
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У НИШУ

АКТУЕЛНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У
РАЗВОЈУ И ПРИМЕНИ ЕВРОПСКОГ
КОНТИНЕНТАЛНОГ ПРАВА

тематски зборник радова

СВЕСКА I

THE CURRENT TENDENCIES IN THE
DEVELOPMENT AND APPLICATION OF THE
EUROPEAN - CONTINENTAL LAW

thematic collection of papers

VOLUME I

FACULTY OF LAW UNIVERSITY OF NIŠ

Правни факултет Универзитета у Нишу
Faculty of Law, University of Niš

АКТУЕЛНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У РАЗВОЈУ И ПРИМЕНИ
ЕВРОПСКОГ КОНТИНЕНТАЛНОГ ПРАВА

ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА

Свеска I

THE CURRENT TENDENCIES IN THE DEVELOPMENT AND
APPLICATION OF THE EUROPEAN-CONTINENTAL LAW

THEMATIC COLLECTION OF PAPERS

Volume I

Ниш, 2010.

САДРЖАЈ

ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА

АКТУЕЛНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У РАЗВОЈУ И ПРИМЕНИ
ЕВРОПСКОГ КОНТИНЕНТАЛНОГ ПРАВА

ЈАВНО ПРАВО

- Проф. др Борче Давитковски
„Хармонизација управног законодавства
у Републици Македонији са правом Европске уније“ 1
Harmonization of administrative legislation in the Republic of Macedonia with the EU law
- Проф. др Препраг Димитријевић
„У сусрет новом Закону о општем управном поступку у Републици Србији“ 19
Towards a new Act on General Administrative procedure in the Republic of Serbia
- Проф. др Миле Дмичић
„Европске интеграције и промена Устава БиХ“ 33
The European integration and changes to the constitution of Bosnia and Herzegovina
- Prof. dr Michael Geistlinger
Eu Directives and Regulations – do they reflect Anglo-saxon or
Continental European Legal Tradition? 65
*Директиве и уредбе Европске уније: Да ли одражавају англо-саксонску или
европско-континенталну правну традицију?*
- Проф. др Миле Илић
„Стање и перспективе развоја локалне самоуправе у балканским земљама“ 83
*The development of the local government in the Balkan countries –
current circumstances and prospects*
- Проф. др Стеван Лилић
„Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор“ 103
*Free access to Information of Public Importance
and the judicial control of Administrative Acts*
- Проф. др Маријана Пајванчић
„Базични принципи уставне државе“ 125
The basic principles of the constitutional state – The Constitution of Serbia –

Проф. др Милан Петровић „О супремацији извршно-управне власти у западним земљама и у Русији. Уједно утемељење теорије кружног (цикличног) стварања правног поретка“ 155 <i>On Supremacy of the Executive-Administrative Authorities in the Western countries and in Russia, concurrently establishing the Theory of Cyclic Creation of the Legal Order</i>	
Проф. др Витомир Поповић Неки аспекти хармонизације права Републике Српске са споразумом о стабилизацији и придруживању..... 201 <i>Some harmonization aspects of legal system of the Republic of Srpska with the Stabilisation and Association Agreement</i>	
Проф. др Презраг Стојановић доц. др Снежана Стојановић „Копенхагенски критеријуми и чланство у ЕУ“ 223 <i>The Copenhagen Criteria and the European Union Membership</i>	
Проф. др Зоран Томић „Нови Закон о управним спорозима Србије“ 235 <i>The new act on the judicial control of administrative acts – the extent of attainment of the european standards</i>	
Проф. др Оливера Вучић „Независно судство као нужан предуслов европских интеграција“ 257 <i>Independent judiciary as a necessary precondition for the european integration</i>	
Проф. др Милена Анђелковић „Концепт неприхватљиве законитвореске евазије у европском континенталном праву – проблеми дефинисања и спречавања“ 277 <i>The concept of unacceptable legal tax avoidance in the European-continental law – problems of defining and preventing tax avoidance</i>	
Проф. др Рената Дескоска „Судска независност у Европи: плуралност модела“ 297 <i>Judicial independence in Europe – plurality of models</i>	
Проф. др Ирина Пејић „Радије“ и „расправне“ скупштине у европским парламентарним системима“ .. 311 <i>“Working” and “talking” assemblies in the European parliamentary systems</i>	
Доц. др Искра Акимовска Малетић 325 „Хармонизација правне регулативе о заштити личних података са правом Европске уније – случај Македонија, Србија и Хрватска“ <i>The protection of personal data: the harmonization of national regulations with the European union law (Macedonia, Serbia and Croatia)</i>	
Доц. др Марина Димитријевић „Старе и нове дилеме у реформи пореског права Србије“ 345 <i>Old and new dilemmas in the tax law reform in Serbia</i>	

Доц. др Горан Обрадовић и проф. др Весна Секулић
„Реформа пензијског система по моделу Светске банке у европским земљама“ . 361
The pension system reform in the European countries according to the World bank model

Мр Дејан Вучетић
„Правни положај престоница и великих градова
у континенталним правним системима“ 375
The legal Position of Capitals and Large cities in the European-Continental Legal systems

Мр Јелена Вучковић
„Жалба Уставном суду и уставна жалба“ 399
An Appeal to the Constitutional Court and a Constitutional Appeal

