

**Република Србија**  
Повереник за информације  
од јавног значаја и заштиту  
података о личности  
Служба Повереника  
Сектор за жалбе и извршења  
-приступ информацијама



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

Број: 071-01-3905/2021-03

Датум: 09.02.2022.године

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА

11000 Београд  
Палмотићева 31

У прилогу достављамо решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број: 071-01-3905/2021-03 од 09.02.2022. године, донето по Вашој жалби изјављеној против решења Републичког фонда за здравствено осигурање у Београду 09 бр. 07-77/20-6 од 24.09.2021. године.

С поштовањем,



ПОМОЋНИЦА  
ГЕНЕРАЛНОГ СЕКРЕТАРА

Славољупка Павловић

**Република Србија**  
Повереник за информације  
од јавног значаја и заштиту  
података о личности



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

Број: 071-01-3905/2021-03

Датум: 09.02.2022. године

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и то, у поступку по жалби коју је у поновном поступку изјавило удружење „Транспарентност Србија“ из Београда, Палмотићева 31, против решења Републичког фонда за здравствено осигурање у Београду 09 број: 07-77/20-6 од 24.09.2021. године, на основу члана 35. ст. 1. тач. 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС” бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), а у вези са чланом 4. тачка 22. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18), као и члана 23. и члана 24. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и члана 171. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење), доноси

### РЕШЕЊЕ

I Поништава се решење Републичког фонда за здравствено осигурање у Београду 09 број: 07-77/20-6 од 24.09.2021. године и предмет враћа на поновни поступак.

II Републички фонд за здравствено осигурање у Београду је дужан да поново поступи, односно одлучи по делу захтева за приступ информацијама од јавног значаја (тачке 1, 2. и 3) удружења „Транспарентност Србија“ из Београда од 07.07.2020. године, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

### Образложење

Решењем Републичког фонда за здравствено осигурање у Београду 09 број: 07-77/20-6 од 24.09.2021. године одбијен је захтев тражиоца информације Транспарентност Србија, без заводног броја подносиоца захтева, заведен у Републичком фонду за здравствено осигурање под 09 број: 07-77/20 од 07.07.2020. године, у делу којим се траже информације означене под тачком 1, 2. и 3, као недопуштен.

Против наведеног решења удружење „Транспарентност Србија“ из Београда је дана 30.09.2021. године, изјавило жалбу Поверенику, у којој је, између осталог, навело: да је орган власти у образложењу остао при наводу да је захтев „недопуштен“ из разлога што су подаци садржани у документима који су означени степеном тајности „строго поверљиво“, сходно закључку Владе од 15.03.2020. године, СП 05 број: 00-96/2020-1, али да наведени закључак није објављен тако да не може да се утврди да ли су ови наводи органа власти истинити; да Одлука Генералног секретаријата Владе Републике Србије од 11.03.2020. године, на коју се орган власти позива у ожалбеном решењу, такође није објављена, па је немогуће проверити да ли заиста постоји и да ли њен садржај кореспондира са наводима из решења; да приликом поновног одлучивања, орган власти јесте делимично поступио по препоруци Повереника те је обавестио удружење да у периоду од 01.01.2020. године до марта 2020. године Републички фонд за здравствено осигурање у Београду није спроводио набавке на основу члана 7. ст. 1. тач. 2, 2а, 3, 5. и 6. Закона о јавним набавкама и да је у периоду

