

# Управни суд и антикорупцијски прописи

*Транспарентност Србија  
мај 2016.*



# Управни суд и антикорупцијски прописи

---

*Транспарентност Србија  
мај 2016.*



*Напомена: Израда ове електронске публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (USAID). За садржај ове публикације одговорна је Транспарентност Србија, и она не мора нужно одражавати ставове USAID-а или Владе Сједињених Америчких Држава.*

# Садржај

• Увод	4
• Улога Управног суда	5
• Судска контрола управних аката	5
• Управни спорови	6
• Управни спор против коначног управног акта и у случају „ћутања управе“	6
• Покретање управног спора	7
• Услови за валидност тужбе	8
• Правна средства против одлука Управног суда	9
• Пракса управног суда у примени антикорупцијских закона	10
• Управни суд и антикорупцијски закони	10
• Закон о јавним набавкама	10
• Заштита права у поступцима јавних набавки	10
• Управни спор у вези са поступцима јавних набавки	11
• Статистички подаци	12
• Питања за расправу на основу праксе Републичке комисије и Управног суда	13
• Разматрање могућности измене и допуне релевантних одредби ЗЈН	15
• Рок за подношење тужбе, достављања тужбе туженом органу и одговора на тужбу	15
• Закон о агенцији за борбу против корупције	18
• Управни спорови у вези са сукобом интереса	18
• Пракса преиспитивања одлука Одбора Агенције од стране Управног суда	20
• Главни детаљи појединих предмета и коментари поступања органа власти и Управног суда	21
• Препорука за побољшање прописа и праксе	24
• Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја	25
• Заштита права на приступ информацијама пред Управним судом	25
• Главни детаљи појединих предмета и коментари поступања органа власти и Управног суда	27
• Нека од питања за расправу	32
• Јавност рада Управног суда	34
• Увод о јавности рада органа власти	34
• Информатор о раду	36
• Информатори о раду и проактивно објављивање информација	36
• Информатор о раду Управног суда	36
• Интернет презентација	40
• Јавност у раду суда	40
• Веб страница управног суда	43
• Тражење информација од шест органа власти	46
• Зашто нема више захтева и тужби?	46
• Тражење информација ради промене праксе	47
• Примери захтева организације Транспарентност - Србија	47
• Две важне одлуке Управног суда по другим захтевима	52

Ова електронска публикација садржи део резултата, налаза и препорука које је организација Транспарентност – Србија израдила у оквиру пројекта „Јачање улоге Управног суда у борби против корупције“<sup>1</sup>. Тај пројекат смо спроводили у периоду од априла 2015. до маја 2016. године.

Активности су биле разнолике. Пратили смо праксу рада Управног суда у примени три важна антикорупцијска прописа (у области сукоба интереса, јавних набавки и приступа информацијама), као и праксу њиховог рада у другим областима (притужбе, ургенције, судска пракса и генерално јавност рада). Дали смо препоруке за унапређење праксе и самом Управном суду и другим правосудним институцијама (тамо где је Управни суд могао да послужи као пример добре праксе). Са налазима анализа смо упознали и представнике других релевантних органа (Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки), као и ширу јавност (конференције за штампу).

Посебну пажњу посветили смо једном аспекту рада Управног суда – решавању по тужбама у управном спору када неки од шест високих органа власти ускрати право на приступ информацијама (ситуације у којима не постоји право жалбе Поверенику). Да би се поспешила ова значајна улога организовали смо фокус групе са невладиним организацијама у Београду и Нишу, пружали помоћ грађанима и новинарима за припрему захтева, ургенција и тужби али смо и сами поднели велики број захтева за приступ информацијама у предметима од ширег значаја.

Захваљујемо се на помоћи у реализацији овог пројекта запосленима на Пројекту за реформу правосуђа и одговорну власт (JRGА), Управном суду, на челу са председницом, судијом Јеленом Ивановић, као и представницима других органа који су сарађивали са нама на овом пројекту, а нарочито заменици Повереника за информације од јавног значаја, госпођи Станојли Мандић и директорки Агенције за борбу против корупције, госпођи Татјани Бабић.

Транспарентност – Србија, мај 2016.

### Судска контрола управних аката

Управни спор је један од механизма који има за циљ да обезбеди функционисање **уставног система поделе власти**. О правима и обавезама грађана и правних лица одлучује најчешће извршна власт. „Судови, с друге стране, након што су исцрпљени механизми хијерархијске контроле вишег органа управе над нижим на основу изјављене жалбе (инстанциона контрола) у управном поступку, могу да „оцењују“ законитост управног акта, али само када грађанин (лице) о чијем је праву/обавези решено коначним управним актом, покрене овај поступак пред надлежним судом одређеним правним средством (у Србији је то тужба)<sup>2</sup>.

Историјски и упоредноправно се систем судске контроле управе развијао кроз посебне институције, или је повераван редовним судовима. У Србији се овај вид контроле јавља крајем 19. века (Државни савет). У социјалистичкој Југославији и Србији су током 20. века управне спорове решавала посебна одељења редовних судова. У више реформи правосуђа било је предвиђено да се установи посебан Управни суд, што је и учињено тек 2010. године.

Судска контрола управе заузима значајно место у структури **антикорупцијских механизма**. Она припада делу тих механизма који треба да обезбеде „полагање рачуна“ или „јавну одговорност“ (енг. accountability) органа власти и службеника за њихове поступке. У том погледу, она стоји раме уз раме уз дужност органа и службеника да пруже образложење за одлуке које доносе, да обезбеде да им рад буде јаван, дужност да оправдају трошење буџетских средстава и могућност да им рад буде надзиран од стране других органа унутар административног апарата.

Судска контрола управе може бити посредна (општа) и непосредна (посебна). Управни спор је само један од облика судске контроле управе. Посредну (општа) судску контролу законитости рада управе врше редовни судови (нпр. у парничном и кривичном поступку) и Уставни суд (нпр. поводом уставне жалбе)<sup>3</sup>.

Непосредна (посебна) судска контрола управе је контрола законитости управних аката од стране суда посебне надлежности - Управног суда у управно-судском поступку који се зове управни спор. Према томе, **управни спор** је специфичан управни поступак у коме Управни суд одлучује о **законитости коначног управног акта који је донет у управном поступку**<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>Заштита права грађана пред Управним судом, Водич за грађане, Дејан Миленковић, Александар Марићевић, Центар за развој Србије, Београд 2013.

<http://www.up.sud.rs/uploads/brochures/documents/1395311149~~Zastita%20prava%20gradjana%20pred%20Upravnim%20sudom.pdf>

<sup>3</sup>Исто.

<sup>4</sup>Исто.

## Управни спорови

Управни спорови се најчешће деле на субјективне и објективне и на спорове ограничене и пуне јурисдикције. Субјективни управни спор се покреће са циљем заштите конкретног субјективног права, а објективни са циљем опште заштите законитости. Овакав спор покреће грађанин, правно лице или други субјект права, када сматрају да им је повређено право у управном поступку у којем је решавао надлежни орган јавне управе.

„Данас постоји огроман број ситуација у којима грађани (и друга лица) могу да остваре своја права само ако је претходно спроведена класична административна процедура – управни поступак и ако је орган управе, спроводећи ту процедуру, утврдио да грађанину (другом лицу - странци), у складу са законом, такво право заиста и припада“<sup>5</sup>.

Грађанин који није задовољан одлуком затим може да користи редовно правно средство (жалба), о којем одлучује хијерархијски виши орган управе. Уколико тај орган потврди првостепену одлуку, „незадовољна странка тада може покренути управни спор као спољни облик контроле управе од страна суда, у коме ће суд одлучивати о законитости коначног управног акта о коме се одлучивало у управном поступку“<sup>6</sup>.

Објективни управни спор покреће надлежни државни орган (нпр. јавни тужилац, јавни правобранилац) „када сматра да је управним актом којим је уважен захтев странке (и странка самим тим остварила неко право) повређен закон у корист странке“<sup>7</sup>.

У поступку ограничене јурисдикције одлучује се на основу чињеница и доказа који су утврђени у претходном поступку. Затим, предмет може бити враћен другостепеном органу да поново поступи по налогу суда или ће одлука органа управе бити потврђена. С друге стране, у поступку пуне јурисдикције, суд спроводи усмену јавну расправу, јер подаци који су прикупљени у претходним фазама нису довољни за одлучивање. „Одлука коју суд у овом поступку доноси у целини замењује оспорену одлуку туженог органа“<sup>8</sup>.

## Управни спор против коначног управног акта и у случају „ћутања управе“

Управни спорови се воде против коначних управних аката. То може бити акт који је донео другостепени орган (странка је користила право на жалбу) или акт који је донео првостепени орган (жалба није ни била допуштена). Закон о управним споровима је дефинисао управни акт као „појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одрђеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари“. Закон о општем управном поступку, усвојен 2016, доноси готово идентичну дефиницију:

„(1) Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.

(2) Управни акти су решења и закључци.

<sup>5</sup>Исто.

<sup>6</sup>Исто.

<sup>7</sup>Исто.

<sup>8</sup>Исто.

(3) Решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено.“

Под одређеним условима, управни спор може се покренути и кад надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке није донео одговарајући управни акт, тј. у случају „ћутања управе“. Према Закону о управним споровима, ситуација „ћутања управе“ постоји када другостепени орган није у року од 60 дана или у посебном, прописом одређеном, краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу.

Управни акт се може побијати из следећих општих разлога:

- у акту није примењен закон, други пропис заснован на закону или други законито донет пропис или општи акт;
- закон, други прописи или општи акт није примењен правилно;
- управни акт је донео орган који није био надлежан за то;
- приликом доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- чињенично стање није потпуно утврђено;
- чињенично стање је нетачно утврђено;
- из утврђених чињеница је изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
- акт је донет у по слободној оцени, а орган је прекорачио границе законског овлашћења при томе;
- акт је донет по слободној оцени, а орган није поступио у складу са циљем због кога му је такво овлашћење дато;
- тужени је поновио свој акт који је већ поништен пресудом;
- ради утврђивања незаконитости донетог акта који је без правног дејства.

Странке у поступку су тужилац и тужени. Тужени је орган који је донео акт који се оспорава или који је био дужан да га донесе (у случају „ћутања управе“). Заинтересовано лице је треће лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету. Ово лице такође има положај странке.

## Покретање управног спора

Управни спор се покреће тужбом. Тужба, по правилу, нема суспензивно дејство. То значи да се коначни акт, који се оспорава пред Управним судом, може спроводити и за време трајања управног спора. Постоји могућност да тужилац затражи од суда да одложи извршење коначног управног акта. Да би се таквом захтеву изашло у сусрет потребно је да се стекне неколико услова – да је извршење решења нанело тужиоцу штету која би се после тешко могла надокнадити, да одлагање извршења није у супротности са јавним интересом, и да се одлагањем не наноси штета за супротну страну или за заинтересовано лице која је већа или ненадокнадива од штете коју трпи тужилац.

Управни суд има седиште у Београду и одељења у још три већа града у Србији (Ниш, Нови Сад, Крагујевац). Међутим, тужба може бити предата искључиво у седишту суда у Београду, на пријемном шалтеру, од 7.30 до 15.30 часова радним даном. Наравно, као и друга писмена, и тужба може бити послата поштом, на адресу Управног суда, Немањина 9, 11000 Београд. Постоји могућност да се тужба изјави и усмено (на записник) у просторијама Суда.

Рок за предају тужбе је 30 дана од дана пријема управног акта против којег се изјављује. Када тужбу подноси државни орган, онда рок може бити и дужи (60 дана, ако му управни акт није достављен). Рок од 60 дана се примењује и у случају тзв. „ћутања управе“ (ако није законом прописан други рок за одлучивање).



Општа правила управног спора предвиђају да када другостепени орган не донесе решење у року од 60 дана, па то не учини ни по поновљеном захтеву у року од седам дана, странка може да покрене управни спор, као да јој је жалба одбијена. Исти је случај и када против одлуке првостепеног органа није било уопште могуће изјавити жалбу. Међутим, ако је посебним законом прописан другачији рок за поступање првостепеног органа (нпр. 15 или 30 дана), онда рокови за управни спор почињу да теку након истека тог рока.

## Услови за валидност тужбе

Законом је прописано да тужба у управном спору мора да садржи:

- име и презиме, адресу и место становања, односно назив и седиште тужиоца;
- означавање управног акта против кога се тужба подноси;
- разлоге због којих се тужба подноси;
- предлог из ког се види ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта („тужбени захтев“ – да се управни акт поништи због незаконитости, да орган донесе решење итд.);
- потпис тужиоца.

Ако се тужбом тражи повраћај ствари или накнада штете, мора се ставити и одредити одређен захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете. Уз тужбу се доставља копија управног акта против кога се тужба подноси. Тужба и пратећи материјал се подноси у више примерака (по један примерак за суд, туженог и заинтересована лица). Наиме, суд ће тужбу, заједно са прилозима, упутити на изјашњење туженој страни.

Управни суд, у претходном поступку утврђује да ли тужба испуњава формалне услове да би се у управном спору одлучивало о тужбеном захтеву. Ако они нису испуњени, Суд ће тужбу да одбаци без одлучивања о законитости. То се може догодити због неуредности тужбе (нема свих обавезних података, није разумљива, па је тужилац не уреди у накнадном року), због неблаговремености (или превремености), када акт који се оспорава није управни акт, када нису приложени докази, ако је очигледно да управним актом који се тужбом оспорава не дира у право тужиоца или у његов непосредни лични интерес заснован на закону, услед чега подносилац тужбе нема (активну) легитимацију да води управни спор, ако је после подношења тужбе оспорни акт поништен по тужби друге странке, ако се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, па није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац од ње одустао у току другостепеног управног поступка или ако већ постоји правноснажна одлука донета у управном спору у истој ствари.

У поступку по тужби решава се управни спор и доноси одлука о законитости управног акта. Резултат тог поступка може да буде доношење пресуде којом се тужбени захтев усваја, а оспорени акт поништава или доношење пресуде којом се тужбени захтев одбија, а самим тим, оспорени управни акт остаје на снази. Суд може да оспорени акт поништити и из других разлога осим оних који су наведени у тужби.

Суд ће од туженог органа тражити достављање свих списа предмета, а може да настави решавање и без тих докумената. Даље, суд одржава усмену јавну расправу и одлучује на основу свих прикупљених чињеница и доказа. Уколико Управни суд одлучи да решава без усмене јавне расправе, дужан је да наведе разлоге који оправдавају такав поступак. У неким ситуацијама усмена јавна расправа је обавезна.

## Правна средства против одлука Управног суда

Не постоје редовна правна средства против одлука Управног суда у управном спору, већ само ванредна - захтев за преиспитивање судске одлуке и захтев за понављање поступка. Захтев за преиспитивање судске одлуке могу да поднесу странка и надлежни јавни тужилац. Подноси се Врховном касационом суду. То се може учинити у ситуацијама када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији или када је у управном поступку била искључена жалба. Суштински, захтев се подноси због повреде закона или повреде правила поступка која је могла да утиче на решавање ствари. Овај захтев се предаје у року од 30 дана од дана достављања.

Поступак завршен правноснажном пресудом или решењем суда може да се понови по тужби странке, ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку; ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противничковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело; ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком; ако је исправна на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу; ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору; ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору; ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка. У свему томе, битно је да странци нису биле познате ове околности у претходном поступку.

Понављање поступка може се тражити најкасније у року од 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања (осим у случају решења Европског суда, када је рок 6 месеци од објављивања одлуке у СГ РС). У сваком случају, понављање поступка се не може тражити по протеклу пет година од правноснажности судске одлуке.

### Управни суд и антикорупцијски закони

Поред значаја који Управни суд има у борби против корупције тако што преиспитује разноврсне одлуке органа управе, он има важну улогу у примени појединих превентивних антикорупцијских закона. То је и разлог због којих је Транспарентност – Србија подвргла посебној анализи прописе и праксу који се односе на рад Управног суда у области сукоба интереса (Закон о Агенцији за борбу против корупције), јавних набавки и приступа информацијама.

Посебност поступања Управног суда у овим предметима огледа се у томе што, за разлику од већине других управних спорова, овде тужени не припадају кругу органа извршне власти. Наиме, у свим случајевима који се односе на кршење Закона о Агенцији за борбу против корупције и Закона о јавним набавкама, као и у делу случајева који се односе на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тужени је независни државни орган - Агенција за борбу против корупције, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, односно Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Ни разлике у примени три закона нису нимало занемарљиве. Тако, када је реч о Закону о Агенцији за борбу против корупције, Управни суд долази као могући коректив одлука о којима су већ одлучивале две инстанце у оквиру независног органа (директор и Одбор Агенције). Када је реч о Закону о јавним набавкама, у крајњој инстанци, Управни суд може одлучивати не само о исправности поступања независног органа (Републичке комисије), већ и наручиоца који је спроводио јавну набавку. Када је реч о Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у једној групи случајева Управни суд утврђује да ли је независни орган (Повереник) поступио правилно, али може да у крајњој линији одлучи и о исправности поступања органа власти (спор пуне јурисдикције). У другој групи случајева Управни суд одлучује о исправности поступања једног од шест органа власти против чијих се решења не може изјавити жалба Поверенику.

### Закон о јавним набавкама

#### Заштита права у поступцима јавних набавки

Заштита права учесника у поступцима јавних набавки у Републици Србији уређена је кроз принцип двостепености у одлучивању, што подразумева да одлуку о поднетом захтеву за заштиту права, као правном средству прописаном у Закону о јавним набавкама („Сл. гласник РС“ бр. 112/12, 14/15 и 68/15, у даљем тексту: ЗЈН), у првом степену доноси наручилац, док у другом степену одлучује Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија). Законитост одлука саме Републичке комисије се може оспорити у управном спору пред Управним судом.

Поступак заштите права у јавним набавкама се покреће подношењем захтева за заштиту права наручиоцу од стране учесника у поступку јавне набавке који сматра да су његова права повређена, уз истовремено достављање копије захтева Републичкој комисији. Поднети захтев за заштиту права више не задржава све активности наручиоца у поступку јавне набавке, као што је то био случај до ступања на снагу измена и допуна ЗЈН (члан 150. Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу 12.08.2015. године), већ наручилац сада не може да донесе одлуку о додели уговора или да закључи уговор све док не буде донета одлука о поднетом захтеву. После претходног испитивања испуњености процесних претпоставки (када утврди да је захтев благовремен, уредан и поднет од стране за то овлашћеног лица) наручилац има две могућности да мериторно (о суштини - основаности) одлучи о поднетом захтеву за заштиту права, а то су: да усвоји захтев за заштиту права решењем или да достави одговор на поднети захтев за заштиту права са комплетном документацијом Републичкој комисији на даљу надлежност.