КРИВИЧНО ПРАВО

Проф. др Станко Бејатовић
„Нормативни фактори ефикасности кривичног поступка“ 421
Normative factors for the efficiency of criminal proceeding

Проф. др Војислав Ђурђић
„Поједностављене форме кривичног поступка
у процесним кодексима транзиционих земаља“ 455
Simplified criminal proceedings in the criminal procedure code of transition countries

Prof. dr Vid Jakulin
Одговорност правних лица за кривична дела у кодексима транзицијских земаља..... 477
Liability of legal persons for criminal offences in the codifications in transition countries

Проф. др Драган Јовашевић
„Савремене тенденције у области кодификације малолетничког кривичног
права“ 495
Contemporary tendencies in the Codification of Juvenile criminal law

Проф. др Слободанка Константиновић Вилић
„Кривичноправне и прекршајноправне мере за заштиту
жртава насиља у породици у домаћем и упоредном законодавству“ 527
The protection of victims of domestic violence– criminal law and misdemeanour law measures in the national and comparative legislation

Проф. др Никола Матовски
„Принцип правичног поступка у кодификацијама европских држава“ 553
The principle of fair procedure in the codifications of european countries

Проф. др Драго Радловић
„Заштита личне слободе у кривичном поступку“..... 567
*Rights and freedoms of an individual – protection and limitations
of individual freedoms in criminal procedure*

Проф. др Миодраг Симић
„Стандарди Европске конвенције за заштиту људских права и
основних слобода релевантни за кривичне поступке земаља у транзицији“..... 587
*The European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms
– standards relevant for the criminal procedure systems in transition countries*

Проф. др Миомира Костић
„Виктимитет бескућника“..... 617
Victimity of the Homeless People

Др Стеван Лилић, редовни професор¹
Правни факултет Универзитета у Београду

UDK: 35.077.2 : 342.727
342.727 : 659.2

СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И УПРАВНИ СПОР

Апстракт:

Слободан приступ информацијама од јавног значаја је услов за квалитетно и ефикасно уживање других људских права и слобода (слободе мишљења, права на информисање, бирачког права и др.) и незаменљив је инструмент контроле рада јавних институција. Устав Србије прописао је да „Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом“. Слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији регулисан је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004). Разлоге за увођење управног спора, пре свега, треба тражити у околностима што административна контрола управе као таква није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а још мање да гарантује остварење и заштиту права грађана од незаконитих поступака и одлука управе. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђа два модалитета управног спора: а) у случају када против решења појединих државних органа жалба Поверенику није допуштена (чл. 22) и б) против решења Повереника које је донето поводом жалбе коју је поднео тражилац информације (чл. 27). Оба модалитета управног спора изазвале су одговарајуће правне контроверзе, посебно ситуација у вези са непостојањем овлашћења органа јавне власти да покрене управни спор против

¹ * Др Стеван Лилић (www.slilic.com), редовни професор Правног факултета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта “Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ” Правног факултета у Београду.

решења Повереника. И поред бројих упозорења Повереника, нови Закон о управним споровима Србије (2009), није регулисао ово значајно питање.

Кључне речи:

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Повереник за информације од јавног значаја, Нови Закон о управним споровима, Управни спор.

I. Уводне напомене

Идеја јавности рада органа власти датира из 18. века и први пут је озаконена у Шведској 1766. године када је грађанима призната доступност докумената и података у поседу управне власти (*Tryckfrihetsförordning* из 1766. године). Ипак, оно долази у први план током последње три декаде двадесетог века, са експанзијом и универзалним прихватањем концепта «људских права» са једне стране и концепта «доброг управљања» (*good governance*) и принципа јавности у раду (*transparency*) државних органа, са друге.

Данас више од 30 земаља уставом гарантује право приступа јавним информацијама својим грађанима. Осим тога, преко 50 земаља је законом уредило слободан приступ информацијама од јавног значаја у поседу државних органа, а у више од 30 земаља такви закони су у поступку припреме или усвајања.² Осим држава, принципом јавности у свом раду и доступности информација почеле су да се руководе и међународне организације. У том погледу је нарочито важно поменути пример Европске уније чији оснивачки уговор говори о доступности података у поседу њеног Парламента, Комисије и Савета министара, а Повеља о основним правима ЕУ гарантује грађанима Уније слободан приступ овим информацијама.

Слободан приступ информацијама од јавног значаја је услов за квалитетно и ефикасно уживање других људских права и слобода (слободе мишљења, права на информисање, бирачког права и др.) и незамењив

² John M. Ackerman, Irma E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, "Administrative Law Review", Vol. 58, No. 1, 2006, стр. 86.

је инструмент контроле рада јавних институција. Ово право грађанима отвара пут да без посредника, стварно и одговорно учествују у вршењу јавних послова и процесу доношења одлука, као и да утичу на њихов садржај и ефикасно спровођење.

