.2023. године до 31.10.2023. године највећи број појединачно изјављених жалби по категоријама износи:

Физичка лица-грађани, 3133 (преко пуномоћника), М. С. 668 (преко пуномоћника Марка Савића) и Љ.Ж. 545 (преко пуномоћника Бојана Челенковића);

Невладине организације и удружења грађана: Центар за владавину права 671 (преко пуномоћника Ивана Нинића), Удружење Правило Лав 240 (преко пуномоћника Драгана Вукића 239 и Тадије Митића 1), Протека Центар за развој грађанског друштва 88 (преко пуномоћника Јоване Виденовић 85 и Милана Момчиловића 3);

Представници медија-новинари: Ј.Т. ЦИНС 25, Н.В.О. N1 16, Н.Ј. Радио Слободна Европа 12.

Дакле, може се закључити да је почев од 2022. године дошло до енормног повећања броја изјављених жалби од стране истог жалиоца, односно да поједини жалиоци преко својих пуномоћника подносе Поверенику по неколико стотина жалби. Такође, примећено је и да се све већи број адвокатских канцеларија ангажовао са својим сарадницима да шаљу захтеве за приступ информацијама великом броју органа јавне

власти исте или сличне садржине, а које немају никакве везе са њиховим пословима и делатностима.

Индикативан је податак да је до прошле године Поверенику преко адвоката у просеку изјављивано 9,7% жалби од свих изјављених жалби на годишњем нивоу, док је ове године, почев од 01.01.2023. године до 31.10.2023. године чак 80,94% жалби изјављено преко адвоката. По годинама, проценат жалби изјављених преко пуномоћника у односу на укупан број изјављених жалби, износио је:

2015. године - 2,73%;

2016. године - 3,32%;

2017. године - 4,6%;

2018. године - 8,02%;

2019. године - 4,35%;

2020. године - 14,97%;

2021. године - 29,53% (од тога 1097 жалби изјавио је исти жалилац преко истог пуномоћника против једног јединог решења и све жалбе су одбачене јер адвокат није уредио жалбе у остављеном року). Када се одузме тих 1097 жалби које су изјављене преко пуномоћника, а затим одбачене због процесних недостатака, онда проценат жалби изјављених преко пуномоћника износи 8,3%;

2022. године - 10,45%;

од 01.01.2023. године до 31.10.2023. године - 80,94%.

Из наведеног се закључује да је у 2023. години дошло до вишеструког увећања жалби изјављених преко адвоката, за које се анализом понашања и рада жалилаца и њихових адвоката утврђује да су изјављене искључиво из личних интереса у циљу наплате трошкова поступка, а не у интересу права јавности да зна.

Фактори који су, према оцени Повереника допринели томе су:

1) брисање института злоупотребе права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, који је био прописан чланом 13. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. Гласник РС бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10),

2) став Управног суда Републике Србије заузет на 105. седници свих судија Управног суда у Београду, одржаној дана 21.06.2022. године, којим је измењен дугогодишњи став Управног суда и утврђено да су органи јавне власти дужни да надокнаде трошкове заступања од стране адвоката жалиоцима у случају када Повереник утврди да је жалба основана.

Након брисања института злоупотребе права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и измене става Управног суда, као што је већ напоменуто, све већи број адвокатских канцеларија се ангажовао са својим сарадницима да шаљу захтеве за приступ информацијама великом броју органа јавне власти исте или сличне садржине, а које немају никакве везе са њиховим пословима и делатностима. Након промене става Управног суда, само према подацима којима Служба Повереника за сада располаже, наложено је првостепеним органима да на име трошкова заступања по жалби исплате износ од 31.205.250,00 динара жалиоцима. Од тога, само жалиоцима које заступа Бојан Челенковић, адвокат из Београда, износ од 6.026.875,00 динара.

Повереник истиче да је и поред напора који улажу запослени у Служби Повереника да се у прописаним роковима одлучи по изјављеним жалбама и упркос великом броју решених предмета, објективно немогуће савладати све већи прилив предмета који за месец дана превазилази износ некадашњег годишњег просека свих изјављених жалби од стране свих жалилаца у Републици Србији (илустрације ради, у периоду од 02.10.2023. године до 31.10.2023. године Поверенику је изјављено 3978 жалби, а годишњи просек свих изјављених жалби пре почетка масовног коришћења права супротно његовој сврси био је 3627,28), а који прилив је последице чињенице да је огроман број захтева и жалби поднет искључиво ради остваривања личне материјалне користи, а не ради остварења јавног интереса – интереса јавности да зна.