## Управни спор у вези са поступцима јавних набавки

Републичка комисија је устројена као „квасисудски орган“, по правилима и принципима судског одлучивања, што је и у складу са релевантним директивама Европске уније.

Законом о јавним набавкама, у члану 159. регулисано је право на управни спор, па је тако прописано да се против одлуке Републичке комисије не може изјавити жалба, већ се може покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке Републичке комисије. Прописано је и да се управни спор може покренути и када Републичка комисија није донела и доставила одлуку у роковима предвиђеним чланом 158. ЗЈН. Покретање управног спора не одлаже извршење одлуке Републичке комисије.

Са друге стране, Законом о управним споровима („Сл гласник РС“ бр. 111/2009, у даљем тексту: ЗУС) у члану 18. став 1. прописано је да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року. Такође, одредбом члана 19. ЗУС предвиђена је и могућност покретања управног спора због тзв. „ћутања управе“, као и рокови за подношење тужбе у том случају.

Благовремену, уредну тужбу која је поднета од стране активно легитимисаног лица, Управни суд доставља туженом (у јавним набавкама то је Републичка комисија) на одговор. Одговор на тужбу се доставља у року који суд одреди у сваком поједином случају, с тим што суд не може одредити рок дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на одговор.

У управном спору Управни суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (што је прописано као правило), али може решити спорно питање и без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану. Управни суд решава спор пресудом. Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Са друге стране, ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава, или се тужбени захтев састоји само у утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом - суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење.

Сходно одредбама члана 7. и 8. ЗУС, пресуда коју Управни суд донесе је обавезујућа и против ње се не може изјавити жалба. Према члану 69. ЗУС, када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања, при чему је орган, чији је акт поништен (Републичка комисија), везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Када се наведене норме примене на област јавних набавки, то значи да је Републичка комисија, као орган чије одлуке у погледу законитости могу бити предмет преиспитивања од стране Управног суда, дужна да се приликом поновног одлучивања придржава примедби суда изнетих у пресуди, уколико дође до уважавања тужбе (спор ограничене јурисдикције). С друге стране, уочљиво је да су у неким управним споровима биле уважене тужбе у случајевима када је Управни суд разматрао законитост донетих одлука са аспекта процесних питања у поступцима заштите права. У таквим предметима се јавља дилема да ли треба у потпуности применити норме Закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП) или уважити специфичности које произилазе из примене ЗЈН и правне природе јавних набавки.

Посебна правила за јавне набавке су у неким ситуацијама потпуно различита од оних која предвиђа ЗУП, или се односе на питања која ЗУП не препознаје.

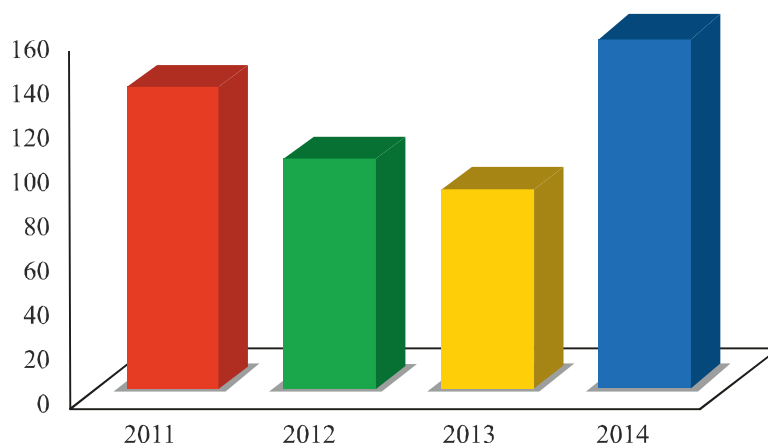
Иако постоји овлашћење прописано Законом о управним споровима, на основу којег суд у управном спору може да одлучи у спору пуне јурисдикције, то овлашћење до сада Управни суд није користио

приликом одлучивања о законитости одлука Републичке комисије (у одлукама које су биле предмет ове анализе). Спор пуне јурисдикције постоји ако надлежни суд нађе да оспорени управни акт треба поништити, па доноси пресуду којом решава управну ствар и та пресуда у свему замењује поништени акт. Таква ситуација је могућа ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Наведена могућност би подразумевала мериторно одлучивање о свим доказима и чињеницама на којима је заснован оспорени управни акт, у конкретном случају одлука Републичке комисије, па је, чини нам се, специфичност области права и начина одлучивања тог органа уједно и препрека за детаљно и коначно решавање спора у спору пуне јурисдикције од стране суда, који је устројен да, по правилу, поступа у „класичним“ судским поступцима, што поступци јавних набавки свакако нису.

## Статистички подаци

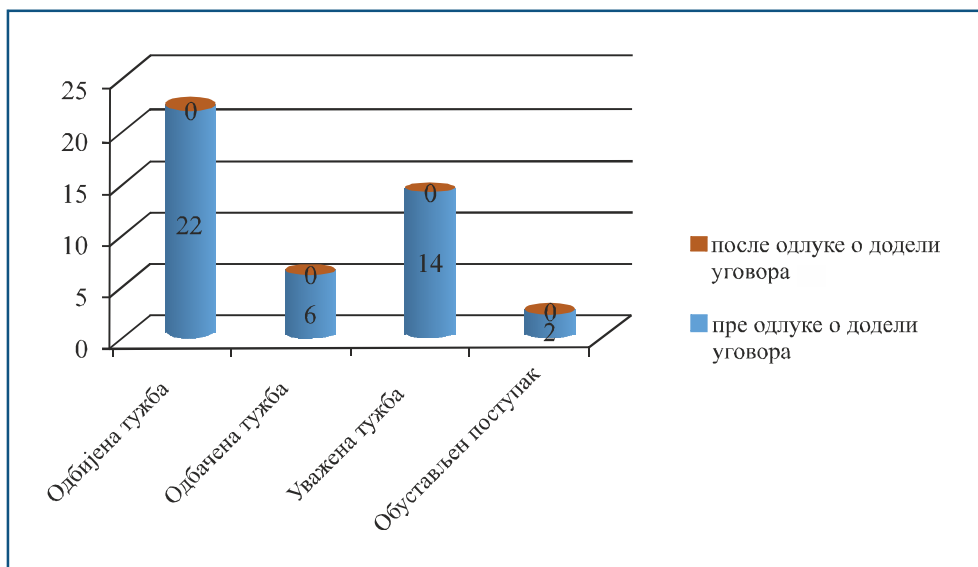
Управни суд	2011	2012	2013	2014
Број поднетих тужби	135	103	89	158

\* Број поднетих тужби Управном суду против одлука Републичке комисије:



Врста иницијалног акта: Одлука Управног суда			
преглед броја по начинима решавања за период одлуке			
од 01.01.2014. до 30.06.2014.			
Начин решавања	пре одлуке о додели уговора	после одлуке о додели уговора	Укупно
Одбијена тужба	22	0	22
Одбачена тужба	6	0	6
Уважена тужба	14	0	14
Обустављен поступак	2	0	2
<b>УКУПНО:</b>	<b>44</b>	<b>0</b>	<b>44</b>





## Питања за расправу на основу праске Републичке комисије и Управног суда

За потребе израде ове анализе прикупили смо од Републичке комисије више од 70 одлука Управног суда. Анализа тих одлука нам је омогућила да уочимо бројна питања која заслужују додатну пажњу, како органа који ће учествовати у будућим изменама закона, тако и оних који примењују постојећи.

Уопште узев, један од извора проблема у решавању о јавним набавкама у управном спору лежи у томе што је неке процесне ситуације, које произилазе из примене ЗЈН потребно тумачити уз уважавање правне природе јавних набавки, као и правила према којима се спроводе. Та правила су у неким ситуацијама потпуно различита у односу на правила која предвиђа ЗУП, или се односе на ситуације које ЗУП уопште не познаје.

### Сходна примена одредаба ЗУП

Одредбом члана 148. став 6. ЗЈН предвиђена сходна примена одредби закона којим се уређује управни поступак. Разлог за одређивање сходне (а не потпуне) примене ЗУП, лежи у томе што се поступак заштите права који се води према посебним процесним правилима која су установљена одредбама ЗЈН. Те норме имају велики број специфичности које се не могу у свему подвести под одредбе ЗУП. Због тога би, пре свега, требало **размотрити значење термина „сходно“**, како би и Управни суд и Републичка комисија примењивали ЗУП тако да се уважава правна природа јавних набавки, као и начела која су дефинисана у Закону о јавним набавкама.

Практични значај овог проблема видљив је у ситуацијама када би поступање у складу са примедбама Управног суда за последицу могло да има да Републичка комисија поступи супротно одредбама ЗЈН. Као пример се може навести питање форме и садржине изреке решења Републичке комисије. Управни суд је у једној од својих одлука навео да одлука из диспозитива оспореног решења није „довољно јасна и одређена“ чиме, према ставу Управног суда, није сачињена сагласно члану 198. ЗУП. Како наводи Суд, захтев за заштиту права је „делимично уважен“, али није наведено у ком делу се захтев одбија, тј. да ли се делимично уважавање поднетог захтева односи само на поступак стручне оцене понуда и доношење одлуке о избору најповољније понуде, а на остале фазе јавне набавке не, или се делимично уважавање односи само на основаност оспоравања једне од понуда. Међутим, уколико би Републичка комисија приликом доношења својих решења поступала у свему на основу члана 198. ЗУП и изложених примедби Управног суда, можда би се догодио проблем друге врсте – да одлука Комисије буде сачињена супротно процесној одредби ЗЈН. Наиме, према одредбама ЗЈН Републичка комисија решењем усваја захтев за заштиту права и у целини или делимично, поништава поступак јавне набавке, уколико је захтев за заштиту права основан (члан 157. став 6. тачка 1. ЗЈН).



## ***Документација потребана за доношење одлуке од стране Управног суда***

Потребно је разјаснити шта се сматра комплетном документацијом коју Републичка комисија доставља Управном суду ради поступања по тужби у управном спору. У појединим предметима, Управни суд је уважавао тужбе, истичући да у достављеној документацији недостаје, рецимо, оригинал понуде, иако је достављена копија понуде. У вези са тим, једна од тема за расправу о поступању Управног суда и Републичке комисије у управним споровима би могло да буде да ли се мора захтевати достављање докумената и одлука наручилаца које су објављене на Порталу јавних набавки, као што су конкурсна документација, измене и допуне, појашњења конкурсне документације, као и одлука наручиоца о додели уговора.

## ***Одлучивање које је потенцијално ван граница тужбе***

Требало би размотрити и утврдити у којим ситуацијама Управни суд може одлучити ван граница тужбе. Наиме, чланом 41. став 2. ЗУС прописано да законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али да при том није везан разлозима тужбе. Као пример потенцијално спорне ситуације у овом погледу, може се навести то што је у једној од поменутих одлука, Управни суд оценио да је одлуку Републичке комисије неовлашћено потписао заменик председника, иако то није наведено у самој тужби.

## ***Усаглашавање ставова између одељења Управног суда***

У вези са јавним набавкама, као и у другим областима рада Управног суда, очигледно је неопходно да одељења Управног суда имају усклађено поступање. Неуједначеност у поступању два одељења Управног суда (у Крагујевцу и Нишу) у погледу једног обавезног услова за учешће у поступку јавне набавке, могу довести правне несигурности за странке у поступку.

## ***Усаглашавање ставова између Управног суда и Републичке комисије пре доношења начелних правних ставова на Општој седници***

Републичка комисија усваја начелне правне ставове у вези са применом прописа из њене надлежности на општој седници на којој учествују председник и сви чланови Републичке комисије. Начелни прави ставови се односе на ситуације које се понављају као спорне у поступцима заштите права и у вези са којима постоје дилеме и код наручилаца, и код других учесника у поступцима јавних набавки. Тим ставовима, Републичка комисија се и пре доношења одлука о конкретним захтевима за заштиту права изјашњава о начину на који ће применити поједине одредбе ЗЈН. Такође, начелни правни ставови су начин да се усагласи поступање различитих већа Републичке комисије, те да се уједначи пракса тог органа. Пошто су ти ставови основ за одлучивање у више одлука Републичке комисије, било би значајно, у мери у којој је то могуће и на начин који не би угрозио вршење послова из надлежности оба државна органа, да се ти ставови пре усвајања размотре између Комисије и Суда. Тиме би се спречиле ситуације које су већ настајале у досадашњој пракси – да Управни суд у својим одлукама заузме другачији став од начелног правног става Републичке комисије. У тој врсти дијалога између Управног суда и Републичке комисије улогу би могли да имају и надлежни одбори Народне скупштине, који и иначе имају одређена овлашћења у надзору над радом тих тела и који могу да иницирају и измене ради прецизирања законских одредби, ако је то потребно (Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу).

## ***Могућност специјализације судија унутар Управног суда***

Имајући у виду специфичности материје јавних набавки, али и јавно - приватног партнерства и концесија у којима се, такође, правна заштита обезбеђује у складу са Законом о јавним набавкама (захтев за заштиту права се подноси Републичкој комисији), требало би размотрити могућност специјализације судија унутар Управног суда који би решавали о овим питањима. Један вид специјализације би биле обуке у материји јавних набавки. Друга врста могуће специјализације било би формирање посебног одељења Управног суда, које би одлучивало у управним споровима из тих области, уколико би то било могуће учинити у складу са одредбама Закона о уређењу судова. Поред

наведених предмета, исте судије би могле да одлучују и у неким сродним областима (заштита конкуренције). Уколико није могуће образовати посебно одељење унутар Суда, требало би размотрити могућност да се специјализација судија изврши кроз Годишњи распоред послова судија који утврђује председник суда.

Специјализација би омогућила да се одређени број судија Управног суда посвети решавању управних спорова из наведених области, тако да континуирано одлучују, пре свега или искључиво, у тим предметима. Додатно усавршавање је могуће у сарадњи са другим државним органима, домаћим и међународним институцијама, Правосудном академијом итд. Једнако је значајна и размена искуства и расправа о правним питањима, која би се могла одвијати у непосредној комуникацији међу представницима институција, под окриљем Народне скупштине или у оквиру ширих правних форума.

Додатни аргумент за специјализацију судија може се наћи и у условима који се постављају пред саме чланове Комисије (чије одлуке касније преиспитује Суд). Наиме, чланови Републичке комисије, да би били изабрани, морају да поседују правничка знања и одређено искуство из области јавних набавки, а свако од њих годишње поступа у по неколико стотина предмета заштите права у поступцима јавних набавки, што доводи до закључка да су знатно чешће у прилици да примењују и тумаче одредбе ЗЈН од судија које врше контролу законитости одлука које они доносе. Томе доприноси и, иначе, велики број других различитих предмета у Управном суду (из многих разнородних области), те организациона територијална подела Управног суда на одељења у четири града у Србији (Београд, Ниш, Нови Сад и Крагујевац), што све заједно доводи до тога да судије тог суда, у просеку, добијају свега неколико предмета који се односе на јавне набавке у току године.

## **Разматрање могућности измене и допуне релевантних одредби ЗЈН**

Уопште узев, управни спор у вези са поступцима јавних набавки, на начин на који је тренутно уређен одредбама ЗЈН и ЗУС, не представља ефикасан начин да незадовољни учесници поступка јавне набавке заштите своја права. Наиме, **покретање управног спора не задржава извршење одлуке Републичке комисије**. Поступање у управном спору траје дуго, због оптерећености Управног суда, тако да су забележени и случајеви у којима је прошло годину дана до доношења одлуке. До тог момента су оспорене јавне набавке већ у потпуности реализоване. Сама та чињеница, ако не дође до значајног повећања ажурности, указује на то да се управни спор не може сматрати адекватним одговором на евентуалне незаконитости у поступку заштите права. Због тога би требало размотрити могућности за измену и допуну одредби ЗЈН, или уређивање поступка заштите права у посебном закону. У Србији постоји и пример детаљнијег регулисања управног спора, у једној специфичној области. Закон о заштити конкуренције, одређује посебне рокове за достављање тужбе, достављање одговора на тужбу, за доношење одлуке Управног суда, као и посебно уређење одложеног дејства тужбе, али и одлучивања о ванредним правним средствима.

## **Рок за подношење тужбе, достављања тужбе туженом органу и одговора на тужбу**

Требало би анализирати да ли је потребно да се скрати рок од 30 дана за подношење тужбе Управном суду, како би се целокупна судска контрола законитости одлука Републичке комисије брже одвијала и окончала пре него што буде неблаговремена у односу на период реализације конкретног уговора о јавној набавци. Такође, у том смислу би требало размотрити и скраћење рокова за достављање тужбе туженом органу и достављање одговора на тужбу од стране тог органа, а у односу на рокове тренутно прописане одредбама ЗУС.

## **Рок за доношење одлуке Управног суда**

У контексту потребе да се судска заштита у јавним набавкама учини ефикаснијом и делотворнијом, било би важно размотрити и питање могућности одређивања краћег рока за доношење одлуке Управног суда у управним споровима у поступцима јавних набавки. Пример за то је, поменути, Закон о заштити конкуренције који у одредби члана 72. став 5. прописује да ће Управни суд донети одлуку по тужби најкасније у року од три месеца од пријема одговора на тужбу, односно од протеча рока за одговор на тужбу.

## **Одложено дејство тужбе**

Закон о јавним набавкама прописује да покретање управног спора не одлаже извршење одлуке Републичке комисије. Иако је ово прихватљиво решење, оно не би требало да буде и једино могуће. Потребно је размотрити могућност да се пропише да у одређеним случајевима, на пример, преко неких вредносних лимита, поднета тужба, ипак, има суспензивно дејство, осим, уколико Управни суд не одлучи другачије, или да се Управном суду додели јасније овлашћење и одреди краћи рок за увођење привремене мере која би на одређени период суспендовала извршење одлуке Републичке комисије.

## **Активна легитимација за подношење тужбе**

Потребно је и прецизније регулисање судске контроле над поступком заштите права у поступцима јавних набавки путем одредби које би се односиле на активну легитимацију за покретање управног спора. Активна легитимација у поступку би морала да се односи на лица која су била странке или споредни учесници у поступку пред Републичком комисијом. Поред тога, право да покрену управни спор би требало дати представнику јавног интереса – наручиоцу или некоме ко је по надлежности виша инстанца од наручиоца (рецимо, оснивач за јавна предузећа, министарства за хијерархијски ниже органе државне управе итд.). Наиме, наручилац нема активну легитимацију за покретање управног спора, будући да је реч о органу који је одлучивао у истом предмету у првом степену.