Како се истиче у публикацији *Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Извештај о мониторингу)*: "Усетевање власти се огледала у њиховом вишегодишњем оклепању да започету процедуру усвајања закона ефикасно окончају. Закон је у више наврата стављан у процедуру за усвајање, да би потом изненада и без, наизглед, посебних разлога био повучен, а на њега заборављено. Цивилно друштво и медији су у тим околностима показали завидну истрајност да закон коначно буде донет. Из пера експерата цивилног друштва потекла су 2002. године два модела законског уређивања приступа информацијама у поседу органа власти. Један од њих, уз одређене измене, постао је официјелни предлог, а потом и закон који је усвојила Народна скупштина Србије, новембра 2004. године. Тиме се Србија сврстала међу она савремена демократска друштва која почивају на идеји да грађани имају оправдани интерес да знају све, или готово све, о државним пословима, јер су они носиоци суверенитета, а својим порезима стварају буџет из којег се финансира рад јавних служби и чиновника у њима. Признавање и поштовање овог права је посебно важно у тзв. земљама нове демократије, у које спада и Србија, у којима не постоји ни дуга традиција парламентаризма, ни владавине права, и у којима појам доброг управљања тек треба да постане део стандардних демократских процедура. По правилу, све те земље имају проблем са одговорношћу изабраних елита. (...) Доношењем Закона о слободном приступу информацијама у систем организације власти у Србији уведен је нови орган – Повереник за информације од јавног значаја, као независно тело. Повереник је у свом досадашњем раду показао високи степен независности у поступању, како према законодавној, тако и према извршној и судској власти. Од самог почетка се није устручавао да користи припадајућа законска права у пуном капацитету како би обезбедио остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Доследном применом својих овлашћења скренуо је пажњу јавности на институцију Повереника и истистирао

је на независности, самосталности и непристрасности у поступању, што треба да буде главна одлика рада свих независних тела, као нарастајуће четврте власти. Повереник је до сада врло јасно указивао на проблеме поступања органа јавне власти, инсистирао на спровођењу законских процедура и критици оних органа јавне власти који нису поступали у складу са Законом. На тај начин је садашњи Повереник успео да институцију етаблира као независну, да актуелизује питање права на приступ информацијама од јавног значаја за будућност рада и положај других независних тела.³

II. Слободан приступ информацијама од јавног значаја

У документу Владе Србије који носи назив *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији* (2004) истиче се да је „крајњи циљ реформе да обезбеди висок квалитет услуга грађанима и створи такву државну управу у Србији која ће значајно доприносити економској стабилности и квалитету животног стандарда, што је од пресудног значаја за квалитет и ефикасност економских и социјалних реформи.“ У том контексту, у Стратегији се наводи да „Генерално посматрајући реформске процесе који су у току у другим земљама, уочава се да постоје одређени очигледни трендови који се не могу избећи, а који се тичу следећих процеса: (...) схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти; (...) промене у односу државне управе према грађанима и свима онима на које се односи рад државне управе (private sector) и то кроз већу ефикасност у раду, јачање правне сигурности, ефикаснију примену закона и ефикасно санкционисање учињених пропуста, већу отвореност и јавност у раду, пре свега кроз доступност информација о свом раду и сл, а што је обавеза управе произашла из чињенице да грађани као порески обвезници (citizen-taxpayer, citizen-entrepreneur) обезбеђују средства за њен рад; (...) креирање механизма контроле и одговорности, при чему се класични облици управне и судске контроле проширују контролом од стране омбудсмана као посебне институције, али и контролом од стране саме

3 Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (*Извештај о мониторингу*), Фонд за отворено друштво, Београд, 2006, стр. 7, 10.

јавности - кроз коришћење права на доступност информација о раду државних органа.⁴

Устав Србије прописао је да (чл. 51/2): „Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом“.⁵ Слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији регулисан је *Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја* (2004).⁶

Информација од јавног значаја, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (чл. 2), јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљава се *Повереник за информације од јавног значаја*, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (чл. 1/2).⁷

У поступку остваривања права на слободан приступ информација од јавног значаја (чл. 15), тражилац подноси писмени захтев органу власти

4 Влада Републике Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, октобар 2004, стр. 3-4. Доступна на: <http://www.prrp.zg.gov.yu/dokumenta.jsp>.

5 *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 83/2006.

6 *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009.

7 Дношењем Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“ бр. 97/2008), послове заштите података о личности обавља Повереник за информације од

за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Захтев мора садржати назив органа власти, име, презиме и адресу тражиоца, као и што прецизнији опис информације која се тражи. Тражилац не мора навести разлоге за захтев. Ако захтев не садржи податке, односно ако захтев није уредан, овлашћено лице органа власти дужно је да поучи тражиоца како да те недостатке отклони, односно да достави тражиоцу упутство о допуни. Ако тражилац не отклони недостатке у одређеном року, односно у року од 15 дана од дана пријема упутства о допуни, а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати, орган власти донеће закључак о одбацивању захтева као неуредног. Приступ информацијама, орган власти дужан је да омогући и на основу усменог захтева тражиоца који се саопштава у записник, при чему се такав захтев уноси у посебну евиденцију и примењују се рокови као да је захтев поднет писмено. Орган власти може прописати образац за подношење захтева, али мора размотрити и захтев који није сачињен на том образцу.

У складу са чланом 16. Закона, орган власти дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда или упуту копију тог документа. Копија документа је упућена тражиоцу даном напуштања писарнице органа власти од кога је информација тражена. Ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може уложити жалбу Поверенику. Орган власти ће заједно са обавештењем о томе да ће тражиоцу ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно издати му копију тог документа, саопштити тражиоцу време, место и начин на који ће му информација бити стављена на увид, износ нужних трошкова израде копије документа, а у случају да не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца са могућношћу да употребом своје опреме изради копију. Ако удовољи захтеву, орган власти неће издати посебно решење, него ће о томе

јавног значаја и заштиту података о личности (Повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (чл. 1/3). Повереник за информације од јавног значаја, установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја наставља са радом под називом Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (чл. 59).

