

Предмет:	IУз-185/2018
Датум доношења одлуке:	25.04.2019
Податак о објављивању:	"Службени гласник РС", бр. 45/2019
Исход:	Закључак о одбацивању предлога за оцену уставности и/или законитости
Оспорени акт:	Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13), члан 45. став 4.
Врста поступка:	Оцењивање уставности или законитости општих аката <ul style="list-style-type: none"> • закони и други општи акти Народне скупштине
Појмовни регистар:	<ul style="list-style-type: none"> - неоснован предлог - прописивање заштите прибављених података или заштите извора тих података, и то на захтев лица које је такве податке доставило Комисији ради вођења поступка и на основу критеријума утврђених Законом, представља једну посебну процесну меру која је предвиђена у циљу неометаног спровођења поступка пред Комисијом, који је уређен Законом о заштити конкуренције, па се самим тим подаци који су проглашени заштићеним у току вођења овог поступка изузимају из режима информација од јавног значаја, у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја
Напомена:	

Уставни суд, председник Весна Илић Прелић и судије Татјана Ђуркић, Братислав Ђокић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), Снежана Марковић, Мирослав Николић, Сабахудин Тахировић, др Јован Ђирић, др Милан Шкулић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава, на седници одржаној 25. априла 2019. године, донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се предлог за оцену уставности одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13).

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13). У предлогу се наводи да из одредаба члана 45. Закона о заштити конкуренције произлази да заштићени подаци јесу подаци којима располаже Комисија за заштиту конкуренције, који су, као такви настали у поступку пред Комисијом, па заштићени подаци и друге информације којима Комисија располаже, настале у раду или у вези са њеним радом, садржане у одређеном документу, јесу информације од јавног значаја у смислу чл. 2. и 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па стога, подносилац предлога сматра да у погледу права приступа тим информацијама мора важити режим успостављен

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10). Супротно томе, оспореном одредбом члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције утврђује се да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја и тиме се, према наводима предлагача, ова категорија информација од јавног значаја апсолутно изузима из правног режима који је успостављен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и који под једнаким условима важи за све информације којима располажу органи јавне власти у Републици Србији. Стога је, према схватању предлагача, оспорена одредба Закона несагласна са одредбама члана 51. и 194. Устава. Подносилац предлога такође сматра да оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15) (слобода изражавања) и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ”, број 7/71 и „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 4/01), које су само цитиране у предлогу, без навођења разлога оспоравања.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је утврдио да је одредбама члана 45. ст. 1. до 3. Закона о заштити конкуренције прописано: да се на захтев странке, лица које је подносилац иницијативе за испитивање повреде конкуренције или трећег лица које је доставило, односно ставило на увид тражене податке у поступку, може одредити мера заштите извора података или одређених података (заштићени подаци), ако се оцени да је интерес подносиоца тог захтева оправдан и да је по значају битно већи у односу на интерес јавности у погледу предмета захтева (став 1.); да је подносилац захтева из става 1. овог члана дужан да у захтеву учини вероватним могућност настанка знатне штете због откривања извора података, односно података на које се захтев односи (став 2.); да о захтеву из става 1. овог члана одлучује закључком председник Комисије и да је против закључка којим се захтев одбацује или одбија допуштена посебна жалба о којој одлучује Савет (став 3.). Оспореном одредбом члана 45. став 4. Закона је прописано да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Испитујући разлоге оспоравања подносиоца предлога, Уставни суд је најпре пошао од одредбе члана 84. став 2. Устава Републике Србије, којом је утврђено да су забрањени акти којима се супротно закону, ограничава слобода конкуренције, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. Полазећи од наведеног, Законом о заштити конкуренције штити се конкуренција на тржишту Републике Србије у циљу економског напретка и добробити друштва, а нарочито користи потрошача, док Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) основана овим законом, има првенствени задатак да у постизању наведеног циља Закона решава о правима и обавезама учесника на тржишту, у складу са законом, што чини у Законом прописаном поступку, који се може покренути по службеној дужности или по захтеву странке (поступак по пријави концентрације или поступак за појединачно изузеће). Комисија спроводи испитни поступак у којем се предузимају потребне доказне радње у циљу правилног утврђивања чињеничног стања, а нарочито се узимају изјаве странака, сведока, обавља се вештачење, прибављају се подаци, исправе и ствари, врши увиђај и привремено одузимање ствари. Одредбама члана 44. Закона прописана је обавеза странкама у поступку да доставе, односно ставе на увид релевантне податке за потребе вођења поступка. Поједини подаци који се доставе у поступку пред Комисијом, на захтев лица које је доставило податке (странка, треће лице), могу бити заштићени, односно председник Комисије може донети посебну процесну меру заштите тих података или заштите извора тих података. Приликом одлучивања о захтеву за примену ове мере, председник Комисије испитује на првом месту, постојање оправданог интереса за заштиту података, а потом да ли је такав интерес по значају битно већи од интереса јавности за увид у те податке. Дејство овакве одлуке подразумева забрану објављивања и стављања на увид заштићених података јавности, односно изузимање тих података из правног режима информација од јавног значаја.