## **Износ таксе за подношење тужбе и доношење пресуде**

Тренутно се за тужбу против управног акта којом се покреће управни спор плаћа 390 динара, а за пресуду Управног суда, ако је вредност предмета спора процењива, 1% од вредности спорног предмета, а највише 1.900 динара. У поређењу са таксом за поднете захтеве за заштиту права која износи у отвореном поступку 120.000 или 250.000 динара, односно и више од тих износа (0,1 % од процењене вредности) уколико је процењена вредност или цена у понуди изабраног понуђача преко 120.000.000 динара, наведена такса за тужбу је непримерено ниска у односу на значај и вредност поступака јавних набавки, као и судске заштите у тим поступцима.

## **Ванредна правна средства по ЗУС**

У припреми измена и допуна ЗЈН или доношења посебног закона који би на целовит начин регулисао заштиту права, требало би размотрити и питање ванредних правних средстава којима би се некој вишој судској инстанци указивало на неправилности у пресудама Управног суда, односно да ли је потребно нешто посебно прописати у вези са тим средствима када су у питању учесници у поступцима јавних набавки, наручиоци, али и сама Републичка комисија као подносилац таквог средства.

## **Спор пуне јурисдикције**

Било би важно анализирати могућност да се дају јаснија овлашћења Управном суду у погледу спора пуне јурисдикције. У неким од посматраних предмета су странке тужбом захтевале да Управни суд у спору пуне јурисдикције донесе одлуку и да, практично, тиме замени одлуку Републичке комисије. Такво поступање Управног суда би било оправдано у ситуацијама када је тај суд већ једном поништио одлуку Републичке комисије, па је против нове одлуке тог органа поднете нова тужбе јер нису уважене примедбе Управног суда. Са друге стране, може се бранити и став да би требало потпуно искључити могућност доношења одлуке у спору пуне јурисдикције када су јавне набавке у питању, и да би суштинску (мериторну) одлуку о поступку јавне набавке требало да донесе само специјализован и надлежан орган (у случају Србије Републичка комисија). Проблем се и у садашњем законском оквиру може ублажити специјализацијом судија Управног суда за област јавних набавки.

## **Прецизнија правила процедуре**

Поред самог временског оквира у коме би се морао покренути и окончати управни спор, било би важно размотрити могућност усвајања детаљнијих одредби које се тичу процедуре вођења и поступања суда у управном спору, будући да опште одредбе прописане Законом о управним спорови-

-ма нису у потпуности примењиве на контролу одлука Републичке комисије, односно на процедуру јавних набавки.

### ***Објављивање одлука***

Пракса објављивања одлука Комисије и Управног суда се тренутно значајно разликује (обавезно објављивања, анонимизација итд.) Постојећу праксу би требало пажљиво размотрити и донети акте који би отклонили неоправдане разлике у оквиру истог правног система.



## Управни спорови у вези са сукобом интереса

Република Србија је 2004. године учинила први озбиљан напор да се сукоб интереса уреди усвајањем Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција („Службени гласник РС“, број 43/04). Законом о Агенцији за борбу против корупције (“Сл. гласник РС”, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС) на целовитији је начин уређена материја сукоба интереса. Овај закон, делимично другачије од Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, чланом 2. дефинише значења основних појмова. Сукоб интереса дефинисан је као ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес. Овај закон уређује поступање јавних функционера у вези са сукобом интереса. Поред њега, ова питања уређују и други прописи (нпр. Закон о општем управном поступку, Закон о државним службеницима).

Овим Законом је уређено успостављање Агенције за борбу против корупције као самосталног и независног државног органа. Једна од надлежности Агенције је и решавање о сукобу интереса јавних функционера.

Законом је дефинисано да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција. Функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њеним активностима ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено. Функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције која захтева рад са пуним радним временом или стални рад, али може да се бави научноистраживачким радом, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском делатношћу, без сагласности Агенције, ако тиме не угрожава непристрасно вршење и углед јавне функције. Приходе од ових послова, односно делатности, функционер је дужан да пријави Агенцији.

Функционер који у тренутку ступања на јавну функцију обавља други посао или делатност, дужан је да о томе обавести Агенцију. Функционер је дужан да, приликом ступања на дужност и током вршења јавне функције писмено обавести непосредно претпостављеног и Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који он или са њим повезано лице има.

Поступак у коме се одлучује да ли постоји повреда Закона о Агенцији и изричу мере покреће и води Агенција, по службеној дужности. Поступак се може покренути и на захтев функционера и његовог непосредно претпостављеног, а може се покренути и на основу пријаве правног или физичког лица. Мере које се изричу функционеру због повреде овог закона су мера упозорења и мера јавног објављивања препоруке за разрешење. Функционеру који је изабран на јавну функцију непосредно од стране грађана, функционеру коме је престала јавна функција и повезаном лицу може се изрећи мера упозорења и мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона.

Одлуку којом се утврђује повреда овог закона и изриче мере доноси директор, а против одлуке директора може се изјавити жалба Одбору Агенције. Одлука Одбора Агенције је коначна и против ове одлуке може се покренути управни спор.

Управни спор се у овом Закону помиње у члану 53. став 2. и он представља правни лек који Закон предвиђа у случајевима када постоји незадовољство другостепеном одлуком, односно одлуком Одбора Агенције.

У првим годинама примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, дешавало се да је у решењима директора Агенције (у предметима давања сагласности за вршење јавних функција или за обављање другог посла) у правној поуци, која је саставни део решења, давана погрешна поука о правном леку, односно упутство да се против тог решења не може изјавити жалба Одбору, али се може покренути управни спор тужбом код Управног суда.

Као што је већ наведено чланом 53, став 2. Закона о Агенцији регулисано је када се може покренути

управни спор. Такође, одредбом члана 12. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10), којим је уређено начело двостепености у решавању, прописано је да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу и да се само законом може се прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости.

У наредним годинама примене Закона ситуација променила, тако да када је реч о одлукама директора Агенције, структура одлука против којих су изјављене жалбе о којима је Одбор одлучио у 2014. години била следећа:

- Највише је било решења о престанку касније јавне функције по сили закона, мера упозорења и мера јавног објављивања препоруке за разрешење (по 22).
- Следе решења којима се одбијају захтеви функционера за истовремено вршење више јавних функција (20), мере јавног објављивања одлуке о повреди Закона о Агенцији (16), закључци о одбацивању захтева за давање сагласности, као непотпуних, односно неблаговремених (14) и решења поводом обавештења функционера о обављању другог посла или делатности у тренутку ступања на јавну функцију (11).
- Најмање је изјављено жалби против решења о одбијању захтева за давање сагласности за заснивање радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције и закључака о обустави поступка по захтеву за давање сагласности за обављање другог посла (по једна), решења о одбијању захтева за давање сагласности за обављање другог посла или делатности (2) и закључака о одбацивању жалбе (5).

У 2014. години Управни суд доставио је Одбору Агенције девет пресуда којима се тужбе одбијају, два решења којима је поступак по тужби обустављен и једну пресуду којом се тужба уважава. Пред Управним судом је у доба састављања извештаја за ту годину био у току још 21 поступак по свим до сада поднетим тужбама.

У склопу остварене сарадње на пројекту добили смо од Управног суда на анализу укупно 15 одлука те институције у вези са поднетим тужбама на одлуке Агенције за борбу против корупције. Све анализиране одлуке Управног суда се односе на тужбе против решења Агенције из 2010. године.

Међу тих 15 одлука, у 2 случаја је пресудом тужба уважена, у 11 је решењем тужба одбачена у једном случају је поступак обустављен решењем, а једно решење се односи на одбијање захтева.



### Објављивање одлука на сајту Управног суда

На веб страници Управног суда са судском праксом објављено је неколико одлука у предметима у којима је била тужена Агенција за борбу против корупције. Ти предмети су разврстани у пет категорија, и то:

- јавне набавке - 1 У 31468/10
- дозволе – 2 предмета, која се у ствари односе на давање сагласности за обављање другог посла 12 У 30418/10 и I-2 У 23091/10
- сукоб интереса I-1 У 30828/10
- радни однос III-3 У 24246/10
- давање сагласности за вршење јавних функција I-15 У 519/11

Ове категорије нису добро сачињене, односно врста спора није увек на најбољи начин препозната. Наиме, као што се може видети из појединих предмета, у свим наведеним случајевима је било речи или о могућности да јавни функционер обавља неки посао или о обављању неке друге јавне функције. Поред тога, очигледно је из других извора да има много других одлука Управног суда у предметима када је била тужена Агенција за борбу против корупције, а које нису објављене у овој бази.

### Управни спорови у извештајима Агенције

У годишњем извештају Агенције за 2012. годину не помињу се управни спорови који се воде против њених одлука, мада их је, по свему судећи било и у том периоду. Исти недостатак се јавља и у извештају Агенције за 2011. годину. Ово се може приписати околности да садржина годишњег извештаја који о свом раду подноси Агенција за борбу против корупције није прописана.

У извештају за 2013. годину, каже се да је током те године Управни суд донео и доставио Одбору девет пресуда које се, у већини, односе на тужбе поднете ранијих година. У пет случајева Управни суд је донео пресуду којом је одбио тужбу, у једном случају је одбацио тужбу, а у три случаја је донео пресуду којом је уважио тужбу и поништио решење Одбора. „Тренутно је пред Управним судом у току шеснаест поступака поводом тужби функционера против одлука Одбора (једанаест поступака се води против одлука Одбора донетих у 2013. години, а остали поступци се воде поводом одлука Одбора из претходних година)“ – каже се даље у овом извештају.

У извештају за 2013. Агенција наводи и један специфичан случај када је Одбор поништио сопствено решење:

„Одбор је у једном предмету, у току поступка пред Управним судом поводом тужбе функционера поднете против одлуке Одбора којом је одбијена жалба функционера, поништио своје решење, уважио жалбу функционера и поништио првостепено решење, а ово имајући у виду да је 16. децембра 2013. године Народна скупштина донела Аутентично тумачење одредбе члана 2, алинеја 2 Закона о Агенцији за борбу против корупције, према којем лица изабрана, постављена или именована у органе привредних друштава чији је оснивач јавно предузеће не потпадају под појам „функционер“ утврђен одредбом члана 2, алинеја 2 Закона о Агенцији за борбу против корупције.“

И у 2014. години посебан одељак извештаја Агенције односи се на поступке пред Управним судом. У тој години Управни суд је доставио Одбору девет пресуда којима се тужбе одбијају, два решења којима је поступак по тужби обустављен и једну пресуду којом се тужба уважава. „Пред Управним судом у току је још 21 поступак по свим до сада поднетим тужбама.“

Агенција има и посебну страницу на којој се објављују одлуке које доноси у предметима где се сумња на повреду Закона од стране јавних функционера. Међутим, и овде се налази изненађујуће мали број одлука. Наиме, у свега три случаја се из списка може закључити да су објављене и одлуке Управног суда (Срђан Алексић, Милан Вишњић, Милена Станковић – Митровић). Поред тога, очигледно је да Агенција и Управни суд примењују различити степен анонимизације – док се из објављених одлука Управног суда не може видети име функционера, у примерцима пресуда које су објављене на сајту Агенције видљиви су и ти подаци. То указује на потребу уједначавања праксе.

## Главни детаљи појединих предмета и коментари поступања органа власти и Управног суда

### 1. 9 У 6875/11 од 30.08.2011. године

**Донета је пресуда којом се тужба уважава, а поништава се решење Одбора Агенције за борбу против корупције, број ... од ... године и предмет враћа надлежном органу на поновно одлучивање.**

Суд је утврдио одређене повреде правила поступања и то:

- Оспорено решење донео колегијални орган (Одбор), а „за председника“ потписало га је лице за које у списима нема доказа да је овлашћено да потписује решење, односно да је председавало седници Одбора на којој је донета одлука. Потребно је напоменути да Закон о општем управном поступку прописује да решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако законом или другим прописом није друкчије одређено.
- У списима нема записника о већању и гласању чланова Одбора који је донео оспорено решење, нити забелешке о једногласно донетој одлуци, што је у супротности са Законом о општем управном поступку.

### 2. II-4 У.27633/10 од 18.10.2012. године.

**Донета је пресуда којом се тужба уважава, а поништава се решење Одбора Агенције за борбу против корупције, број ..... од 14.04.2010. године и предмет враћа туженом органу на поновно одлучивање.**

Тужилац се обратио Управном суду из разлога што је оспореним решењем Одбора Агенције за борбу против корупције одбијена његова жалба, изјављена против закључка Агенције, број ..... од 23.02.2010. године, којим је као недозвољен одбачен његов захтев за давање сагласности да настави са истовременим обављањем јавних функција у два управна одбора.

Тужилац тужбом оспорава законитост решења Одбора Агенције, наводећи да су оба Управна одбора чији је члан, конституисана у 2009. години, пре ступања на снагу Закона о Агенцији за борбу против корупције, због чега тужилац није требало да поступи по одредбама тог Закона, односно да да<sup>^</sup> оставку на једну од тих функција, као што је наведено у првостепеном закључку којим је његов захтев одбачен као недозвољен.

У списима достављеним Управном суду, уз одговор на тужбу од стране Агенције, односно туженог органа, не налази се записник о већању и гласању чланова Одбора који је донео оспорено решење, нити забелешка о једногласно донетој одлуци, што је у супротности са Законом о општем управном поступку. Суд није могао поуздано оценити да ли је донета одлука законита, односно да ли су испуњени услови за решавање у овој управној ствари у складу са Законом о општем управном поступку, те је тужбу уважио и поништио оспорено решење, а у поновном поступку тужени је везан примедбама суда.

### 3. 1 У 31468/10 од 14.09.2011. године

**Донето је решење о обустављању поступка.** Поступак је обустављен у складу са одредбама Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”бр. 111/09) којим прописано да ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан, суд ће донети решење о обустављању поступка.

У тужби поднетој Управном суду 28.12.2010.године против тужене Агенције за борбу против корупције, ради поништаја решења којим је одбијен захтев заменика председника општине за давање сагласности за даље обављање посла доктора и којим се обавезује да у року од 30 дана од дана пријема решења престане са вршењем неспојивих функција и да о томе обавести Агенцију.

Агенција је у одговору на тужбу обавестила Управни суд да је у складу са одредбама Закона о општем

управном поступку донето решење број ..... од 15.04.2011.године, којим је поништено тужбом оспорено решење будући да је нађено да су наводи истакнути у тужби основани.

Решењем Управног суда 1 У 31468/10 од 31.05.2011. године, наложено је тужиоцу да у року од 15 дана од дана пријема решења достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом – решењем Агенције задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује на нови акт. Тужилац је поступио по наведеном решењу и обавестио суд да је задовољан накнадним актом и да одустаје од даљег поступка пред Управним судом, те пошто је тужилац благовремено доставио суду писану изјаву суд је донео решење о обустављању поступка.

**4. 14 У.1155/11 од 10.02.2011. године – тужени: Агенција за борбу против корупције**, за одлагање извршења решења Агенције за борбу против корупције бр..... од 23.10.2010.године, у предмету давања сагласности за вршење функције. **Донето је решење о одбијању захтева.** Разлог одбијања је то што, како је наведено у пресуди, Управни суд, разматрајући захтев за одлагање извршења наведеног решења, нашао да захтев није основан у складу са одредбом члана 23. став 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС” бр.111/09).

Суд је претходно утврдио да одбијањем захтева тужиоца за давање сагласности за вршење функције за тужиоца не настаје штета која би се тешко могла надокнадити, а тужилац није приложио доказе да је доношењем оспореног решења угрожена његова егзистенција.

Тужилац је 31.01.2011. године поднео Управном суду суду тужбу, ради поништаја решења Агенције за борбу против корупције број ..... од 23.10.2010.године, којим је одбијен захтев тужиоца за давање сагласности за вршење функције. Тужилац је тужбом предложио поништај наведеног оспореног решења, а поднеском достављеним Управном суду 07.02.2011. године, захтевао је истовремено да суд на основу претходно наведеног Закона о управним споровима донесе решење којим ће одложити извршење оспореног управног акта до доношења пресуде по поднетој тужби.

Тужилац је тражио одлагање извршења наводећи да је већ именован на спорну функцију члана општинског већа, која је плаћена, тако да би остао без редовних новчаних примања и самим тим и без значајних средстава за живот и у том случају за тужиоца настала би штета која би се тешко могла надокнадити. Како даље наводи, одлагање извршења оспореног решења није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела штета Агенцији, односно туженој страни.

Тужилац у поднетој тужби такође наводи и да не постоји могућност да буде замењен другим одговарајућим лицем, па би неучествовање тужиоца у раду општинског већа онемогућило његов нормалан рад, што би довело до ненадокнадиве штете за саму градску општину.

Међутим, разматрајући захтев за одлагање извршења наведеног решења и наводе тужиоца, Управни суд није нашао да је захтев основан. Као што је већ истакнуто, иако Закон о управним споровима прописује могућност да по захтеву тужиоца суд у одређеним случајевима одложи извршење коначног управног акта до доношења судске одлуке, у конкретном случају Суд је утврдио да одбијањем захтева тужиоца да врши функцију за тужиоца не настаје штета која би се тешко могла надокнадити, имајући у виду могућност накнадне исплате средстава по основу плаћене функције у случају поништаја оспореног решења Агенције, а тужилац није приложио доказе да је доношењем оспореног решења угрожена његова егзистенција.

Поводом овог случаја, поставља се питање да ли одредбе члана 23. Закона о управним споровима пружају у довољној мери могућност заштите јавног интереса. Један од разлога за одлагање на који се тужилац позвао је наводна немогућност да буде замењен другим лицем у општинском већу. Таква тврдња не може бити истинита када је реч о овом органу. Међутим, у стварности могу настати ситуације када заиста није могуће, или није могуће у кратком року, извршити избор новог функционера (нпр. тело које га бира се састаје једном годишње). У таквим случајевима, одлагање извршења коначног акта не може да тражи тужилац у управном спору, јер није реч о штети која би настала за њега. Евентуално би се могло тумачити да је реч о штети која је настала за орган у којем врши функцију као „заинтересовано лице“, које се такође помиње као неко ко трпи штету у члану 23. Закона. Занимљиво је и питање да ли би такво заинтересовано лице имало право и могућност да затражи одлагање извршења или то право припада само ономе против кога је донета коначна одлука.

Будући да је у току израда Закона о Агенцији за борбу против корупције, ово питање би могло да буде решено и на том месту – кроз увођење правила ко и када може тражити одлагање одлука Агенције.

5. I-1 У 519/11 од 26.09.2013.године, 2 У 1109/11 од 28.12.2011. године, 2 У 22676/10 од 28.12.2011. године, I-2 У 23091/10 од 27.09.2012. године, III-3 У. 2426/10 од 29.03.2013. године, 12 У 25217/10 од 22.12.2011. године, 11 У. 29028/10 од 24. мај 2012. године, III-4 У. 29717/10 од 23.12.2011. године, 14 У 30165/10 од 10.11.2011. године, 12 У 30418/10 од 22.12.2011. године и I-1 У 30828/10 од 12.09.2013. године

У свим случајевима тужени је Агенција за борбу против корупције, по тужби изјављеној против решења Агенције (директора) у предмету давања сагласности за вршење јавних функција или за обављање другог посла (у зависности од случаја до случаја). У свим случајевима **донето је решење о одбацивању тужбе**. Разлог одбацивања је што је Управни суд нашао да је тужба недозвољена, јер се против оспореног решења могла изјавити жалба Одбору Агенције, а није изјављена.

