

Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji

Analiza postupanja Upravnog inspektorata i prekršajnih sudova



**Primena Zakona o slobodnom
pristupu informacijama
od javnog značaja u Srbiji**

**Analiza postupanja Upravnog
inspektorata i prekršajnih sudova**

Autori analiza:

Milan Stefanović
Kristina Kalajdžić

Saradnici na istraživanju:

Ana Toskić
Uroš Mišljenović

Izdavač:

Partneri za demokratske promene Srbija

Prelom, lektura i korektura:

Tamara Ljubović

Prelom i dizajn:

Kliker Dizajn

Beograd, jul 2019.

Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj

Uvod.....	5
ANALIZA POSTUPANJA UPRAVNOG INSPEKTORATA U INSPEKCIJSKOM NADZORU NAD PRIMENOM ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA: PRAVNI OKVIR I PRAKSA UPRAVNOG INSPEKTORATA.....	6
1. Predmet istraživanja i razlozi za sprovođenje istraživanja.....	6
2. Metodologija istraživanja.....	7
3. Regulatorni okvir.....	9
Cilj i sadržina upravnog inspekcijskog nadzora.....	10
Procena rizika i planiranje nadzora.....	11
Pokretanje postupka upravnog inspekcijskog nadzora.....	12
4. Praksa Upravnog inspektorata u inspekcijskom nadzoru nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.....	26
5. Zaključci istraživanja.....	33
6. Preporuke.....	34
ANALIZA POSTUPANJA PREKRŠAJNIH SUDOVA U OBLASTI SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	36
1. Predmet i razlozi za sprovođenje istraživanja	36
2. Metodologija istraživanja.....	37
3. Nadležnost prekršajnih sudova u slučajevima kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.....	38
Prvostepeni prekršajni postupak	39

Postupak po žalbi	42
Pravnosnažnost i izvršnost	44
4. Praksa prekršajnih sudova – dobijeni rezultati.....	45
Postupanje prvostepenih prekršajnih sudova u oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja	45
Postupanje Prekršajnog apelacionog suda u oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja	55
Dostupnost javnosti prvostepenih sudskih odluka koje nisu postale pravnosnažne	60
(Ne)ujednačena praksa prekršajnih sudova	63
5. Zaključci	69
6. Preporuke.....	73
Prilozi	76

Uvod

U uslovima nedovoljne proaktivne transparentnosti državnih organa i ugroženosti slobode medija u Srbiji, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Zakon) predstavlja jedan od najvažnijih mehanizama za kontrolu rada javnih institucija, odnosno nosilaca javne vlasti u Republici Srbiji. Primena Zakona predstavlja značajan mehanizam za sprečavanje korupcije, zloupotreba, nesavesnog rada i neefikasnosti državnog aparata. Bez mehanizama koje ovaj Zakon predviđa, građani, stručna javnost, novinari, udruženja, organizacije i drugi, ostali bi uskraćeni za važne informacije koje se odnose na rad organa javne vlasti, poput onih o raspolaganju državnim finansijama i javnim resursima, javnom zdravlju, ili zagađenosti životne sredine.

U situacijama kada organi javne vlasti uskrate informacije tražiocu on ima mogućnost izjavljivanja žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik). Iako je procenat dostavljanja informacija nakon intervencije Poverenika visok, ipak postoje situacije u kojima organi javne vlasti i nakon rešenja Poverenika, tražiocima ne učine informacije dostupnim. Ovakva praksa je suprotna Zakonu i kažnjiva je, a nadležne institucije dužne su da preduzmu mere iz svoje nadležnosti da sankcionišu takvu praksu.

Imajući to u vidu, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) sproveli su istraživanja i izradili analize o dva važna mehanizma za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

U prvom istraživanju koje predstavljamo u nastavku analiziran je rad Upravnog inspektorata Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u čijoj je nadležnosti nadzor nad sprovođenjem Zakona. Drugo istraživanje odnosi se na rad prekršajnih sudova u predmetima iz oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja..

Istraživanja smo sproveli u periodu kada je dostignuti nivo prava javnosti da zna ugrožen, kako novim zakonodavnim rešenjima, tako i problemima u primeni postojećeg pravnog okvira. Upravo zbog toga nalaze istraživanja i preporuke koje su iz njih proistekle treba posmatrati u kontekstu potrebe da se otklone strukturalni nedostaci u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja, i omogućiti javnosti da svoje pravo da zna ostvari i odbrani kada bude uskraćeno.

Istraživanja su sprovedena u okviru projekta *Budućnost slobode informacija u Srbiji* koji podržavaju Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji i Fondacija za otvoreno društvo, Srbija, a sprovodi organizacija Partneri Srbija u saradnji sa Pravnim skenerom i Biroom za društvena istraživanja.

ANALIZA POSTUPANJA UPRAVNOG INSPEKTORATA U INSPEKCIJSKOM NADZORU NAD PRIMENOM ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA: PRAVNI OKVIR I PRAKSA UPRAVNOG INSPEKTORATA

Autor analize:
Milan Stefanović

1. Predmet istraživanja i razlozi za sprovođenje istraživanja

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u dajem tekstu: Zakon) u članu 45. propisuje da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave. Cilj istraživanja, čije rezultate predstavljamo u nastavku, je analiza pravnog okvira u kojem postupaju Upravni inspektorat u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i utvrđivanje inspeksijskog postupanja, odnosno inspeksijske prakse upravne inspekcije u nadzoru nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja spram tog pravnog okvira, odakle proističu zaključci i preporuke za unapređenje ovog upravnog inspeksijskog nadzora, posebno kada organ vlasti ne postupi po konačnim i obavezujućim rešenjima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Ovakav predmet istraživanja formulisan je imajući u vidu probleme u primeni Zakona na koje ukazuje niz aktera, uključujući Evropsku uniju, Poverenika i civilni sektor. Na primer, u Godišnjem izveštaju o napretku Srbije za 2018. godinu, navodi se:

Administrativna tišina, pri čemu državni organi ne postupaju adekvatno na zahteve građana za informacijama, i dalje predstavlja glavni problem. Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja još uvek nije ojačan kako bi se osiguralo sprovođenje odluka koje je Poverenik doneo u pogledu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Na početku ovog izveštaja ukratko je predstavljena metodologija istraživanja, sa opisom istraživačkog uzorka i istraživačke građe. Potom je temeljno prikazan regulatorni okvir koji utvrđuje nadležnosti Upravnog inspektorata u nadzoru nad primenom Zakona. Nakon toga se predstavlja praksa Upravnog inspektorata na formiranom istraživačkom uzorku, u odnosu na opisani pravni okvir. Na kraju izveštaja formulisani

su zaključci analize i izrađene preporuke za bolju primenu postojećeg pravnog okvira u cilju efektivnije odbrane prava javnosti da zna kada ono biva ugroženo.

Zahvaljujemo se Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave – Upravnom inspektoratu i Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti na blagovremenom i potpunom dostavljanju svih zatraženih informacija i dokumentacije na osnovu kojih je sprovedeno istraživanje.

2. Metodologija istraživanja

Polazna osnova istraživanja bio je dokument koji je izradio Poverenik, koji sadrži prikaz svih predmeta iz 2017. godine u kojima organ vlasti nije postupio po rešenju Poverenika ili o tome nije obavestio Poverenika. Na osnovu informacija koje smo dobili od službe Poverenika, taj dokument sadrži sve takve predmete iz 2017. godine i o svakom predmetu Poverenik je informisao Upravni inspektorat i predložio sprovođenje inspeksijskog nadzora.

Sam dokument sadrži ukupno 203 predmeta i za svaki se navode sledeće informacije: naziv organa; naziv tražioca informacije ukoliko je pravno lice, odnosno napomena „građanin“ ukoliko je fizičko lice; broj predmeta; opis tražene informacije.

Struktura organa vlasti koji nisu postupili po rešenju Poverenika ili o tome nisu informisali Poverenika tokom 2017. godine je sledeća:

- Ministarstva: 58 predmeta
- Republička javna preduzeća: 36
- Organi u oblasti pravosuđa: 16
- Drugi republički organi i organizacije: 26
- Organi i organizacije u lokalnoj samoupravi: 36
- Lokalna javna preduzeća: 31

Na osnovu dokumenta formiran je uzorak za istraživanje postupanja Upravnog inspektorata. Uzorkom je obuhvaćen 21 predmet, odnosno 10% ukupnog broja predmeta. Uzorak prati proporciju raspodele prema tipu organa vlasti. Takođe, primenjen je kriterijum da organi sa više predmeta budu zastupljeni ispred organa sa manjim brojem predmeta. Dalje, kriterijum je bio vrsta tražene (i uskraćene) informacije, na način da su favorizovani predmeti u kojima se informacije odnose na raspolaganje javnim dobrima i novčanim sredstvima. Konačno, nakon što su primenjeni ovi kriterijumi, korišćen je i dodatni koji se odnosi na mogućnost kontaktiranja tražioca informacije kako bi se proverilo da li je dobio traženu informaciju, i ukoliko jeste, kada.

Uzorak sačinjavaju sledeći organi vlasti:

- 1) Komisija za javno–privatno partnerstvo
- 2) Ministarstvo pravde
- 3) Ministarstvo finansija
- 4) Ministarstvo odbrane
- 5) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprava za veterinu
- 6) Ministarstvo unutrašnjih poslova (dva predmeta)
- 7) Narodna banka Srbije
- 8) Republički geodetski zavod
- 9) Telekom Srbija a.d. Beograd
- 10) Železnice Srbije a.d. Beograd
- 11) JKP GSP Beograd
- 12) JKP Parking servis Beograd
- 13) Grad Vranje
- 14) Air Serbia a.d.
- 15) JKP Beogradski vodovod i kanalizacija
- 16) Opština Preševo
- 17) Grad Beograd – Gradska uprava
- 18) Više javno tužilaštvo u Beogradu
- 19) JP Pošta Srbije
- 20) Opština Bečež – Opštinska uprava

Kao glavni metod dobijanja informacija korišćen je zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koji je upućen Upravnom inspektoratu, odnosno Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave – MDULSu (videti Priloge 1 i 2). Zahtevom su zatražene sve relevantne informacije o postupanju Upravnog inspektorata po konkretnim obraćanjima Poverenika. Takođe, istraživači su stupili u kontakt sa grupom organizacija civilnog društva, medija i drugih subjekata koji su se u odabranim predmetima pojavljivali kao tražioci informacija. Svrha ovih razgovora bila je da se utvrdi, da li je tražilac u nekom trenutku dobio traženu informaciju, i ukoliko jeste kada je to bilo (u odnosu na koju fazu postupanja Upravnog inspektorata).

Nakon što je prikupljena istraživačka građa, istraživač je proučio postupanje Upravnog inspektorata u svakom predmetu, imajući u vidu nadležnosti ovog organa u sastavu MDULS koje su predstavljene u nastavku. Cilj ovog segmenta istraživanja bila je da utvrdi:

- da li je Upravni inspektorat adekvatno primenio svoje nadležnosti;
- da li je bilo prostora za drugačije postupanje unutar postojećeg pravnog okvira;
- da li postoji korelacija između vrsta uskraćene informacije i organa vlasti čije

je postupanje predmet nadzora, sa jedne strane, i načina postupanja Upravnog inspektorata, sa druge strane.

3. Regulatorni okvir

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10 – u dajem tekstu: Zakon) u članu 45. propisuje da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave (sada: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave), a inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ovo ministarstvo preko upravne inspekcije. Zakon ne sadrži posebne odredbe o upravnom inspekcijskom nadzoru u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Na ovaj nadzor primenjuju se zakoni kojima se uređuje rad i nadzor koji vrši upravna inspekcija – Upravni inspektorat, kao organ u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave: Zakon o upravnoj inspekciji („Službeni glasnik RS“, broj 87/11), Zakon o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 – dr zakon i 95/18) i Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje). Zakon o upravnoj inspekciji u članu 20. tačka 5) propisuje da upravna inspekcija obavlja inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, organizacijama kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja i pravnim licima koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ.

Zakon o upravnoj inspekciji, kao poseban zakon kojim se uređuju organizacija, poslovi i način rada upravne inspekcije, prava, dužnosti i odgovornosti upravnih inspektora i druga pitanja od značaja za rad upravne inspekcije, donet je saglasno članu 45. stav 3. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 – dr. zakon). Tim članom uređen je unutrašnji nadzor, kao nadzor koji organi državne uprave vrše nad drugim organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave. Unutrašnji nadzor sastoji se od nadzora nad radom, od inspekcijskog nadzora preko upravne inspekcije i od drugih oblika nadzora uređenih posebnim zakonom, pri čemu se upravna inspekcija uređuje posebnim zakonom – Zakonom o upravnoj inspekciji. Inspekcijski nadzor koji vrši upravna inspekcija (upravni inspekcijski nadzor) spada, prema tome, u unutrašnji nadzor, kao jedan od njegova tri osnovna oblika.

Zakon o upravnoj inspekciji i Zakon o inspekcijskom nadzoru su međusobno usaglašeni zakoni. Zakon o upravnoj inspekciji (donet 2011. godine), prema zakonskim rešenjima koje sadrži, zapravo, predstavlja svojevrstu preteču Zakona o inspekcijskom

nadzoru (donet 2015. godine), koji i sam, poput Zakona o upravnoj inspekciji, zakonski osnov nalazi u Zakonu o državnoj upravi – član 18. stav 2. Zakonska rešenja Zakona o upravnoj inspekciji dopunjavaju se odredbama Zakona o inspeksijskom nadzoru i Zakona o opštem upravnom postupku.

Cilj i sadržina upravnog inspeksijskog nadzora

Upravna inspekcija za cilj ima ostvarivanje načela zakonitosti u radu i postupanju nadziranih organa, polazeći od odredaba Zakona o upravnoj inspekciji, cilja upravnog inspeksijskog nadzora i prirode predmeta nadzora utvrđenog posebnim zakonom (kakav je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja). Sama priroda predmeta nadzora nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je takva da prava na pristup informacijama od javnog značaja, kao informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna, radi upravo ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.

Upravna inspekcija, saglasno članu 5. Zakona o upravnoj inspekciji, posebno doprinosi obezbeđivanju poštovanja načela zakonitosti u radu državnih organa, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave i imalaca javnih ovlašćenja. Upravnim inspeksijskim nadzorom obezbeđuje se i zaštita javnog i privatnog interesa, u skladu sa zakonom utvrđenim nadležnostima upravne inspekcije, a upravna inspekcija preduzima i preventivne mere radi podsticanja nadziranih organa da efikasno i blagovremeno izvršavaju propisima utvrđene obaveze.