Број примљених предмета у Сектору за жалбе и извршење у области приступа информацијама од јавног значаја у периоду од 01.01.2023. године до 31.10.2023. године износи 16338, од чега је 13660 жалби, док је број решених предмета у истом периоду 7364, од чега је 5291 решених жалби. Запослени раде преко својих могућности, прековремено, често и викендом, што све повећава трошкове на терет буџета Републике Србије. Дакле, због прекорачења правне и моралне границе примене права на приступ информацијама, где повезани жалиоци, врло често организовани од стране самих адвоката, користе законита и легитимна средства (захтев за приступ информацијама и жалба Поверенику) у сврхе које су супротне смислу и духу закона, долази до несразмерног и неоправданог оптерећења рада и функционисања како првостепених органа, тако и Повереника, а све то у циљу прибављања материјалне користи појединаца, а не ради остваривања јавног интереса (права јавности да зна). Са друге стране, то отежава остваривање права свих других жалилаца и додатно проузрокује велико повећање трошкова и расхода из буџета Повереника, тј. од јавног новца (огромно повећање утрошка канцеларијског материјала (папири, коверте, тонери, спајалице и сл.), трошкови ради уручења писмена, трошкови на име прековременог рада запослених и др.).

Да би се једна просечно тешка жалба изјављена Поверенику мериторно решила, потребно је у просеку око 10 радних сати (у то време улази: провера процесних претпоставки како би се утврдило да ли је жалба уредна, копирање жалбе и осталих списа предмета ради слања исте на изјашњење органу власти или евентуално ради слања жалиоцу на уређење, по пријему изјашњења органа власти, провера ради евентуалног слања одговора на жалбу жалиоцу на изјашњење, након тога припрема и куцање нацрта решења од стране обрађивача предмета, прегледање нацрта решења од стране руководиоца, достављање Поверенику ради давања сагласности на исти и потписивања, умножавање у потребном броју примерака и паковање ради експедовања). Наравно, израда решења којим се обуставља поступак, нпр. због одустанка жалиоца, не изискује толико времена, али су такве одлуке реткост. Приказан просечан број потребних радних сати за израду једног решења односи се на предмете који захтевају решавање у меритуму и који нису много захтевни (све ово зависи од броја информација које су захтевом затражене, поступања првостепеног органа поводом истог, жалбених навода и сл.). Међутим, постоје и неке правно, чињенично и процесно тешке одлуке које захтевају рад на изради одлуке и по 30-40 сати.

Увидом у Информациони систем Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности утврђено је да је _____ из _____, преко пуномоћника _____, адвоката из _____ у периоду од 29.08.2023. године закључно са 31.10.2023. године изјавио укупно **3133 жалбе** Поверенику. Преко истог пуномоћника, _____, поред _____, још десет лица је у периоду од 21.04.2023. године, закључно са 31.10.2023. године, изјавило укупно **4873 жалбе** Поверенику, и то: Г.Ј. из Београда 211 жалби, М.Ђ. из Београда 67 жалби, В.Ј. из Београда 107 жалби, Н.Ј. из Београда 101 жалбу, И.Ј. из Београда 56 жалби, У.С. из Београда 19 жалби, А.Ј. из Београда 20 жалби, Љ.Ж. из Београда 545 жалби, С.П. из Београда 153 жалбе и Н.М. из Панчева 461 жалбу. Од 4873 изјављених жалби преко истог адвоката 4157 је изјављено против одговора органа власти достављеног поводом поднетог захтева.

Дакле једанаест лица које заступа исти пуномоћник, су изјавила 35,67% жалби од укупног броја жалби које су Поверенику изјављене у 2023. години (до 31.10.2023. године), од тога само _____ 22,93%. Такође, када се узме у обзир да у претходним годинама, пре 2022. године (као што је већ приказано) примера ради невладине организације, које се баве неким великим истраживањима нису изјављивале више од 118 жалби (Бечејско удружење младих БУМ 2019. године), види се неубичајено одступање броја жалби које су изјављене од стране жалилаца повезаних преко именованог пуномоћника. У наставку ће Повереник образложити зашто ово није

уобичајена ситуација и зашто у овој ситуацији се не може говорити о уобичајеном односу на релацији клијент – адвокат, кад странка ангажује пуномоћника из реда адвоката да би је заступао пред органима власти у неком правном уређеном поступку, већ се заправо ради о иницијативи адвоката да ангажује већи број лица која „заступа“ у поступку остваривања права на приступ информацијама.