Сва оспорена решења је донео директор Агенције у складу са Законом о борби против корупције (“Службени гласник РС” бр. 97/08 и 53/10). Такође, Законом о Агенцији за борбу против корупције предвиђено је да Одбор Агенције одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са овим законом. Одредбе Закона којим се регулише општи управни поступак прописују да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу, а само законом може се прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена.

У свим наведеним случајевима Агенција за борбу против корупције је у поуци о правном леку дала погрешно упутство да се против наведеног решења не може изјавити жалба, али се може покренути управни спор тужбом код Управног суда у Београду у року од 30 дана од дана пријема решења.

Имајући у виду да је поуком о правном средству тужилац погрешно упућен Управни суд је у диспозитиву решења одлучио да рок за жалбу за тужиоца тече од дана достављања решења суда којим је тужба одбачена, као недопуштена, с обзиром да тужилац пре тога није поднео жалбу надлежном органу, а у смислу члана 200. став 6. Закона о општем управном поступку.

У свим наведеним случајевима реч је о погрешној пракси Агенције, која је касније коригована. Иако је тешко разумљиво како је до овакве грешке уопште могло да дође, имајући у виду императивне одредбе Закона о праву на жалбу, треба истаћи и то да је проблем могао да буде отклоњен и раније да је суд ажурније поступао у овом предметима.

## Препоруке за побољшање прописа и праксе

1. Објавити већи број одлука Управног суда у вези са кршењем Закона о Агенцији за борбу против корупције, на сајту Управног суда и на сајту Агенције.
2. При објављивању, одлуке треба да буду разврстане прецизније према правном основу из Закона о Агенцији.
3. Агенција и Управни суд треба да размотре могућности за уједначавање праксе анонимизације пресуда.
4. Агенција би требало да уједначи праксу објављивања својих одлука о повреди Закона од стране функционера.
5. При изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције треба размотрити потребу да се заштити јавни интерес и интерес јавних функционера који су осумњичени за повреду Закона, тако што ће поступак бити ефикаснији. У том погледу, требало би размотрити потребу да се посебно уреди неколико питања:
  - а. прецизирање правила о начину одлучивања унутар Одбора, тако да се избегну блокаде или нејасноће у погледу садржаја одлуке;
  - б. могућност да се затражи привремено одлагање извршења одлуке Агенције;
  - с. могућност да Управни суд другачије реши правну ствар од Одбора Агенције или да донесе одлуку уместо Одбора, када ово тело пропусти да донесе одлуку у законском року, посебно имајући у виду околност да чланови Одбора не морају поседовати правничка знања, али и да одабир мере која ће бити изречена јавном функционеру не зависи искључиво од правне квалификације.



### Заштита права на приступ информацијама пред Управним судом

Закон о слободном приступу информацијама, који је усвојен 2004. године, садржи многа решења која су специфична у правном систему Републике Србије. Међу тим посебностима може се истаћи следеће: у поступку по жалби (у случају ускраћивања права) не одлучује виши орган управе, већ независни орган – Повереник за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности); када орган власти удовољава захтеву, не доноси решење, него сачињава службену белешку; „ћутање управе“ је недопуштена ситуација, за коју се предвиђа прекршајно кажњавање; орган власти мора у сваком конкретном случају да докаже да информацију треба ускратити – не постоје апсолутни изузеци и друго.

Управни спор се у овом Закону помиње на два места. Члан 27. прописује да се против решења и закључака Повереника може покренути управни спор и да је „управни спор поводом остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја хитан“. Дакле, управни спор је правни лек који овај Закон предвиђа у случајевима када постоји незадовољство одлукама другостепеног органа (Повереника).

Друга одредба је члан 22. ст. 2. Том одредбом се ускраћује право на жалбу Поверенику у случајевима када право на приступ информацијама повреди један од шест именованих органа власти. То су Влада, Народна скупштина, Председник Републике, Уставни суд Србије, Врховни касациони суд и Републички јавни тужилац. Ова одредба је не само непогодна по тражиоце информација (који уместо два имају на располагању само један правни лек), већ и недоследна. Тако, постоје и други органи истог „ранга“ са поменутима (независни државни органи, поменути у Уставу), против чијих решења се може уложити жалба Поверенику. Не постоји ни логичка веза по основу евентуалне зависности Повереника и органа против којег би се изјављивала жалба, осим можда у два случаја (Народна скупштина која бира и разрешава Повереника, Врховни касациони суд, до којег, одлучујући по ванредним правним лековима, може доћи посредно и одлука Повереника). С друге стране, од могућности да се изјави жалба нису изузета решења Управног суда, иако Повереникова одлука по жалби против решења тог суда, може да се оспорава у управном спору пред Управним судом.

У примени Закона о слободном приступу информацијама, нарочито у првим годинама, дешавало се да органи власти који нису задовољни Поверениковим одлукама траже у управном спору да се та решења пониште, позивајући се на одредбу члана 27. Заиста, члан 27. није искључио могућност вођења ове врсте управног спора (не каже се да „подносилац захтева“ може да покрене управни спор, већ да се он „може покренути“).

Међутим, у свим досадашњим случајевима, а било их је више десетина, како Врховни суд Србије, тако и Управни суд (од 2010) имали су став да управни спор овде може покренути само незадовољни тражилац информације, а да орган власти нема активну легитимацију. Наиме, чланом 11. ст. 1. Закона о управним споровима прописано је да тужилац може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено право или на закону заснован интерес. Орган власти није странка у поступку, јер се решењем Повереника не решава о праву или на закону заснованом интересу органа власти већ о дужности тог органа по захтеву странке. Орган власти има процесни положај првостепеног управног органа, па у тој ствари не може истовремено да има положај странке и да буде тужилац у управном спору (из решења Управног суда 20У17663/10).

С друге стране, „активну легитимацију“ за подношење тужбе Суду има надлежни јавни тужилац, ако сматра да је управним актом, односно решењем Повереника повређен закон на штету јавног интереса (члан 11. ст. 3. Закона о управном спору – „Службени гласник РС“, бр. 111/09)<sup>9</sup>.

Имајући то у виду, могу се навести следеће најчешће ситуације у којима Управни суд одлучује у вези са

<sup>9</sup> Наведно према: <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>



приступом информацијама:

- управни спорови против Повереникових одлука (решења и закључака) које покреће орган власти (недопуштени);
- управни спорови против Повереникових одлука (решења и закључака) које покреће тражилац информације који није задовољан ни Поверениковом одлуком;
- управни спорови против Повереника због непоступања по жалбама у оквиру законског рока за решавање по жалби;
- управни спорови против одлука (решења и закључака) шест органа из члана 22. ст. 2;
- управни спорови против шест органа из члана 22. ст. 2. због непоступања („ћутање управе“);
- приговори против решења судије појединца у Управном суду;

У склопу остварене сарадње на пројекту добили смо на анализу укупно 42 одлуке Управног суда. Међу њима циљано нисмо тражили оне одлуке у којима је Управни суд одбацивао као недопуштене тужбе органа власти против Повереника.

Статистика:

Укупно одлука : 42

Пресудом се тужба уважава -8

Пресудом се тужба одбија -7

Решењем се тужба одбацује -21

Решењем се поступак обуставља -2

Решење о одбијању приговора -3

Решењем се предлог одбија-1



## Главни детаљи појединих предмета и коментари поступања органа власти и Управног суда

1. 14 У. 16590/13 од 06.02.2014. године – тужени: председник Републике Србије, ћутање управе, у предмету слободног приступа информацијама од јавног значаја. Тужба је одбијена. Разлог одбијања је то што, како је наведено у пресуди, тужени орган власти не поседује тражену информацију у складу са чланом 19. Закона о слободном приступу информација од јавног значаја. Суд је пре тога утврдио да је тужени, тражиоцу и Поверенику за информације, доставио информацију о томе да не поседује тражену информацију (и ко би је могао имати).

Пресуда је занимљива и због неколико других питања која су била спорна. Тако, тужилац у управном спору (тражилац информација) наводи да је тачно да „Генерални секретаријат председника Републике ... не поседује тражене информације, али тужилац напомиње, да ове информације нису ни затражене од Секретаријата, већ непосредно од председника, као органа јавне власти“. С друге стране, институција на коју је тражилац упућен није орган јавне власти, па није ни могао да буде упућен на њу у складу са чланом 19. Закона. Та институција такође „још увек није регистрована и не поседује адресу седишта“.

Тужба је иначе била алтернативно постављена – због непоступања или због одбијања (ако се одговор Генералног секретаријата може сматрати одбијањем).

Тужени истиче недопуштеност вођења управног спора, позивајући се на то да се „не ради о акту из чл. 3. и 4. Закона о управним споровима“ и предложио је да суд, по разматању списка предмета, тужбу одбије, као неосновану. Управни суд је оценио овај приговор као неоснован, сматрајући да је овде реч о „ћутању управе“ и повреди Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Суд се није бавио наводима из тужбе на којима је тужилац засновао тужбени захтев – питање да ли је председник Републике, као орган власти, требало да поступа по захтеву, и да се у односу на овај орган процењује да ли су испуњени услови за одбацивање захтева или не. У пресуди се једино констатује да је „Генерални секретаријат председника Републике Србије“... „служба која пружа стручну и техничку подршку председнику Републике на основу члана 26. Закона о председнику Републике („Службени гласник РС”, бр. 111/07)“. На ово питање је требало пружити одговор. Наиме, није спорно да Генерални секретаријат пружа подршку председнику Републике Србије (који јесте државни орган, и као такав орган јавне власти у смислу ЗОСПИ), и да ће у највећем броју случајева управо ГС поступати по захтевима који су усмерени на председника. Међутим, теоретски је могуће да председник Републике поседује и неке информације које нису у поседу ГС. У том смислу је било места прикупљању информације о овом питању.

4. 11 У. 2018/13 од 25. април 2013. године – тужени: Врховни касациони суд, ради поништења акта.

**Донето решење о одбацивању тужбе**, разлог одбацивања је тај што тражена информације не представља информацију од јавног значаја већ тумачење одредбе из Закона о амнестији, али и то да је тужба поднета против дописа ВКС (а не против решења) у којем се тражилац информације обавештава да овде није реч о „информацији од јавног значаја“.

Сматрамо да су у овом случају су погрешили и тражилац информације и орган власти. Орган власти је требало да донесе закључак којим се захтев одбацује, као недопуштен, а не да тражиоцу само упути решење. Међутим, уколико је орган власти поседовао информацију која је тражена („тумачење закона о амнестији“), а могао ју је имати у разним документима (начелни правни став, стручна литература, конкретна пресуда), онда је такву информацију требало по захтеву и да достави.

С друге стране, тужилац у управном спору је погрешно зато што је тужбом оспорио „обавештење“, а није поступио по процедури у случају „ћутања управе“ (поновни захтев, па тужба), јер је на то имао право (по његовом захтеву није поступљено на ваљан начин). Да је Управни суд понашање туженог третирао као „ћутање управе“ не би било формалних услова за вођење спора (поновни захтев), па би исход по тужиоца био исти.

5. 16 У. 2464/13 од 28.02.2013. године – тужени: **Врховни касациони суд**, ради поништења акта ВКС.

**Донето је решење о одбацивању тужбе.** Разлог одбацивања јесте то што допис Врховног касационог суда, по оцени Управног суда, не представља самостални управни акт којим се решава о праву или обавези странке, те стога против истог није допуштена посебна жалба нити тужба у управном спору.

У том оспореном допису ВКС је обавестио тражиоца да постављено питање није информација од јавног значаја. Питање је гласило: „ком суду се подноси захтев за доношење решења о рехабилитацији брисањем осуде страног суда (Република Хрватска) из 1990. године (прописане одредбом члана 524. став 6. Законика о кривичном поступку)?“ ВКС је такође упутио тражиоца на то да одговор може да нађе у појединим одредбама КЗ и ЗКП (наведене су групе чланова).

Поменуто обавештење није управни акт. То је било довољно за Управни суд да одлучи да је тужба недопуштена.

У овом предмету је спорно поступање ВКС по захтеву. Наиме, хипотетички, ВКС би могао поседовати информацију о томе којем се суду подноси одређени захтев и та информација је могла бити садржана у неком документу. Уколико је такву информацију поседовао, без обзира на то што се она може пронаћи и читањем неког закона, онда је ВКС такву информацију требало и да пружи подносиоцу захтева.

Уколико та информација већ постоји у наведеним законима на које је тражилац информације упућен, онда се ВКС могао позвати на члан 10. ЗОСПИ и ускратити информацију на основу тога што је она већ објављена и доступна.

Уколико информацију нема ВКС, а могао би је имати неки други орган, или било ко други, онда је ВКС требало да поступи на основу члана 19. ЗОСПИ, да обавести Повереника о овом захтеву.

Уколико пак информација која је тражена не може да се нађе у наведеним законима, већ се она може само *извести* читањем и правилним тумачењем законских одредби (а то нико није још увек учинио и о томе оставио траг), онда је ВКС исправно поступио у материјалном погледу. У формалном погледу, ВКС је уместо да захтев одбаци закључком, упутио тражиоцу неформалан допис.

Због тога је и тражилац информације требало да понови захтев, а ако не добије ни информацију ни акт којим се захтев одбија или одбацује, да уложи тужбу због „ћутања управе“.

6. 23 У 2153/13 од 28.02.2013- тужени: **Врховни касациони суд**, ради поништаја акта Врховног касационог суда, у предмету слободног приступа информацијама од јавног значаја.

**Донето решење о одбацивању тужбе.** Разлог одбацивања: како тужилац није поднео тужбу против решења туженог, већ против дописа којим га Врховни касациони суд правилно обавештава да постављено питање „од ког датума је и којом одредбом Кривичног законика прописано да осуђени на казну затвора од 40 година могу поднети молбу за условни отпуст након половине издржане казне, као и да ли је још увек та одредба на снази“ не представљају информацију од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, већ се ради о тумачењу прописа, то Управни суд налази да, у конкретном случају, нису испуњени услови из чл. 3. и чл. 4. Закона о управним споровима, за подношење тужбе у управном спору.

7. 17 У. 14769/14 од 27.11.2014. године – тужени: **Владе Републике Србије – Генерални секретаријат Владе Републике Србије**, у предмету приступа информацијама од јавног значаја, у правној ствари ћутања управе.

**Донето решење о одбацивању тужбе.** Разлог одбацивања: тужилац уз тужбу није приложио копију захтева о накнадном тражењу, односно о накнадном обраћању туженом органу, као ни доказ о предаји

накнадног захтева надлежном органу, то суд налази да нису испуњене процесне претпоставке за покретање управног спора због недоношења управног акта.

**8. 26 У. 964/15 од 19.03.2015 – тужени: Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије,** ради поништење акта туженог у предмету слободног приступа информацијама од јавног значаја.

**Донето решење о одбацавању тужбе.** Разлог одбацавања је у томе што допис који се оспорава тужбом не ужива заштиту у управном поступку.

Предмет тужбе било је достављање комплетне информације, то јест, да је по захтеву за приступ информацијама Владина Канцеларија доставила само део тражених података. Ни по ургенцији нису достављени сви тражени подаци, већ само неки од недостајућих.

Управни суд је стао на становиште да „тужба поднета против дописа“ није дозвољена у управном спору. Овде је Управни суд указао подносиоцу захтева/тужбе како је требало поступити: „.....а тужилац, може, у смислу одредби Закона о општем управном поступку, туженом поднети захтев за доношење решења којим ће тужени одлучити по његовом захтеву (ако сматра да о његовом захтеву није одлучено у целини), а ако сматра да о његовом захтеву није одлучено само у једном делу, може такође поднети, у смислу одредби истог Закона о општем управном поступку, захтев туженом органу за доношење допунског решења којим ће тужени да одлучи о оном делу захтева за давање информација које нису садржане у допису туженог од 26.11.2014. године.“

**9. 20 У 1066/13 од 08.02.2013 – тужени: Владе Републике Србије – Генерални секретаријат, ради поништаја одлуке садржане у акту Владе Републике Србије, од 19.12.2012. године,** у предмету информација од јавног значаја.

**Донето је решење о одбацавању тужбе.** Разлог одбацавања: Према оцени Управног суда, одлука садржана у акту Владе Републике Србије, нема карактер управног акта, ни према својој форми, а ни према садржини, такође не представља ни коначни управни акт, као ни коначни појединачни акт, којим се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу физичког или правног лица, или друге странке у управној ствари, већ тужена само обавештава тужиоца да документ који садржи тражену информацију носи ознаку „строго поверљиво“ и да из тих разлога није у могућности да удовољи захтеву тужиоца.

Као и у другим сличним ситуацијама, тако и овде, на одлуку кључно утиче претходно питање – да ли обавештење (које има неке елементе решења којим се захтев одбија) представља управни акт или не. Управни суд је у многим предметима заузео став да то нису решења, па је такве тужбе и одбацио. С друге стране, у пракси Повереника се може приметити већи број случајева у којима су подносиоци захтева изјављивали жалбу након што их орган власти одбије без доношења решења.

Постоји битна разлика у ситуацији у којој се налазе ова два органа и у исходу који њихов приступ има по тражиоце информације. Повереник ће бити надлежан за одлучивање по жалби и у случају да се прихвати фикција о томе да је донето решење којим се захтев одбија (у случају када орган власти упути допис који има елементе решења) и у случају када орган власти уопште не поступа по захтеву. Код одлучивања Повереника постојање претходног дописа органа власти донекле олакшава посао, зато што је већ упознат са аргументима органа власти за недавање информације, али ће у сваком случају жалба бити упућена на изјашњење првостепеном органу. Једина битна разлика је у роковима – жалба због „ћутања управе“ никад не може бити неблаговремена и може се изјавити након што прође 15 дана (или други рок у неким посебним случајевима). С друге стране, ако се и обавештење уподоби са решењем, онда се и жалба може уложити само у року од 15 дана од пријема „решења“ или „закључка“.

Када одлучује Управни суд, последице различитог третирања „обавештења“ су битно различите. Наиме, претпоставка за вођење управног спора у случају „ћутања управе“ је упућивање поновљеног захтева, након чега мора да протекне и додатни рок од седам дана. Стога, када Управни суд третира



„обавештење“ као да орган власти није ни поступио по захтеву, тражилац би требало да испуни услове за тужбу као да је у питању „ћутање управе“.