Kada je reč o sadržini upravnog inspeksijskog nadzora, on se obavlja preduzimanjem upravnih radnji na utvrđivanju stanja sprovođenja zakona i drugih propisa kod nadziranih organa, tj. organa koji su u obavljanju svojih poslova i radu dužni da postupaju prema propisima čiju primenu nadzire upravna inspekcija, nalaganjem upravnih mera radi sprečavanja i otklanjanja nezakonitosti u izvršavanju tih propisa i preduzimanjem drugih radnji i upravnih mera određenih zakonom.

U skladu sa članom 15. stav 2. Zakona o upravnoj inspekciji, kod određivanja upravne mere upravni inspektor će nadziranom organu odrediti upravnu meru koja je blaža, ako se tom merom postiže svrha radi koje se mera određuje, što je saglasno načelu i pravilima o srazmernosti iz člana 25. Zakona o inspeksijskom nadzoru i člana 6. Zakona o opštem upravnom postupku. Tim odredbama Zakona o opštem upravnom postupku određeno je da organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa

i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke, pri čemu kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa.

Procena rizika i planiranje nadzora

Saglasno članu 9. stav 1. Zakona o inspekcijском nadzoru, inspekcijски nadzor zasniva se na proceni rizika i srazmeran je procenjenom riziku, tako da se rizikom delotvorno upravlja, a prema članu 10. stav 1. istog zakona, plan inspekcijskog nadzora zasniva se na utvrđenom stanju u oblasti inspekcijskog nadzora i proceni rizika.

Saglasno ovim odredbama, članom 21. Zakona o inspekcijском nadzoru određeno je da upravna inspekcija sprovodi inspekcijски nadzor u skladu sa godišnjim programom rada (godišnjim planom inspekcijskog nadzora). Godišnji program rada upravne inspekcije – Upravnog inspektorata predlaže glavni upravni inspektor, utvrđuje Koordinaciona komisija, a usvaja ga Vlada.

Pravilnik o posebnim elementima, odnosno kriterijumima za procenu rizika, učestalosti vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika i posebnim elementima plana inspekcijskog nadzora u oblasti upravne inspekcije („Službeni glasnik RS“, broj 61/18), koji je donet na osnovu člana 9. stav 10. i člana 10. stav 7. Zakona o inspekcijском nadzoru, u okviru određivanja posebnih kriterijuma za procenu rizika, kod prirode štetne posledice u oblastima, odnosno podoblastima pod nadzorom upravne inspekcije – oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja (redni broj 7), jednako sa drugim oblastima pod nadzorom upravne inspekcije dodeljuje numeričku vrednost 5 (pet).

Tabela 1:

Pregled oblasti pod nadzorom upravne inspekcije u odnosu na prirodu štetne posledice u proceni rizika

Redni broj	Oblast pod nadzorom upravne inspekcije	Numerička vrednost
1.	Državna uprava	5
2.	Radni odnosi u državnim organima, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave	5
2.1.	Radni odnosi u državnim organima	5

2.2.	Radni odnosi u organima autonomne pokrajine	5
2.3.	Radni odnosi u organima jedinica lokalne samouprave	5
3.	Opšti upravni postupak i posebni upravni postupci	5
3.1.	Nadzor nad primenom Zakona o opštem upravnom postupku i zakona kojima se uređuju posebni upravni postupci	5
3.2.	Nadzor nad primenom Zakona o inspekcijskom nadzoru i zakona kojima se uređuju posebni postupci inspekcijskog nadzora	5
4.	Izgled i upotreba grba, zastave i himne Republike Srbije, službena upotreba jezika i pisama, službena upotreba pečata državnih i drugih organa	5
4.1.	Izgled i upotreba grba, zastave i himne Republike Srbije	5
4.2.	Službena upotreba jezika i pisama	5
4.3.	Službena upotreba pečata državnih i drugih organa	5
5.	Birački spiskovi i matične knjige	5
5.1.	Birački spiskovi	5
5.2.	Matične knjige	5
6.	Političke stranke i udruženja	5
6.1.	Političke stranke	5
6.2.	Udruženja	5
7.	Slobodan pristup informacijama od javnog značaja	5
8.	Druge oblasti u kojima je posebnim zakonom utvrđena nadležnost upravne inspekcije	5

Godišnji program rada Upravnog inspektorata za 2018. godinu sadrži planirani inspekcijski nadzor nad primenom propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Izvod iz godišnjih programa rada Upravnog inspektorata za 2018. i 2019.

5) Инспекцијски надзор над применом прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Pokretanje postupka upravnog inspekcijskog nadzora

Postupak inspekcijskog nadzora upravni inspektor pokreće po službenoj dužnosti, po nalogu nadležnih organa i na osnovu inicijative organa ili pravnih ili fizičkih lica. Pre početka inspekcijskog nadzora, inspektor prikuplja podatke o prethodnim inspekcijskim nadzorima nad nadziranim subjektom i druge podatke od značaja za predstojeći nadzor, saglasno članu 15. Zakona o inspekcijskom nadzoru.

Upravni inspekcijski nadzor, prema vrsti, može biti redovan, vanredni i kontrolni nadzor, te mešoviti i dopunski nadzor. Redovan inspekcijski nadzor sprovodi se u skladu sa godišnjim programom rada Upravnog inspektorata; vanredan inspekcijski nadzor sprovodi se kada na potrebu takvog nadzora ukazuju promenjene okolnosti u odnosu na godišnji program rada koje se realizuju po nalogu glavnog upravnog inspektora ili organa nadležnog za vršenje nadzora nad radom Upravnog inspektorata ili postupanje po osnovu inicijativa organa ili pravnih ili fizičkih lica, pri čemu je upravna inspekcija, u skladu sa utvrđenim delokrugom, dužna da postupa po svakoj predstavi i da građane i druge podnosiocima predstavki obavesti o ishodu postupanja, dok se kontrolni inspekcijski nadzor sprovodi radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene nadziranom organu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora. U skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru (član 6), inspekcijski nadzor može biti i mešoviti, koji se vrši istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog nadziranog subjekta, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani. Takođe, prema istom članu, inspekcijski nadzor može biti i dopunski, koji se vrši po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru, s tim da se može izvršiti samo jedan dopunski inspekcijski nadzor, u roku koji ne može biti duži od 30 dana od okončanja redovnog, vanrednog ili kontrolnog inspekcijskog nadzora.

Kada se radi o oblicima nadzora, upravni inspektor sprovodi inspekcijski nadzor kao: neposredni (terenski) inspekcijski nadzor – neposrednim uvidom u opšte i pojedinačne akte, uslove i način rada nadziranih organa i kao posredni (kancelarijski) inspekcijski nadzor – uvidom u dostavljene akte, podatke i dokumentaciju nadziranih organa.

Članom 36. Zakona o upravnoj inspekciji propisano je da je upravni inspektor dužan da postupa po predstavkama građana i pravnih lica na rad nadziranih organa, ukoliko se predstavke tiču nadležnosti upravne inspekcije. Ako upravni inspektor oceni da su navodi izneti u predstavi osnovani, zatražiće izveštaj od nadziranog organa na čiji se rad predstavka odnosi o tome i uputiti mu upozorenje radi hitnog otklanjanja mogućih nezakonitosti (o tom postupanju, upravni inspektor dužan je da obavesti podnosioca predstavke o postupanju u roku od 15 dana od dana prijema predstavke). Ako ne dobije traženi izveštaj ili ako na osnovu dobijenog izveštaja ne može utvrditi osnovanost navoda u predstavi, upravni inspektor dužan je da po službenoj dužnosti sprovede neposredan inspekcijski nadzor (o ovom postupanju, upravni inspektor je dužan da obavesti podnosioca predstavke u roku od 8 dana od dana sačinjavanja zapisnika).

U skladu sa članom 18. Zakona o inspekcijskom nadzoru, inspekcijski nadzor počinje kad inspektor uruči nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu nalog za inspekcijski nadzor, a ako nadzirani subjekat, odnosno prisutno lice odbija uručenje naloga za inspekcijski nadzor, smatra se da inspekcijski nadzor počinje pokazivanjem naloga i predočavanjem njegove sadržine nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu. Nalog za inspekcijski nadzor izdaje se u pisanom obliku i njegova sadržina je uređena u članu 16. Zakona o inspekcijskom nadzoru.

Upravni inspektor dužan je da o sprovođenju inspekcijskog nadzora obavesti rukovodioca nadziranog organa najkasnije tri dana pre početka nadzora. Inspekcijski nadzor može se sprovesti i bez ovog obaveštenja, na osnovu naloga glavnog upravnog inspektora, kada postoje razlozi za neodložno postupanje, odnosno ako takvo postupanje nalaže zaštita interesa nadziranog organa ili zaštita zaposlenih od nastupanja neotklonjivih štetnih pravnih posledica po njihov radnopravni status, što se mora posebno obrazložiti u zapisniku.

Upravni inspektorat nema ovlašćenja da preispituje rešenje Poverenika, nego vrši inspekcijski nadzor u cilju izvršavanja rešenja Poverenika.

Utvrđivanje činjenica

Rukovodilac nadziranog organa dužan je da upravnom inspektoru omogući nesmetano sprovođenje inspekcijskog nadzora, te da obezbedi adekvatan radni prostor za rad upravnog inspektora i da na zahtev upravnog inspektora odredi jedno ili više službenih lica koja će učestvovati u inspekcijskim radnjama na utvrđivanju činjenica i u tu svrhu upravnom inspektoru obezbedi neophodna akta, evidencije i drugu dokumentaciju. Rukovodilac nadziranog organa i službena lica dužni su da postupaju po zahtevima upravnog inspektora, da mu blagovremeno dostavljaju potpune i tačne podatke, a u slučaju nemogućnosti postupanja da mu dostave pisano obrazloženje, a naročito da na traženje upravnog inspektora pruže usmeno, odnosno pisano izjašnjenje o činjenicama i dokazima koji su izneseni, odnosno utvrđeni u postupku inspekcijskog nadzora.

Saglasno članu 21. Zakona o inspekcijskom nadzoru, inspektor je ovlašćen da radi utvrđivanja činjenica:

1. izvrši uvid u javne isprave i podatke iz registara i evidencija koje vode nadležni državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave i drugi imaoci javnih ovlašćenja ako su neophodni za inspekcijski nadzor, a nije mogao da ih pribavi po službenoj dužnosti, i da ih kopira, u skladu sa zakonom;

2. izvrši uvid u ličnu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom koja je podobna da se identifikuju ovlašćena lica u nadziranom subjektu, druga zaposlena ili radno angažovana lica, fizička lica koja su nadzirani subjekti, svedoci, službena lica i zainteresovana lica, kao i fizička lica zatečena na mestu nadzora;
3. uzima pisane i usmene izjave nadziranih subjekata – fizičkih lica i zastupnika, odnosno ovlašćenih lica u nadziranom subjektu – pravnom licu i drugih zaposlenih ili radno angažovanih lica, svedoka, službenih lica i zainteresovanih lica, i da ih poziva da daju izjave o pitanjima od značaja za inspekcijski nadzor;
4. naloži da mu se u određenom roku stave na uvid poslovne knjige, opšti i pojedinačni akti, evidencije, ugovori i druga dokumentacija nadziranog subjekta od značaja za inspekcijski nadzor, a u obliku u kojem ih nadzirani subjekat poseduje i čuva;
5. vrši uviđaj, odnosno pregleda i proverava lokaciju, zemljište, objekte, poslovni i drugi nestambeni prostor, postrojenja, uređaje, opremu, pribor, vozila i druga namenska prevozna sredstva, druga sredstva rada, proizvode, predmete koji se stavljaju u promet, robu u prometu i druge predmete kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost, kao i druge predmete od značaja za inspekcijski nadzor;
6. uzme potrebne uzorke radi njihovog ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja, u skladu sa posebnim zakonom i propisima donetim na osnovu zakona;
7. fotografiše i snimi prostor u kome se vrši inspekcijski nadzor i druge stvari koje su predmet nadzora;
8. obezbedi dokaze;
9. preduzme druge radnje radi utvrđivanja činjeničnog stanja prema ovom i posebnom zakonu.

Zakonom o upravnoj inspekciji, član 28, utvrđena su ovlašćenja upravnog inspektora u sprovođenju nadzora, propisivanjem da je upravni inspektor ovlašćen da u postupku sprovođenja nadzora, pored preduzimanja radnji na koje je ovlašćen inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora, preduzme i sledeće radnje, i to:

1. da ostvari neposredni uvid u uslove i način rada u nadziranom organu;
2. da uzima izjave i po potrebi pisana izjašnjenja od rukovodioca i službenih lica nadziranog organa o činjenicama i podacima značajnim za potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja;
3. da zahteva dostavljanje potrebnih izveštaja, podataka, akata i druge potrebne dokumentacije i odredi primeren rok za dostavljanje;
4. da traži dostavljanje, uzme ili zadrži opšti ili pojedinačni akt nadziranog organa koji je predmet inspekcijskog nadzora a čija tačnost, u slučaju da se ne radi o originalu akta, potvrđuje se potpisom rukovodioca i pečatom nadziranog organa.

5. Prema članu 21. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru, inspektor se stara o tome da vršenjem svojih ovlašćenja ne ometa redovan proces rada, odnosno obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti nadziranog subjekta.

Zapisnik, upravne mere, rešenje i žalba

Upravni inspektor sačinjava zapisnik o sprovedenom inspekcijskom nadzoru u koji se obavezno unose:

1. nalaz činjeničnog stanja sa opisom utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu;
2. predlog mera za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu;
3. obaveza izveštavanja upravnog inspektora o preduzetim merama i rok za dostavljanje izveštaja.

U zapisniku se, saglasno članu 35. Zakona o inspekcijskom nadzoru i članu 63. Zakona o opštem upravnom postupku, obavezno navode i opis preduzetih radnji i popis preuzetih dokumenata i opis drugih izvedenih dokaza, opis toka i sadržine preduzete radnje i datih izjava, kao i podatak o ispravama koje su korišćene, konstatacija zakonitog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, obaveza nadziranog subjekta da obaveštava inspektora o postupanju po merama i rok za to obaveštavanje, rok za davanje primedaba na zapisnik; navođenje da je zapisnik sa ili bez primedaba pročitao licu koje prisustvuje nadzoru, kao i drugi podaci i navodi od značaja za inspekcijski nadzor.