од 11.03.2020. године до 30.06.2020. године спроводио јавне набавке на основу наведеног члана, с тим да су подаци тражени у поднетом захтеву означени степеном тајности „строго поверљиво“ у складу са одлуком надлежног органа; да је остао при наводима да није овлашћен да образлаже односно доказује да би објављивањем тражених података наступиле тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама од јавног значаја и да је за то једино овлашћена Влада Републике Србије као доносилац наведеног акта, али да овакав став нема упориште у одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а из решења се не види да је РФЗО оно што је несумњиво могао у циљу испуњавања обавезе из наведеног закона – да затражи од Владе Републике Србије да испита да ли је и даље неопходно да се интереси Републике Србије штите на овај начин; да је решењем одбио захтев „као недопуштен“, иако Закон не предвиђа такву могућност, јер сам захтев за приступ информацијама је увек допуштен, што не значи да ће сваком захтеву бити у целости удовољено; да је одбио захтев позивајући се на одредбе члана 9. ст. 1. тач. 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја уз позивање на одредбе других прописа, али се не види да је на било који начин испунио обавезе из члана 8. Закона; да је из решења једино видљиво и јасно да би давањем информација орган власти прекршио Закон о тајности података, али се не може закључити чак ни то који су интереси уопште заштићени одређивањем тајности података о набавкама, а камоли да је то било неопходно учинити и да заштита тих интереса претеже над интересом јавности да зна на који начин органи власти поступају са јавним средствима и у којој мери су обезбедили набавку медицинске опреме за сузбијање заразне болести; да је првостепени орган неосновано ускратио право услед погрешне примене Закона, указујући на то да је орган власти морао узети у обзир и следеће чињенице: да је Законом о јавним набавкама који је био на снази до 30.6.2020. године (СГ РС бр. 124/12 и 14/15), у члану 7. ст. 2. прописано да у случају спровођења набавки на које се закон не примењује (између осталог и оне које се спроводе „ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода чије последице угрожавају животе или здравље људи) примењују начела из Закона о јавним набавкама, међу којима је и начело транспарентности (члан 11); да се ове норме морају тумачити тако да ће наручилац у вези са таквим набавкама обезбедити јавност података у мери у којој то не угрожава заштићене интересе, што ни у којем случају не може имати за последицу тајност свих података; да су информације о неким набавкама на које се односи захтев за приступ информацијама већ објављиване, то јест да су (непроверљиве) информације о количини и вредности набавки медицинске опреме (нпр. за респираторе) јавно износили председник Републике, председница Владе Републике Србије, као и поједини народни посланици (нпр. Александар Мартиновић и Марија Обрадовић), што је лако проверљиво претрагом по интернету, те да услед оваквог, већ почињеног, нарушавања тајности „строго поверљивих“ података, не би се могао бранити евентуални став да се приступ информацијама одбија у целости; да Закон о тајности података познаје могућност да корисник тајних података предложи овлашћеном лицу опозив тајности податка (члан 23), када оно престане да буде потребно. У прилогу је достављена, између осталог, копија ожалбеног решења.

Поступајући по жалби Повереник је 04.10.2021. године исту доставио на изјашњење Републичком фонду за здравствено осигурање у Београду, као првостепеном органу у овој управној ствари.

У одговору на жалбу од 08.10.2021. године, првостепени орган је остао при наводима из образложења ожалбеног решења додајући да, с обзиром да је доносилац наведених аката о којима су тражени подаци, Влада Републике Србије и који су означени степеном тајности „строго поверљиво“, то Фонд није овлашћен да образлаже

односно доказује, у смислу одредбе члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, да би објављивањем тражених података наступиле тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама од јавног значаја, јер је за то једино овлашћена Влада Републике Србије, као доносилац наведених аката.

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

Увидом у списе предмета утврђено је да је удружење „Транспарентност Србија“ из Београда, захтевом за приступ информацијама од јавног значаја од 07.07.2020. године, тражило, између осталог, достављање следећих информација: 1. вредност набавки које је РФЗО започео од 01.01.2020. године закључно са 30.06.2020. године на основу одредбе члана 7. ст. 1. тач. 2, 2а, 3, 5. и 6. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 124/12 и 14/15), збирно по сваком од наведених могућих изузетака од примене Закона, као и за сваку набавку појединачно; 2. податке о започетим и спроведеним набавкама из тачке 1 захтева, за које се води евиденција – датум започињања процедуре, предмет набавке, датум закључења уговора, назив добављача, време извршења уговора и друго; 3. на који начин је РФЗО, као наручилац, испунио обавезу из члана 7. став 2. Закона о јавним набавкама да у случају спровођења изузетних набавки „поступа у складу са начелима из овог закона“, као и на који начин је у сваком конкретном случају обезбеђено поштовање начела обезбеђивања конкуренције из члана 10. Закона и начело транспарентности из члана 11. Закона.