**13. 7 У. 4312/12 од 06.06.2014. године – тужени: Влада Републике Србије – Генерални секретаријат, због недоношења решења по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја.**

**Донета пресуда о одбијању тужбе,** разлог одбијања: Суд је ценио навод тужбе да тужилац није задовољан достављеним одговором, па је нашао да овај навод није од утицаја на другачију одлуку суда у овом управном спору, будући да је тужени поступио у извршењу пресуде Управног суда и одговорио на тужиоцев захтев, тако што је обавестио тужиоца да су информације које поседује јавно објављене и упутио га на интернет странице. Суд налази да тужени није дужан да сачињава извештаје по захтеву тужиоца, већ само да му учини доступним информације које поседује, у смислу члана 16. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а што је и учинио.

У овом случају Управни суд је констатовао да орган власти није дужан да сачињава извештаје по захтеву тражиоца, што је тачно. Међутим, тражилац информација није ни захтевао од органа да сачини извештај, већ да му достави спискове (уколико постоје).

**14. 18 У. 4691/14 од 03.11.2014. године – тужени: Влада Републике Србије, у правној ствари давања информација од јавног значаја-ћутања управе.**

**Пресудом се тужба уважава.** Из списка ове управне ствари и доказа приложених уз тужбу произлази да су за подношење тужбе због недоношења захтевног акта- одлуке по захтеву, испуњени законски услови из цитираног члана 19. став 2. Закона о управним споровима, односно да је тужилац поднео тужбу против туженог због тога што није донео решење по његовом захтеву од 27.02.2014. године, а није поступио ни у накнадном року од 7 дана по поднетој ургеницији дана 17.03.2014. године. Из одговора на тужбу види се да тужени орган није донео одлуку по захтеву тужиоца, већ је обавестио суд да не поседује тражена документа, те да исте, евентуално, поседује град Б. Како је тужени орган је био дужан да одлучи по поднетом захтеву тужиоца независно од тога да ли поседује или не поседује и тражену информацију, Управни суд је уважио тужбени захтев.

И ова је занимљива пресуда. Како се може закључити из образложења, Влада Србије не поседује тражене документе. Пресудом јој се налаже да „одлучи по поднетом захтеву“. Међутим, једина исправна одлука би била да Влада проследи захтев Поверенику и обавести и тражиоца и Повереника ко би могао да има тражене информације, а све то на основу члана 19. ЗОСПИ.

**19. III 26 У 10406/14 од 30.10.2014. године - тужени: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, ради поништаја решења туженог број: .....од 03.07.2014. године, у предмету приступа информацијама од јавног значаја.**

**Донета пресуда о одбијању тужбе.** По оцени Управног суда, тужени орган је правилно оспореним решењем одбио жалбу тужиоца изјављену на првостепено решење налазећи да је првостепени орган на правилно утврђено чињенично стање, правилно применио материјално право. Суд је ценио и друге наводе тужбе, али налази да они не могу да буду од утицаја на другачију оцену законитости оспореног решења као и да тужилац у свако доба евентуално може да поднесе захтев за увид у списе предмета надлежног органа и да тако добије информацију о подносиоцу пријаве против њега.

У првом степену, МУП је одбио да тражиоцу достави податак о подносиоцу пријаве против њега. Повереник је у поступку по жалби поступио на исти начин. Тужилац је тврдио да постоји повреда и ЗОСПИ и Закона о заштити података о личности. Повереник је напоменуо „да не доводи у питање право тужиоца да податке о подносиоцу пријаве против њега, евентуално, прибави у неком другом поступку, али не кроз правни институт пружања информација од јавног значаја“. Ово је принципијелно исправан став, јер није реч о информацији која би могла да се достави било коме, чак и када би било оправдано да је добије тражилац.



**23. 15 У. 16639/14 од 20.02.2015. године - тужени: Генерални секретаријат Владе Републике Србије** поништаја решења .... број ..... од 17.11.2014. године, у предмету информације од јавног значаја.

Пресудом је тужба уважена. Полазећи од наведеног те одредбе члана 33. став 2. Закона о управним споровима, Управни суд је нашао да су се у конкретном случају стекли услови за одлучивање о законитости оспореног решења без одржавања усмене расправе, имајући притом у виду да је предмет спора такве природе да не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, већ да је одлука суда у предметној ствари заснована на утврђеном постојању повреда правила поступка од стране туженог органа које ће бити отклоњене у поновном поступку одлучивања по захтеву тужиоца. На основу изнетих разлога, Управни суд је нашао да је оспореним решењем повређен Закон на штету тужиоца, па је применом члана 40. став 2. и члана 42. став 1. Закона о управним споровима одлучио као у диспозитиву пресуде. У поновном поступку тужени орган ће донети ново на закону засновано решење, при чему је везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка изнетим у пресуди на основу члана 69. Закона о управним споровима.

Из списка предмета ове управне ствари произлази да је тужени орган оспореним решењем одбио поновљени захтев тужиоца од 10.11.2004. године, којим је, на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тражио издавање копије документа односно свих предмета Владе Републике Србије који се односе на планирање, уговарање, извештавање и плаћање у вези са пословима услуга ПР и/или услугама лобирања у име и за рачун институција Републике Србије у иностранству, за период од 2012. до 2014. године. За донету одлуку тужени је у образложењу оспореног решења навео захтев тужиоца, одредбу члана 43. став 1. Пословника Владе Републике Србије ("Службени гласник РС" број 61/2006...76/2014) према којој се материјал који представља државну, војну или службену тајну означава као поверљив и цитирао одредбу члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, наводећи да је на основу изнетог одлучио као у диспозитиву решења.

Решење Владе је оборено пред Управним судом зато што Влада није добро образложила своју одлуку: „Ово даље значи да је тужени орган, полазећи од цитираних одредаба Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, био дужан да у образложењу оспореног решења наведе разлоге о оправданости искључења приступа траженим информацијама односно да наведе на који начин би због омогућавања приступа траженим информацијама могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама, имајући при томе у виду да је за њихову правилну примену, поред чињенице да се ради о заштити неког од интереса прописаних чланом 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, нужно утврдити да је тај заштићени интерес претежнији од интереса за приступ траженим информацијама. Код изнетог, недостатак опредељујућих разлога у образложењу оспореног решења за одлуку дату у диспозитиву, онемогућава суд да цени законитост тог решења у материјалноправном смислу, због чега су учињене повреде правила поступка од битног утицаја на правилност и законитост решавања ове управне ствари, те их је у поновном поступку потребно отклонити“.

**26. 23 У. 11775/14 од 03.10.2014. године – тужени: Републичко јавно тужилаштво из Београда,** ради поништаја решења, у предмету приступ информацијама од јавног значаја.

**Пресуда о одбијању тужбе.** Разлог за одбијање: Суд је ценио наводе тужбе којима тужиља указује да у оспореном решењу тужени орган није применио одредбу члана 16. став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим се налаже да ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање здравља становништва и животне средине, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева, па налази да је исти без утицаја на другачију оцену законитости оспореног решења. Ово из разлога, што се из поднетог захтева не може закључити да се исти односи на информацију за коју се може претпоставити

да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине, због чега би орган власти, у смислу одредбе члана 16. став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, морао да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.

Захтевом су тражене информације о стању поступка у случају паљења амбасада 2008. РЈТ остаје у свему при решењу о ускраћивању приступа с обзиром на фазу у којој се налази поступак. Суд утврђује да није наведено због чега је информацију требало доставити у року од 48 сати.

## Нека од питања за расправу

Предмети који су били предмет ове анализе су отворили простор за даљу расправу у вези са неколико тема. Неке од њих су од значаја и за предстојеће измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

### *Ко је орган власти?*

Једно од питања које је значајно за поступање у предметима приступа информацијама, а нарочито се односи на неке од органа из члана 22. ст. 2. Закона јесте и „Ко је орган власти у случајевима када о захтеву за приступ информацијама одлучује стручна служба?“. Наиме, о захтевима који се упућују председнику Републике и Влади Србије одлучује генерални секретаријат, а не председник лично или Влада на седници. Посебно је занимљиво питање на који начин би требало поступити у случајевима када информацију можда поседује (инокосни) орган власти (нпр. председник Републике лично), а стручна служба не.

### *Постојање информације од јавног значаја*

Да ли је „тумачење прописа“ информација од јавног значаја? Одлуке органа власти и Управног суда негирају право на приступ информацијама у таквим случајевима, оправдано увиђајући да захтев за приступ информацијама не даје основ тражиоцима да од органа захтевају сачињавање докумената. Међутим, и „тумачење прописа“ може бити садржано у неком документу. У таквим случајевима, нема разлога да се а priori третира као да није информација од јавног значаја. Ако је орган власти не поседује, онда треба да поступи у складу са чланом 19. ЗОСПИ (обавештавање подносиоца захтева и Повереника). Ако је то пропустио да уради, онда Управни суд треба да га на то обавезе.

### *(Не)допуштеност управног спора кад нема решења или закључка*

Ако орган власти достави обавештење подносиоцу захтева Управни суд у неким одлукама заузима става да нема управног акта који се може оспоравати у управном спору. Судаћи по објављеној пракси, Повереник је у неким сличним случајевима поступао по жалбама. Било би добро да је пракса уједначенија, са становишта јединства правног система.

### *Нерешено питање поступања када је захтевом тражено више информација*

У предмету **15 У. 4011/13 од 27.02.2014. године, тужени: Влада Србије**; захтев се односио на више информација, од којих је орган власти неке дао, а друге не. Међутим, орган није ни донео решење којим би захтев у том погледу одбио, нити је утврдио да тражене информације не поседује. Незадовољни тражилац није могао да поднесе тужбу против решења или закључка, јер орган власти није донео ни једно ни друго. С друге стране, суд је заузео став да није било основа ни за тужбу због „ћутања управе“, јер је орган „доставио одговор“. Тиме је затворен круг и тражилац је у потпуности ускраћен за своје законско право.

### *Без расправе иако има спорних питања*

Ни у једном од наведених предмета није вођена усмена расправа јер је суд закључио да за тиме нема потребе и да тужба, одговор на тужбу и списи претходног поступка дају довољно информација за доношење одлуке. Међутим, неки од предмета су били сложеније природе (нарочито када се захтевом тражило више информација, а орган је поступио само у вези са некима од њих), и за доношење исправне одлуке би било корисно да је таква расправа била одржана.

### Увод о јавности рада органа власти

Јавност рада је предуслов да би могло да се утврди колико нека институција успешно обавља послове из своје надлежности и као таква један од кључних елемената за постизање (јавне) одговорности, то јест одговорности према грађанима у чије име институција ради и од чијег новца се финансира.

Јавност рада је веома корисна и са становишта остваривања циљева институције. Тако, ако се неки орган власти отвори према грађанима, он им омогућава да сазнају чиме се орган уопште бави, на који начин може да задовољи њихове потребе или да реши неки шири проблем који постоји у друштву, али и како грађани могу да помогну органу у том послу (нпр. пријављивање неке незаконите радње, разматрање сугестија за унапређење рада).

Концепт јавности рада органа власти доживео је бројне промене током времена, од којих су неке резултат промене правних схватања и демократског напретка, а друге плод технолошких иновација. Тако се, услед промене схватања концепта поделе власти и одговорности институција, сада омогућава увид у активности органа власти које су некада биле јавне, али се, што је још важније, ти органи обавезују да оставе јасан писани траг својих одлука, укључујући и образложење разлога. Другим речима, не само да је процес одлучивања постао доступан јавности у многим битним сегментима, већ има много више тога што се таквим увидом може сазнати.

Технолошки напредак је омогућио да се за много брже време, у значајно већем обиму и готово без трошкова учине доступним информације о раду органа власти. У том погледу је нарочито велики ефекат имала употреба рачунара за сачињавање електронских докумената, коришћење електронских база података и ширење интернета. Други битан ефекат технолошког напретка представља омогућавање да се до бројних информација дође **без посредника и у интегралном облику**, чиме је смањена бојазан да ће кроз злонамерно или незналачко филтрирање битног од небитног грађани бити ускраћени за неки важан податак. Наиме, у доба када је једини начин да информација дође до великог броја људи било њено преношење путем медија, ограничење простора и времена којим располажу новине и ТВ и радио станице изискивало је да се чак и најзначајнија пресуда, уговор о јавној набавци или предлог прописа сажме у вест од неколико пасуса који ће бити пренети до читалаца. Интернет омогућава преузимање свих повезаних докумената, ма колико били обимни, а затим и њихово самостално проучавање.

То не значи да је институционални и технолошки развој без недостатака по јавност рада органа власти. Ширењем структуре државних органа, повећањем улоге наднационалних организација, формирањем међуресорних група за усклађивање политика, утицајем недржавних субјеката на доношење одлука и уопште, повећањем броја тема којима се сви ти субјекти баве, постало је немогуће, чак и оним грађанима који су изузетно заинтересовани, да се упознају са свим битним одлукама, а камоли са процесом њиховог доношења. То као последицу доноси јачање улоге посредника – оних који имају **моћ да истакну жељене информације** у први план, при чему се селекција често не заснива на јавном интересу, већ на партикуларним политичким, финансијским и другим користима. Чак и када су посредници савесни у старању о јавном интересу, када битних информација има више него што њихови конзументи могу да приме, грађани постају површнији. Они прате „од свега по мало“, што не оставља прилику да препознају битне детаље.

И технолошки напредак је донео сличне ефекте. У доба интернета, а поготово са ширењем друштвених мрежа, поред државних органа и медија, све већи број субјеката (удружења, фирме, грађани) је у прилици да саопшти своје информације, ставове и анализе релативно великом броју људи. Иако се на овај начин може заобићи цензура и пласирати у јавност информација коју би неодговорни државни органи желели да сакрију, једнако се могу пласирати и потпуно измишљени, злонамерно представљени или криво протумачени документи и ставови. Конзументи таквих садржаја, који су се у прошлости налазили пред дилемом којем ће од медија, државних органа или



истакнутих појединаца веровати, и доносили одлуке о томе на основу дугогодишњег искуства, сада се налазе у готово немогућој ситуацији – да одлуче хоће ли веру поклонити неком од милиона извора информација.

Све се ово на разне начине одражава и на рад судова. Најмање промена је током последњих деценија било у вези са оним што представља најбитнији део њиховог рада. Судске одлуке морају бити сачињене у писаном облику и морају садржати образложење о разлозима. Судске расправе и одлуке су у начелу јавне. Један део података о раду суда и даље није јаван – већање и гласање приликом доношења одлука у већу, као и рад суда у ситуацијама када судија разматра чињенице и доказе без усмене јавне расправе. Даље, иако се пресуда доноси „у име народа“ и њена изрека постаје јавна, „писмени отправак“, који садржи и образложење, сачињава се у многим случајевима касније, услед чега је извештавање о судским одлукама често засновано само на информацијама из изреке и без битних детаља из образложења.

Када је реч о активностима судова које су сличне као и код других државних органа, јавност рада је повећана услед нових законских и технолошких решења. Тако се, на пример, обавеза објављивања огласа о јавним набавкама на сајтовима наручилаца односи и на судове.

Технолошки напредак је омогућио да одлуке судова представе на приступачан начин, али и да странке и друга заинтересована лица добију информације за које су им потребне без одласка у суд. Тако су, на пример, макар код судова који су уложили труд на овом пољу, грађанима постале доступне бројне одлуке (анонимизоване пресуде), као и подаци о распореду суђења, трајању и фази предмета који је у раду и друге информације. Интернет странице судова пружају и друге предности – омогућавају да суд саопшти грађанима податке о појединим спорним питањима о којима се већ пише у медијима, а може пружити прилику и за интеракцију – да грађани укажу на питања од интереса за рад суда.

Обезбеђивање јавности рада је могуће класификовати на неколико начина. Подела се може направити према иницијатору обавештавања. Ако информација постаје доступна тек када је неко затражи онда можемо говорити о „реактивном“ приступу информацијама. Судови на тај начин деценијама омогућавају увид и препис докумената странкама у поступку које то затраже, а од 2004. у Србији имају обавезу да поступају и по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја. „Проактивно“ обавештавање је оно до којег долази на иницијативу самог органа власти. То могу бити саопштења за јавност у случајевима када сам орган сматра да је нешто потребно предочити јавности или објављивање докумената на огласним таблама и интернет презентацијама.

И реактивно и проактивно обавештавање може представљати испуњавање неке законске обавезе, а може бити и плод самосталне жеље органа да са нечиме упозна јавност или да одређеном грађанину посебно изађе у сусрет. Добровољност или обавезност информисања зато представља другу могућу поделу. Трећа подела се може направити према томе да ли се информисање врши непосредно или преко посредника (нпр. медијски извештаји о судским одлукама наспрам присуства усменим расправама или преузимању текста пресуде са сајта).

Имајући у виду значај јавности рада, као и чињеницу да је Управни суд од самог успостављања у много чему предњачио међу правосудним институцијама Републике Србије по питању јавности рада, у оквиру овог пројекта смо спровели анализу разних аспеката јавности рада ове институције. Налазе са конкретним сугестијама за побољшање смо поделили са представницима Управног суда током спровођења пројекта, а многе препоруке су већ усвојене. Простор за унапређење и даље постоји. Вреди напоменути да је Управни суд, поводом међународног дана права јавности да зна, 28. септембра 2015, добио признање за допринос и афирмацију права на приступ информацијама од јавног значаја и транспарентност у раду, у категорији правосудних институција<sup>10</sup>

У овој публикацији налазе се изводи из анализа о јавности рада Управног суда, и то они за које сматрамо да могу бити од користи и другим органима власти, нарочито у правосуђу, као примери добре праксе.

<sup>10</sup> <http://www.up.sud.rs/cirilica/events/event/upravni-sud-dobitnik-priznanja-za-doprinos-i-afirmaciju-prava-na-pristup-informacijama-od-javnog-znacaja-i-transparentnost-u-radu>



### Информатори о раду и проактивно објављивање информација

За „информаторе о раду“ се често може чути да су најзначајнији **вид проактивног објављивања информација о раду органа власти у Србији**. И сам термин „проактивно објављивање“ треба објаснити: то су оне информације које орган власти објављује пре него што ико од њега то затражи. У том смислу, супротност проактивном објављивању информације представља оно обелодањивање које се врши на основу захтева или молбе неког лица.

Проактивно објављивање информација све више постаје законска обавеза органа власти, а још више добра пракса. Овај тренд се нарочито развио након појаве интернета. Иако су органи власти током 21. века обавезани да објављују многе податке на својим интернет презентацијама (нпр. податке о јавним набавкама), не постоји генерална обавеза да органи власти уопште имају веб-сајт. Стога, све обавезе које су са тим у вези важе само за оне органе који су начинили веб-презентацију. Проблем представља и то што садржина и поузданост података који се објављују на веб-страницама нису (довољно) уређени.