Сви жалиоци захтевима траже од органа власти обавештење о поседовању тражене информације, увид у оригинал документа и достављање копије документа који садрже информације у вези одређених расхода које је имао орган власти коме је захтев поднет (осим А.Ј. из Београда и У.С. из Београда који су се захтевима обраћали Републичком геодетском заводу и тражили информације у вези одређених државних службеника). Након подношења готово идентичних захтева органима власти, десет лица из Београда и једно из Панчева, ангажује истог пуномоћника,

да их заступа у поступку по жалбама пред Повереником. Анализом дугогодишњег рада и праксе институције Повереника у поступцима по жалбама јасно се закључује да представља више од неуобичајене коинциденције чињеница да 11 лица која немају никакве везе једни с другима и то из два различита града (Београд и Панчево) приступе баш код истог адвоката и траже да их заступа у 4873 поступака остваривања права на приступ информацијама и да тражи исту врсту информација, тј. да су им потребне исте врсте информација.

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. Овде се само поставља питање да ли треба омогућити приступ информацијама и усвојити жалбу када из деловања и понашања неког лица произилази да 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. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја).

Анализа стања и статистички бројеви у овој одлуци су дати закључно са 31.10.2023. године, јер је с тим даном урађен уобичајени месечни пресек примљених и решених предмета у Служби Повереника. Међутим и након урађеног пресека у Информационом систему Повереника заведене су нове жалбе изјављене „преко“ адвоката

Дакле, лица повезана преко адвоката од различитих органа јавне власти са територије целе Републике Србије, траже исту врсту информација, а потом, упркос томе што остваре право на приступ траженим информацијама у суштинском смислу, користе формалне недостатке у одговору првостепених органа (нпр. пропуштање да се одреди време и место увида у оригинал документа) изјављују жалбу да би остварили свој приватни интерес и издејствовали наплату трошкова поступка. Након што Повереник наложи органу власти да им омогући увид, они се уопште не појаве на увиду, а издејствују трошкове у износу од по 49 500,00 динара по жалби, плус трошкови накнадног захтева за одлучивање по жалби. Већи број органа

власти је обавестио Повереника да се жалиоци нису појавили на увиду, а наплаћени су им трошкови. Осим тога, с обзиром на до сада изјављених 4873 жалби (против 3732 различитих органа власти) и још толико минимум поднетих захтева поставља се питање како ће 11 жалилаца повезаних преко адвоката извршити увид у толиким градовима и местима у целој Србији и ишчитати и изанализирати тај обим добијене копије докумената.

Дакле, жалиоци, преко истог пуномоћника користе законом дозвољена средства на нечастан начин да би издејствовали наплату трошкова поступка, а што није у духу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. О томе да је циљ подношења мноштва жалби повезаних жалилаца преко именованог пуномоћника, остваривање материјалне користи, сведочи и

У прилог тврдњи да конкретан жалилац користи формалне недостатке у одговорима првостепених органа како би изјавио жалбу, а да се, када орган власти омогући увид у оригинал документа, исти не одазове позиву за увид, говоре и наводи органа власти у дописима којима се обраћају Поверенику. Неки од таквих примера су у одговорима органа власти на наводе жалби које су у Служби Повереника заведене под бројевима: 071-11-9751/2023-03, 071-11-10347/2023-03, 071-11-10931/2023-03, 071-11-10971/2023-03, 071-11-11020/2023-03, 071-11-11735/2023-03, 071-11-12178/2023-03, 071-11-12869/2023-03, којима су органи власти обавестили Повереника, између осталог, да је именовани позван да дође да изврши увид у тражену документацију, али да се на позив није одазвао.