Одредбама члана 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђени су случајеви у којима орган јавне власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, па је тако забрањен приступ информацијама од јавног значаја, између осталог, и у случајевима када би се њиховим прибављањем омело или отежало вођење судског поступка или који други правно уређени поступак.

Полазећи од наведеног, Уставни суд указује на то да прописивање заштите прибављених података или заштите извора тих података, и то на захтев лица које је такве податке доставило Комисији ради вођења поступка и на основу критеријума утврђених Законом, представља једну посебну процесну меру која је предвиђена у циљу неометаног спровођења поступка пред Комисијом, који је уређен Законом о заштити конкуренције, па се самим тим подаци који су проглашени заштићеним у току вођења овог поступка изузимају из режима информација од јавног значаја, у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Како је Уставом утврђено да се право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења остварује у складу са законом, то Уставни суд налази да у конкретном случају није повређено ово Уставом утврђено право, јер је Законом о заштити конкуренције уређен поступак пред Комисијом, а у оквиру тог поступка и једна посебна процесна мера у циљу заштите странака поступка, односно трећих лица које су доставиле одређене информације или документацију на захтев Комисије.

Сагласно наведеном, Уставни суд је закључио да је поднети предлог неоснован, те је исти одбацио, сагласно члану 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15).

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ СУДИЈЕ ДР ТАМАША КОРХЕЦА (Dr. KORNECZ TAMÁS)

у вези са Закључком Уставног суда број IУз – 185/2018 од 25. априла 2019. године.

Уставни суд, на седници одржаној 25. априла 2019. године, у предмету IУз – 185/2018, већином гласова донео је Закључак са којом је одбацио предлог за оцену уставности одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13).

Не слажем се са Закључком Уставног суда из следећих разлога.

ОДБАЦИВАЊЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ОВЛАШЋЕНОГ ПРЕДЛАГАЧА НА МАЛОМ ВЕЋУ УСТАВНОГ СУДА

Пре него што изнесем своје резонување у вези уставности, односно неуставности оспорене одредбе члана 45. Закона о заштити конкуренције указаћу на проблематику одбацивања предлога овлашћеног предлагача за оцену уставности закона закључком, на трочланом Малом већу Уставног суда. Наиме, предлог закључка о одбацивању предлога за оцену уставности који је 25. априла, већином гласова судија донела седница Уставног суда, била је у готово истоветном тексту предложена на трочланом Малом већу и на седници Првог великог већа Уставног суда. Уставни суд је на седници суда расправљао о предлогу овлашћеног предлагача само зато јер сам на свакој од наведених седница гласао против таквог закључка, те у недостатку једногласности одлука није донета. Наравно, нема ничег изузетног у самој чињеници да неки предложени акт стигне до седнице Уставног суда јер није било једногласности у телима који одлучују искључиво једногласно. Оно што у овом случају заслужује посебну пажњу јесте, да се у овом случају ради о предлогу за оцену уставности закона који је Уставном суду доставио овлашћени предлагач, тојест државни орган у складу са чланом 168. став 1. Устава. У конкретном случају ради се о независном државном органу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, чија је основна функција да у наведеној области штити ова права између осталог и преко покретања поступка нормативне контроле закона и других општих аката пред Уставним судом. Уверен сам да ако државни орган који је специјализован за остваривање и заштиту права на информације од јавног значаја, који је већ деценију развијао своје административне и стручне капацитете у овој уској области заштите људских права поднесе предлог Уставном суду, тај предлог заслужује да буде темељно, свеобухватно и озбиљно размотрен од стране Уставног суда, независног државног органа чија је основна, Уставом дефинисана функција заштита људских и мањинских права и слобода, као и заштита уставности и законитости. Одбацивање предлога специјализованог *омбудсмана због очигледне неоснованости* предлога за мене представља неприхватљив однос према Поверенику. Наравно, теоријски је могуће да специјализовани државни орган, уз огромно искуство, развијен стручни и административни капацитет ипак поднесе Уставном суду *неписмен* предлог који не завређује мериторно разматрање од стране Уставног суда, али то једноставно није реално. У конкретном случају сматрам да није било речи о *неписменом* предлогу и да је Уставни суд имао пуно разлога да мериторно одлучи о основаности предлога, чак шта више да на основу предлога касира оспорену одредбу Закона.

