



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
Број: Су I-2 63/18-1
Дана: 19.04.2018.године
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
РАДНОЈ ГРУПИ ЗА ИЗРАДУ
НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
-Председнику -

Бирчанинова 6
БЕОГРАД

ПРИМЕДБЕ И ПРЕДЛОЗИ НА
НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ
ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Радна група за давање мишљења, сугестија и примедби на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Нацрт) је размотрила текст Нацрта и дала примедбе и предлоге у тексту који следи.

Овом приликом дате су конкретне примедбе и предлози на поједине одредбе Закона.

Предлог: члан 4. Нацрта

У тачки 5. члана 9. Закона реч: “подаци” замењује се речју: “податак”, а реч: “представљају” замењује се речју: “представља”.

Предлог: члан 6. Нацрта

У члану 12. став 2. Закона иза речи: “члан 9” бришу се речи: “ став 1. ”, будући да члан 9. овог Закона има само један став.

Предлог: члан 11. Нацрта

У члану 22. Закона досадашњи став 3. остаје став 3., а предложени став у ставу 2. члана 11. Нацрта постаје став 4. члана 22. Закона.

Примедба: члан 14. Нацрта

Члан 27. Закона мења се тако да гласи:

“Члан 27.

Против решења Повереника може се покренути управни спор.

Управни спор поводом остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је хитан.

Против правноснажне одлуке суда донете у управном спору може се поднети захтев за преиспитивање судске одлуке.”

Образложење

Након почетка примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (“Сл. Гласник РС” 120/04) Врховни суд Србије је изразио правно схватање сентенцом у решењу У 6748/05 од 01.02.2006. године, које гласи:

“Орган власти који решава по поднетом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, против чије одлуке је дозвољено изјављивање жалбе, има процесни положај првостепеног управног органа, па у тој ствари не може истовремено да има положај странке и да буде тужилац у управном спору.”

Разлози овог правног схватања су били ти што орган власти од кога се тражи информација, против чије одлуке је дозвољено подношење жалбе Поверенику за слободан приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Повереник), у смислу одредби чланова 1. и 2. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97, 31/01, у даљем тексту: претходни ЗУП) и у смислу одредбе члана 5. Закона о управним споровима (“Службени лист СРЈ”, бр.46/96, у даљем тексту: претходни ЗУС) има положај првостепеног управног органа, па не може истовремено да има и положај странке (тужиоца) у управном спору. Поред тога, према одредби члана 12. претходног ЗУС-а било је прописано да тужилац у управном спору може бити физичко лице, правно лице или друга странка ако сматра да јој је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес, због чега је у конкретном случају Врховни суд Србије закључио да Окружни суд, као орган власти, није странка, јер решењем Повереника није решавано о неком праву или на закону заснованом интересу тог суда, већ је решавано о дужности Окружног суда да као надлежни орган јавне власти поступи по захтеву странке, тражиоца информације, па стога Окружни суд није имао правни интерес за подношење тужбе, а тиме ни легитимацију тужиоца у управном спору.

Шта се променило у односу на период важења претходних прописа и време заузимања правног схватања Врховног суда Србије?

Донет је Закон о управним споровима (“Сл. Гласник РС”, бр. 111/09, у даљем тексту: ЗУС) и Закон о општем управном поступку (“Сл. Гласник РС”, бр. 18/16, у даљем тексту: ЗУП).

Одредбом члана 1. претходног ЗУП-а прописано је да су по овом закону дужни да поступају државни органи кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом.

Одредбом члана 2. истог Закона, прописано је да су по овом закону дужни да поступају и предузећа и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају, односно кад обављају друге послове из члана 1. овог закона.

Одредбом члана 5. претходног ЗУС-а прописано је да се надлежним органом, у смислу овог закона, сматрају државни органи и предузећа или друге организације кад у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима.

Одредбом члана 1. ЗУП-а прописано је да је управни поступак скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) примењују када поступају у управним стварима.

Одредбом члана 2. истог Закона, прописано је да је управна ствар, у смислу овог закона, појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге (став 1.); управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар (став 2.).

Одредбом члана 6. ЗУС-а прописано је да се надлежним органом, у смислу овог закона, сматрају државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима.

Одредбама чланова 1. и 2. ЗУП-а дефинисани су управни поступак и управна ствар, а одредба члана 6. ЗУС-а одређује појам надлежног органа. Такође, одредбом члана 11. став 1. и 2. ЗУС-а прописано је да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес (став 1.); државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку (став 2.).