Хипотетички је тешко и замислити како би жалилац стигао да обиђе различите градове и места на територији целе Републике Србије и код различитих органа јавне власти, како би извршио увид у тражена документа, с обзиром на то да је „сам“ до 31.10.2023. године Поверенику изјавио 3133 жалбе, „преко“ адвоката Челенковића. Наиме, поставља се питање да ли постоји стварна намера жалиоца да обиђе све органе власти на територији целе Републике Србије или је то само коришћење формалних недостатака у достављеним одговорима, односно коришћење формалности у поступку, како би се изјавила жалба и издејствовала наплата трошкова поступка. Са друге стране, уколико жалилац има намеру да посао увида препусти свом пуномоћнику, поставља се питање како ће његов адвокат, имајући у виду да заступа још десет лица која жалбе изјављују користећи се истим формалностима у поступку, односно формалним недостацима органа власти, у 4873 поступака, стићи да обиђе 3732 различита органа власти на територији Србије укључујући АП Косово и Метохију.

Даље, чак и у ситуацији када орган власти поступајући по захтеву достави обавештење о поседовању тражених информација, одреди време и место вршења увида у оригинал документа и достави копију докумената који тражене информације садржи, жалилац преко именованог пуномоћника изјављују жалбе без јасног постављања граница жалбеног захтева, наводећи да се „информације у одговору не односе у

потпуности на постављено питање за добијање информација од јавног значаја“, што јасно указује да му је циљ да „вештачки“ умножи број изјављених жалби, оспоравањем сваког добијеног одговора, без обзира на поступање органа власти. Неки од примера таквих жалби су у предметима број: 071-11-10415/2023-03, 071-11-10417/2023-03, 071-11-10706/2023-03, 071-11-10734/2023-03, 071-11-11055/2023-03, 071-11-11057/2023-03, 071-11-11064/2023-03, 071-11-11337/2023-03, 071-11-11338/2023-03, 071-11-11340/2023-03, 071-11-11341/2023-03.

Такође, у прилог томе да не постоји заинтересованост жалиоца за информацијама које су предмет захтева, већ да је циљ да се на сваки достављени одговор изјави жалба Поверенику, говори и чињеница да је жалбу, која је у Служби Повереника заведена под бројем 071-11-9434/2023-03 изјавио због тога што му није достављена копија документа који садржи тражене информације, иако му је орган власти копије тражених докумената доставио, о томе обавестио Повереника и доставио доказе о поступању. Осим тога, у жалби која је у Служби Повереника заведена под бројем 071-11-9436/2023-03, именовани наводи да исту изјављује против акта органа власти због непоступања у целости (није одлучено о захтеву за увид и није достављена копија документа) по његовом захтеву, иако га оспореним актом орган власти обавештава да траженим информацијама не располаже, односно да их није било. Дакле, јасно је да је жалиоцу потпуно небитна садржина одговора органа власти достављеног поводом захтева, будући да против сваког добијеног одговора изјављује жалбе Поверенику.

Даље, изјашњавајући се на наводе жалбе заведене у Служби Повереника под бројем 071-11-11024/2023-03, изјављене због тога што орган власти није одлучио о захтеву за увид и захтеву за достављање копије докумената, орган власти је доставио Поверенику копију захтева поводом кога је доставио жалиоцу ожалбени акт којим га је обавестио да је захтев насловљен на други орган власти, наводећи да то није захтев који је жалилац доставио у прилогу жалбе и да је „очигледно помешао захтеве и коверте у мору послатих захтева разним школама“. Дакле, у конкретном предмету, садржина захтева који је достављен органу власти разликује се од садржине захтева који је достављен Поверенику.

Дописом достављеним Поверенику, изјашњавајући се на наводе жалбе именованог жалиоца у предмету број 071-11019/2023-03, орган власти је обавестио Повереника, између осталог, да је у размаку од 7 дана завео два идентична захтева

Такође, у прилог томе да постоји повезаност лица која жалбе изјављују преко истог пуномоћника адвоката говори и чињеница да је у предмету који је у Служби Повереника заведен под бројем 071-11-10495/2023-03, као подносилац жалбе изјављене против акта Републичког завода за социјалну заштиту број 881-1/23 од 13.09.2023. године наведен Н.М. из Панчева, а у прилогу жалбе достављене копије захтева којим се обратио наведеном органу власти, акта Републичког завода за социјалну заштиту број 881-1/23 од 13.09.2023. године који је насловљен на Милана Лешића из Београда и пуномоћје за заступање којим

овлашћује именованог адвоката за заступање.