Sastavni deo zapisnika o inspekcijskom nadzoru, saglasno članu 35. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru, je kontrolna lista, koja sadrži spisak pitanja kojima se proveravaju obaveze i zahtevi nadziranog subjekta, i ponuđenih odgovora na ta pitanja, za koje se dodeljuje odgovarajući broj bodova, te tabelu sa rasponima bodova spram koje se u nadzoru utvrđuje stepen rizika. Kontrolna lista kojom se proverava sprovođenje propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a koju koristi Upravni inspektorat u redovnim inspekcijskim nadzorima, nalazi se u Prilogu 3 ove analize.

Zapisnik se po pravilu sačinjava u službenim prostorijama upravne inspekcije, najkasnije u roku tri dana od dana završenog inspekcijskog nadzora, i dostavlja rukovodiocu nadziranog organa i državnom organu koji vrši nadzor nad radom nadziranog organa, odnosno kome nadzirani organ odgovara za rad.

Rukovodilac nadziranog organa ima pravo da stavi primedbe u pisanom obliku na zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru u roku od tri dana od dana dostavljanja

zapisnika. Ako se zapisnik sastavlja na mestu i u toku obavljanja inspeksijskog nadzora, primedbe se stavljaju istovremeno sa sačinjavanjem zapisnika. Primedbe na zapisnik, odnosno izjava nadziranog organa da nema primedbi, unose se u zapisnik. Upravni inspektor je dužan da razmotri primedbe na zapisnik o obavljenom inspeksijskom nadzoru i da, prema potrebi, dopuni inspeksijske radnje na koje se primedbe odnose, odnosno da izmeni ili odustane od predložene mere. O primedbama na zapisnik upravni inspektor ne odlučuje posebno, već ih ceni sve zajedno i svaku posebno u obrazloženju rešenja donetog u predmetu inspeksijskog nadzora.

Članom 25. Zakona o inspeksijskom nadzoru propisano je da nadziranom subjektu inspektor može izreći upravnu meru (meru upravljene prema nadziranom subjektu, inspeksijsku meru), i to preventivnu meru, meru za otklanjanje nezakonitosti, posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene ili meru za zaštitu prava trećih lica. Inspektor izriče one mere koje su srazmerne procenjenom riziku i otkrivenim, odnosno verovatnim nezakonitostima i štetnim posledicama, tako da se rizikom delotvorno upravlja, i kojima se najpovoljnije po nadziranog subjekta postižu cilj i svrha zakona i drugog propisa, pri čemu se inspektor se obavezno stara o tome da upravne mere budu srazmerne ekonomskoj snazi nadziranog subjekta, da se njihove štetne posledice svedu na najmanju meru i nastavi održivo poslovanje i razvoj nadziranog subjekta.

Zakon o upravnoj inspekciji u članu 27. uređuje preventivne mere, koje izriče, odnosno preduzima upravni inspektor. Propisano je da upravni inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora u cilju sprečavanja nastupanja štetnih posledica zbog nedostataka i nepravilnosti u sprovođenju zakona i drugih propisa čije izvršenje nadzire, može preduzimati i odgovarajuće preventivne mere, kao što su upozorenje nadziranog organa na obaveze iz propisa, ukazivanje na moguće štetne posledice, predlaganje mera za otklanjanje njihovih uzroka i sl. Zakonom o inspeksijskom nadzoru (član 26. stav 1.) predviđeno je da inspektor u zapisniku određuje odgovarajuće preventivne mere, ako je to potrebno da bi se sprečio nastanak nezakonitosti i štetnih posledica, a ako nadzirani subjekat ne postupi po preventivnim merama određenim u zapisniku, inspektor izriče te mere rešenjem. Upravna inspekcija je i Zakonom o upravnoj inspekciji, kao posebnim zakonom, ovlašćena da preventivne mere izriče i zapisnikom i drugim posebnim aktom (npr. ukazivanje). Pored preventivnih mera nabrojanih u članu 27. Zakona o upravnoj inspekciji i članu 26. Zakona o inspeksijskom nadzoru, upravna inspekcija može da izrekne i druge mere kojima se postiže preventivna uloga upravnog inspeksijskog nadzora, odnosno svaku meru kojom se ostvaruje ta svrha.

Ako nadzirani organ u ostavljenom roku nije otklonio zapisnikom utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke, upravni inspektor dužan je da, u skladu sa članom 31. Zakona o upravnoj inspekciji, donese rešenje kojim nalaže mere i određuje rok za njihovo otklanjanje, koje dostavlja državnom organu koji je neposredno

odgovoran za rad nadziranog organa. Rešenje se donosi ako upravna inspekcija u kontrolnom inspeksijskom nadzoru utvrdi da nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci nisu otklonjeni – u roku od osam dana od dana okončanja kontrolnog inspeksijskog nadzora. Ove odredbe Zakona o upravnoj inspekciji saglasne su članu 27. Zakona o inspeksijskom nadzoru, kojim je propisano da ako otkrije nezakonitost u poslovanju ili postupanju nadziranog subjekta, inspektor mu ukazuje na nezakonitost i opominje ga zbog toga, u skladu sa ovlašćenjima propisanim u posebnom zakonu nalaže ili predlaže mere i ostavlja primeren rok za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, i to unosi u zapisnik o inspeksijskom nadzoru; nadzirani subjekat dužan je da pisano obavesti inspektora o tome da li je u ostavljenom roku preduzeo mere koje su mu naložene, odnosno predložene, otklonio nezakonitost i štetne posledice i ispunio propisane obaveze, i ako jeste – inspektor okončava postupak u skladu sa članom 37. stav 2. ovog zakona, kojim je propisano da ako inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora ne utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostatke, on ne donosi rešenje ili zaključak i tada okončava postupak inspeksijskog nadzora dostavljanjem nadziranom subjektu zapisnika u kome se navodi da nisu utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostaci u njegovom poslovanju ili postupanju. Radi utvrđivanja da li su blagovremeno preduzete naložene, odnosno predložene mere, nezakonitost i štetne posledice otklonjene i propisane obaveze ispunjene, inspektor je ovlašćen da od nadziranog subjekta traži da uz obaveštenje priloži dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr) iz koga je vidljivo da su utvrđena nezakonitost i njene štetne posledice otklonjene, a propisane obaveze ispunjene. Ako nadzirani subjekat u ostavljenom roku ne preduzme mere koje su mu naložene, odnosno predložene, ne otkloni nezakonitost i štetne posledice i ne ispuni propisane obaveze, inspektor donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza.

Rešenjem koje donosi upravni inspektor može se, zavisno od predmeta nadzora i prirode utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu:

1. naložiti donošenje, stavljanje van snage ili odlaganje izvršenja odgovarajućeg akta i preduzimanje drugih odgovarajućih mera i radnji potrebnih radi otklanjanja utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu;
2. zabraniti preduzimanje radnji koje su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom;
3. zabraniti preduzimanje radnji službenom licu koje ne ispunjava propisane uslove za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku;
4. predložiti pokretanje postupka zbog povrede radne dužnosti; privremeno udaljenje sa rada, odnosno prestanak radnog odnosa lica zatečenog u obavljanju službeničkih poslova bez zakonitog akta o prijemu u radni odnos ili akta o raspoređivanju na radno mesto ili koje ne ispunjava uslove propisane zakonom ili drugim propisom; postupka za ukidanje ovlašćenja za vođenje upravnog postupka

i donošenje rešenja u upravnom postupku ili drugog postupka radi otklanjanja utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu.

Izuzetno, ako to nalaže neodložna potreba, odnosno razlozi za neodložno postupanje, odnosno zaštita interesa nadziranog organa ili zaštita zaposlenih od nastupanja neotklonjivih štetnih pravnih posledica po njihov radnopravni status, upravni inspektor bez odlaganja, odnosno bez prethodnog predlaganja mera za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu, donosi rešenje kojim izriče neku od mera iz prethodnog pasusa ovog teksta.

Ove odredbe Zakona o upravnoj inspekciji saglasne su članu 27. st. 4. i 5. i članu 28. st. 1. i 2. Zakona o inspeksijskom nadzoru. Tim odredbama sistemskog zakona propisano je da ako nadzirani subjekat u ostavljenom roku ne preduzme mere koje su mu naložene, odnosno predložene, ne otkloni nezakonitost i štetne posledice i ne ispuni propisane obaveze, inspektor donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, te da inspektor može bez odlaganja doneti rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti, bez prethodnog ukazivanja na nezakonitost i ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, ako to nalaže neophodnost preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet. Ako nadzirani subjekat ne otkloni nezakonitost u ostavljenom roku, inspektor je ovlašćen da donese rešenje i izrekne meru kojom, do otklanjanja nezakonitosti, nadziranom subjektu zabranjuje obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili zaplenjuje dokumentaciju, robu i druge predmete koji su nadziranom subjektu poslužili za povredu propisa ili su time nastali. Inspektor je ovlašćen da, bez ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti, izrekne meru zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti ili zaplene predmeta ili dokumentacije ako je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po, između ostalog, nesmetan rad organa i organizacija.

Članom 27. stav 6. Zakona o inspeksijskom nadzoru utvrđeno je da inspektor može istovremeno izreći više mera za otklanjanje nezakonitosti.

Član 136. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku utvrđuje da se rešenjem odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, a član 37. stav 1. Zakona o inspeksijskom nadzoru da rešenjem inspektor odlučuje o merama upravljenim prema nadziranom subjektu (izuzetak je propisan u citiranom članu 27, kada se upravne mere predlažu ili nalažu zapisnički, kako je to propisano i u članu 29. stav 1. tačka 2) Zakona o upravnoj inspekciji).

Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 37. stav 5. predviđa da ako inspekcija odstupa od rešenja koja je ranije donosila u istim ili sličnim stvarima, dužna je da u tom rešenju posebno obrazloži razloge za odstupanje, a ovo je predviđeno i u članu 141. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku, propisivanjem da obrazloženje rešenja sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima. Radi se o konkretizaciji načela predvidivosti (načelo legitimnih očekivanja) iz člana 5. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je određeno da kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima.

Rešenje u pisanom obliku, u skladu sa članom 141. Zakona o opštem upravnom postupku, sadrži uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, uputstvo o pravnom sredstvu, potpis ovlašćenog službenog lica i pečat organa ili drugi vid potvrde o autentičnosti.

Protiv rešenja upravnog inspektora može se izjaviti žalba glavnom upravnom inspektoru. Žalba se predaje područnoj organizacionoj jedinici u kojoj je raspoređen upravni inspektor na čije rešenje je izjavljena žalba. Ako je glavni upravni inspektor primenjujući ovlašćenja upravnog inspektora sproveo inspekcijski nadzor i doneo rešenje kojim nalaže mere nadziranom organu, protiv tog rešenja žalba se izjavljuje ministru. Žalba se izjavljuje u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja i ne odlaže izvršenje rešenja.

Izvršenje rešenja upravnog inspektora

Rukovodilac nadziranog organa dužan je da u roku od osam dana od dana isteka roka za preduzimanje mera naloženih rešenjem upravnog inspektora obavesti upravnog inspektora o sprovođenju naloženih mera. Upravni inspektor dužan je da prati izvršenje rešenja koje je doneo i obavezno obavlja neposredan ili posredan kontrolni inspekcijski nadzor da bi utvrdio da li su mere naložene rešenjem sprovedene (član 33. stav 2. Zakona o upravnoj inspekciji i član 41. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Prema članu 33. stav 3. Zakona o upravnoj inspekciji, upravni inspektor dužan je da u slučaju potpunog ili delimičnog neizvršenja naloženih mera izvesti o tome državni organ koji vrši nadzor nad nadziranim organom, odnosno organ kome nadzirani organ neposredno odgovara za rad.

Ako upravni inspektor u sprovođenju inspekcijskog nadzora oceni da postoji osnovana sumnja da je radnjama nadziranog organa počinjeno krivično delo, privredni prestup, prekršaj ili povreda službene dužnosti, dužan je da nadležnom organu

podnese odgovarajuću prijavu, odnosno zahtev za pokretanje postupka. Ako upravni inspektor u sprovođenju inspeksijskog nadzora utvrdi postojanje pretpostavki za poništenje ili ukidanje upravnog akta donetog od strane nadziranog organa, predložiće nadležnom organu da sprovede postupak za poništenje ili ukidanje upravnog akta.

Upravni inspektor, prema tome, ako mere naložene rešenjem nisu u celini ili delimično izvršene, o tome izveštava državni organ koji vrši nadzor nad nadziranim organom, odnosno organ kome nadzirani organ neposredno odgovara za rad. Sledeći korak je da taj organ preduzme mere iz svoje nadležnosti, kako bi se obezbedilo izvršenje rešenja upravne inspekcije. Ovim je na poseban način propisan način prinudnog izvršenja rešenja koje donosi upravna inspekcija. Ovakav način prinudnog izvršenja inspeksijskog rešenja karakterističan je za inspekcije koje vrše različite oblike unutrašnjeg nadzora, shvaćenog kao nadzor nad državnim organima i imaocima javnih ovlašćenja, imajući u vidu i da je članom 19. stav 2. Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije („Službeni glasnik RS“, broj 93/17) propisano da ukoliko subjekat inspeksijske kontrole nije postupio po rešenju budžetskog inspektora ili je postupio delimično, budžetska inspekcija o tome obaveštava ministra, nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno nadležni izvršni organ jedinice lokalne samouprave i druge nadležne organe radi preduzimanja mera iz njihove nadležnosti, u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Drugi instrument za izvršenje rešenja upravnog inspektora je iniciranje pokretanja prekršajnog postupka zbog neizvršenja ovog rešenja, odnosno neobezbeđenja njegovog sprovođenja.

Zakonom o opštem upravnom postupku u članu 198. uređeno je izvršenje posrednom prinudom (putem novčanih kazni), propisivanjem da organ koji sprovodi izvršenje prinudiće izvršenika da ispuni obaveze izricanjem novčane kazne, koja se izriče rešenjem, ako izvršenje preko drugog lica nije moguće ili nije pogodno da se postigne svrha izvršenja. Fizičkom licu se novčana kazna izriče u rasponu od polovine prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu do dve prosečne godišnje zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnoj godini, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike, a pravnom licu – u rasponu od polovine njegovih mesečnih prihoda, do deset procenata njegovih godišnjih prihoda koje je ostvario u Republici Srbiji u prethodnoj godini. Novčana kazna može ponovo da se izrekne sve dok izvršenik ne ispuni obaveze iz rešenja. Zakon o inspeksijskom nadzoru u članu 41. stav 5. propisuje da inspektor može izreći novčanu kaznu u izvršenju rešenja posrednom prinudom, pored pravnog lica, i odgovornom licu u pravnom licu. Članom 199. Zakona o opštem upravnom postupku uređeno je izvršavanje novčanih kazni, tako što je propisano da novčane

kazne koje su izrečene prema ovom zakonu izvršavaju organi nadležni za izvršavanje novčanih kazni izrečenih za prekršaje. Zakon o inspekcijском nadzoru u članu 41. stav 6. propisuje poseban način prinudnog izvršenja novčanih kazni izrečenih u izvršenju rešenja posrednom prinudom, propisivanjem da ih izvršava javni izvršitelj, u skladu sa propisima kojima se uređuje izvršenje i obezbeđenje.