сачинити службену белешку (чл. 16/9). Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упуту копију тог документа, дужан је да донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упуту тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.

На поступак пред органом власти примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање првостепеног органа (чл. 21).

Тражилац може изјавити жалбу Поверенику (чл. 22) у року од 15 дана од достављања решења органа власти, ако орган власти: 1) одбије да обавести тражиоца о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја или му је она иначе доступна, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упуту копију документа, или ако то не учини у прописаном року; 2) не одговори у прописаном року на захтев тражиоца; 3) услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије; 4) не стави на увид документ који садржи тражену информацију на начин предвиђен законом; 5) не стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно не изда копију тог документа на начин предвиђен законом. Против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба (чл. 22/2). Против решења може се покренути управни спор, у складу са законом, о чему суд по службеној дужности обавештава Повереника (чл. 22/3).

На поступак пред Повереником примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање другостепеног органа по жалби (чл. 23). Повереник доноси решење без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана предаје жалбе, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу. Повереник одбацује жалбу која је недопуштена, неблагоприятна и изјављена од стране неовлашћеног лица. Орган власти доказује да је

поступао у складу са својим обавезама предвиђеним овим законом (чл. 24).

Закон предвиђа да се против решења Повереника може се покренути управни спор (чл. 27).

III. Управни спор

Разлоге за увођење управног спора, пре свега, треба тражити у околностима што административна контрола управе као таква није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а још мање да гарантује остварење и заштиту права грађана од незаконитих поступака и одлука управе. Како се истиче (Н. Стјепановић), „међу управним органима, ма на којој лествици хијерархије се они налазили, постоји прилично уједначено гледишта, истим су духом задахнути, имају исте руководне мисли и једнако схватају управне циљеве. Нижи управни органи су у крајњој зависности од виших; они раде обично оно што им виши саветују и сугеришу, решавају према њиховим упутствима и циркуларима. Нормално, административна контрола, сама по себи, није задовољавала. Требало је онда тражити заштиту на другом месту, код других органа и код других власти.⁸

Србија у управним споровима има дугу традицију која је била везана за положај и улогу Државног савета.⁹ Како се истиче, „историја српског административног судства, у ствари је историја развоја Државног савета. Као што је познато, Државни савет има свој зачетак још за време Карађорђевог владе. То је био највиши орган ондашње државне управе у коме је била усредсређена целокупна државна власт: законодавство, управа и судство били су у његовим рукама. (...) Са појавом Устава (из 1888), којим Србија постаје уставна монархија, ударени су темељи административном режиму, па према томе и основ правној држави. Управна власт долази сада под законодавну и судску контролу. Судску

⁸ Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд, 1973, стр. 241.

⁹ Упореди Драгаш Денковић, *Државни савет у Србији и Југославији*, Југословенска ревија за међународно право, Београд, бр. 1-3, 1973.

контролу над управном влашћу врши Државни савет, који се сада први пут јавља као административни суд.¹⁰

У Краљевини Југославији управни спор регулисан је *Законом о државном савету и управним судовима* (1922).¹¹ Овај Закон, како се истиче, „у погледу пресуда управних судова и Државног савета, усвојио је принцип засебне управно-судске јерархије. То значи да је управно судство издвојено из активне администрације и да између активне управе и управног судства нема *јерархијског континуитета*, тј. да су то две засебно организоване власти, са одвојеном надлежношћу.¹²

У Југославији створеној 1945. године након Другог светског рата, Државни савет и управни судови не само да нису преузети, већ су изричито били укинута. У том периоду, није постојала судска контрола управе, а контрола рада управе у основи се сводила на поједине облике политичке и административне контроле карактеристичне за системе административног социјализма (нпр. контрола од стране виших управних органа, надзор представничких органа државне власти, надзор контролних комисија, спорадичан надзор судова и сл.).¹³

Ипак, с обзиром на постојећу традицију, Југославија је, доношењем *Закона о управним споровима* 1952. године, прва од тзв. социјалистичких земаља увела судску контролу управе и управни спор као редован и систематски вид контроле законитости управних аката, што је, између осталог, и у свету тада веома добро примљено.¹⁴ Други *Закон о управним споровима* донет је 1977. године. Након престанка (распада) социјалистичке Југославије (1991) и стварања нове Савезне Републике Југославије (1992), октобра 1996. године донет је и нов југословенски

¹⁰ Данило Данић, *Развој административног судства у Србији*, Београд, 1926, стр. 5, 28.

¹¹ Упореди: Михаило А. Кретић, *Политичко-управни зборник (закони, уредаба и праксица) II*, Београд, 1935, стр. 58-65. и др.

¹² Љубомир Радовановић, Божидар Протић, *Из управно-судског поступка*, Београд, 1928, стр. 7.

¹³ Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд, 1973, стр. 245-246.

¹⁴ Упореди: Nikola Stjepanović, *Judicial Review of Administrative Acts in Yugoslavia*, *The American Journal of Comparative Law*, no. 1, 1957.