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 достави копију документа или да одреди време и место увида у оригинал документа који садржи тражене информације или чак и без постављања јасних граница жалбеног захтева у ситуацији када орган достави и обавештење и копију докумената и позове на увид у оригинал документа, 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 поднетих захтева, а касније и број изјављених жалби

Поверенику, оспоравањем сваког добијеног одговора. У конкретном случају, из понашања жалиоца и са њим лица повезаних преко адвоката, 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. Дакле, може се закључити да су мотиви подношења жалби преко именованог адвоката нечасни и да сврха и циљ није остваривање права јавности да зна, већ остваривање материјалне користи кроз наплату трошкова на име састава жалбе, а касније и тужбе Управном суду, будући да су свесни да подношењем мноштва захтева, а касније и жалби, оптерећују рад како првостепених органа, тако и рад Службе Повереника 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 49.500,00 динара по предмету на име састава жалбе-у складу са Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, број 43/2023), тарифни број 38 и тарифни број 40, минимум 24.750,00 динара по предмету 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.

Имајући у виду наведено, да би се одлучило по 4873 жалби повезаних жалилаца (које су изјављене до 31.10.2023. године) који су жалбе изјавили преко истог пуномоћника, потребно је 48.730 радних сати, што је око 6091 радних дана. То износи 16,68 година радног времена које Служба Повереника треба укупно да уложи да би се решио тај обим предмета. Када се 6091 радни дан подели са бројем запослених у Сектору за жалбе и извршења у области приступа информацијама од јавног значаја у Служби Повереника, који су распоређени на радно место које чине послови вођења поступка и предузимања појединих радњи у поступку и који се непосредно задужују предметима, а којих на дан доношења одлуке има 18, долази се до податка да је потребно да сваки запослени ради 338,38 радних дана, само да би се жалбе ових жалилаца мериторно решиле. Дакле, како месец у просеку има 22 радна дана, то значи да је потребно да сваки запослени у наведеном Сектору 15,36 месеци буде ангажован на решавању жалби лица повезаних преко адвоката

изјављених до 31.10.2023. године. Наравно, ово све под претпоставком да запослени не обављају ни један други посао, занемаре све остале жалиоце, не користе годишње одморе, паузе у току рада и да ни један запослени не буде одсутан са посла због привремене спречености за рад или из других оправданих разлога. Мериторно решавање наведених жалби, које подразумева радне сате у укупном трајању од 16,68 година, за које су државни службеници плаћени јавним новцем, при чему располажу јавним ресурсима, представљало би „претварање“ Службе Повереника у „приватни сервис“ адвоката и његових „клијената“.

Треба напоменути да се на име бруто зарада 18 запослених који су распоређени на радно место које чине послови вођења поступка и предузимања појединих радњи у поступку, у Сектору за жалбе и извршења у области приступа информацијама од јавног значаја у Служби Повереника, на месечном нивоу исплати износ од 3.891.164,67 (три милиона осамстотинадеведесетједна хиљада и стотинушездесетчетири 67/100) динара. За 15,36 месеци колико би сваки запослени у наведеном Сектору требало да буде ангажован на решавању жалби лица повезаних преко адвоката изјављених до 31.10.2023. године, имао би се исплатити износ од 59.768.289,33 динара (под претпоставком да не долази до повећања плате и сл.). На тај износ треба додати и минималне материјалне трошкове које рад на масовним жалбама изискује (трошкови слања жалби на изјашњење и трошкови слања решења препорученом поштом органима власти и жалиоцима, цена обичне поштанске поштомнице износи 154 динара, док цена препоручене поштомнице са повратницом износи 144 динара, трошкови амортизације,

уtroшка тонера, папира и сл.). Овде је приказан, илустрације ради, само минималан износ расхода насталих на име решавања ових жалби. Све то од јавног новца, па терет буџета Републике Србије, само да би појединци, на уштрб грађана ове земље, остварили материјалну корист и увећали своје личне приходе.

Са друге стране, уколико се жалбе повезаних жалилаца изјављене преко истог пуномоћника адвоката (заведене у Служби Повереника закључно са 31.10.2023. године) не би решиле у законом прописаним роковима то би могло проузроковати да се само на име трошкова заступања странке пред Управним судом исплати износ из буџета од 180.910.125,00 (стотинуосамдесет милиона деветстотинадесет хиљада и стотинудвадесетпет) динара (24.750,00 динара за састав тужбе и 12.375,00 динара за састав накнадног захтева странке, што укупно по једном предмету износи 37.125,00 динара).