Pravni razlozi zbog kojih Upravni inspektorat ne sprovodi upravno izvršenje svojih rešenja posrednom prinudom se nalaze u posebnom načinu prinudnog izvršenja uređenog u članu 33. Zakona o upravnoj inspekciji. Osim toga, prema mišljenju Ministarstva finansija, Zakonom o budžetskom sistemu nije definisan pojam ukupnog prihoda korisnika budžetskih sredstava, odakle proističe da sredstva kojima organi vlasti raspolažu ne predstavljaju njihov prihod, čime postoji pravna namogućnost određivanja iznosa novčane kazne u rešenju. Dalje, svi organi kod kojih postoje elementi nadležnosti za prinudno izvršenje novčanih kazni izrečenih u upravnom izvršenju rešenja donetog u upravnom postupku, i to Vrhovni kasacioni sud, Poreska uprava, Narodna banka Srbije, prekršajni sudovi i Komora javnih izvršitelja – izjasnili su se da nisu nadležni. Imajući ovo u vidu, Zakon o inspekcijском nadzoru u citiranim odredbama člana 41. stav 6. izričito je propisao nadležnost javnih izvršitelja za ovo izvršenje.

Prekršaji

Članom 39. Zakona o upravnoj inspekciji propisano je da će se novčanom kaznom za prekršaj u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara kazniti odgovorno lice u nadziranom organu: ako ne izvrši odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja rešenja upravnog inspektora, suprotno članu 31, i ako upravnom inspektor onemogućiti ili mu znatno oteža nesmetano obavljanje inspekcijскоg nadzora, teže naruši red ili povredi integritet upravnog inspektora u obavljanju inspekcijскоg nadzora, suprotno članu 26. st. 1. i 2. ovog zakona, a članom 40. istog zakona propisano je da će se novčanom kaznom za prekršaj u iznosu od 20.000 do 100.000 dinara kazniti odgovorno lice u nadziranom organu: ako upravnom inspektor u određenom roku ne dostavi tražene podatke ili mu dostavi nepotpune ili netačne podatke, suprotno članu 26. stav 3. i članu 36, i ako u roku određenom rešenjem upravnog inspektora ne obavesti upravnog inspektora o sprovođenju naloženih mera, suprotno članu 33. ovog zakona.

Iz odredbe člana 45. Zakona da inspekcijски nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave preko upravne inspekcije proizilazi da Poverenik nema ovlašćenje da inicira pokretanje prekršajnog postupka i zastupa prekršajnu optužbu kada nađe da je izvršen prekršaj propisan Zakonom, nego da ova ovlašćenja, u skladu sa članom 179. Zakona o prekršajima, imaju upravna inspekcija, koja vrši inspekcijски nadzor nad primenom Zakona, i oštećeni (tražilac informacije).

Zakon o prekršajima („Službeni glasnik RS“, br. 65/13, 13/16 i 98/16 – US) u članu 179. propisuje da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi ovlašćeni organ ili oštećeni (podnosilac zahteva), pri čemu su ovlašćeni organi: organi uprave, ovlašćeni inspektori, javni tužilac i drugi organi i organizacije, koje vrše javna ovlašćenja u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem propisa u kojima su prekršaji predviđeni.

Služba Poverenika, o slučajevima koji ukazuju na postojanje prekršaja, redovno obaveštava Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave – Upravni inspektorat, i dostavlja spise predmeta u kojima se odlučivalo po žalbi i u upravnom postupku, tražeći da nadležno ministarstvo, odnosno Upravni inspektorat sprovede nadzor i protiv odgovornih lica inicira prekršajni postupak pred prekršajnim sudom.

Sadržina zahteva za pokretanje prekršajnog postupka uređena je članom 181. Zakona o prekršajima. Upravni inspektorat je u prekršajnom postupku ovlašćeni podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, tj. stranka u postupku na kojoj je teret dokazivanja prekršaja, u skladu sa članom 89. stav 2. Zakona o prekršajima.

Za razliku od prethodnih zakonskih rešenja, važeći Zakon o prekršajima uspostavlja stranački postupak i tzv. jednakost oružja (jednak pravni položaj stranaka). Prema Zakonu o prekršajima, okrivljeni i ovlašćeni podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka su stranke u postupku, a teret dokazivanja obeležja prekršaja i prekršajne odgovornosti je na podnosiocu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (zastupniku prekršajne optužbe), u skladu sa članom 89. stav 2. Zakona o prekršajima. Stranka koja nešto tvrdi dužna je da dokaže svoju tvrdnju i na toj stranici, dakle, leži teret dokazivanja. Sud izvodi dokaze na predlog stranaka, a stranka je dužna da pribavi dokaze čije je izvođenje predložila, saglasno st. 3. i 4. istog člana. Zakon o prekršajima u članu 88. uvodi optužno načelo, propisujući da se prekršajni postupak pokreće i vodi na osnovu zahteva ovlašćenog organa ili oštećenog, ili prekršajnog naloga, u skladu sa ovim zakonom.

S obzirom da je, u skladu sa Zakonom o prekršajima, teret dokazivanja prekršaja na ovlašćenim podnosiocima zahteva za pokretanje prekršaja – inspektorima, kao strani u postupku koja zastupa optužbu, a da više ne postoji stari sistem istražnog načela, nego je u primeni raspravno načelo i jednakost položaja stranaka, za dokazivanje prekršaja je neophodna aktivna uloga inspektora u prikupljanju i predlaganju dokaza. Celishodno je prikupiti i podneti, odnosno predložiti sve dokaze za prekršaj na početku, kako bi se skratilo trajanje prekršajnog postupka i ne bi pogodovalo nastanku rizika zastarelosti.

Načelo dokazivanja (raspravno načelo) iz člana 89. Zakona o prekršajima predviđa u stavu 1. ovog člana da se dokazi prikupljaju i izvode u skladu sa ovim zakonom. Ova odredba upućuje na primenu odredaba Zakona o prekršajima kojima su uređeni dokazivanje i dokazne radnje: saslušanje okrivljenog (čl. 200 - 208), saslušanje svedoka (čl. 207 - 216), uvidaj i veštačenje (čl. 217 - 225.) i pretresanje prostorija i lica (čl. 226 - 232).

Prema članu 89. stav 2. Zakona o prekršajima, teret dokazivanja obeležja prekršaja i prekršajne odgovornosti je na podnosiocu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, što podrazumeva aktivnu uloga podnosioca zahteva, posebno prilikom sačinjavanja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i predlaganja dokaza. Posledica tereta dokazivanja da je učinjen prekršaj i da je okrivljeni učinilac prekršaja (postojanje prekršaja i prekršajne odgovornosti okrivljenog), kako se to tvrdi u zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka, u slučaju neuspelog dokazivanja je da okrivljeni neće biti oglašen odgovornim, čime zahtev neće biti osnovan, odnosno pogoduje se nastupanju zastarelosti vođenja prekršajnog postupka, što se okončava obustavljanjem postupka. Ovlašćeni podnosilac zahteva je u obavezi (tj. na njemu je teret) da prikupi sve dokaze i pravilno opredeli zahtev u pogledu činjenične podloge i pravne kvalifikacije prekršaja, kako bi sud imao potrebne elemente da započne prekršajni postupak, izvede i oceni dokaze, te donese pravilnu i na zakonu zasnovanu odluku. Bitno je istaći da je odredba člana 89. stav 2. Zakona o prekršajima u skladu sa načelom pretpostavke nevinosti, kao osnovnim načelom u kaznenim postupcima, koje je utvrđeno i članom 34. Ustava Republike Srbije.

Svako lice koje se kao svedok poziva dužno je da se odazove pozivu, a ako ovim zakonom nije drukčije određeno, dužno je i da svedoči. Kao svedok se može pozvati i službeno lice ovlašćenog organa koji je podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka – inspektor. Ako se inspektor, koga je prekršajni sud pozvao u svojstvu svedoka, ne odazove pozivu suda da bude saslušan u svojstvu svedoka, a svoj izostanak ne opravda, sud može odustati od njegovog saslušanja, saglasno članu 216. stav 2. Zakona o prekršajima, i odluku, saglasno pravilu o teretu dokazivanja, doneti na osnovu do tada izvedenih dokaza. U svetlu izloženog, potrebno je da inspektori razumeju značaj odazivanja na poziv prekršajnog suda po tok postupka i proces donošenja sudske odluke, kako sav trud uložen u prethodnim fazama ne bi bio uzaludan. Tako, u ovom smislu, Prekršajni apelacioni sud u presudi Prž br. 13462/2015 od 14.7.2015. godine ukazuje na sledeće: „Prekršajni sud je u postupku preko Saobraćajne policijske ispostave uredno pozvao policijske službenike koji su u zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka predloženi kao svedoci. Nisu se odazvali na poziv suda niti su izostanak pravdali. Prekršajni sud je primenom člana 216. stav 2. u vezi sa članom 89. st. 2, 3. i 4. Zakona o prekršajima odustao od izvođenja dokaza saslušanjem ovih svedoka, te pravilno okrivljenog oslobodio odgovornosti, jer nije dokazano da je učinio pomenuti prekršaj.“

U skladu sa izloženim, smatramo da je neophodno da ovlašćeni podnosioci zahteva – inspektora vode računa i o odredbama člana 182. Zakona o prekršajima, kojima je uređeno postupanje prekršajnog suda u slučaju neurednog zahteva. Propisano je da ako zahtev ne sadrži sve podatke iz člana 181. ovog zakona (neuredan zahtev), zatražiće se od podnosioca zahteva da ga u određenom roku, koji ne može biti duži od 15 dana, dopuni, pa u slučaju da podnosilac zahteva ne otkloni nedostatke u određenom roku, smatraće se da je odustao od zahteva i zahtev će se rešenjem odbaciti, u skladu sa članom 184. Zakona o prekršajima.

4. Praksa Upravnog inspektorata u inspeksijskom nadzoru nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Tabela br.2: prikaz nalaza istraživanja postupanja Upravnog inspektorata u nadzoru nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Red. br.	Organ/ organizacija	Dopis Upravnog inspektorata	Organ/ organizacija postupila po dopisu – rešenju Poverenika	Ponovljen dopis (urgencija)
1.	Komisija za javno-privatno partnerstvo	Da	Ne	Da
2.	Ministarstvo pravde	Da	Da	/
3.	Ministarstvo finansija	Da	Ne	Da
4.	Ministarstvo odbrane	Da	Ne	Da
5.	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprava za veterinu	Da	Ne	Ne
6.	Ministarstvo unutrašnjih poslova (Insajder)	Da	Da (rešenje o odbijanju zahteva)	/
7.	Ministarstvo unutrašnjih poslova (Južne vesti)	Da	Ne	Da
8.	Narodna banka Srbije	Da	Ne	Da
9.	Republički geodetski zavod	Da	Ne	Ne
10.	Telekom Srbija a.d. Beograd	Da	Ne	Da
11.	Železnice Srbije a.d. Beograd	Da	Da	/
12.	JKP GSP Beograd	Da	Ne	Da
13.	JKP Parking servis Beograd	Da	Ne	Da
14.	Grad Vranje	Da	Da	/
15.	Air Serbia a.d.	Da	Ne	Da
16.	JKP Beogradski vodovod i kanalizacija	Da	Ne	Da
17.	Opština Preševo	Da	Ne	Da
18.	Grad Beograd – Gradska uprava	Da	Ne	Da
19.	Više javno tužilaštvo u Beogradu	Da	Ne	Da
20.	JP Pošta Srbije	Da	Ne	Da
21.	Opština Bečež – Opštinska uprava	Da	Da	/

Organ/ organizacija postupila po ponovljenom dopisu (urgenciji)	Pokrenut postupak upravnog inspekcijskog nadzora	Predložene/ naložene upravne mere	Pravna ili faktička nemogućnost izvršenja rešenja Poverenika (prema navodima organa/ organizacije)
Ne	Ne	Ne	Da, član 9. stav 1. tačka 5) ZoSPIJZ
/	/	/	/
Ne	Ne	Ne	Da, član 9. stav 1. tačka 2) ZoSPIJZ
Da	/	/	/
/	Ne	Ne	Da, član 9. stav 1. tačka 2) ZoSPIJZ
/	/	/	/
Ne	Ne	Ne	/
Ne	Ne	Ne	Da, nenadležnost Upravnog inspektorata
Ne	Ne	Ne	Da, faktička nemogućnost: neposedovanje informacije - dokumenta
Ne	Ne	Ne	Da, pravna nemogućnost izvršenja rešenja
/	/	/	/
Ne	Ne	Ne	/
Ne	Ne	Ne	/
/	/	/	/
Ne	Ne	Ne	/
Ne	Ne	Ne	/
Ne	Ne	Ne	/
Ne	Ne	Ne	/
Ne	Ne	Ne	Da, pravna i faktička nemogućnost – nadležnost Prvog osnovnog javnog tužilaštva
Ne	Ne	Ne	/
/	/	/	/

Praksa postupanja u nadzoru nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je takva da Upravni inspektorat dobija od Poverenika obavještenje o rešenjima Poverenika koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije obavestio Poverenika da je postupio po nalogu iz rešenja, sa neizvršenim rešenjima. Zakonski osnov za pokretanje postupka od strane upravne inspekcije u ovom slučaju sadržan je u članu 8. stav 3. Zakona o upravnoj inspekciji, kojim je propisano da je upravna inspekcija, u skladu sa utvrđenim delokrugom, dužna da postupa po svakoj predstavi i da podnosiocima predstavi obavesti o ishodu postupanja, i članu 22. istog zakona, koji propisuje da postupak inspeksijskog nadzora upravni inspektor pokreće po službenoj dužnosti, po nalogu nadležnih organa i na osnovu inicijative organa ili pravnih ili fizičkih lica, u vezi sa članom 18. stav 2. Zakona o inspeksijskom nadzoru, prema kome kod ocene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti inspektor uzima u obzir predstavke, kao i upozorenja nadležnih organa, i članom 90. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da pri pokretanju postupka po službenoj dužnosti organ uzima u obzir i predstavke građana i organizacija i upozorenja nadležnih organa.