Закон о управним споровима (1996) који је објављен у «Службеном листу СРЈ», бр. 46/96.¹⁵

Нова правна ситуација у односу на законодавство у области управних спорова настаје усвајањем *Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора* (Сл СЦГ, 1/2003). Дотадашња Савезна Република Југославија престаје да постоји, а заједно са тим престао је да важи Устав СРЈ из 1992. године, као и постојеће савезно законодавство.¹⁶ У том контексту, на нивоу државне заједнице престао је да важи и савезни *Закон о управним споровима* (1996), с тим да се, док државе чланице не донесу нове законе из ове области, примењује као републички закон.¹⁷ Црна Гора је донела свој нов *Закон о управном спору* у октобру 2003.¹⁸ Након спровођења Референдума о независности Црне Горе (21. маја 2006), престала је да постоји Државна Заједница СЦГ. По аутоматизму који је био предвиђен Уставном повељом СЦГ (чл. 60), Србија је постала независна држава која је заузела своје место међу чланицама Уједињених нација. Међутим, Србија је тек крајем 2009. године донела нов *Закон о управним споровима*, чиме је стављене ван снаге ранији савезни *Закон о управним споровима* из 1996.¹⁹

У правном поретку Србије, управни спор је уставна категорија. Према Уставу Србије (2006), Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (чл. 198/2).²⁰

Према недавно усвојеном *Закону о уређењу судова* (једном у „сету правосудних закона“ из 2008. године),²¹ судска власт је јединствена на тери-

15 Упореди: Стеван Лилић, *Управно судство и нови Закон о управним споровима*, Зборник «Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства» (Будва), Београд, 1998, стр. 261-276.

16 Упореди: Стеван Лилић, *Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, теорија, пракса, законодавство*, Савремена администрација, Београд, 2003.

17 Лубодраг Плакић, *Закон о управним споровима у пракси*, Правни информатор, бр. 2, фебруар 2007.

18 Упореди: *Закон о управном спору*, Службени лист РЦГ, бр. 60/2003.

19 *Закон о управним споровима*, Службени лист СРЈ, бр. 46/96.

20 *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 86/2006.

21 *Закон о уређењу судова*, „Службени гласник РС“, бр. 116/2008.

торији Републике Србије. Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд. Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Виши прекршајни суд и Управни суд (чл. 11). Привредни апелациони суд, Виши прекршајни суд и Управни суд оснивају се за територију Републике Србије, са седиштима у Београду. Виши прекршајни суд и Управни суд могу имати одељења изван седишта, у складу са законом, у којем трајно суде и предузимају остале судске радње (чл. 13). Осим тога, *Закон о уређењу судова* предвиђа да је Врховни касациони суд непосредно виши суд за Привредни апелациони суд, Виши прекршајни суд, Управни суд и апелациони суд (чл. 15, ст. 1), да Управни суд суди у управним споровима и да врши друге послове одређене законом (чл. 29), као и да Врховни касациони суд, Привредни апелациони суд, Управни суд и Виши прекршајни суд почињу да раде 1. јануара 2010. године (чл. 89).

Нов *Закон о управним споровима* (2009)²² прописује да се “Овим законом обезбеђује судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима.” (чл. 1/2). У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. (чл. 3/1-3).

Управни акт, у смислу (новог) Закона о управним споровима јесте појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом

22 *Закон о управним споровима*, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари (чл. 4).²³

Управна ствар, у смислу Закона о управним споровима, јесте „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“ (чл. 5). Овом приликом подсећамо да је ова формулација изазвала аргументоване критике стручне јавности, пошто изричито навођење ауторитативности као обележја управне ствари, значи да аутори новог ЗУС-а не подржавају трансформацију државне управе у „сервис грађана“ у смислу *Стратегије реформе државне управе Србије*, већ на становишту да је управа „инструмент власт“. Ауторитативност управног акта не би требало апсолутизовати и проширивати на оне случајеве где ауторитативности очигледно нема јер није свако управно одлучивање ауторитативно. Тако, управо Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја²⁴ предвиђа да се на поступак пред органом власти, „примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак“ (чл. 21). С тим у вези (чл. 15, чл. 16), тражилац информације подноси писмени захтев органу за остваривање права на приступ информацијама, а орган је дужан да тражиоца обавести о поседовању информације или да му стави на увид документ који садржи тражену информацију. Ако удовољни захтеву, орган „неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку“ (чл. 16/9). Значи, орган је у управном поступку одлучно о захтеву странке (и „решно управну ствар“), а да при томе

23 Иако је поводом јавних критика стручне јавности у коначном тексту новог ЗУС-а (у односу на Нацрт ЗУС-а) један број недостатака отклоњен, остали су и такви недостаци због којих се не може рећи да је нов ЗУС у складу са усвојеним европским стандардима у материји управног спора (нпр. ЗУС предвиђа „ванредна правна средства“, док редовна правна средства, тј. жалбу уопште не спомиње). Упореди: Стеван Лилић, *Нацрт Закона о управним споровима Србије у контексту европских стандарда*, у зборнику „Правни капацитети Србије за европске интеграције“, Правни факултет, Београд, 2009.

24 Закон о приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004.