Информатори о раду су уведени у правни систем Србије 2005. године, када је постављена законска обавеза (неким) органима власти да израде документ са одређеним подацима о себи и свом раду (члан 40. Закона о слободом приступа информацијама од јавног значаја). Кроз подзаконски акт Повереника за информације од јавног значаја (Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа, ступило на снагу 29. септембра 2010) дефинисан је ближе садржај тог документа, као и начин објављивања података (између осталог, на интернет страници). Посебна вредност информатора о раду у систему проактивног објављивања информација лежи у томе што је он **за многе органе једини документ који су обавезни да објаве и који има прописану садржину**.

Обавезу објављивања информатора о раду имају државни органи, покрајински органи, органи локалних самоуправа и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења (на основу члана 3. и 39. Закона), чиме је покривен и део јавних предузећа, установа и удружења која функционишу на нивоу Републике Србије (зато што се јавна овлашћења могу поверити једино законом). Овај недостатак би требало да буде отклоњен кроз измену Закона о слободном приступу информацијама. Ове измене су биле у процедури још 2011, али је предлог повучен из скупштине након избора 2012, и још увек није враћен. Поједини рокови за измену овог закона су већ протекли (из акционог плана за спровођење антикорупцијске стратегије), а нови који се постављају су нереално дугачки (нпр. у нацрту акционог плана за поглавље 23 европских интеграција).

### Информатор о раду Управног суда

Управни суд је несумњиво један од органа власти који може да представља пример добре праксе у погледу потпуности, ажурности и искористивости информатора о раду. У моменту израде ове анализе документ је био мање од месец дана „стар“ (у погледу последњег ажурирања података)<sup>11</sup>, што је већ довољно да сврста Управни суд међу ретке институције које су испуниле ову веома важну законску обавезу.

Начин објављивања је у свему у складу са Упутством. Тако се, на насловној страни види јасно линк за овај документ, на латиничној верзији сајта постоји информатор који је објављен на том писму, информатор је објављен у „ворд“ формату, који се може претраживати и копирати тако да сав пренети текст буде читљив и у копираном документу итд.

И изнутра гледано поштована су правила из Упутства у погледу форме. Тако, овај информатор нема много фотографија, а нема ни скенираних садржаја који би отежали преузимање и отварање документа. У подножју странице је уредно назначено да је реч о информатору о раду Управног суда и

<sup>11</sup> <http://www.up.sud.rs/uploads/pages/1456412501~~Informator%20Februar-cir.pdf>

наведен је датум последњег ажурирања података, као што Упутство и налаже. Наведени су уредно бројеви страница и садржај је направљен тако да се може једним кликом доћи на жељено поглавље.

У поглављу о основним подацима је наведено све шта треба, укључујући и директне контакте појединих руководилаца и служби и мапу на основу које се може лакше пронаћи зграда у којој је суд смештен.

Унутар поглавља о организационој структури је до детаља представљено ко је у Суду ангажован и на којим пословима, а поглавље је повезано спољним линковима и са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и Годишњим распоредом послова у Суду. Представљени су подаци о актуелном стању попуњености. Структура је такође представљена графички, приказујући детаљно које све организационе јединице, односно појединачни извршиоци послова постоје унутар суда. Овај приказ може у погледу детаљности и структуре да послужи као узор и другим судовима, имајући у виду сличности које постоје у надлежностима и акте на које се надовезује овај документ.

Тај приказ садржи прво навођење релевантних прописа за уређивање организационе структуре – Закон о судијама, Закон о уређивању судова, Судски пословник. За тим следи опис послова судске управе и описа послова појединих одељења која функционишу у оквиру ње (припремно, судска пракса, судска писарница, и др.). На месту где се помињу разне врсте уписника у којима се воде предмети, постављен је и линк који води ка подацима из текуће године.

У табеларном приказу броја запослених по акту о систематизацији и у стварности, чињеница да је запослен релативно мали број људи омогућила је да буду наведена и њихова имена.

Поглавље о „функцијама старешина“ садржи навођење прописа који уређују начин избора и овлашћења председника суда, а затим по тачкама и више од десет дужности које председник суда има. У наставку се налази и радна биографија актуелне председнице Управног суда. Иако није нужан део информатора, добро је да се у наставку истог поглавља наводе и подаци о правном оквиру за рад и условима за избор судија уопште. Из текста читалац може да брзо пређе на сајт Високог савета судства (који предлаже судије), да отвори подзаконски акт у којем су прописани критеријуми за оцену стручности, оспособљености и достојности судија, правилник о вредновању рада судија и актуелну одлуку о броју судија.

Опис правила у вези са јавношћу рада дословно следи Упутство, приказујући редом радно време, контакт податке, приступачност за особе са инвалидитетом (описно и сликовно), опис легитимације, могућност присуства расправама, правила о снимању, новинске акредитације и друго. Посебно су истакнути линкови који воде ка обавештењима о распореду суђења и о предметима који посебно занимају јавност, што може представљати пример добре праксе и за друге судове.

У „списку најчешће тражених информација од јавног значаја“, дато је неколико уопштених примера. Сви ти примери су корисни, зато што су уз њих постављени и линкови који воде до одговора (нпр. праћење конкретних предмета, притужбе због касног решавања, упознавање са судском праксом). Као један од примера издвојена је и једна од најчешће тражених услуга – тражење списка предмета. Поглавље у којем треба навести прописе које Управни суд примењује у свом раду доноси линк који води ка списку од чак 218 закона које Управни суд примењује у свом раду! За сваки од наведених закона је постављен линк. Корисна је и (општа) напомена о томе где се могу наћи релевантни подзаконски акти.

У три поглавља о услугама, Управни суд је поступио тако што је на почетку објаснио шта се све сматра услугама и која је разлика услугама које се посебно образлажу у односу на оно што је „основни посао“ суда, а што је описано у оквиру поглавља о поступању у оквиру овлашћења и обавеза. И иначе, расподела текста између ова два поглавља често представља изазов за органе који имају добре информаторе о раду, кад год је реч о органу чије је поступање у оквиру овлашћења и обавеза у потпуности или доминантно условљено неким захтевом (тужбом, жалбом, приговором, молбом итд.) заинтересоване стране.

Управни суд је, тако, поред одлучивања по предметима идентификовао следеће услуге које пружа заинтересованим лицима:

- информације о предметима;
- пријем странака;
- поступање по притужбама грађана на рад суда;
- пријем тужбе, жалбе и захтева за приступ информацијама од јавног значаја усмено на записник;
- поступање по захтевима грађана за приступ информацијама од јавног значаја;
- огласна табла и електронска огласна табла Суда;
- распоред суђења;
- дан отворених врата.

За сваку од наведених услуга је у посебном поглављу (број 10) наведено да ли је реч о спровођењу законске обавезе или не, у чему се услуга састоји, које категорије лица имају право на услугу, које услове морају да испуне да би им услуга била пружена, на који начин се услуга добија, који је рок за пружање услуге и да ли се услуга пружа електронским путем.

Захтев из Упутства за поглавље 11 решен је кроз постављање линкова који воде према извештајима о раду суда на сајту. Поред генералног извештаја о раду за претходну годину, ту су и посебни извештаји за поједине области – нпр. представке, притужбе, приступ информацијама. Посебно потпоглавље садржи актуелне податке о поступању у току године (нпр. број примљених предмета, ургенција и притужби).

Поглавље о приходима и расходима садржи табелу која је усаглашена са Упутством. У њој се налазе не само подаци о одобреном и извршеном буџету Суда, већ и о средствима која су била планирана. У том поглављу се налази и напомена о ревизији (да је није било). Сви трошкови су приказани са већом детаљношћу него што се то чини у буџету – на шест цифара економске класификације. И у погледу јавних набавки Управни суд је добро објавио податке у информатору. И ту се прво налазе подаци о правном оквиру, укључујући и најважније подзаконске акте. За овај суд, као што је случај вероватно и са неким другим судским институцијама, Управа за заједничке послове је спровела обједињене јавне набавке појединих добара. Управни суд је и о томе објавио информације (број јавне набавке, опис, врста поступка, подаци о исходу поступка). На крају, постављен је и линк ка месту одакле се могу преузети уговори за те набавке. Подаци о државној помоћи (односно, чињеници да их орган не дели) су правилно наведени. Кад је реч о исплаћеним зарадама, то је учињено по појединим категоријама лица. Правилно је то што је износ наведен егзактно за председника, судије и поједина друга лица, док је за службенике, по њиховом рангу, приказан у распонима.

Подаци о средствима рада су приказани табеларно, са високим нивоом детаљности, тако да се виде врсте ствари у поседу, количина, година амортизације, досадашњи проценат амортизације и вредности – набавна, исправљена и садашња. Податак који органи власти често изостављају су непокретности које користе. Овде су ти подаци наведени и то довољно детаљно да може да послужи и другима за узор, јер се види колико просторија користе које организационе јединице. Поред тога, дат је линк на којем се те просторије могу и видети, на сајту Суда. Додатно, добру праксу свакако представља остављање додатних података – графички приказ налажења појединих просторија и служби које би могле бити од интереса за читаоце – шалтер за предају докумената, шалтер за информације, распоред судница итд.

У погледу поглаља 17, 18, и 19, где треба описати „носаче информација“, а затим врсте информација у поседу и податке о њиховој доступности, овај информатор је такође бољи од велике већине других, мада и даље има простора за побољшање. Кад год је то било могуће, постављени су линкови који воде ка додатним подацима на сајту Суда. Групе података су следеће: информације у вези са текућим поступцима, информације у вези са архивираним предметима, извештаји за различите области и периоде, информације у вези са организацијом, запосленима и слично, обавештења, електронске базе прописа, интерни акти Суда, информатор, билтени и слично, конкурси за запошљавање, подаци о средствима рада и о сарадњи са грађанима.

У погледу могућих ограничења, читалац се прво упућује на општи правни оквир и актуелне приручнике за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Након тога се разматра примена појединих изузетака на податке у поседу Суда. Прецизно се наводи из којих ће докумената бити уклоњени лични подаци приликом увођења захтеву, а не само уопштена напомена о могућим разлозима за ускраћивање права, каква се пречесто среће у информаторима државних органа.

Последње поглавље, о остваривању права на приступ информацијама, такође је састављено у складу са Упутством, и садржи све потребне податке – цитате из Закона, контакт податке овлашћеног лица, податке о накнади трошкова, обрасце захтева и жалби. Нарочито се овај део истиче по томе што је кроз напомене тражилац упознат са тиме на који начин може успешније да прилагоди постојећи образац (нпр. шта треба навести ако је подносилац новинар или организација за заштиту људских права, да би се ослободили трошкова копирања докумената).



### Јавност у раду суда

Начин и поступак обавештавања јавности о раду Управног суда и у судским поступцима прописан је одредбама Закона о управним споровима, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Судским пословником.

Поред онога што је прописано Законом о слободном приступу информацијама (о чему се говори у посебном поглављу), јавност у раду суда се остварује:

- објављивањем периодичних публикација суда – билтена;
- истицањем времена, места и предмета суђења на видном месту испред просторије у којој ће се суђење одржати или на други пригодан начин;
- омогућавањем свим пунолетним грађанима и представницима медија, да присуствују јавним расправама;
- давањем обавештења заинтересованим лицима и средствима јавног информисања о току судског поступка, наступом председника суда и лица задуженог за односе са јавношћу и медијима;
- објављивањем судских одлука;
- објављивањем правних схватања;
- оснивањем интернет презентације (у случају Управног суда то је [www.up.sud.rs](http://www.up.sud.rs)), на којој се редовно ажурирају информације везане за рад суда.

Суђења су, у начелу јавна, те сви пунолетни грађани, као и представници медија, имају право да присуствују расправама у суду. Судско веће може искључити јавност за целу расправу или за одређени део расправе ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку. О искључењу јавности суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено.

Како се каже у обавештењу на сајту Управног суда<sup>12</sup>, „Представници средстава јавног информисања могу добити обавештења о предметима за које постоји интересовање јавности на интернет страници овог суда“.

*„О предметима за које постоји веће интересовање јавности представници средстава јавног информисања се обавештавају електронском поштом и факсом, а комуникација се обавља и усменим путем. По потреби, Управни суд организује и конференције за новинаре. Обавештења о раду суда, као и о појединим предметима, у Управном суду дају председник суда и портпарол суда. Заштићени подаци и они који према посебним прописима представљају тајну, чије је објављивање искључено или ограничено законом, неће се саопштити“.*

*„Фотографисање, аудио и видео снимање на јавним расправама, ради јавног приказивања снимка, обавља се по одобрењу председника суда, уз претходно прибављену сагласност председника већа, судије и писаног пристанка странака и учесника снимљене радње.*

Акредитација је потребна уколико су новинари и пратеће сниматељске и фото екипе заинтересоване да направе снимак у унутрашњости зграде суда, и то уз претходно упућивање писаног захтева најкасније дан пре фотографисања и снимања ради благовременог одлучивања. Захтев за новинарску акредитацију може се преузети са интернет странице Управног суда из рубрике „акредитације за медије“ која се налази у оквиру наслова „ЈАВНОСТ РАДА“ (линк за ову рубрику је [www.up.sud.rs/cirilica/akreditacije-za-medije](http://www.up.sud.rs/cirilica/akreditacije-za-medije)). Захтев се може поднети писаним путем, предајом захтева на пријемни шалтер суда, или факсом 00 381 11 363 52 85, као и електронским путем на адресу [portparol@up.sud.rs](mailto:portparol@up.sud.rs) или [kabinet@up.sud.rs](mailto:kabinet@up.sud.rs)“.

<sup>12</sup> <http://www.up.sud.rs/cirilica/javnost-rada>



Слична се обавештења могу наћи и на сајтовима других судова, мада су она која је објавио Управни суд нешто детаљнија, тако да друге правосудне институције могу да их искористе да би побољшали своја обавештења.

## ***Судски пословник о јавности рада***

Глава V судског пословника – „обавештавање јавности о раду судова“, као и неке друге одредбе овог акта уређују давање података о раду сваког суда. Тако се, у члану 57, каже да „су у циљу обезбеђивања објективног, правовременог и тачног обавештавања јавности о раду суда и судским поступцима, председник, судије и судско особље дужни да обезбеде потребне услове, као и одговарајући приступ медијима у погледу актуелних информација и поступака који се воде у суду, водећи рачуна о интересима поступка, приватности, као и безбедности учесника у поступку“.

Да би се тај циљ постигао, „време, место и предмет суђења свакодневно се објављују на видном месту испред просторије у којој ће се суђење одржати или на други погодан начин. За суђење за које постоји веће интересовање јавности судска управа ће обезбедити просторију која може примити већи број лица. Судско веће је дужно да по налогу председника одржи суђење у већој просторији која је обезбеђена“.

Чланом 58. је прописано да обавештења за медије о раду суда и појединим предметима даје председник, лице задужено за информисање јавности (портпарол) или посебна служба за информисање. Прописана су и правила за именовање посебног лица задуженог за информисање јавности – портпарола. То могу чинити судови републичког ранга, апелациони судови и судови са посебним одељењима или „већим бројем судија“.

Пословник не прописује ближе како ће се утврђивати да ли је јавност посебно заинтересована за неки судски предмет.

„Информације и подаци који се достављају јавности морају бити тачни и потпуни. Подаци који према посебним прописима представљају тајну и заштићени подаци чије објављивање је искључено или ограничено законом се не саопштавају“. Треба имати на уму да тајност података заснована на неком документу неће имати апсолутно дејство јер ће у разматрању захтева за приступ информацијама бити потребно да се изврши тест да ли је таква поверљивост и даље неопходна (тзв. троделни тест).

„Приликом контакта са јавношћу и медијима користиће се средства савремене комуникације у складу са материјално-техничким могућностима суда (просторија за прес конференције - медија центар, извештавање путем веб-странице и сл.). О равномерној заступљености представника различитих медија на суђењима стараће се председник“. Из ових одредаба се види да објављивање информација на веб страницама суда, то јест, постављање такве странице, није обавеза судова. Тек ако такву страницу имају, судови би требало да и на том месту објављују одређене податке, чији круг није прецизно утврђен овим Пословником.

Занимљива је одредба о присуству разних медија. Председник суда свакако није особа која може да обезбеди да медији буду равномерно заступљени у судницама, али јесте неко ко има обавезу да се постара да у омогућавању присуства не буде дискриминације. Ако постоји могућност за то, треба допустити присуство свим медијима. Ако има више заинтересованих него места, треба користити неки објективни критеријум за омогућавање присуства (нпр. ко се први пријавио).

Чланови 59. и 60. односе се на фотографисање, аудио и видео снимање у згради суда и током суђења.

Члан 61. уређује објављивање информатора о раду. У том погледу Пословник поставља обавезе које су на трагу Упутства Повереника, али нису у потпуности идентичне. Тако се у Пословнику тражи од судова да информатор израђују „најмање једанпут годишње, а најкасније до 1. фебруара текуће године за претходну годину“. Та норма је на трагу оног што је записано у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, где се такође помиње објављивање информатора „једном

годишње“. У односу на текст Закона норма представља чак и напредак, јер се поставља рок за објављивање, који ЗОСПИ не садржи. С друге стране, Упутство Повереника поставља ствари суштински другачије, чувајући при том копчу са оним што је прописано у вишем правном акту. Ту се од органа власти тражи да своје информаторе о раду припремају и објављују **у електронском облику**, и да их ажурирају када настану промене, **а најмање једном месечно**.

Даље, Пословник везује садржину информатора за „посебан закон“ и „овај пословник“, а суштински као објављивање основних података о раду који су од значаја „за остваривање права грађана и презентацију организације рада суда јавности“. Даље се објашњава да информатор садржи: назив и седиште суда; годишњи распоред послова; контакт информације (телефон, факс, веб-страницу и адресу електронске поште), имена руководиоца судске управе, податке о радном времену суда и његових служби, имена и контакте лица овлашћених за пријем, обавештавање странака и поступање по притужбама, имена и контакте лица овлашћених за издавање уверења и оверу потписа; имена и контакте лица овлашћених за омогућавање разгледања, преписивања и копирања списка“. На крају се констатује да информатор, збирке одлука и правних ставова, суд **може објављивати у штампаном или електронском облику**.

## Веб-страница Управног суда

Веб страница Управног суда је новијег датума, функционална и са пријатним графичким решењима. На њој постоји неколико банера који су примереног садржаја и воде ка појединим информацијама које могу занимати већи број читалаца – информације о поступку пред Управним судом, Билтен судске праксе, Водич за грађане о поступку пред Управним судом. У врху стране је галерија слика које се смењују (фотографија седишта суда, суднице, шалтер сале), порука добродошлице, информација о месту предаје тужби и радном времену.