Upravni inspektorat, potom, sačinjava i šalje dopis (inicijalni akt), naslovljen na rukovodioca organa, da se organ, koji nije izvršio rešenje Poverenika ili po kojem nije obavestio Poverenika da je postupio po nalogu iz rešenja, izjasni da li je postupio po rešenju Poverenika i o tim navodima dostavi dokaz upravnom inspektoratu. Ovdje se radi o prethodnom, odnosno pripremnom postupanju upravne inspekcije, jer slanjem dopisa organu nije pokrenut postupak inspeksijskog nadzora. U pitanju je prikupljanje podataka od značaja za predstojeći nadzor, koje inspektor čini pre početka inspeksijskog nadzora, saglasno članu 15. Zakona o inspeksijskom nadzoru, odnosno traženje izveštaja od nadziranog organa na čiji se rad predstava odnosi o tome, sa upućivanjem upozorenja radi hitnog otklanjanja mogućih nezakonitosti, prema članu 36. stav 3. Zakona o upravnoj inspekciji. Zakonski posmatrano, nije u pitanju postupak inspeksijskog nadzora u obliku posrednog (kancelarijskog) nadzora i ne bi trebalo mešati ova dva pojma, nego se radi o pripreмноj fazi pred postupak, koji se može pokrenuti, odnosno koji se pokreće ako organ u pripreмноj fazi ne dostavi podatke, odnosno akte da je izvršio rešenje Poverenika, tj. ako nije izvršio i ako ne izvrši rešenje Poverenika. Za postupak inspeksijskog nadzora, uključujući i posredan nadzor, potrebno je da bude pokrenut i vođen u skladu sa zakonom, što uključuje i to da glavni upravni inspektor izda nalog za inspeksijski nadzor i da se nalog dostavi, odnosno predoči ovlašćenom licu nadziranog organa.

Za ovim, organi obavestavaju upravnog inspektora da li su postupili po rešenju Poverenika i, ako jesu, dostavljaju dokaz da su dostavili tražiocu traženu informaciju (npr. dopis i povratnica, el. pošta i potvrda o prijemu). Jedan broj predmeta pokazuje da su organi već postupili po rešenju poverenika i dostavili traženu informaciju, ali nisu o tome obavestili Poverenika ili su postupili u roku nešto dužem od onog koji je odredio

Poverenik, prema zakonskom ovlašćenju određivanja primerenog roka za postupanje organa, u skladu sa članom 79. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku u vezi sa članom 23. i članom 24. stav 4. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ili da su postupili po rešenju Poverenika nakon prijema ovog dopisa upravnog inspektora. U drugom broju predmeta, organi postupe delimično po rešenju, dostavljajući deo traženih informacija tražiocu, dok drugi deo i dalje ne bude dostavljen. U trećoj grupi predmeta su oni gde organ nije postupio po rešenju Poverenika. Ovde spadaju i oni organi koji nisu obavestili Upravni inspektorat o tome da li su postupili po rešenju Poverenika, čime postoji pretpostavka da nisu postupili. Neobaveštavanjem upravnog inspektora, odgovorno lice u nadziranom organu čini prekršaj iz člana 40. tačka 1) u vezi sa članom 26. stav 3. i članom 36. Zakona o upravnoj inspekciji.

Analizom akata predmeta dostavljenih u sklopu ovog istraživanja uočava se da postoje različiti navodi i razlozi koje organi ističu u odgovoru upravnoj inspekciji, a koji potiču iz postupka po zahtevu tražioca informacije, kada je uskraćeno davanje tražene informacije iz tih razloga, i iz drugostepenog postupka, kada su ti razlozi za odbijanje zahteva isticali u odgovoru na žalbu izjavljenu Povereniku. Organi se, navodeći razloge zbog kojih uskraćuju traženu informaciju, najčešće pozivaju na odredbe člana 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, konkretizujući odredbe o tome da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time ugrozio život, zdravlje, sigurnost, pravosuđe, odbranu zemlje, nacionalnu i javnu bezbednost, ekonomsku dobrobit zemlje i tajnu. Drugi organi i organizacije, pak, jednostavno izveštavaju Upravni inspektorat da nisu izvršili rešenje Poverenika, ne dajući uz to i objašnjenja za nepostupanje. Postoje i primeri kada se osporava nadležnost Upravnog inspektorata. Narodna banka Srbije, primerice, navodi da Upravni inspektorat nije nadležan za nadzor nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od strane Narodne banke Srbije, jer je u pitanju nezavisna institucija, a ne organ državne uprave, na šta Upravni inspektorat objašnjava da ova inspekcija ne vrši nadzor nad radom Narodne banke Srbije, nego nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sa zakonskim uporištem sa postupanje u članu 45. ovog zakona u vezi sa odredbama Zakona o upravnoj inspekciji. Zabeležen je slučaj da organ navodi da neće izvršiti rešenje Poverenika zbog zaštite pretežnijeg interesa. Tako, Uprava za veterinu u sastavu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine navodi: „Nije nam bila namera da se oglušimo o Rešenje Poverenika, za koje znamo da je obavezujuće, ali jednostavno prioritetni je interes države“. Određeni organi i organizacije ukazuju na pravnu i/ili faktičku nemogućnost izvršenja rešenja Poverenika (npr. nemaju traženu informaciju ili je nemaju u traženom obliku, obimu i sl, došlo je do isteka važenja sertifikata za pristup tajnim podacima i dr).

Zakonom o opštem upravnom postupku u članu 183. stav 1. tačka 3) predviđeno je da će drugostepeni organ ili nadzorni organ rešenjem na zahtev stranke ili po

službenoj dužnosti u celini ili delimično poništiti konačno rešenje ako njegovo izvršenje uopšte nije moguće. Sledstveno, u slučaju da postoji nemogućnost izvršenja rešenja Poverenika, pravni put za organe koji to tvrde je podnošenje zahteva Povereniku za poništavanje takvog rešenja, sa navođenjem razloga i dokaza zbog kojih rešenje uopšte nije moguće izvršiti. Takođe, ukoliko Upravni inspektorat nađe da postoji nemogućnost izvršenja rešenja Poverenika, nalazimo da nije dovoljno da faktički zastane sa postupanjem, nego da je ovlašćen da inicira kod Poverenika poništavanje ovakvog rešenja i da, s obzirom da se radi o prethodnom pitanju bez čijeg rešenja ne može da odluči o upravnoj stvari, a koje čini samostalnu pravnu celinu i za čije rešavanje je nadležan drugi organ, u skladu sa članom 107. Zakona o opštem upravnom postupku, prekine postupak dok Poverenik ne reši ovo prethodno pitanje.

Određeni organi/organizacije, takođe, pokreću upravni spor protiv rešenja Poverenika, tražeći poništaj tog rešenja, kao i odlaganje njegovog izvršenja, u skladu sa članom 23. Zakona o upravnim sporovima.

U postupku inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja mnogi navodi i razlozi nisu od uticaja na postupak. Naime, Upravni inspektorat je, praktično, organ koji vršenjem svojih ovlašćenja obezbeđuje izvršenje rešenja Poverenika, ne upuštajući se u materijalnopravnu sadržinu spornog odnosa.

Analizom dostavljenih akata predmeta ustanovljava se da je praksa Upravnog inspektorata takva da ako organ ne postupi po dopisu i ne izjasni se da li je postupio po rešenju Poverenika i o tome ne dostavi dokaz („ćutanje“ organa na dopis upravnog inspektora), odnosno odgovori da nije dostavio traženu informaciju njenom tražiocu iz određenih razloga ili bez davanja razloga za nepostupanje, upravni inspektor tada ponavlja dopis organu sa istim zahtevom - urgenciju, odnosno u dopisu objašnjava obim i sadržinu svojih ovlašćenja u inspekcijskom nadzoru nad sprovođenjem ovog zakona, upozoravajući da će u slučaju nepostupanja biti sproveden inspekcijski nadzor nad tim organom, kao i na prekršajnu odgovornost odgovornog lica organa.

Ono što se iz nalaza istraživanja uočava je da upravna inspekcija restriktivno pribegava pokretanju postupka inspekcijskog nadzora, evidentno nastojeći da, u skladu sa načelom ekonomičnosti postupka i postupnošću inspekcijskog delovanja, obezbedi ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora u prethodnoj fazi postupanja, bez pokretanja postupka inspekcijskog nadzora.

U tom svetlu, smatramo da bi bilo celishodno da upravna inspekcija češće pokreće postupak inspekcijskog nadzora, u skladu sa zakonskim okvirom i ovlašćenjima, nakon neuspelog izvršenja rešenja Poverenika u pripremnoj fazi upravnog inspekcijskog

nadzora – na primer, pokretanje postupka inspekcijskog nadzora posle prvog dopisa (akta) koji nije doveo do izvršenja rešenja Poverenika, osim ako ne postoje posebni opravdani razlozi za ponavljanje dopisa (urgencije) ili razjašnjenje prethodnog pitanja, a svakako ako ni urgencija ne dovede do postupanja po rešenju Poverenika. Smatramo da bi trebalo da bude pravilo upravne inspekcijske prakse da ako organ ne postupi po dopisu (aktu), a u svakom slučaju po urgenciji, i ne izvrši rešenje Poverenika, Upravni inspektorat pokreće postupak inspekcijskog nadzora, u kome utvrđuje činjenično stanje, koje dovodi i do podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaj iz člana 46. tačka 14) Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, prema kome će se novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u organu javne vlasti, ako organ javne vlasti ne postupi po rešenju Poverenika, suprotno članu 28. stav 1. tog zakona. Podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za ovaj prekršaj od strane Upravnog inspektorata može se učiniti i ranije, bez ili pre pokretanja postupka inspekcijskog nadzora, ako za to postoje dokazi, među kojima je nekada i pisani odgovor organa u kome nedvosmisleno navodi da nije postupio po rešenju Poverenika. Izuzeci od pokretanja postupka inspekcijskog nadzora bi bili opravdani razlozi za ponavljanje dopisa ili razjašnjenje prethodnog pitanja, koje ne bi trebalo široko tumačiti. Dodajemo još i da nedostavljanja traženih podataka upravnoj inspekciji predstavlja poseban prekršaj, a za iniciranje pokretanja ovog prekršajnog postupka nadležan je Upravni inspektorat. O izloženim pitanjima izjasnio se i Zaštitnik građana (predmet br. 13–36–2898/17 od 22.11.2018. godine), koju preporuku dajemo u Prilogu 4. ove analize.

Razumljivo je da je pitanje pokretanja i sprovođenja postupka upravnog inspekcijskog nadzora povezano sa nepovoljnom razmerom između obimnog delokruga Upravnog inspektorata i broja upravnih inspektora, gde je manjak ljudskih kapaciteta Upravnog inspektorata evidentan. Sledstveno, mišljenja smo da se inspekcijski nadzor na sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nakon usvojenih izmena i dopuna Zakona o inspekcijskom nadzoru kojima se uvodi mešoviti nadzor, kao kombinacija redovnog i vanrednog nadzora, može sprovoditi i kao mešoviti upravni inspekcijski nadzor, tako da bi se određeni postupci povodom neizvršenih rešenja pridodali redovnom (planiranom) nadzoru koji je predviđen programom rada Upravnog inspektorata.

Iniciranje mera pred nadležnim organima radi izvršenja neizvršenog rešenja upravnog inspektora, a time i rešenja koje je doneo Poverenik, može se učiniti pod uslovom da je sproveden postupak inspekcijskog nadzora i doneto rešenje u postupku inspekcijskog nadzora, kome je prethodilo predlaganje mera na zapisnik i njihovo neizvršenje, dok to nije moguće učiniti zbog nepostupanja organa po dopisu upravnog inspektora, kada postupak inspekcijskog nadzora nije pokrenut i vođen, jer za to nisu ispunjeni zakonski uslovi. Isto se odnosi i na prekršaj zbog nepostupanja po

rešenju upravnog inspektora iz člana 46. tačka 17. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao drugi vid prinudnog izvršenja rešenja upravnog inspektora i rešenja Poverenika.

Kada je reč o prekršajnim postupcima povodom prekršaja iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dodajemo da je istraživački tim imao uvid u predmete upravne inspekcije van istraživačkog uzorka, u kojima je zabeležena i praksa da prekršajni

postupak, pokrenut zahtevom upravne inspekcije, bude obustavljen zbog nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka (apsolutna zastarelost), a čemu je doprinelo neodazivanje upravnog inspektora pozivima prekršajnog suda. U rešenju Prekršajnog suda u Užicu br. 2 Pr.br. 4558/16 od 15.3.2018. godine, navodi se: „Radi provere odbrane okrivljenog pozivana je u svojstvu svedoka podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, upravni inspektor za 24.01.2017. godine, 02.03.2017. godine i 24.11.2017. Po pozivima se nije odazvala. Prekršaj je učinjen dana 11.03.2016. godine od kada je protekao period duži od dve godine i nastupila je zastarelost za vođenje prekršajnog postupka, pa se prekršajni postupak obustavlja shodno članu 248. st. 1. tač. 6. Zakona o prekršajima .“

Zabeležen je i primer da Upravni inspektorat nije dopunio-uređio zahtev za pokretanje prekršajnog postupka po nalogu suda, što je uslovalo da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka bude odbačen. Tako, u Rešenju Prekršajnog suda u Požarevcu od 24.02.2016. godine, Pr.br.6110/15-11 navodi se: „...„Sud je naredbom Pr.br.6110/15-11 od 03.08.2015. godine naložio podnosiocu zahteva da uredi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, na taj način što će u činjeničnom opisu prekršaja precizno i jasno navesti vreme izvršenja prekršaja, tačnije kada je _____ kao odgovorno lice primio napred navedeno rešenje Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, obzirom da od tog vremena – datuma, počinje da teče rok od 3 dana u kom roku je isti bio dužan da postupi po rešenju. [...] Kako podnosilac zahteva u ostavljenom roku nije otklonio nedostatke podnetog zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odlučeno je kao u dispozitivu rešenja, primenom člana 182. stav 3. Zakona o prekršajima [Odbacuje se zahtev za pokretanje prekršajnog postupka – prim. aut.]“

5. Zaključci istraživanja

Kao ključne zaključke istraživanja, u skladu sa postavljenom metodologijom, izdvajamo:

1. Regulatorni okvir

Regulatorni okvir za inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja celovito je uređen u opštem, sistemskom i posebnom smislu, čime su uređeni oblast nadzora i postupak inspekcijskog nadzora, počev od planiranja, pripreme nadzora, preko postupka upravnog inspekcijskog nadzora i mera i radnji koje se izriču i preduzimaju u sklopu i posle nadzora. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o upravnoj inspekciji, Zakon o inspekcijskom nadzoru i Zakon o opštem upravnom postupku sveobuhvatno i potpuno uređuju inspekcijski nadzor u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

2. Upravno-inspekcijska praksa

Na formiranom uzorku istraživanja, upravna inspekcija je u svakom predmetu (21/21) sprovela pripremnu fazu koja prethodi pokretanju postupka inspekcijskog nadzora.