II

ПИТАЊЕ УСТАВНОСТИ ОСПОРЕНЕ ЗАКОНСКЕ ОДРЕДБЕ

Овлашћени предлагач оспорава уставност одредбе из члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције којим је прописано да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Шта су заштићени подаци (који према оспореној одредби немају својство информација од јавног значаја) уређено је ставовима 1-3. члана 45. Закона о заштити конкуренције. Одредбама члана 45. став 1. до 3. Закона о заштити конкуренције прописано: да се на захтев странке, лица које је подносилац иницијативе за испитивање повреде конкуренције или трећег лица које је доставило, односно ставило на увид тражене податке у поступку, може одредити мера заштите извора података или одређених података (заштићени подаци), ако се оцени да је интерес подносиоца тог захтева оправдан и да је по значају битно већи у односу на интерес јавности у погледу предмета захтева (став 1.); да је подносилац захтева из става 1. овог члана дужан да у захтеву учини вероватним могућност настанка знатне штете због откривања извора података, односно података на које се захтев односи (став 2.); да о захтеву из става 1. овог члана одлучује закључком председник Комисије и да је против закључка којим се захтев одбацује или одбија допуштена посебна жалба о којој одлучује Савет (став 3.).

Према ставу овлашћеног предлагача такозвани заштићени подаци јесу подаци од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја јер су као такви настали у поступку односно у раду или у вези са радом Комисије и ти подаци се налазе у њеним документима. Комисија за заштиту конкуренције јесте организација која врши јавна овлашћења те неспорно спада у органе јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

На основу свега горе реченог, уставноправно питање на који је одговор требао дати Уставни суд јесте, да ли је одредба Закона о заштити конкуренције (члан 45. став 4) са којом је прописано да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја супротна одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Уколико је одговор на ово питање потврдан, онда треба размотрити однос одредаба општег, системског закона и посебног закона, односно да ли прописивање изузетка од правила општег закона дозвољено одредбама системског закона, у нашем случају Закона о слободном приступу информација од јавног значаја. На прво питање није потребно трошити пуно времена. Језичко значење одредбе члана 45. став 4. Закона о заштити конкуренције је недвосмислено, њоме је прописано да заштићени подаци *немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја*. Ова одредба није у складу са чланом 2. Закона о приступу информација од јавног значаја према коме такозвани заштићени подаци јесу подаци од јавног значаја, јер су настали у поступку, у раду органа јавне власти и налазе се у документима таквог органа. Следећи корак у поступку разматрања уставности оспорене одредбе јесте да размотримо правни карактер Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, да ли се ради о такозваном системском или секторском закону према схватању Уставног суда и да ли одредбе овог закона омогућују да се посебним законом уреди неко питање другачије у односу на решења овог системског закона. Анализом и тумачењем одредаба Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, допуњено сазнањима до којих можемо доћи применом метода историјског и циљног тумачење недвосмислено можемо закључити да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја јесте системски закон са којим се на целовити начин уређује једна правна област у овом случају правни режим информација од јавног значаја и начин остваривања слободе приступа информацијама од јавног значаја.

Уставни суд је у више својих одлука развио својеврсну доктрину у погледу садржине начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава (види између осталог Одлуке Уставног суда : IУз-17/2011, IУз-27/2011, IУз-225/2005, IУз-882/2010, IУз-353/2009, IУз-82/2009). Према тумачењу и схватању Уставног суда Републике Србије уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област. У овом погледу Уставни суд садржински прави разлику између системских закона који на целовит начин уређују неку област и обичних закона који то не чине. Према схватању Уставног суда, јединство правног поретка захтева да у случају ако „обичан“ закон садржи посебна правила и правне изузетке у односу на системски закон у одређеној области ови правни изузеци морају да се ослањају у потпуности на правила у системском закону, без тога крши се Устав и уставно начело јединства правног поретка. У конкретном уставноправном спору, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја ни у једној својој одредби не омогућује изузимање информације од јавног значаја из режима који је прописан тим законом. То се недвосмислено може закључити из члана 8 који гласи: *Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону. Ниједна одредба овог закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана*. Прописивањем да заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја, те на тај начин се изузимају и од заштите тог права коју пружа Повереник, недвосмислено се одступило од горе цитиране одредбе члана 8.

На крају, својој аргументацији додао бих још нешто. У образложењу свог закључка о одбацивању предлога овлашћеног предлагача као очигледно неоснованог Уставни суд сматра да је уставноправно неспорно изузимање заштићених података из режима Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, али при томе ограничење слободе приступа информацији образлаже одредбом закона која се искључиво односи на информације од јавног значаја. Цитирам: *Одредбама члана 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђени су случајеви у којима орган јавне власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, па је тако забрањен приступ информацијама од јавног значаја, између осталог, и у случајевима када би се њиховим прибављањем омоло или отежало вођење судског поступка или који други правно уређени поступак*.

На основу свега реченог сматрам да је члан 45. став 4. Закона о заштити конкуренције целу једну категорију података од јавног интереса изузео од режима који је прописан Законом о слободном приступу информација од јавног значаја, укључивши и заштиту коју пружа Повереник. Са овим законодавац је повредио начело Јединства правног поретка из члана 4. Устава али је такође извршио ограничење уставом зајамченог људског права из члана 51. став 2. супротно начелима из члана 18. и 20. Устава.

судија Уставног суда

др Тамаш Корхеџ

(Dr. Korhecz Tamás)