Такође је увидом у списе предмета утврђено да је првостепени орган поступајући по наведеном делу захтева за приступ информацијама од јавног значаја, решењем 09 број: 07-77/20-1 од 31.07.2020. године исти одбио, позивајући се на члан 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Даље је утврђено да је жалилац против тог решења изјавио 06.08.2020. године жалбу Поверенику, као и да је Повереник поступајући по наведеној жалби донео решење број: 071-01-2188/2020-03 од 01.09.2021. године којим је поништио решење Републичког фонда за здравствено осигурање у Београду 09 број: 07-77/20-1 од 31.07.2020. године и предмет вратио на поновни поступак указујући да у поновном поступку првостепени орган утврди да ли постоје сви услови да се искључи или ограничи слободан приступ информацијама садржаним у траженим документима, у складу са одредбама члана 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а у вези одредбама члана 9. тачка 5. тог закона и ако постоје, да ли у погледу свих тражених информација или само неких од њих, односно да на несумњив начин утврди да ли би у конкретном случају и које тешке правне и друге последице реално могле наступити уколико би се тражене информације учиниле доступним јавности.

Одлучујући о захтеву у поновном поступку првостепени орган је исти ожалбеним решењем одбио позивајући се на члан 9. тач. 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, наводећи у образложењу, између осталог: да су подаци тражени у предметном захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, као и документација о томе, означени ознаком степена тајности „Строго поверљиво“, сходно Закључку Владе Републике Србије СП 05 број:00-96/2020-1 од 15. марта 2020. године; да су Одлуком Генералног секретаријата Владе Републике Србије од 11.03.2020. године, донетом на основу члана 9. став. 2. тачка 4) и члана 11. Закона о тајности података („Сл. Гласник РС“, број 104/09) и члана 5. Уредбе о ближним критеријумима за одређивање степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ („Сл. гласник РС“ број 46/13), подаци који се односе на све набавке лекова, тестова, медицинских средстава, заштитне личне опреме и других неопходних средстава и опреме ради лечења оболелих од болести, у току трајања проглашења болести COVID-19, изазване вирусом SARS-Cov-2, чије је спречавање и

сузбијање од интереса за Републику Србију, означени ознаком степена тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“. Такође је навео и то: да у периоду од 01.01.2020. године до марта 2020. године Републички фонд за здравствено осигурање није спроводио набавке на основу одредбе члана 7. став 1. тачка 2, 2а, 3, 5. и 6. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“; бр. 124/12, 14/15 и 68/15); да је у периоду од 11.03.2020. године до 30.06.2020. године Републички фонд за здравствено осигурање спроводио јавне набавке на основу наведеног члана, с тим да су подаци тражени у поднетом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја означени степеном тајности „Строго поверљиво“ у складу са одлуком надлежног органа.

Чланом 102. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари.

Чланом 5. ставом 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна, док је ставом 2. истог члана прописано да свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.

Чланом 8. став 1. наведеног Закона прописано је да се права из овог закона могу изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу и закону, док је ставом 2. истог члана прописано да се ниједна одредба овог закона не сме 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.

Одредбом члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Чланом 12. истог Закона прописано је да ако тражена информација од јавног значаја може да се издвоји од осталих информација у документу у које орган власти није дужан да тражиоцу омогући увид, орган власти омогућиће тражиоцу увид у део документа који садржи само издвојену информацију, и обавестиће га да остала садржина документа није доступна.

Имајући у виду садржину захтева, наводе жалбе, одговора на жалбу, као и цитиране законске одредбе, Повереник налази да је погрешно првостепени орган када је ожалбеним решењем поново одбио поднети захтев, позивајући се на одредбе члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а да поново, у смислу цитиране одредбе члана 102. ст. 1. Закона о општем управном поступку, није утврдио све чињенице и околности од значаја за поступање у овој управној ствари, односно није поступио по примедбама изнетим у решењу Повереника број: 071-01-2188/2020-03 од 01.09.2021. године.

Наиме, првостепени орган је погрешно када је у ожалбеним решењу поновио наводе из решења од 31.07.2020. године тврдећи да су подаци тражени у предметном захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, као и документација о томе, означени ознаком степена тајности „Строго поверљиво“, сходно Закључку Владе Републике Србије СП 05 број:00-96/2020-1 од 15. марта 2020. године, да су Одлуком

Генералног секретеријата Владе Републике Србије од 11.03.2020. године, донетом на основу члана 9. став. 2. тачка 4) и члана 11. Закона о тајности података („Сл. Гласник РС“, број 104/09) и члана 5. Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ („Сл. гласник РС“ број 46/13). Погрешио је првостепени орган и када је ожалбеним решењем обавестио жалиоца да у периоду од 01.01.2020. године до марта 2020. године није спроводио набавке на основу одредбе члана 7. став 1. тачка 2, 2а, 3, 5. и 6. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“; бр. 124/12, 14/15 и 68/15), а да је у периоду од 11.03.2020. године до 30.06.2020. године спроводио јавне набавке на основу наведеног члана, наводећи да су подаци тражени у поднетом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја означени степеном тајности „Строго поверљиво“ у складу са одлуком надлежног органа.