U 6/21 predmeta iz formiranog uzorka, ovakve aktivnosti upravne inspekcije urodile su plodom – organi vlasti izvršili su rešenje Poverenika.

U 15/21 predmetu iz formiranog uzorka, organi vlasti to nisu učinili. Upravni inspektorat ni u jednom od tih predmeta nije pokrenuo postupak inspekcijskog nadzora.

Iz nalaza istraživanja zaključuje se da upravna inspekcija restriktivno pribegava pokretanju postupka inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako je to bliže navedeno u prethodnim izlaganjima.

Mišljenja smo da je, u slučaju neizvršenja rešenja Poverenika u prethodnoj fazi postupanja (pripreмноj fazi), kada organ/organizacija ne postupi po dopisu i upozorenju Upravnog inspektorata, potrebno da Upravni inspektorat pokreće postupke inspekcijskog nadzora, kao sledeći zakonski i procesni korak, kako je to bliže opisano u prethodnim izlaganjima i preporukama ovog dokumenta.

Imajući u vidu zakonski okvir, ovlašćenja i dužnosti upravne inspekcije i preporuke Zaštitnika građana, nalazimo da je Upravni inspektorat u predmetima iz istraživanja u kojima nije izvršeno rešenje Poverenika, a nije pokrenut postupak inspekcijuskog nadzora, propustio da delotvorno izvrši svoja ovlašćenja radi zaštite prava pravnih i fizičkih lica na obaveštenost o pitanjima od javnog značaja

Iz istraživanja, dalje, proizlazi zaključak da ne postoji veza između vrste uskraćene informacije i organa vlasti čije je postupanje predmet nadzora, sa jedne strane, i načina postupanja Upravnog inspektorata, sa druge strane, odnosno ne postoji različito postupanje upravnih inspektora zavisno od toga o kojoj vrsti informacije se radi i/ili o kom organu/kojoj organizaciji kao obvezniku davanja informacija od javnog značaja se radi. Upravni inspektorat je ujednačeno, jednoobrazno, odnosno na jednak način postupao u svim predmetima neizvršenja rešenja Poverenika.

3. Koordinacija nadzora nad sprovođenjem propisa kojima se uređuju podaci

Sagledavajući značaj i obuhvat pitanja pravnog uređenja podataka/informacija i inspekcijuskog nadzora i drugih oblika nadzora i kontrole nad sprovođenjem ove regulative, što uključuje Upravni inspektorat, Poverenika za informacije od javnog značaja i druge nadležne organe, mišljenja smo da bi bilo celishodno da se u okviru Koordinacione komisije – Vladinog koordinacionog tela za inspekcijuski nadzor, obrazuje radna grupa za nadzor u ovoj oblasti. Na taj način ostvarili bi se koordinacija i usklađivanje inspekcijuskog nadzora i drugih oblika nadzora i kontrole nad primenom propisa kojima se uređuju slobodan pristup informacijama od javnog značaja i postigli efekti ujednačavanja prakse u ovoj oblasti.

6. Preporuke

1. Inspekcijusko postupanje Upravnog inspektorata u nadzoru nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Upravni inspektorat bi trebalo da:

- Primenjuje mere iz pripremne faze (pre pokretanja inspekcijuskog nadzora) na efikasan način, vodeći računa da ne doprinese daljoj povredi prava tražioca informacije na obaveštenost i nastupanju zastarelosti prekršajnog gonjenja.
- Pokrene postupak inspekcijuskog nadzora, u skladu sa zakonskim okvirom i ovlašćenjima, blagovremeno i u svakom predmetu kada pripremno postupanje pre

pokretanja inspekcijuskog nadzora ne ostvari željene efekte. Ovo uključuje sprovođenje neposrednog inspekcijuskog nadzora po službenoj dužnosti, u skladu sa članom 36. stav 4. Zakona o upravnoj inspekciji. Ako Upravni inspektorat nađe da postoji nemogućnost izvršenja rešenja Poverenika, ovlašćen je da inicira kod Poverenika poništavanje ovakvog rešenja i da prekine postupak dok Poverenik ne reši ovo prethodno pitanje. U okviru postupka inspekcijuskog nadzora, Upravni inspektorat bi, u skladu sa zakonom, izveo dokaze i utvrdio činjenično stanje, pa, u skladu sa utvrđenim činjenicama i fazom postupka, predložio, odnosno naložio upravne mere i podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

- Postupi po preporukama Zaštitnika građana od 22.11.2018. (videti prilog 4), kao i da ove preporuke ugradi u svoju praksu u svim drugim predmetima iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.
- Inspekcijuski nadzor sprovodi i kao mešoviti upravni inspekcijuski nadzor, tako da se postupci povodom neizvršenih rešenja Poverenika pridodaju redovnom (planiranom) nadzoru koji je predviđen programom rada Upravnog inspektorata.
- Prilikom podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, prikupi i podnese, odnosno priloži sve dokaze za prekršaj na početku, kako bi se skratilo trajanje prekršajnog postupka i ne bi pogodovalo nastanku rizika zastarelosti.
- Obezbedi da se inspektori odazovu svakom pozivu suda, kada je potrebno da budu saslušani u svojstvu svedoka, odnosno da, kada to nije moguće, opravda svaki izostanak inspektora, kako ne bi došlo do obustavljanja prekršajnog postupka zbog neodazivanja na poziv suda.

2. Radna grupa za nadzor nad sprovođenjem propisa kojima se uređuju podaci

Koordinaciona komisija (Vladino koordinaciono telo za inspekcijuski nadzor) bi trebalo da:

- Obrazuje radnu grupu za nadzor nad sprovođenjem propisa kojima se uređuju podaci.

ANALIZA POSTUPANJA PREKRŠAJNIH SUDOVA U OBLASTI SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Autor analize:
Kristina Kalajdžić

1. Predmet i razlozi za sprovođenje istraživanja

Nadovezujući se na prethodno poglavlje deo ove publikacije, u kome su predstavljeni nalazi istraživanja rada Upravnog inspektorata u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, tekst u nastavku predstavlja nalaze istraživanja o postupanju prekršajnih sudova u istoj oblasti.

Cilj istraživanja bio je da se utvrdi koliko su efikasni mehanizmi prekršajnog kažnjavanja u slučajevima kada institucije, i nakon intervencije Poverenika, ne dostave podnosiocu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja tražene informacije.

Da bi dobili odgovor na ovo pitanje neophodno je bilo utvrditi u kojoj meri Upravni inspektorat i kasnije prekršajni sudovi koriste mehanizme predviđene Zakonom kako bi obezbedili zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Na početku ove istraživačke celine ukratko je predstavljena metodologija istraživanja sa opisom istraživačkog uzorka i istraživačke građe. Nakon toga je prikazan pravni okvir koji utvrđuje nadležnost prekršajnih sudova za postupanje u slučajevima kršenja Zakona. Potom je predstavljena praksa prekršajnih sudova koja se odnosi na formirani istraživački uzorak. Na kraju analize formulisani su zaključci i izrađene preporuke za unapređenje relevantnog pravnog okvira i prakse prekršajnih sudova sa ciljem unapređenja zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Zahvaljujemo se Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, Upravnom inspektoratu u njegovom sastavu kao i svim prekršajnim sudovima na dostavljanju zatraženih informacija i dokumentacije na osnovu koje je sprovedeno istraživanje. Posebnu zahvalnost izražavamo Prekršajnom sudu u Beogradu zbog konsultacija i pruženih informacija koje su ovu analizu učinile sveobuhvatnijom i temeljnijom.

2. Metodologija istraživanja

U prvoj fazi istraživanja istraživači Partnera Srbija su analizirali rad Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, odnosno Upravnog inspektorata, u čijoj je nadležnosti nadzor nad primenom i sprovođenjem Zakona. Prvi korak bio je upućivanje zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Upravnom inspektoratu, kojim smo želeli da utvrdimo u kojoj meri Upravni inspektorat koristi svoje nadležnosti u slučajevima kada organi javne vlasti krše Zakon. Zahtev koji je poslat nalazi se u Prilogu 5.

Na osnovu prikupljenih podataka iz odgovora Upravnog inspektorata, istraživači su utvrdili da je Upravni inspektorat u periodu od 01. 01. 2015. do 31. 12. 2017. godine podneo 103 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.¹ Od toga je 98 zahteva nastalo nakon vanrednog nadzora Upravnog inspektorata, traženog od strane Poverenika, a 5 zahteva je pokrenuto na osnovu redovnog nadzora Upravnog inspektorata. U toku 2015. godine Upravni inspektorat uputio je 47 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka prekršajnim sudovima, u toku 2016. godine 45 zahteva i u toku 2017. godine 11 zahteva. Ti zahtevi poslužili su istraživačima kao osnov za obraćanje prekršajnim sudovima. Koristeći se mehanizmima iz Zakona, istraživači su uputili zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja prekršajnim sudovima, u kojima su tražene kopije donetih odluka za 103 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, podnetih od strane Upravnog inspektorata. Primer zahteva koji je upućen jednom prekršajnom sudu prikazan je u Prilogu 6.

Cilj istraživanja je bio da se utvrdi kako prekršajni sudovi postupaju u predmetima koji se vode zbog kršenja Zakona. Odluke prekršajnih sudova iz oblasti Zakona analizirane su kako bi se utvrdilo:

- Koliko je prosečno trajanje prekršajnog postupka;
- Koliko je postupaka okončano osuđujućom presudom, odnosno oslobađajućom presudom, a u koliko slučajeva je došlo do obustavljanja postupka zbog zastarelosti;
- Koji prekršaj je najčešće osnov za pokretanje prekršajnog postupka;
- Koja vrsta informacija je najčešće predmet uskraćivanja informacija u predmetima vođenim pred prekršajnim sudovima;
- Kakva je kaznena politika prekršajnih sudova i da li ona ostvaruje preventivnu (odvraćajuću) funkciju;

1 Važno je napomenuti da je za 875 predmeta u istom periodu Poverenik tražio od Upravnog inspektorata pokretanje nadzora i prekršajnog postupka. Za više videti godišnje izveštaje Poverenika:
<http://www.poverenik.org.rs/sr/izvestaji-poverenika.html>

- Koji je procenat izvršenja osuđujućih presuda prekršajnih sudova;
- Da li je praksa prekršajnih sudova ujednačena prilikom postupanja po predmetima koji se vode zbog kršenja Zakona.

Na osnovu 50 presuda² dobijenih od strane prekršajnih sudova, Partneri Srbija su uputili zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Prekršajnom apelacionom sudu³, kako bi utvrdili da li su povodom istih slučajeva vođeni postupci po žalbi.

Cilj je bio da ispitamo kako Prekršajni apelacioni sud postupa u predmetima koji se odnose na kršenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Odluke Prekršajnog apelacionog suda analizirane su kako bi se utvrdilo:

- Koliko je prosečno trajanje drugostepenog prekršajnog postupka;
- U kojoj meri drugostepeni sud potvrđuje odluke donete od strane prvostepennih sudova;
- U koliko slučajeva dolazi do nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka.

3. Nadležnost prekršajnih sudova u slučajevima kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Pristup informacijama od javnog značaja i sloboda izražavanja predstavljaju jedan od temelja otvorenog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava. „Sloboda informacija, uobičajeno shvaćena kao pravo na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, danas je široko prepoznata kao ljudsko pravo. Ovo pravo najčešće se definiše kao pravo svakog da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog značaja kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima.“⁴

2 Početni uzorak se odnosio na 103 slučaja započeta pred prekršajnim sudovima povodom kršenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, na osnovu informacija pribavljenih od strane prekršajnih sudova 50 postupaka je završeno donošenjem presude (oslobađajuće ili osuđujuće).

3 Zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja priložen je kao Prilog 8. ovog dokumenta.

4 Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Dr Dejan Milenković (Beograd, Poverenik za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2010. godina), str: 19.

Informacija od javnog značaja prema Zakonu, je svaka informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Kako državni organi uglavnom ne izveštavaju javnost o svom radu na proaktivnoj osnovi, mehanizam slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja je često jedini način da se građani Srbije upoznaju sa radom organa javne vlasti.

Za povrede Zakona o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja predviđena je prekršajna odgovornost.

Oblast prekršajnog prava regulisana je pre svega Zakonom o prekršajima, Krivičnim zakonikom i Zakonikom o krivičnom postupku. Međutim, kako su pojedini prekršaji rasuti u mnoštvu zakona, uredbi i odluka nadležnih organa, izvore prekršajnog prava možemo naći u mnogim zakonima i podzakonskim aktima.

Pa tako, Zakon predviđa prekršaje zbog kojih može biti pokrenut prekršajni postupak. Ti prekršaji odnose se na sledeća postupanja/ nepostupanja organa javne vlasti:

- Odbijanje dostavljanja/ stavljanja na uvid informacija od javnog značaja tražiocu, uslovljavanje tražioca, nepostupanje po rešenju Poverenika, ili na bilo koji drugi način onemogućavanje ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja (više čl. 46. Zakona).
- Nepostojanje informatora o radu, predviđenog Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (čl. 47. Zakona)
- Nepodnošenje godišnjeg izveštaja o radu Povereniku (čl. 48. Zakona).