На Насловној страни се налазе детаљније информације о Суду и неке важне актуелности. Тако се ту може наћи обавештење поводом предстојећих избора и о привременој обустави пријема странака (из истог разлога). Обустава пријема странака је образложена разумним разлозима – кратки рокови за поступање судија у изборним предметима.

Ту је и нешто старије „обавештење о пријему странака“. Објављивање таквог обавештења са прецизним упутствима се такође може сматрати примером добре праксе, зато што отклања недоумице и прецизира права заинтересованих лица.

Рубрика „О Управном суду“, садржи неколико ставки:

**Надлежност**<sup>13</sup> је представљена на приступачан и разумљив начин. Прво се наводи којим законима је одређена, о чему се одлучује у управном спору и који суд је надлежан да преиспитује одлуке Управног суда. Дефинишу се и основни појмови – тужилац, заинтересовано лице, тужени, предмет управног спора, ћутање управе, управни предмети. Код овог последњег појма наводе се врсте предмета које могу бити предмет управног спора. Неки од тих врста предмета су илустративне за читаоце и сигурно се односе на случајеве који су и даље веома актуелни.

На страници се даље наводе рокови за подношење тужбе (општи рок од 30 дана, било би добро напоменути да се тај рок примењује кад није неки други прописан посебним законом) и документи које треба поднети (при чему није обухваћена ситуација „ћутања управе“). Наводи се да се одлука Управног суда оспорава захтевом за преиспитивање судске одлуке, али не и рок за њено подношење.

Део „уређење“ је такође ажуриран и садржи линк ка актуелној, два месеца старој систематизацији радних места<sup>14</sup>. У оквиру исте странице су и делови о организацији који су искоришћени и у информатору о раду, где се описују поједине службе и приказује графички организација Суда.

Рубрика **Годишњи распоред послова**<sup>15</sup> такође је добар пример ажурности – објављени су подаци за текућу годину која је недавно почела, као и измене које су вероватно узроковане расписаним изборима. Заинтересовани могу да на овим страницама виде и раније распореде послова, од оснивања Суда, и да врше поређења.

Страница о **судској управи**<sup>16</sup> садржи основне и прецизне податке о пословима које управа врши, о дужностима председника суда и заменика, као и персоналне податке људи који чине судску управу. Било би корисно страницу допунити и контакт подацима.

Страница о **писарници**<sup>17</sup> такође је информативна. Овде, поред описа послова постоје и јасно назначени контакт подаци, подаци о радном времену и линк ка посебном корисном документу – „Обавештење о начину предаје Управном суду тужбе и других поднесака у облику електронског документа“<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> <http://www.up.sud.rs/cirilica/nadleznost>

<sup>14</sup> <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/sistemizacija/SISTEMATIZACIJA-2016.pdf>

<sup>15</sup> <http://www.up.sud.rs/cirilica/godisnji-raspored-poslova>

<sup>16</sup> <http://www.up.sud.rs/cirilica/sudska-uprava>

<sup>17</sup> <http://www.up.sud.rs/cirilica/pisarnica-suda>

<sup>18</sup> <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/brosura-10x20.pdf>

Страница „**извештаји о раду суда**“ такође је веома значајна. Тај значај је утолико већи што су подаци, за разлику од многих других органа власти, ажурирани. Ништа мање је пример добре праксе у Србији то што постоји сачувана институционална меморија. На истој страници лако су доступни и извештаји од оснивања суда (2010). Посебни извештаји се објављују за поступање по притужбама на рад суда и ургенције по предметима, као и у вези са применом Закона о слободном приступу информацијама, Закона о јавним набавкама, прописа о родној равноправности и Закона о заштити података о личности.

Рубрика **јавност рада** садржи такође више ставки. Ту су, прво, општа обавештења која су већ описана. Иза њих налази се **електронска огласна табла**<sup>19</sup>. Ту се могу видети бројеви појединих предмета, датум истицања на огласну таблу и датум уклањања са огласне табле (месец дана касније). Електронска табла има три странице које се могу претраживати, и садрже податке о огласима из последњих неколико месеци. Постоји и архива. У рубрици „распоред суђења“, такође веома корисној, омогућена је и претрага која се може вршити по датуму, имену судије и броју предмета. У оквиру ставке „подаци у текућој години“<sup>20</sup>, Управни суд такође представља пример добре праксе, мада су нека побољшања и даље могућа. Ту се налазе статистички подаци о броју примљених предмета, по разним врстама уписника. **Преузимање образаца** је могуће у оквиру посебне ставке рубрике „јавност рада“.

Ставка „**питања грађана**“, чак и ако нису дословно преписани упити које су грађани постављали, представљају списак информација које су вероватно најчешће. У том смислу, сваки суд у Србији би требало да на сличан начин обавести посетиоце свог сајта о кључним питањима свог рада. Овде се може прочитати како се покреће управни спор, коме се подноси тужба и како, да ли тужба одлаже извршење решења, која се правна средства могу изјавити против одлуке Управног суда, да ли се одређени предмет налази пред судом и под којим бројем, како се грађани могу упознати са праксом суда, као и питања у вези са једним од спорних питања – заштити изборног права. Одговори су кратки и јасни. Нека од објашњења би било добро дорадити или упутити макар читаоца на додатну литературу.

Ставка „**акредитације за медије**“ садржи електронски формулар за пријављивање, као и информације које се односе на комуникацију суда са медијима и начин сазнавања додатних информација. Ово је свакако пример добре праксе. Добро је што на овом месту медији могу да виде који су генерално начини комуникације, и како се конкретно добијају неке од њих.

Посебна ставка овог одељка сајта је и „**информатор о раду**“, о коме је већ било речи. И овде је доступна архива, у којој се чувају информатори од оснивања суда до данас.

## Прописи

Рубрика о прописима садржи списак бројних закона које Управни суд примењује у свом раду. Било би пожељно да сви судови имају ову врсту аката доступну грађанима, а тај циљ би се можда могао постићи повезивањем са одговарајућим базама јавног предузећа „Службени гласник“.

Друга ставка у оквиру ове рубрике су „**акти суда**“. И ова рубрика је веома значајна и представља пример који треба да следе и други судови. Објављени су следећи документи:

- Правилник о анонимизацији
- План за повећање поверења јавности
- Правилник о безбедности заштити на раду
- Правилник о набавкама
- Правилник о поклонима
- Правилник о службеној одећи и обући
- Правилник за возила
- Програм решавања старих предмета 2016

<sup>19</sup> [http://www.up.sud.rs/cirilica/view\\_bulletin\\_board/1](http://www.up.sud.rs/cirilica/view_bulletin_board/1)

<sup>20</sup> <http://www.up.sud.rs/cirilica/podaci-u-tekucoj-godini>

## Вести и саопштења

Суд има праксу давања „саопштења“<sup>21</sup> о многим важним питањима. Та обавештења су најчешће тематски везана за изборе или промене у начину рада суда са странкама или другим битним догађајима. У рубрици **догађаји**<sup>22</sup> Управни суд објављује велики број информација о активностима у којима су његови представници учествовали (семинари, конференције, обуке), што представља драгоцен материјал свакоме ко прати рад Управног суда, али и шире, промене прописа и праксе и друга дешавања у областима која покрива ова институција.

## Део сајта о јавним набавкама

Оно што разликује Управни суд од других органа власти, и представља пример добре праксе јесте чињеница да је ова институција објављивала све време и копије потписаних уговора о јавним набавкама, за шта није постојала законска обавеза. У 2012. и 2013. су објављивани подаци за јавне набавке мале вредности, иако тада није постојала законска обавеза да се то чини.

## Судска пракса

Један од најкориснијих сегмената сваког судског сајта јесте Судска пракса. Управни суд и овде предњачи у односу на друге судове у земљи. У даљем тексту ће бити указано на нека добра решења.

На насловној страници дато је упутство за претрагу судске праксе, по пољима.

База је претражива по следећим критеријумима:

- тужени орган
- врста спора
- уписник
- сентенца/став
- наслов
- претрага (по другом параметру)

Поља за претрагу функционишу одлично, и имају понуђена решења која се налазе у бази (нпр. називе органа који су били тужени). Поље у које се уписује број сентенце се чини мање корисним, јер је мало вероватно да ће тај број бити познат ономе ко тражи одређено мишљење.

Пример добре праксе представља то што је могуће преузети релативно велики број анонимизованих одлука (у формату који је сличан ворду), али још више то што је могуће видети део текста довлачењем стрелице до одређеног поља, без преузимања. Укупно је објављено близу 1200 одлука на овом порталу, које су донете у преко пет година рада овог суда. Ако се има у виду да је Управни суд у 2015. години решио преко 18 хиљада предмета, јасно је да анонимизовани предмети који су објављени представљају изразиту мањину. Пошто није разумно очекивати, а не би вероватно било ни рационално, да се објављују и анонимизују баш све одлуке Управног суда, требало би предочити критеријуме за одабир пресуда које ће бити истакнуте на овај начин, и податке о динамици рада, како би читаоци, нарочито ако планирају темељнију претрагу и поређење, знали унапред са каквим изазовима ће се суочити. Без тих додатних информација, мање пажљив посетилац сајта би могао помислити да је број предмета у којима је тужен неки орган далеко мањи него што стварно јесте.

---

<sup>21</sup><http://www.up.sud.rs/cirilica/news>

<sup>22</sup><http://www.up.sud.rs/cirilica/events/category/0/1>



### Зашто нема више захтева и тужби?

Као што је детаљније објашњено у анализи поступања Управног суда у вези са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ова институција је једина која може да пружи заштиту права на приступ информацијама у неким случајевима ускраћивања. То су ситуације у којима се тражиоци обраћају неком од шест „највиших“ органа власти, то јест органима из члана 22. ст. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја – Председник Републике, Влада Србије, Народна скупштина, Врховни касациони суд, Управни суд, Републички јавни тужилац.

Транспарентност – Србија се од почетка залагала за укидање овог изузетка и омогућавање да тражиоци информација имају увек на располагању два правна средства – жалбу Поверенику и након тога тужбу Управном суду (ако су недовољни поступањем Повереника). Међутим, и 2003, када је Закон писан, и приликом његових каснијих измена, ова одредба је остала непромењена, а упитно је да ли ће бити захваћена и изменама које се тренутно припремају.

Изузетак се негативно одразио на примену Закона. У ситуацијама када неки од ових шест органа ускрати информацију, многи тражиоци информација се нису одлучивали за то да покрену управни спор и тако остваре правну заштиту. Најчешћи разлози за одустајање били су одсуство вере у то да ће информацију добити, недостатак времена које би требало уложити у наставак борбе, или пак околност да је тражиоцу информација требала одмах и да му не значи много ако је добије после неколико месеци.

Даље, многи тражиоци нису ни знали коме треба да се обрати да би заштитили своја права. Многи се обраћају Поверенику, било по инерцији, јер су тако радили након подношења захтева другим органима, било због тога што је Повереник веома медијски експониран у промоцији права на приступ информацијама. Након што добију обавештење о Поверениковој ненадлежности, многи одустају, јер је већ прошло доста времена од подношења захтева.

Проблем је нарочито велик у ситуацијама када неки од шест органа не одбије захтев решењем, већ неформалним дописом или га у потпуности игнорише. Тада тражилац информације не добија поуку о правном леку и не зна ни коме може да се обрати, ни да ли уопште има могућност да даље тражи заштиту својих права. На жалост, игнорисање захтева је и даље далеко најчешћи облик ускраћивања права на приступ информацијама.

С тим у вези стоји још један разлог који би могао да објасни релативно мали број покренутих поступака против ових шест органа власти пред Управним судом. Наиме, када је захтев за приступ информацијама игнорисан, онда тражилац, по Закону о управним споровима, мора да се обрати још једном истом органу (ургенција, поновљени захтев), и тек након истека додатног рока од седам дана има право да тужбом покрене управни спор. Извесно је да то чекање и додатни корак који треба начинити, одбија један део тражилаца информација.

Један од разлога може бити и нешто сложенија процедура од оне на коју су тражиоци информација навикли. Тако, на пример, тужбе у управном спору се морају предати поштом или на писарници, док Повереник прихвата и оне које су достављене електронском поштом уз одговарајуће доказе, што је многим подносиоцима захтева лакше, нарочито када упућују велики број захтева (на пример, у оквиру неког истраживања).

Најзад, не треба искључити могућност да је на неке од тражилаца утицао и ранг органа против којег треба користити правно средство, па чак и његов назив. Неки грађани ће можда имати бојазни од последица у случају да „туже Владу“ или „туже Републичког јавног тужиоца“, какве можда не би имали када улажу жалбу против одлуке неког јавног предузећа, општине или министарства.

Транспарентност – Србија је уочила још један од разлога који спречава да се појави већи број захтева за приступ информацијама пред ових шест органа власти, али и пред многим другима. То је **непознаница о информацијама које ти органи уопште поседују**. Другим речима, грађани би више питали када би имали представу о томе до којих информација могу на тај начин да дођу. Због тога је Транспарентност – Србија током 2015. и 2016. одржала радионице за представнике невладиних организација и медија о тражењу информација од ових шест органа власти, и континуирано је пружала правну помоћ грађанима, новинарима, представницима фирми и невладиних организација који су желели да прикупе неке информације од „шест највиших“ органа власти или да остваре правну заштиту у случајевима одбијања.

Поред пружања помоћи другима, Транспарентност – Србија је и сама наставила да шаље бројне захтеве ка овим органима у вези са актуелним питањима. Трудили смо се не само да кроз ове захтеве добијемо одговоре на важна питања, већ и да на системском нивоу обезбедимо већу јавност рада. У томе смо и успели, мада на, донекле, ненадани начин. Наиме, очекивали смо да ће до битног напретка доћи превасходно кроз улагање тужби Управном суду због одбијања да се информације пруже или због непоступања по захтевима, нарочито у случајевима када информације не доставља Влада Србије.

До промене је, међутим, дошло као комбинација два чиниоца. С једне стране, Управни суд је донео неколико одлука у којима је наложио Влади да поступи по захтевима који су претходно били игнорисани. С друге стране, очигледно је по временској подударности догађаја, да је на поступање Генералног секретаријата Владе утицало и то што је Транспарентност – Србија стално истицала овај проблем и у јавности и пред релевантним државним органима, а нарочито то што смо издали саопштење поводом једног конкретног случаја које је било добро медијски праћено<sup>23</sup>. Када је реч о другим органима, и током овог пројекта је потврђено да је Народна скупштина међу органима који најажурније поступају по захтевима, а на проблеме нисмо наишли ни приликом тражења информација од преостала четири органа власти.

Наводимо, за информацију и инспирацију будућим тражиоцима информација неколико примера захтева које смо упућивали у овом периоду.

### Примери захтева организације Транспарентност - Србија

Од Народне скупштине смо тражили податак о томе да ли је Влада известила о свом поступању у вези са извештајима независних државних органа. Један од важнијих антикорупцијских механизма јесте надзор који Народна скупштина треба да врши над извршном влашћу. Тај надзор би, између осталог, требало да се врши и на основу извештаја које сваке године подносе независни државни органи – Повереник, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција итд. На основу тих извештаја Скупштински одбори формулишу закључке које потом усваја Народна скупштина. У једном таквом закључку Народна скупштина је обавезала Владу да извести у року од шест месеци шта је учинила по питању отклањања проблема на које су указали независни органи. Не само да Влада није доставила ове извештаје и да Скупштина ништа није урадила тим поводом, већ су подаци о том недостављању остали потпуно непознати. Након нашег захтева и одговора Скупштине, ти подаци су обелодањени и невршење надзорне улоге Народне скупштине је постало очигледно.

Још неколико захтева се односило на расправе скупштинских одбора поводом извештаја независних државних органа. На основу једног таквог захтева добили смо документ који је открио фазе у процесу одлучивања унутар Народне скупштине. Наиме, на скупштинском сајту се објављују само коначни предлози закључака, а не и њихове алтернативе које нису добиле довољну подршку народних посланика. Добијање нацрта о којима се расправљало на седници скупштинског одбора за информисање омогућило нам је да јавности предочимо на који начин је почетни предлог ублаживан, све док препоруке за решавање проблема у области приступа информацијама нису постале готово испразне.

<sup>23</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8159-dva-primera-novog-nacina-za-sprecanje-slobodnog-pristupa-informacijama-od-strane-vlade-srbije>

Транспарентност – Србија је више пута указивала на проблематичну праксу закључивања меморандума о сарадњи међу државним органима. Наиме, њихови односи треба да почивају на јасно утврђеним законским обавезама. Уколико прописи нису довољно јасни да тако нешто обезбеде, онда их треба допунити. Уколико се прописи не извршавају, то треба казнити. Поред тога, не постоји пракса да се меморандуми објављују. Неколико таквих меморандума смо тражили током овог периода – нпр. онај који је закључен између Народне скупштине и Министарства финансија.

Председник Републике има мало надлежности које имају везе са корупцијом. Једна од њих је свакако овлашћење да врати усвојени закон који не жели да прогласи Народној скупштини. То се и догодило у случају закона који је омогућавао да се под посебним условима продају одређене непокретности у власништву државе постојећим корисницима, што је потенцијално могло довести до велике штете по јавну имовину. Догађај је изазвао велику пажњу јавности. Међутим, званични разлози за враћање закона никада нису били саопштени јер се образложење ове одлуке не објављује. Након нашег захтева, и овај одговор је постао познат.

Од Врховног касационог суда смо тражили податке о разлозима за привремену недоступност веб-сајта ове институције, као и бројних других органа правосуђа, а које иначе не би биле саопштене.

Још увек је у току поступак пред Управним судом по нашем захтеву Влади у погледу правила за коришћење службених кредитних картица од стране јавних функционера и службеника.

Меморандум о разумевању, закључен између Владе и Европске банке за обнову и развој, промовисан је од стране политичара приликом потписивања, али није био објављен. Штавише, када смо га тражили, сусрели смо се са чудним одговором. Због значаја овог случаја за праксу примене Закона о слободном приступу информацијама, цитирамо га у целости:

Влада Србије  
Генерални секретаријат  
Немањина 11  
Београд

**Предмет: Изјашњење по захтеву за допуну број 07-10424/2015 од 31. 12. 2015.**

Поштовани,

Вашим актом сте затражили да допунимо захтев за приступ информацијама од 28. 9. 2015. поводом кога смо доставили ургенцију 23. 12. 2015. Како стоји у допису, тај захтев за приступ информацијама „није уредан“. Разлог наводне неуредности захтева за приступ информацијама би било то што захтев наводно не садржи „опис информације која се тражи“. Закључујете да је то супротно члану 15. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја јер се тамо наводно налаже да захтев садржи „опис информације која се тражи“.

Даље, погрешно закључујете да смо захтевом тражили „копију докумената, без тражења информације од јавног значаја“. У вези са тим наводите „дефиницију информације“ – „значање које додељујемо податку, односно скуп података у неком контексту“ и закључујете да предметни захтев не садржи захтев за достављање скупа података о неком догађају. На крају тражите да захтев допунимо у року од 15 дана, под претњом одбачаја (без позивања на овом или на другом месту на правни основ – члан 58. Закона о општем управном поступку).