Даље, 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. Иако није спорно да тражилац не мора навести разлоге за захтев (чл. 15. ст. 4. Закона), што значи да не мора да доказује било какав правни интерес у поступцима по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја, што је изузетак у односу на све остале поступке, ипак из духа закона и његове сврхе произилази да се информације морају потраживати ради заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва (чл. 1. ст. 1. Закона). То конкретно значи да се информације потражују ради остварења интереса јавности да зна, а не ради остварења личног и појединачног интереса.

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). У ситуацији када обелодањивање информације није у интересу јавности да зна, онда нема ни 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 основа. 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“ 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.

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 која 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.

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 жалилац не појављује као репрезент јавности, већ да наступа у свом личном интересу; да вероватно због количине примљене документације не може да стигне да прочита и анализира примљену документацију и информације које му достављају органи јавне власти, а што се види из тога што жалбе изјављује због недостављања копије докумената иако му је копија тражених докумената достављена и што често у жалбама само паушално наводи да орган власти није у потпуности поступио по захтеву, јер се „информације у одговору не односе у потпуности на постављено питање за добијање информација од јавног значаја“ не наводећи ниједан конкретан разлог чиме је то незадовољан у погледу поступања првостепених органа; да без икаквог циља и методологије подноси захтеве, само са циљем да што више оптерети како првостепенне органе, тако и Повереника, како би, због немогућности да се због масовности његових 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, он остварио 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 неповољан 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 (решавају се само хитни предмети строго везани за рок – ургенције у смислу чл. 19. Закона о управним споровима, захтеви за приступ информацијама и сл.).

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; онемогућавања 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. У том смислу немогућност осталих жалилаца да, због деловања лица повезаних преко адвоката Бојана Челенковића, остварују своја права пред Повереником такође је супротно јавном интересу.

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 жалилаца може закључити да циљ њиховог 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 су изјавили међусобно повезани жалиоци 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). 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 жалиоца у овој управној ствари, јер жалба није изјављена због заштите права јавности да зна, већ из нечасних мотива, тј. због приватног интереса жалиоца. Суштинским решавањем жалбе жалиоца и са њим, преко адвоката Бојана Челенковића, међусобно повезаних жалилаца, отежало би се и онемогућило остваривање права на приступ информацијама лица чије је право на приступ информацијама стварно отежано и прекршено. Осим тога, озбиљно би се угрозио и јавни интерес.

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 у ставу I диспозитива овог решења, налазећи да жалилац 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.

Повереник је такође имао у виду да је у многим својим ранијим одлукама мериторно и појединачно одлучивао о свакој жалби сваког жалиоца „заступаног“ од стране адвоката, али је посматрајући целокупно понашање и деловање адвоката¹, лица које он „заступа“, лица које је ангажовао да доносе пошту, поступање након доношења одлуке Повереника и сл, Повереник нашао да сада жалбе треба одбијати због заштите јавног интереса, јер је нормално функционисање Службе Повереника готово онемогућено и то све на уштрб жалилаца којима су права на приступ информацијама стварно повређена, при чему је начињена и огромна штета јавном буџету, што због повећања јавних расхода на име рада запослених и материјалних трошкова, што због наплате трошкова првостепеним органима.

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.

Као у ставу II диспозитива овог решења, одлучено је из следећих разлога:

У погледу истакнутог захтева за накнаду трошкова поступка на име састава жалбе нису испуњени законски услови за усвајање истих. Ово из разлога што је чланом 85. став 6. Закона о општем управном поступку, прописано да ако жалба буде одбијена, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац.

Имајући у виду да је у конкретном случају предметна жалба одбијена, Повереник налази да нису испуњени законски услови за накнаду трошкова поступка, што је у складу са чланом 85. став 6. Закона о општем управном поступку, те је на основу члана 87. став 2. Закона о општем управном поступку, а у вези са чланом 23. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, одлучено као у ставу II диспозитива овог решења.

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
Милан Мариновић

Решење доставити:

1. _____ из _____, преко пуномоћника _____
2. Српском чирлидинг и чирденс савезу у Београду;
3. Писарници.