Prvostepeni prekršajni postupak

Prekršajni postupak započinje rešenjem prekršajnog suda na osnovu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili izdatog prekršajnog naloga. Prema Zakonu o prekršajima, prekršajni postupak može biti pokrenut od strane oštećenog, zatim javnog tužioca, kao i drugih državnih organa ovlašćenih za pokretanje prekršajnog postupka (organi unutrašnjih poslova, inspekcije i dr).⁵

Za pokretanje prekršajnog postupka po službenoj dužnosti zbog kršenja Zakona ovlašćeno je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, odnosno Upravni inspektorat u njegovom sastavu, koji svoja ovlašćenja crpi iz Zakona, ali i Zakona o upravnoj inspekciji. Pored toga, Prema Zakonu o prekršajima, aktivnu legitimaciju za pokretanje

5 Zakon o prekršajima („Sl. glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016)

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prekrhajima.html

prekršajni postupak ima i oštećeni. Struka nije saglasna oko toga da li aktivnu legitimaciju imaju samo fizička lica ili i pravna i fizička lica. Iz Analize odluka Prekršajnog apelacionog suda koju je izradio Poverenik, ⁶ vidi se da prekršajni sudovi nisu imali ujednačenu praksu po pitanju ovlašćenja za pokretanje prekršajnog postupka. Iz presude Prekršajnog apelacionog suda u Beogradu (presuda br: 20. Prž. br. 5321/17) vidi se da sudu ne priznaje pravo na pokretanje prekršajnog postupka pravnim licima, dok odeljenje Prekršajnog apelacionog suda u Novom Sadu u presudama (III-305 Prž. br.1824/17 od 31.01.2017, III- 308 Prž. br. 17028/17 od 05.09.2017. i III- 308 Prž. br. 14033/17 od 11.09.2017. godine) potvrđuje pravo na pokretanje prekršajnog postupka pravnim licima.

Ova pravna dilema razrešena je nakon mnogo godina pravnim shvatanjem donetim na Drugoj sednici svih sudija Prekršajnog apelacionog suda 01.07.2019. godine u kojem se navodi:

“Polazeći od činjenice da se Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uređuje način ostvarivanja prava koje je zajemčeno članom 51. stav 2. Ustava, prema kojem svako ima pravo na pristup podacima koja su u posedu državnih organa, to povreda Zakona predstavlja povredu ustavom zajemčenog ljudskog prava. Odredbama člana 5. stav 1. i stav 2. Zakona propisano je da svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna i da svako ima pravo da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom pri čemu je odredbama člana 2. istog zakona propisano da je informacija od javnog značaja ona koja se odnosi na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Iz navedenog proizlazi da tražioci informacije nisu samo fizička lica, koja nesporno imaju lična prava, već i drugi oblici udruživanja građana ili pravnih lica koji su osnovani u skladu sa Ustavom i zakonima a deluju u cilju pribavljanja informacija koje se odnose na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Kako je Vrhovni kasacioni sud na sednici Građanskog odeljenja održanoj dana 06.12.2016. godine već zauzeo pravni stav da je uskraćivanjem adekvatnog odgovora tražiocu informacije učinjena povreda ličnog prava, a da je tražilac informacija oštećeni i uvek ovlašćen da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, bez uslovljavanja prethodnim dokazivanjem povrede kakvog ličnog ili imovinskog prava, to u skladu sa tim **pravno lice ili udruženje građana kao tražilac informacije automatski po samom Zakonu stiče ovlašćenje da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka po članu 180. stav 1. Zakona o prekršajima kao oštećeni.**“⁷

6 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Analiza odluka Prekršajnog apelacionog suda*, Beograd 2018, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/stavovi-i-misljenja/odluke-domacih-sudova/prekršajna-odgovornost/2017analizapresudaPrekršajnogapelacionogsuda.pdf>

7 Za više pogledati Shvatanja sudija Prekršajnog apelacionog suda <http://pkap.sud.rs/prekršajni-apelacioni-sud-pravni-stavovi-po-oblastima-obrazovanje.html>

Ovo shvatanje razrešilo je problem koji se često pojavljivao u praksi, a to je da pravna lica i organizacije civilnog društva mogu biti tražioci informacija, ali u slučaju da im institucije ne dostave tražene informacije, ne mogu zaštititi svoje pravo na informacije pred prekršajnim sudovima, kao fizička lica.

Sa druge strane nema sumnje da okrivljeni u prekršajnom postupku može biti i fizičko i pravno lice. Sa aspekta Zakona treba imati u vidu da je članom 17. Zakona o prekršajima propisano da Republika Srbija, teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave i njihovi organi ne mogu biti odgovorni za prekršaj, već to mogu biti samo odgovorna lica u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili organu jedinice lokalne samouprave. Pa tako u slučaju da organ javne vlasti odbije da dostavi informacije tražiocu, u postupku pred prekršajnim sudom odgovara samo odgovorno lice unutar organa, odnosno službenik koji se nalazi na funkciji odgovornog lica, dok odgovornost samog organa izostaje.

Prekršajni postupci su po pravilu dvostepeni sudski postupci. Prvostepeni prekršajni postupak je redovan prekršajni postupak i karakterističan za svaku prekršajnu stvar. Vodi se pred prekršajnim sudom, osim ako za vođenje prekršajnog postupka nisu nadležni organi uprave. Organi uprave imaju nadležnost da vode prekršajni postupak u prvom stepenu samo u situacijama koje su striktno predviđene Zakonom o prekršajima. Na primer, prekršaje iz oblasti javnih nabavki vodi Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Prvostepeni organ za prekršaje koji vodi prekršajni postupak, nakon što obavi sve procesne radnje potrebne za donošenje pravilne i zakonite odluke o konkretnoj prekršajnoj stvari, donosi odluku o prekršaju kojom se završava prekršajni postupak.⁸ Sud u prekršajnom postupku može doneti odluku u vidu presude ili rešenja. Sud presudu donosi kada okrivljenog oglašava krivim ili kada okrivljenog oslobađa krivice. Prekršajni sud donosi rešenje u slučajevima kada postoje zakonski razlozi za obustavljanje prekršajnog postupka (zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnet od strane neovlašćenog podnosioca; sud nije stvarno nadležan za vođenje prekršajnog postupka; nastupila zastarelost za vođenje prekršajnog postupka; odustajanje ovlašćenog podnosioca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od zahteva itd)⁹.

Kada se u prekršajnom postupku ustanovi prekršajna odgovornost, prema učiniocu prekršaja primeniće se prekršajne sankcije propisane Zakonom o prekršajima. Prekršajna sankcija predviđene za učinioce prekršaja iz oblasti Zakona je novčana kazna

8 Radan Ilić i Slavica Dinić, Kazneno pravo- prekršaji i privredni prestupi, Beograd, 2014, str: 189.

9 Član 284. Zakona o prekršajima („Sl.glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016)
https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prekrhajima.html

u rasponu od 5.000 do 50.000 RSD za odgovorna lica unutar organa javne vlasti, dok su novčane kazne za odgovorna lica prema Zakonu o prekršajima veće, odnosno u rasponu od 5.000 do 150.000 RSD. Ovu razliku je važno istaći zato što se iz uvida u praksu prekršajnih sudova može zaključiti da neki sudovi, odnosno sudije, prilikom odmeravanja kazne uzimaju obzir odredbe Zakona o prekršajima, dok se većina sudova prilikom odmeravanja novčane kazne koristi rasponom propisanim u Zakonu.

Postupak po žalbi

Nakon što prvostepeni prekršajni sud donese odluku, žalbu je moguće izjaviti sudu druge instance. U oblasti prekršaja drugostepeni sud je Prekršajni apelacioni sud.

Prekršajni apelacioni sud je dakle sud posebne nadležnosti, osnovan za teritoriju Republike Srbije sa sedištem u Beogradu. Pored sedišta suda koje je u Beogradu, Prekršajni apelacioni sud ima svoja odeljenja koja se nalaze u Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu.

„Prekršajni apelacioni sud vodi u drugom stepenu prekršajni postupak u veću sastavljenom od troje sudija. Prekršajni apelacioni sud odlučuje o žalbama na odluke prekršajnog suda, o žalbama na odluke koje o prekršajnom postupku donose organi uprave, o sukobu i prenošenju mesne nadležnosti sudova i vrši druge poslove određene zakonom. Prekršajni apelacioni sud pregleda i prati rad sudova, pribavlja od sudova podatke i izveštaje potrebne za praćenje prekršajne prakse, primenu zakona i drugih propisa, praćenje i proučavanje društvenih odnosa i pojava i podatke o drugim pitanjima od interesa za ostvarivanje njihove funkcije.“¹⁰

Protiv prvostepene presude ili rešanja prekršajnog suda, žalba se izjavljuje apelacionom prekršajnom sudu, u roku od osam dana od dana dostavljanja presude ili rešenja.

Žalbu mogu izjaviti okrivljeni, njegov branilac i podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka¹¹.

U oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja pored okrivljenog i njegovog branioca, pravo na izjavljivanje žalbe imaju i lice koje je kao tražilac informacija pokrenulo prekršajni postupak odnosno, Upravni inspektorat, koji je bio podnosilac svih zahteva za pokretanje prekršajnog postupaka iz uzorka.

10 Preuzeto sa internet stranice Prekršajnog apelacionog suda, odeljak nadležnost: <http://pkap.sud.rs/preksajni-apelacioni-sud-nadleznost.html>

11 Član 258. Zakona o prekršajima („Sl. glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016) https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_preksajima.html

Prekršajni apelacioni sud rešavajući po žalbi može da odbaci žalbu, odbije žalbu kao neosnovanu i potvrdi prvostepenu presudu ili žalbu usvoji, a prvostepenu odluku preinači ili ukine¹².

Prekršajni apelacioni sud odbaciće žalbu rešenjem kao neblagovremenu, nedozvoljenu ili izjavljenu od strane neovlašćenog lica, ako utvrdi da je sud koji je vodio postupak propustio da to učini. Sud će presudom odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostepenu odluku kad utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih se odluka pobija niti povrede Zakona o prekršajima, predviđene članom 272. Zakona o prekršajima.

Prekršajni apelacioni sud će da usvoji žalbu i presudom preinači prvostepenu odluku ako utvrdi da:

- su odlučne činjenice u prvostepenom postupku pravilno utvrđene i da s obzirom na utvrđeno činjenično stanje po pravilnoj primeni zakona treba doneti drugačiju odluku;
- postoje takve povrede zakona koje se mogu otkloniti preinačenjem prvostepene odluke;
- prilikom odmeravanja kazne odnosno izricanja zaštitne mere nisu uzete u obzir sve okolnosti koje utiču na pravilno odmeravanje kazne odnosno na zakonito izricanje zaštitne mere;
- okolnosti koje su uzete u obzir nisu pravilno ocenjene;
- je sud koji je vodio prekršajni postupak pogrešno ocenio isprave i dokaze koje nije sam izveo, a rešenje ili presuda je zasnovana na tim dokazima.

Drugostepeni prekršajni sud će žalbu usvojiti i rešenjem ukinuti prvostepenu odluku i predmet vratiti sudu na ponovni postupak:

- ako postoji bitna povreda odredaba prekršajnog postupka koja je uticala na zakonito odlučivanje;
- ako je sud protivno odredbama ovog zakona pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje zbog čega treba dopuniti ili provesti novi postupak;
- ako je prekršajni postupak obustavljen ili je doneta presuda kojom se okrivljeni oslobađa odgovornosti zbog pogrešne ocene dokaza ili pogrešne primene materijalnog prava.

12 Član 270. Zakona o prekršajima („Sl. glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016), https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_prekršajima.html

Odluka prvostepenog suda može biti i delimično ukinuta, ako se ti pojedini delovi odluke mogu izdvojiti bez štete za pravilno presuđivanje.¹³

Pravnosnažnost i izvršnost

Do pravnosnažnosti sudske odluke dolazi nakon protoka roka za izjavljivanje pravnih lekova koji su predviđeni za svaki sudski postupak. Najčešće se to odnosi na protok roka za izjavljivanje žalbe. Pored ove situacije, sudska odluka stiče pravnosnažnost ukoliko se stranka odrekne pravnog leka, povuče pravni lek i poslednje, nakon završetka drugostepenog postupka.

Sudska odluka je dakle pravnosnažna kada se više ne može pobijati redovnim pravnim lekovima. Sudska odluka tako postaje konačna, autoritativna i neizmenljiva.

Izvršnost je posledica pravnosnažnosti. Da bi sudska odluka bila izvršna zahteva se da prethodno bude pravnosnažna. I u oblasti prekršajnog prava važi ista praksa - odluke donete u prekršajnom postupku mogu se izvršavati tek nakon pravnosnažnosti sudske odluke. Period za dobrovoljno izvršenje sudske odluke iznosi 15 dana od dana pravnosnažnosti sudske odluke, a u slučajevima u kojima je bila izjavljena žalba, ovaj rok se računa od dostavljanja drugostepene presude.

U situacijama kada lice ne želi dobrovoljno da izvrši sudske odluke (u najvećem broju slučajeva to znači da neće dobrovoljno da plati izrečenu novčanu kaznu), prekršajni sudovi su pre donošenja novog Zakona o prekršajima imali veliki izazov u naplati kazni prinudnim putem. Naime, naplata novčane kazne fizičkim licima i preduzetnicima je vršena putem zamene u kaznu zatvora, a velika većina kazni je naplaćivana tek pod pretnjom zamene u zatvor.¹⁴

„Prema odredbama novog Zakona o prekršajima, po isteku roka za dobrovoljno plaćanje sud donosi rešenje o izvršenju, kojim se određuje kako će se sprovesti izvršenje neplaćene novčane kazne i prinudno naplatiti drugi dosuđeni novčani iznosi (kazne izrečene zbog nepoštovanja suda, dosuđene sudske takse i troškovi postupka, odluke o imovinsko-pravnom zahtevu i oduzimanju imovinske koristi). Za razliku od prethodnog Zakona, gde je izvršenje novčane kazne izrečene fizičkom licu i preduzetniku do zakonskog limita vršeno zamenom u kaznu zatvora kao redovnim sredstvom naplate, a pravnim licima i odgovornim licima, kao i fizičkim licima i preduzetnicima kada im je novčana kazna izrečena preko zakonskog limita izvršenje vršeno putem prinudne naplate, novi

13 Ibid, članovi:273-275.

14 Izvršenje prekršajnih sankcija u novom Zakonu o prekršajima, grupa autora, Beograd 2013. godine, str: 8. http://usudprek.org.rs/pub/download/M2_Izvršenje_prekrš_sankcija_u_novom_ZOP_web.pdf

Zakon uvodi mogućnost da sud u svakom konkretnom slučaju, ceneći razloge celishodnosti i efikasnosti, rešenjem o izvršenju odluči da li će neplaćenu novčanu kaznu, izrečenu bilo kojem od pobrojanih kažnjenih i bez obzira na visinu kazne, naplatiti prinudnim putem ili je zameniti kaznom zatvora ili radom u javnom interesu, a sve tri opcije su potpuno ravnopravne, bez uslovljavanja da se prvo pokuša sa nekom od njih.¹⁵

Pored navedenog, važno je istaći i da su u prekršajnim postupcima rokovi za zastarevanje kraći u odnosu na druge sudske postupke, što dovodi do toga da predmeti u velikom broju slučajeva zastare u toku vođenja prekršajnog postupka, ali i u postupku izvršenja presude. Prema godišnjem izveštaju Prekršajnog apelacionog suda, u toku 2017. godine najviše zastarelih predmeta imaju Prekršajni sud u Beogradu (37.426), Prekršajni sud u Nišu (7.252) i Prekršajni sud u Novom Sadu (6.483), dok najmanje zastarelih predmeta ima u Prekršajnom sudu u Sjenici (8), Prekršajnom sudu u Trsteniku (21) i Prekršajnom sudu u Obrenovcu (38).¹⁶ Iako su prikazani brojevi veoma zabrinjavajući, prilikom tumačenja treba imati u vidu da su prekršajni sudovi u Beogradu, Nišu i Novom Sadu sudovi sa najvećim godišnjim prilivom predmeta. Prema statistici Prekršajnog apelacionog suda procenat zastarelih predmeta u odnosu na ukupan broj rešenih predmeta za Prekršajni sud u Beogradu iznosi 28,06%, za Prekršajni sud u Novom Sadu iznosi 28,10 %, dok podaci za Prekršajni sud u Nišu nisu dostupni u Izveštaju.¹⁷ Važno je napomenuti da Izveštaj o radu prekršajnih sudova ne sadrži ukupan broj zastarelih predmeta svih sudova, niti iz izveštaja može zaključiti koliki se broj zastarelih predmeta odnosi na kršenje Zakona.