Захтевом смо иначе тражили „Копију Меморандума о разумевању са Европском банком за обнову и развој“.

У вези са захтевом који сте нам упутили истичемо следеће:

Овај допис не представља уређивање захтева за приступ информацијама, јер никакво

уређивање нашем захтеву од 28. септембра није ни било потребно.

На основу члана 5. ст. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, одређено је 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“.

Када се захтевом за приступ информацијама тражи копија одређеног или одредивог документа, такав се захтев, уколико није другачије назначено, очигледно **односи на све информације које тај документ садржи**. И иначе, логично је претпоставити да подносилац захтава тражи да оствари увид или да добије копију документа управо зато да би сазнао одређене информације које су садржане у том документу. Стога је захтев (у овом случају Генералног секретаријата Владе Србије) за „уређивање“ захтева за приступ информацијама од јавног значаја, тако што би било наведено на које се информације захтев односи, апсурдан. Наиме, тражилац (у овом случају Транспарентност – Србија) углавном не зна (па зато не може ни да наведе у захтеву за приступ) које су информације садржане у документу пре него што оствари право на приступ.

**Нетачна је тврдња** органа власти (Влада Србије – Генерални секретаријат) да је захтев за приступ информацијама неуредан. Орган власти наводи само део одредбе члана 15. Закона о слободном приступу информацијама, услед чега би се неука странка могла довести у заблуду. У ставу 2. тог члана се прописује да тражилац информације мора да наведе, између осталог, **„што прецизнији опис информације која се тражи“**, а не као што орган власти наводи „опис информације која се тражи“. Смисао ове одредбе није у томе да тражилац опише коју информацију тражи (у неком документу), већ да тражилац, који не зна у којем су документу садржане одређене информације, својим описом информације помогне органу власти да пронађе такав документ.

Када се захтевом тражи копија целог документа (одређеног или одредивог), онда је именовање тог документа или описивање његових битних својстава (на основу којих би се могао идентификовати и пронаћи), најпрецизније могуће „уређивање информације“. Због тога је нетачан и закључак да смо захтевом тражили „копију документа, без тражења информације од јавног значаја“.

У захтеву за уређење наводите и „дефиницију информације“. Међутим, не наводите одакле потиче та дефиниција, нити какав би могао да буде њен значај у конкретном случају. Наиме, овде није реч о дефиницији појма за потребе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Било да је реч о дефиницији из неког другог прописа или стручног текста, и било да је дефиниција иначе исправна или не, упитна је њена релевантност у конкретном случају.

Сматрамо да сте упућивањем овог „захтева за уређење“ **теже повредили наше право на приступ информацијама**, које је засновано на Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010) и члану 51. Устава Републике Србије (Службени гласник РС бр. 98/2006). То сте учинили тако што сте:

прво, противно Закону, пропустили да у законском року (чл. 16) поступите на један од начина које Закон предвиђа (удовољавање захтеву, одбијање захтева итд.);

друго, тако што сте, након добијања ургенције, уместо да поступите на један од начина који су предвиђени Законом, упутили „захтев за допуну“, иако је захтев очигледно био уредан и по њему се могло поступати. На овај начин сте нам додатно отежали остваривање права, јер би се могло догодити да Управни суд упућивање овог дописа третира као да је прекинуто „ћутање управе“ и да оцени да је тужба у управном спору недопуштена;

Поред тога, у захтеву сте као датум доношења навели 31. децембар 2015. Тај акт смо добили 13. јануара 2016. Ни празници који су трајали неколико дана у том периоду не могу да буду



објашњење за оволику разлику, тако да је очигледно да је датум захтева погрешно **означен**.

за Транспарентност – Србија

Немања Ненадић

Београд, 14. јануар 2016.

Након овог одговора и пратећег саопштења Транспарентности – Србија, Генерални секретаријат Владе је почео да одговара на мноштво захтева који су раније били одбијани уз позивање на исти или сличан апсурдни основ или су били напросто игорнисани. Тако је Транспарентност – Србија добила одговоре и по неким захтевима који су упућени више од годину дана раније.

Од Републичког јавног тужиоца смо, као ресорно надлежног, добили податке о надзору РЈТ над основним и вишим тужилаштвом у Новом Саду поводом једног конкретног предмета који је био од значаја за борбу против корупције.

Од Владе смо добили и копију кварталног извештаја о раду Министарства унутрашњих послова, за које иначе не постоји ни обавеза ни пракса објављивања. Транспарентност – Србија се залаже да се ова обавеза успостави и постављање оваквих захтева би могло да допринесе остваривању тог циља.

Знаменит је и случај тражења информација о Владином одлукама (закључци) у вези са обновом здравствених установа. Реч је о хитној набавци радова за потребе обнове здравствених установа. На проблематичност ове одлуке указао је Владин Савет за борбу против корупције, а анализа Транспарентности – Србија је показала да су хитност и смањена конкуренција имали штетне последице по буџет.

Од РЈТ смо путем захтева тражили и добили статистичке податке о гоњењу коруптивних кривичних дела у 2014. и 2015. години, које смо потом објавили. И ови подаци би требало да постану јавно доступни без упућивања захтева.

Од Уставног суда смо у два наврата тражили и брзо добили копије докумената – иницијатива којима се оспоравају међудржавни споразуми, то јест њихова уставност и информације о поступању Уставног суда по тим иницијативама. Такође смо добили и копије иницијатива за оцену уставности неколико других закона које је усвојила Скупштина (нпр. закон који уређује легализацију грађевинских објеката). Иако, као што се може видети из добијених одговора, иницијативе за оспоравање уставности и законитости аката нису тајна, јавност о њима добија инфомрације тек када Уставни суд донесе одлуку, што би такође могло да се промени.

Од Владе смо тражили и добили битне информације о две одлуке о разрешењу функционера које су изазвале велику пажњу јавности. Наиме, и за директора полиције и за директора КБЦ Дедиње било је саопштено да се разрешавају због година стажа и живота, али разлози уопште нису били јасно представљени нити је објављено образложење одлуке о разрешењу. У појединим медијима су изношене спекулације о могућим политичким мотивима. Да бисмо прикупили релеванте податке о томе захтевима смо обухватили не само образложење конкретних одлука већ и документа која би показала да ли је поступање Владе било доследно (нпр. подаци о именованим в.д. директорима здравствених установа, подаци о претходним постављењима). Наиме, када се упућују захтеви за приступ информацијама, директно питање не доводи увек до траженог одговора, већ је потребно прикупити знатно већи број докумената. Транспарентност – Србија је објавила податке како би свако могао о томе да донесе аргументовани суд. С друге стране, залажемо се да се образложења кадровских решења објављују и без ичијег захтева<sup>24</sup>

Од Скупштине смо тражили податке о финансијским ефектима прописа, као и копије амандмана на неколико закона у процедури и мишљења Владе о тим амандманима. Залажемо се за објављивање

<sup>24</sup> [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_predlozi\\_za\\_novu\\_skupstinu\\_i\\_vladu\\_april\\_2016.docx](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_za_novu_skupstinu_i_vladu_april_2016.docx)



ових докумената и пре него што их ико затражи, могућност да се то учини је отворена већ давно изменама Пословника, али до тога још увек није дошло.

Скупштини су били упућени и захтеви који су открили лошу праксу у појединим областима што ће можда утицати да се та пракса промени. Тако је је, на пример, захваљујући нашем захтеву откривено да Народна скупштина уопште није добила препоруке Групе земаља за борбу против корупције из четвртог круга евалуације, иако се значајан део тих препорука односи управо на активности законодавног тела. Други пример је формирање Надзорног одбора пред изборе који су одржани у априлу 2016. Иако је било познато да НО није формиран и да је на тај начин прекршен Закон о избору народних посланика, до овог захтева и одговора Скупштине је било недовољно познато које посланичке групе нису предложиле своје кандидате и због чега је до овог кршења закона дошло.

Има и случајева када су документи били већ доступни, али не и на месту где би их заинтересовани читалац тражио. Тако смо, у одговору по једном захтеву, сазнали да се план рада и извешај о раду Владе могу пронаћи, али не на сајту Владе, већ на сајту њеног генералног секретаријата. Тај сајт се иначе веома нередовно попуњава. Други пример су поједини закључци о употреби буџетске резерве за које смо сазнали да су објављени у Службеном гласнику (залажемо се за објављивање и на интернет страници).

У многим случајевима смо тражили податке о постављењима која врши Влада, а који су занимљиви због утврђивања да ли су испуњени законски услови у погледу стручности и да ли је била спроведена претходна процедура. Образложења која смо добили су објављена.

Од Владе смо тражили информације и у случајевима када су подаци објављени у медијима о некој теми били збуњујући. То се, на пример, догодило у вези са расподелом средстава која су прикупљена од осумњичених лица на основу члана 283. Законика о кривичном поступку (одлагање кривичног гоњења). Наиме, у моменту када су се појавиле новинске вести о тој расподели, она није ни била започета, што смо утврдили тражењем докумената, а убрзо након тога је расписан конкурс за расподелу ових средстава. Из сличних разлога, тражили смо, и добили копије закључака Владе којима је „препоручено“ локалним самоуправама да „размотре могућност да се пољопривредницима који користе земљиште без правног основа (узурпација), дозволи да пријаве површину земље коју користе и образложење тог закључка, односно докумената на основу којих је усвојен“. Ова „препоруча“ је отворила бројна оспоравања, укључујући и упитну законитост препорученог поступања. Све се то дешавало у одсуству информација на основу којих би грађани могли да донесу суд – ни један од докумената није био објављен. Транспарентност – Србија се залаже за објављивање закључака Владе и докумената на основу којих су донети, осим када је тајност неопходна из законом утврђених разлога. Тренутно су ствари постављене обрнуто – закључци Владе се не објављују осим када Влада одлучи другачије.

Јавна предузећа су често на мети критика, због лошег финансијског пословања, партијског запошљавања и кршења правила из антикорупцијских прописа. Један од проблема у вези са њима је то што су информације о успешности пословања и надзору над радом углавном недоступне. Информације о раду таквих предузећа припремају министарства, али углавном остаје непознато да ли се о њима уопште расправља на седницама Владиних одбора или Владе. Транспарентност – Србија је предложила да се ова област системски уреди у Закону о јавним предузећима, а у међувремену смо затражили и податке о актуелној пракси поступања Владе по том питању.

С обзиром на то да су у априлу 2016. били одржани ванредни парламентарни избори и да је Агенција за борбу против корупције добила одобрење за ангажовање одређеног броја посматрача изборне кампање од скупштинског одбора, занимало нас је које је документе скупштински одбор имао на располагању при том одлучивању. Наиме, ови документи нису били објављени ни на сајту Агенције, ни на сајту Народне скупштине, а одобрена издавања се не поклапају са онима на које би Агенција имала право на основу Закона о финансирању политичких активности.

Један од занимљивијих захтева за приступ информацијама односио се на одлуку Владе да се половна

возила државних органа и јавних предузећа пре продаје изложе на простору испред улаза у „Палату Србија“ (бивши СИВ -1) и на пратеће трошкове у реализацији те одлуке. Наиме, не само да ови половни аутомобили нису могли да се продају месецима, већ је, због њиховог постављања на том месту, био битно отежан прилаз згради у којој су смештени бројни државни органи, како странкама, тако и запосленима. Да би пролаз био блокиран, у току радног времена су са две стране били ангажовани полицијски службеници. Због тога се јавила озбиљна сумња да је у овом случају зарада од продаје возила донела са собом знатне трошкове који су се могли избећи да је продаја вршена на неком другом месту (нпр. ауто-пијаца). Одговори које смо добили још увек нису довољни за доношење целовитих закључака, па је потребно упутити додатне захтеве. У међувремену смо на ово питање указали Државној ревизорској институцији, која се иначе бавила питањем сврсисходности коришћења службених возила.

Подаци о овим и другим захтевима за приступ информацијама које Транспарентност – Србија упућује, као и коментари на њих могу се пронаћи на страницама <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts> и <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom>

## **Две важне одлуке Управног суда по другим захтевима**

У току спровођења нашег пројекта Управни суд је донео неколико пресуда у предметима приступа информацијама, које су од ширег значаја.

### ***Подаци о запошљавању у јавном сектору***

Управни суд је 17. септембра 2015. донео пресуду у корист новинара листа „Данас“ Бојана Цвејића, који је марта ове године тужио Владу Србије због недостављања података о броју новозапослених у јавном сектору. Суд је наложио Владиној Комисији за одобравање запошљавања да у року од 15 дана одлучи по новинарском захтеву, наводи се у пресуди која је достављена Цвејићу.

Поступак пред судом је трајао пола године. Наиме, новинар је 17. марта поднео Управном суду тужбу против Владе Србије због тога што ни пет месеци након слања првог захтева нису добијени одговори о томе колико је запослено нових радника у јавним службама након доношења одлуке којом се забрањује ново запошљавање до 2016. године. Влади Србије, односно њеној Комисији за давање сагласности за нова запошљавања, први захтев за приступ информацијама од јавног значаја новинар Данаса доставио је 22. октобра 2014. године, а још један захтев идентичне садржине прослеђен је 10. фебруара 2015. године. Одговор, међутим, није стигао ни на један захтев. Како се наводи у пресуди суда, имајући у виду да су поднета два захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, Управни суд је раздвојио то у два предмета, а одлуку за сада донео о првом поднетом захтеву, објавио је лист „Данас“.

Транспарентност – Србија је у коментару анализирао поједина питања из ове судске одлуке, али и претходног поступања Владе<sup>25</sup>. Иначе, у самом предмету је са правне стране занимљиво питање разлога на који се Владина комисија позивала код одбијања да поступи по захтеву. У одговору по тужби Комисија је навела да није поступила по захтеву јер она „није активно легитимисан орган јавне власти у складу са Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја“, и јер се одређена питања не односе на делокруг Комисије.

Владине комисије, као радна тела, не сматрају се органима власти. Шта је последица тога? Свакако последица није да не постоји дужност да се поступа по захтеву или да се игнорише, већ управо супротно - дужност је Владе да одговори на захтев који је упућен њеној комисији. И сама комисија је требало да захтев проследи генералном секретару Владе, чим је стигао.

Цвејић је, иначе, податке о новозапосленима, упркос забрани, покушао најпре да добије од надлежног Министарства финансија, а како је одговор изостао, обратио се Поверенику за информације од јавног

<sup>25</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7881-presuda-zbog-nedostavljanja-podataka-o-zaposljavanju-u-javnom-sektoru>

значаја, који је због тога изрекао две новчане казне - од 20.000 и 180.000 динара. Министарство је казне платило без поговора, наравно, из државне касе, а на поновљени захтев новинара да достави број новозапослених, одговорило је да те податке - нема. Новинар је упућен да се обрати Влади Србије.

Пошто на исто питање, два пута постављено, Влада није одговорила, а имајући у виду да повереник Родољуб Шабић нема овлашћења да реагује у случају када се жалба упути против те институције, једини правни пут који је преостало било је подношење тужбе за „ћутање управе“ Управном суду.

Влада Србије је почетком децембра 2013. донела Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему којим се предвиђа да је до 31. децембра 2015. у примени забрана запошљавања у јавном сектору. Предвиђени су уједно и изузеци од забране који су могући само уз сагласност посебно формираног и привременог тела Владе Србије - Комисије за давање сагласности за нова запошљавања и додатна радна ангажовања код корисника јавних средстава. Донета је и посебна уредба којом се регулише како се тражи сагласност за нова запошљавања поред забране, а којом је прописана и обавеза објављивања закључака о давању сагласности на интернет страници Владе Србије, што није било поштовано.

Због ћутања Владе, новинар листа „Данас“ је кренуо „пешке“ од министарства до министарства и дошао до до податка да је само током 2014. године владина Комисија дала најмање 13.500 одобрења за нова запошљавања у јавном сектору упркос важећој забрани - 7.218 на неодређено и одређено и 6.212 по уговорима. Највише одобрења у 2014. бележи се у Министарству унутрашњих послова - чак 2.960 и Министарству здравља које је „запослило“ 2.104 особе.

### **Обелодањивање биографија функционера**

Политички покрет „Доста је било – Саша Радуловић“ је крајем 2015. објавио саопштење под називом „Суд наредио да Гашић објави своју биографију“. У том саопштењу се даље наводи да је суд наложио Генералном секретаријату Владе Србије да одговори „на основу којих пословних референци је Братислав Гашић, министар одбране у одласку, и бивши трговац кафом, именован за председника Управног одбора Србијагаса у марту 2013. године“<sup>26</sup>. Саопштење не одговара у потпуности садржају судске одлуке. Наиме, као што се може видети из документа објављеног на истој страници, суд је поништио решење Генералног секретаријата Владе којим је ускраћен приступ информацијама, али није одлучивао у спору пуне јурисдикције. Судском одлуком је Влади у ствари наложено да поново размотри своје аргументе и да након тога, или омогући приступ (у целини или делимично), или да донесе ново решење о ускраћивању које би, за разлику од претходног, било јасно, аргументовано и засновано на Закону. Суштински, пресуда је требало да води обелодањивању већег дела тражених информација, јер је реч о подацима који су били значајни за законитост поступка постављења, што значи да заштита приватности не може бити апсолутна.

У саопштењу тражиоца информације се говори даље о последицама лошег управљања јавним предузећем „Србијагас“, али и о широј акцији „Биографије на сунце“, у оквиру које је тај политички покрет поднео 34 тужбе Управном суду због одбијања Владе да обелодани 160 пословних биографија државних функционера међу којима су директори, председници и чланови управних и надзорних одбора предузећа у државном власништву. Даље се каже да је Србија једина држава у Европи где су биографије државних функционера проглашене тајним подацима и наводе се конкретни примери функционера за које се сумња да поседују високо образовање.

У вези са овом одлуком, Транспарентност – Србија је коментарисала питање одредаба о избору стручних кадрова у Закону о јавним предузећима. Наиме, током 2013. и 2014. покушавали смо да установимо колико се одредбе овог закона поштују. Ту смо наишли на проблем – немогућност да се дође до података о елементарним чињеницама. Тако је било и за предузеће „Србијагас“ - Влада уопште није одговорила на захтев Транспарентности – Србија да достави документе који доказују да чланови НО испуњавају Законом прописане услове, као ни у случају других јавних предузећа<sup>27</sup>.

<sup>26</sup><http://dostajebilo.rs/sud-naredio-da-gasic-objavi-svoju-biografiju/>

<sup>27</sup>[www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8133-javna-preduzeca-strucnjaci-i-politiciari](http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8133-javna-preduzeca-strucnjaci-i-politiciari)