Ово из разлога што да би првостепени орган, на ком је, у смислу члана 24. став 3. истог закона, терет доказивања, ускратио приступ траженим информацијама, применом одредбе члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, обавезан је да докаже да су за то испуњена два услова: први да се ради о информацији или документу за који је прописом или службеним актом заснованим на закону, одређено да се чува као тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, као и да је испуњен и други услов из члана 8. став 1. истог закона, односно да би тај интерес приступом информацијама био озбиљно повређен, односно да се ради о информацијама или документима због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом, који претежу над интересом за приступ информацијама. У конкретном случају првостепени орган ни у поновном поступку није пружио доказ о оправданости искључења приступа траженим информацијама, односно није навео на који начин би објављивањем истих могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Даље, из спроведеног поступка се не види да је првостепени орган, пре него што је одбио у наведеном делу захтев жалиоца, на правилан начин разматрао могућност делимичног приступа информацијама у складу са чланом 12. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим је предвиђена могућност да се издвоје тражене информације од јавног значаја од осталих информација у документу у које орган власти није дужан да тражиоцу омогући увид.

Такође је првостепени орган погрешио када је поново у одговору на жалбу навео да није овлашћен да образлаже односно доказује, у смислу одредбе члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, да би објављивањем тражених података наступиле тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама од јавног значаја, јер је за то једино овлашћена Влада Републике Србије, као доносилац наведених аката, с обзиром да је решењем број: 071-01-2188/2020-03 од 01.09.2021. године Повереник указао да су у конкретној управној ствари тражене одређене информације које у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јесу информације од јавног значаја, с обзиром да су исте у вези са радом Републичког фонда за здравствено осигурање, настале у његовом раду и садржане су у документима који су у његовом поседу, па првостепени орган у погледу истих има обавезу да цени претежнији интерес у складу са одредбом члан 8. и члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Стога је у поступку по жалби, на основу члана 23. и члана 24. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и члана 171. став 3. Закона о општем управном поступку, одлучено као у диспозитиву овог решења.

Приликом одлучивања Повереник је ценио и остале наводе првостепеног органа и жалиоца, али је нашао да, обзиром на напред изнето, нису од утицаја на доношење другачије одлуке у овој управној ствари, па их није посебно образлагао.

У поновном поступку првостепени орган ће поступити по примедбама изнетим у образложењу овог решења и утврдити чињенице од значаја за доношење правилне одлуке у овој управној ствари. Након тога ће утврдити да ли постоје сви услови да се искључи или ограничи слободан приступ информацијама садржаним у траженим документима, у складу са одредбама члана 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а у вези одредбама члана 9. тачка 5. тог закона и ако постоје, да ли у погледу свих тражених информација или само неких од њих, односно да на несумњив начин утврди да ли би у конкретном случају и које тешке правне и друге последице реално могле наступити уколико би се тражене информације учиниле доступним јавности. Првостепени орган ће затим, на основу правилно утврђеног чињеничног стања поново одлучити о захтеву жалиоца у складу са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, при чему ће имати у виду и одредбу члана 12. наведеног закона која предвиђа могућност издвајања тражене информације од јавног значаја од осталих информација у документу у које орган власти није дужан да тражиоцу омогући приступ. Такође ће имати у виду да је начело транспарентности једно од основних начела Закона о јавним набавкама, као и да је чланом 16. став 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано да ако удовољи захтеву и жалиоца обавести о поседовању информације, орган власти неће издати посебно решење.

Одлука као у ставу II диспозитива решења донета је у складу са одредбама члана 16. став 1. и 10. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из разлога што када Повереник поништи одлуку првостепеног органа којом је одбијен (или одбачен) захтев за приступ информацијама од јавног значаја, предмет се враћа у стање поновног поступања по захтеву.

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. Транспарентност Србија, Београд, Палмотићева 31
2. Републичком фонду за здравствено осигурање, Београду, Јована Мариновића 2
3. Писарници