није поступно као „власт која нешто наређује, допушта или забрањује“, већ као субјект који „грађанима пружа јавне услуге“.²⁵

Закон о управним споровима предвиђа да су странке у управном спору тужилац, тужени и заинтересовано лице (чл. 10). 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 (чл. 11/1), као и да уколико је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац (чл. 11/3).

IV. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и управни спор у пракси

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђа два модалитета управног спора:

управни спор у случају када против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца жалба Поверенику није допуштена (чл. 22/3), и

управни спор против решења, односно закључка, Повереника које је донето поводом жалбе коју је поднео тражилац информације (чл. 27).²⁶

Оба модалитета управног спора према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја изазвале су одговарајуће правне контроверзе. Као поседица тога, Повереник за информације од јавног значаја је у више наврата у својим извештајима, саопштењима за јавност и у изјавама за медије упозорио на посебне околности које су везане за слободу приступа информацијама од јавног значаја и управни спор. Ова јавна упозорења Повереника односе се како на могућности вођења управног спора против решења органа када није допуштена жалба Поверенику (чл. 22/3), тако нарочито и на ситуацију у вези са

25 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право / Управно процесно право*, Београд, 2008, стр. 316.

26 Према Закону о изменама и допунама Закона о приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“, бр. 104/2009, „Управни спор поводом остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је хитан“ (чл. 6/3).

непостојањем овлашћења органа јавне власти да покреће управни спор против решења Повереника у смислу члана 27. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.²⁷

а) Покретање управног спора у случају када против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца, жалба Поверенику није допуштена (чл. 22/3).

Како се наводи од стране Повереника у *Извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2007. годину*, судска заштита у управном спору пред Врховним судом Србије је обезбеђена у погледу законитости одлука Повереника, као и одлука шест највиших државних органа против чијих одлука није дозвољена жалба Поверенику (Народне скупштине, председника Републике Србије, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца) донетих у поступку одлучивања о праву на приступ информацијама. Фактичке претпоставке за овај облик заштите постојале су од дана ступања на снагу закона. Од тада до краја 2007. године Врховном суду је поднето 6 тужби против највиших органа и 76 против решења Повереника, по којима је донето 48 пресуда.²⁸

Поводом захтева Агенције Бета да Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности прокоментарише ускраћивање, од стране представника Владе, информација о постојању и садржини Одлуке Владе којом се предвиђа исплата износа од милион долара у вези са „случајем М. Ковачевић“, Повереник је дао изјаву следеће садржине (2. фебруара 2009): „Немам поузданих информација о тој одлуци, о њој сам информисан из медија. Делим мишљење да није добро да медији спекулишу са информацијама од државног интереса, али упозоравам да је веома често непотребно ограничавање права јавности узрок спекулација. У конкретном случају, нико ми се није обраћао са форматним захтевом за заштиту права на слободан

27 Извештај, саопштења за јавност и изјаве за медије Повереника доступни су на веб сајту Повереника за информације од јавног значаја: <http://www.poverenik.org.rs>.

28 Република Србија, Повереник за информације од јавног значаја, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2007. годину*, Београд, март 2008, стр. 2.

приступ информацијама. Чак и да ми се обраћао не бих могао да поступам по тој жалби будући да је Влада један од 6 државних органа за које чланом 22. Закона о слободном приступу информацијама предвиђено да се против њих не може поднети жалба Поверенику за информације, већ се заштита права обезбеђује у управном спору пред Врховним судом Србије”.²⁹

б) Покретање управног спора против решења, односно закључка Повереника које је донето поводом жалбе коју је поднео тражилац информације (чл. 27).

Како се наводи од стране Повереника за информације од јавног значаја у *Извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2007. годину*, према подацима добијеним од Врховног суда Србије и расположивих података Службе Повереника, на основу Закона о слободном приступу информацијама, Врховном суду су од почетка примене Закона, поднете укупно 82 тужбе, од чега 76 против решења Повереника, 4 тужбе због непоступања Владе Србије по поднетим захтевима и по 1 тужба због непоступања по захтеву поднетом Народној канцеларији Председника Републике и Републичком јавном тужилаштву. Од 76 тужби поднетих против одлука Повереника (7 у 2005.г, 35 у 2006.г. и 34 тужбе у 2007.г.), Врховни суд је решио укупно 49 тужби тако што је: 19 тужби одбио као неосноване, 23 тужбе је одбацио, по 2 тужбе обуставио је поступац и 5 тужби је уважио и одлуку Повереника поништио из формалних разлога.³⁰

„Посебно је индикативно подношење релативно великог броја тужби против решења Повереника од стране органа јавне власти. Реч је заправо о нечем што се може тумачити или као потпуно непознавање или као свесно кршење елементарних правних стандарда. У поступку за приступ информацијама одлучује се о праву тражиоца информација, а не о праву органа власти. Орган власти од кога је информација тражена није странка већ је првостепени орган у поступку, у коме је Повереник за информације другостепени. Првостепени орган, нема и

29 Повереник за информације од јавног значаја, *Изјави*, 2. фебруар 2009.

30 Република Србија, Повереник за информације од јавног значаја, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2007. годину*, Београд, март 2008, стр. 11-12.