Ово значи да је, као и по претходном ЗУС-у, стицање статуса тужиоца у управном спору условљено претходним статусом странке у управном поступку. Стога, орган власти који је у поступку слободног приступа информацијама од јавног значаја учествовао као првостепени орган, не може бити овлашћен за подношење тужбе у управном спору против решења Повереника, који је решавао као другостепени орган из одредбе члана 24. став 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У случају да је решењем Повереника закон повређен на штету јавног интереса, једино је надлежни јавни тужилац овлашћен да поднесе тужбу, у складу са одредбом члана 11. став 3. ЗУС-а.

Из садржине одредаба чланова 1. и 2. ЗУП-а и одредбе члана 6. ЗУС-а произлази да ништа није суштински промењено у односу на садржину одредаба чланова 1. и 2. претходног ЗУП-а и одредбе члана 5. претходног ЗУС-а, што би упућивало на то да би првостепени орган у управном поступку могао да буде тужилац у управном спору, како је предложено у одредби члана 14. Нацрта.

Сигурно је да орган власти, који има процесни положај првостепеног органа у управном поступку, не може да има истовремено и положај странке у управном поступку, па самим тим ни право на тужбу у управном спору. То је директно супротно одредбама чланова 1., 2. и 3. ЗУП-а и одредбама чланова 6. и 11. ЗУС-а, као и начелу законитости.

Предлог: члан 16. Нацрта

После члана 28а додаје се нови члан 28б, који гласи:

“Члан 28б

Извршеник из члана 28. и 28а овог закона може покренути управни спор против решења Повереника из чланова 28. и 28а овог закона.

Образложење

У време доношења правног схватања Врховног суда Србије, 2006. године, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја нису биле прописане одредбе о извршењу решења Повереника, сем што је тадашњом одредбом члана 28. било прописано да су решења и закључци Повереника обавезујући и да извршење решења и закључака Повереника, у случају потребе, обезбеђује Влада Републике Србије. Каснијим изменама, и то новелираном одредбом члана 28. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (“Сл. Гласнику РС”, бр.120/04...36/10), регулисано је извршење решења Повереника па је прописано да су решења Повереника обавезујућа, коначна и извршна, да административно извршење решења Повереника спроводи Повереник принудом (принудном мером, односно новчаном казном), у складу са законом којим се уређује општи управни поступак. Такође је прописано да у поступку административног извршења решења Повереника не може да се изјави жалба која се односи на извршење, а ако Повереник не може да спроведе своје решење на начин из одредбе става 2. овог члана Влада му, на његов захтев, пружа помоћ у поступку административног извршења тог решења - применом мера из своје надлежности, односно обезбеђивањем извршења решења Повереника непосредном принудом.

Према овим одредбама, у поступку извршења одлуке Повереника, орган власти који је одлучивао о захтеву тражиоца информација више нема процесни положај првостепеног органа, већ постаје извршеник. У овом поступку се одлучује о појединачној обавези органа власти, као извршеника, па му се мора обезбедити судска заштита подношењем тужбе у управном спору. На овај начин обезбеђује се зајемчено право на правно средство и судску заштиту у смислу одредаба чланова 36. и 198. Устава РС. Због тога у овом делу, предлажемо да се измени Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и пропише право на тужбу.

Предлог: члан 18. Нацрта

У члану 31. Закона после става 6. додаје се нови став 7. који гласи:

“Народна скупштина Републике Србије већином гласова свих народних посланика доноси одлуку о разрешењу Повереника”.

Постојећи став 7. постаје став 8.

Предлог: члан 27. Нацрта

У уводној реченици члана 46. Закона брише се реч: „јавне“ на оба места.

Предлог: члан 28. Нацрта

У члану 47. Закона речи: „државном органу“, замењују се речима “органу власти”.

У члану 48. Закона речи: „државном органу“, замењују се речима “органу власти”

Предлог: Прелазне и завршне одредбе

Предлажемо да се у Прелазним и завршним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дода одредба члана 30 а, који би регулисао који орган и у ком року треба да пропише тестове из одредбе члана 3. став 3 Нацрта, будући да су у образложењу Нацрта на страни 3. наведени разлози прописивања ових тестова.

**ВРШИЛАЦ ФУНКЦИЈЕ
ПРЕДСЕДНИКА УПРАВНОГ СУДА**



Јелена Ивановић