не може имати право на тужбу против решења другостепеног органа. Иако је то ствар коју би морали знати и студенти права, сведоци смо нонсенса да се неки у нашим органима власти понашају као да то не знају, игноришући чак и чињеницу да је Врховни суд Србије у свих 20-так случајева у којима је до сада решавао по оваквим тужбама, тужбу одбацио као недопуштену. Овакво траћење новца пореских обвезника и времена Врховног суда додатно забрињава, јер се подношење недопуштених тужби покушава користити као некакво „правно оправдање“ за непружање тражених информација. Давање информација се одлаже до судске одлуке, а унапред се рачуна с тим да ће поступак пред судом трајати уобичајено дуго. И то је свакако још један правни нонсенс, будући да би морали знати да подношење тужбе у управном спору, чак и кад је тужба допуштена, само по себи, не одлаже извршење коначног решења. Можда је могуће да се у једном броју случајева и ради о (недопустивом) елементарном незнању, али је сигурно присутно и нешто још горе - свесно игнорисање правних стандарда. Али, без обзира шта је узрок, морало би бити неспорно да је обавеза демократске власти да спречи изигравање Уставом и законом зајамчених права јавности предузимањем адекватних мера од стране надлежних у извршној власти – од едукације до покретања одговорности.³¹

Слично се констатује од стране Повереника у *Извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2008. годину*,³² у којем су, према подацима добијеним од Врховног суда Србије и расположивим подацима Службе Повереника, на основу овог закона, Врховном суду у 2008. години поднете укупно 23 тужбе, од чега 10 против решења Повереника, 3 тужбе због непоступања Владе Србије по поднетим захтевима, 5 тужби због непоступања, односно одбијања захтева за приступ информацијама поднет Врховном суду Србије и Надзорном одбору тог суда, и по једна тужба против Народне скупштине и Републичког јавног тужилаштва и две тужбе против првостепених органа. Од 10 тужби поднетих против одлука Повереника, две су поднели првостепени органи и једна од тих тужби је одбачена,

³¹ *Ibidem*.

³² Република Србија, Повереник за информације од јавног значаја, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2008. годину*, Београд, март 2009, стр. 11.

а по другој Врховни суд није одлучио. Од преосталих 8 тужби које су поднели тражиоци информација против одлука Повереника, решене су две тако што је једна тужба одбијена, а друга усвојена.

Од 10 тужби поднетих против највиших државних органа, Врховни суд је решио само једну која је изјављена против Владе Србије тако што је тужбу одбацио из формалних разлога. Преостале 3 тужбе поднете против првостепених органа, према добијеним подацима из Врховног суда, нису такође решене. У односу на 2007. годину када су поднете 34 тужбе против решења Повереника, од којих су 13 подносили органи власти којима је Повереник наложио да тражиоцу доставе захтеване информације, у 2008. години је евидентно смањен број тужби против одлука Повереника, а посебно оних које су подносили првостепени органи, што је позитиван знак имајући у виду мотив њиховог подношења као и то да првостепени органи у овим предметима и нису легитимисани за подношење тужби. Наиме, сасвим се логично може претпоставити да разлог за подношење иначе недопуштених тужби није незнање, већ да су подношењем тужби првостепени органи заправо желели да одложе поступање по налогу Повереника.³³

У *Саопштењу за јавност од марта 2008. године*, Повереник је оценио да је неспорна обавеза власти да у свим, па и у довелке нередовним приликама, обезбеђује остваривање Уставом зајамчених права и слобода. Посебно је важно да се на одговарајући начин реагује када се остваривање тих права и слобода доводи у питање поступцима који се могу тумачити или као потпуно непознавање или као свесно кршење чак и елементарних правних стандарда у овој области. С тим у вези Повереник је изјавио следеће: „*Кад је реч о остваривању слободe приступа информацијама илустративан пример представљају тужбе које је против решења Повереника поднео не мали број органа власти. У поступку за приступ информацијама одлучује се о праву тражиоца информација, а не о праву органа власти. Орган власти од кога је информација тражена није странка већ је првостепени орган у поступку, у коме је Повереник за информације другостепени. Првостепени орган, нема и не може имати право на тужбу против решења другостепеног органа. Иако је то ствар коју би морали знати*

³³ *Ibidem*.

и студенти права, сведоци смо нонсенса да се неки у нашим органима власти понашају као да то не знају, игноришући чак и чињеницу да је Врховни суд Србије у свих 20-так случајева у којима је до сада решавао по оваквим тужбама, тужбу одбацио као недопуштену.³⁴ У Саопштењу за јавност од октобра 2006. године, Повереник констатује да: „Без обзира на релативну непрецизност, наведена одредба (члана 27) право на покретање управног спора јемчи само грађанима, новинарима, медијима, односно тражиоцима информација, тј. лицима о чијем праву је решавано. Орган, који је о праву решавао, у складу са правилом да првостепени орган не може водити управни спор против другостепеног, нема право на тужбу. То је потврђено и ставовима израженим у одлукама Врховног суда о одбацивању таквих тужби.³⁵

У интервјуу за медије, Повереник је оценио да је „подношење такве тужбе израз некоректног тумачења члана 27. Закона који гласи: *Против решења повереника може се покренути управни спор*, јер, иако није речено експлицитно, право на покретање спора резервисано је искључиво за оног ко је информацију тражио. У поступку за приступ информацијама одлучује се о праву оног ко тражи информацију. Онај који одбија тај захтев, чини то као првостепени орган власти и, разуме се, не може водити управни спор против решења другостепеног органа, Повереника. До сад је Врховни суд све тужбе органа власти против решења повереника одбацио као недопуштене. Ипак, наставља се с таквим тужбама, очито, са идејом да се тако одложи давање информација“.³⁶

Према Образложеном Решењу Врховног суда Србије о одбацивању тужбе (У. 8071/05 од 8. март 2006), „Из изнетог произлази да је, према одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, подношење захтева и остваривање права на приступ информацији од јавног значаја управна ствар, па се захтев за приступ информацији од јавног значаја решава применом одредаба Закона о општем управном поступку. Орган власти од кога се тражи информација, против чије одлуке је дозвољено подношење жалбе, има положај првостепеног

34 Повереник за информације од јавног значаја, *Саопштење за јавност*, 11. март 2008.

35 Повереник за информације од јавног значаја, *Саопштење за јавност*, 9. октобар 2006.

36 *Саопштење за јавност*, а онда још и тужбе, „Глас јавности“, 3. фебруар 2007.

управног органа. Према одредби члана 1. и 2. Закона о општем управном поступку и члана 5. Закона о управним споровима (“Службени лист СРЈ”, бр. 46/96) и правном схватању овог суда, орган власти који решава по поднетом захтеву за приступ информацији од јавног значаја има процесни положај првостепеног управног органа, па у тој ствари не може истовремено да има и положај странке, нити да буде тужилац у управном спору. Одредбом члана 12. Закона о управним споровима прописано је да тужилац у управном спору може да буде физичко лице, правно лице, или друга странка, ако сматра да јој је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес. У конкретном случају, Трговински суд у Београду није странка, јер решењем Повереника за информације од јавног значаја Републике Србије није решавано о неком праву или на закону заснованом интересу тог суда, већ је решавано о дужности Трговинског суда у Београду да, као надлежни орган јавне власти, поступи по захтеву странке, тражиоца информације. Стога Трговински суд нема правни интерес за подношење тужбе, а тиме ни легитимацију у управном спору.“

V. Уместо закључка

У савременим демократијама слободан приступ информацијама од јавног значаја је услов за квалитетно и ефикасно остваривање других људских права и слобода и ефикасан инструмент контроле рада јавне власти од стране јавности, посебно грађана као пореских обвезника.

Уставни и законски оквири у Србији изричито предвиђају право на слободан приступ информацијама од јавног значаја и регулацију поступак остваривања овог фундаменталног људског права. У том контексту, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђена су и одговарајућа правна средства којима се гарантује правна заштита у остваривању овог права. Осим жалбе Поверенику у случајевима када орган јавне власти одбије захтев за приступ информацијама одбијен или по њему не поступи, предвиђена је и могућност судске заштите у управном спору.

Међутим, пракса у вези са управним споровима и остваривањем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја показује да

постоје бројне ситуације у којима се институт управног спора неправилно користи од стране органа јавне власти, посебно у случајевима када органи јавне власти покрећу управни спор против решења Повереника за информације од јавног значаја, а за то нису овлашћени. Ова пракса иде на штету ефикасног остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја од стране грађана и других тражилаца информација.

Имајући у виду вишегодишњу праксу неовлашћеног покретања управног спора од стране органа јавне власти против решења Повереника, знатан број таквих случајева, као и бројна јавна упозорења Повереника тим поводом, могло се претпоставити да су и аутори новог Закона о управним споровима Србије били упознати са свим околностима у вези са овом врстом управних спорова. Зато остаје недоречено зашто се у међу одредбама новог ЗУС-а нису нашле и оне које би на јасан и недвосмислен начин отклониле овај озбиљан недостатак у ефикасном остваривању права грађана на слободан приступ јавним информацијама и спречиле неовлашћено покретање управног спора од стране органа јавне власти који су у обавези да такве информације пружају.

Prof. Stevan Lilić, LL.D.
Full Professor
Faculty of Law, University of Belgrade

FREE ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND ADMINISTRATIVE DISPUTES

Summary

Free access to public information is the precondition for substantial and efficient realization of basic human rights (freedom of expression, right to be informed, electoral rights, etc.) and an indispensable instrument of control Ordinance public institutions. The Constitution of Serbia prescribes that "Everyone has the right to access information and data that are possessed by government agencies or organizations with public

authority." Free access to public information in Serbia is regulated by the Law on the Free Access to Public Information (2004). Administrative disputes were introduced because administrative supervision was not capable of guaranteeing the principle of legality in administrative activity and, in particular, the realization and protection of citizen's rights before administrative agencies. The Law on the Free Access to Public Information prescribes two modalities of administrative disputes: a) in cases when decisions of certain governmental organs are not subject to appeal by the requester to the Commissioner (Art. 22), and b) in cases when the Commissioner decides an appeal by the requester (Art. 27). Both cases have sparked legal controversy, particularly in cases where the public agency does not have the authority to initiate administrative disputes against the decision of the Commissioner. In spite of public warnings, the new Serbian Law on Administrative Disputes (2009) does not address this controversial issue.

Key words: *Serbian Law on Free Access to Public Information, Commissioner for Public Information, New Serbian Law on Administrative Disputes, Administrative Disputes.*