4. Praksa prekršajnih sudova – dobijeni rezultati

Postupanje prvostepenih prekršajnih sudova u oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Na osnovu 103 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka dobijenih od Upravnog inspektorata, Partneri Srbija su uputili ukupno 25 zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja na adrese 18 prekršajnih sudova.

Svi prekršajni sudovi odgovorili su na naše zahteve, osim Prekršajnog suda u Raški, koji je tražene podatke dostavio tek nakon što su Partneri Srbija izjavili žalbu Povereniku.

15 Ibid, str:12-13.

16 Izveštaj o radu prekršajnih sudova u Republici Srbiji za period od 01.01.2017. do 31.12.2017. godine, Internet stranica Prekršajnog apelacionog suda, <http://pkap.sud.rs/documents/izvestaj-o-radu-prekršajnih-sudova-u-rs-u-2017.pdf>

17 U izveštaju o radu prekršajnih sudova nisu predstavljeni podaci za sve sudove pojedinačno, već samo za one koji imaju najveći procenat/broj zastarelih predmeta, odnosno najmanji procenat/broj zastarelih predmeta.

Najviše prekršajnih postupaka vođeno je pred Prekršajnim sudom u Beogradu (40), Nišu (15) i Novom Sadu (10) postupaka.

Od 103 slučaja zbog kojih je Upravni inspektorat podneo zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, u 45 slučaja su prekršajni sudovi utvrdili postojanje prekršajne odgovornosti okrivljenog, pri čemu je 5 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka objedinjeno u jedan predmet. U 5 slučajeva su donete oslobađajuće presude. 4 postupka su i dalje u toku. U 4 slučaja u kojima je u prvostepenom postupku utvrđena prekršajna odgovornost u toku je postupak po žalbi pred Prekršajnim apleacionim sudom.

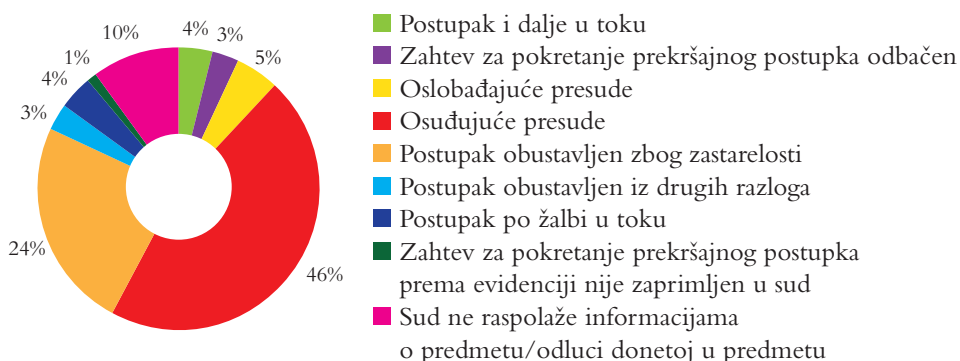
U 27 slučajeva je doneto rešenje o obustavljanju prekršajnog postupka, od čega u 24 predmeta zbog nastupanja zastarelosti.

Pored toga, 3 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka su odbačena iz formalnih razloga, 1 zahtev prema evidenciji suda nikada nije zaprimljen u sud, dok u vezi sa 10 slučajeva sudovi ne raspoložu informacijama o toku i ishodu prekršajnog postupka.

Od 24 predmeta koja su obustavljena zbog zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka, najveći broj postupaka vođeno je pred Prekršajnim sudom u Beogradu - 11, Nišu - 5 i Novom Sadu - 4 postupka. Imajući u vidu ove podatke iz istraživačkog uzorka, uočava se da udeo zastarelih predmeta pred sudom u Beogradu u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja (27.5%) ne odstupa značajnije od udela zastarelih predmeta u svim predmetima vođenim pred ovim sudom (28.06%).

Ishodi postupaka pred prekršajnim sudovima prikazani su na sledećem grafikonu:

Statistički prikaz dobijenih odluka prekršajnih sudova



Grafikon 1: Statistički prikaz dobijenih odluka prekršajnih sudova

Na osnovu prikupljene dokumentacije istraživači su odredili prosečno trajanje prekršajnog postupka u predmetima iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja koji su okončani presudom (oslobađajućom ili osuđujućom). Kao relevantne datume za računanje prosečnog roka trajanja prekršajnog postupka korišćen je dan podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i dan donošenja prvostepene odluke. Po tako postavljenim okvirima, prosečno trajanje predmeta koji su okončani presudom je 366 dana.

Međutim, treba imati u vidu nekoliko okolnosti u vezi sa ovim nalazom.

Prvo, prekršajni sudovi nisu jednoobrazno odgovarali na upućene zahteve, tako da ne posedujemo informacije o datumu pravnosnažnosti presude za sve slučajeve obuhvaćene analizom, zbog čega je za računanje prosečne dužine trajanja prekršajnog postupka uzet datum donošenja prvostepene odluke. S tim u vezi, kada bi se uzelo u obzir i trajanje drugostepenog postupka koji su vođeni u nekim predmetima iz uzorka, prosečna dužina predstavljena svakako bi bila duža.

Drugo, iz ovakvog statističkog nalaza su izuzeti postupci koji su obustavljeni zbog zastarelosti, kojih je 24 % od ukupnog broja vođenih postupaka iz uzorka (videti Grafikon 1). Imajući u vidu da zastarevanje za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka nastupa kad protekne dva puta onoliko vremena koliko se po zakonu traži za zastarelost samog prekršaja, što je za prekršaje iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja dve godine. Opravdan je zaključak da bi uzimanjem i tih predmeta u obzir prilikom računanja prosečnog trajanja prekršajnog postupka, prosečno trajanje prekršajnog postupka bilo znatno duže.

Prekršajni postupak koji je najkraće trajao, a da je okončan presudom, vođen je pred Prekršajnim sudom u Rumi. U ovom predmetu doneta je osuđujuća presuda svega 46 dana nakon pokretanja postupka. Sa druge strane, među predmetima koji su okončani presudom, najduže je trajao postupak pred Prekršajnim sudom u Beogradu, u kome je osuđujuća presuda izrečena nakon 706 dana.

Od 103 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, 80 zahteva odnosi se na kršenja člana 46. Zakona, tj. na odbijanje organa javne vlasti da dostave informacije tražiocu. Preostala 23 zahteva odnose se na nepostojanje informatora o radu, koji su organi vlasti dužni da sačinjavaju i ažuriraju, u skladu sa Zakonom.

Najčešće uskraćene informacije

Najčešće uskraćene informacije u predmetima iz uzorka odnose se na poslovanje i rad organa javne vlasti, a mogu se podeliti prema sledećim kriterijumima:

- Informacije koje se odnose na zaposlene ili angažovane po nekom osnovu u organu javne vlasti;
- Pravna akta organa javne vlasti i druga dokumenta nastala u radu organa javne vlasti kao što su statut, pravilnici, plan rada, izveštaji, zapisnici sa sednica i dr;
- Informacije koje se odnose na trošenje novca u organima javne vlasti (javne nabavke, kreditno zaduživanje, plate, bonusi, dodaci i sl, zaposlenih ili na drugi način angažovanih lica, ugovori o PR uslugama i uslugama marketinga, ugovaranje sponzorstava i donacija itd);
- Ugovori o zakupu ili ustupanju prostora i zemljišta organa javne vlasti;
- Informacije koje se odnose na sprovođenje projekata od strateške važnosti.

Druga vrsta najčešće traženih informacija odnosi se na ostvarivanje nekog konkretnog prava lica koje je tražilac informacija, ili na njegov status/položaj u nekom postupku pred organom javne vlasti.

Izrečene kazne

Od 45 osuđujućih presuda izrečeno je ukupno 39 novčanih kazni i 6 opomena. Treba podsetiti da su za prekršaje iz Zakona predviđene kazne u rasponu od 5.000 do 50.000 RSD.

Zbir ukupno izrečenih novčanih kazni je 403.000 RSD.

U više od polovine slučajeva u kojima je izrečena novčana kazna, **izrečena je minimalna kazna od 5.000 RSD (23 slučaja).**

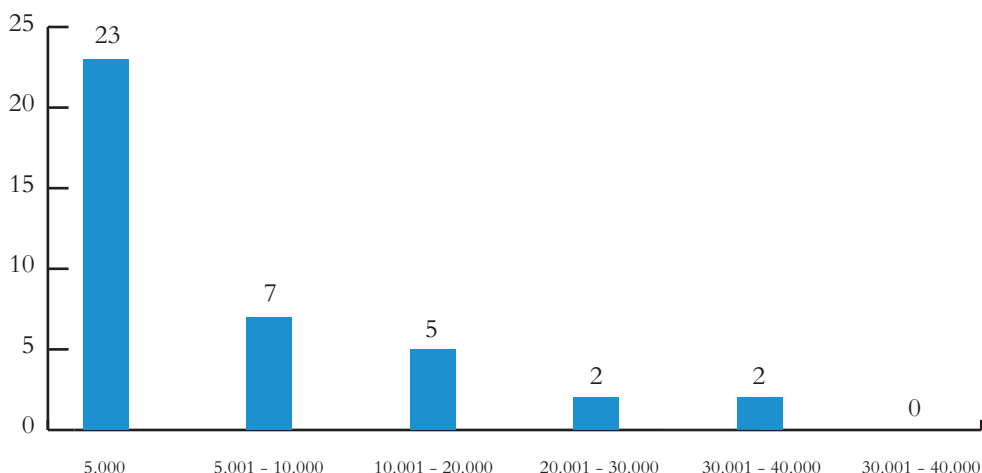
Najveća izrečena kazna je 40.000 RSD i to u dva predmeta – jedna je izrečena u Prekršajnom sudu u Beogradu i druga u Prekršajnom sudu u Požarevcu.

Opomena kao vrsta sankcije pojavljuje se u 6 slučajeva. Ovoj vrsti sankcionisanja prekršajni sudovi su pribegavali u tri slučaja kada je okrivljeni postupio po rešenju Poverenika, ali nakon protoka roka predviđenog rešenjem Poverenika, dok za preostala tri slučaja nemamo informacije.¹⁸

Na grafikonu 2. prikazane su izrečene novčane kazne:

18 Prilikom odgovaranja na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Prekršajni sud u Beogradu nam je umesto kopija odluka, dostavljao listinge elektronske baze koju vode za praćenje svih predmeta, sa svim osnovnim informacijama o svakom predmetu, tako da smo ostali uskraćeni za informacije koje se odnose na obrazloženje donetih odluka.

Novčane kazne izrečene u prekršajnim postupcima (u RSD)



Grafikon 2: Statistički prikaz novčanih kazni izrečenih u prekršajnim postupcima

Imajući u vidu da je u više od polovine prekršajnih postupaka iz uzorka izrečena minimalna novčana kazna, potrebno je razmotriti moguće razloge ovakve prakse.

Primer koji je posebno privukao pažnju istraživača odnosi se na odluke jednog odeljenja Prekršajnog suda u Nišu, pred kojim se u periodu od 2016. do 2018. godine vodilo 8 prekršajnih postupaka zbog istog prekršaja (čl. 46. Zakona, nedostavljanje informacija tražiocu), protiv iste osobe, i to od strane istog sudije, pri čemu u svakom od tih postupaka doneta minimalna novčana kazna predviđena Zakonom za ovaj prekršaj.¹⁹

Prilikom odmeravanja novčane kazne uzimaju se u obzir sve okolnosti, kako one otežavajuće tako i one olakšavajuće. Jedna od olakšavajućih odnosno otežavajućih okolnosti koja bitno utiče na visinu novčane kazne koja će biti izrečena svakako je prethodna osuđivanost.

Pa tako u članu 42. Zakona o prekršajima stoji da prilikom odmeravanja kazne pored granica koje su za taj prekršaj propisane treba imati u vidu i sve okolnosti koje utiču da kazna bude veća ili manja, a naročito: težinu i posledice prekršaja, okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, stepen odgovornosti učinioca, raniju osuđivanost,

¹⁹ Prekršajni sud u Nišu, Odeljenje suda u Doljevcu, presude br: 25894/16; 14500/17; 25893/16; 996/17; 28384/16; 25892/16; 28385/16; 25892/16.

lične prilike učinioca, držanje učinioca posle učinjenog prekršaja i imovinske prilike učinioca prekršaja. Takođe, ne može se kao otežavajuća okolnost uzeti ranije izrečena prekršajna sankcija učiniocu ako je od dana pravnosnažnosti odluke do dana donošenja nove proteklo više od četiri godine.

Za potrebe utvrđivanja prethodne osuđivanosti, ali i drugih informacija o okrivljenom, okrivljeni daje izjavu na zapisnik na početku prekršajnog postupka. U Zakonu o prekršajima se ne navodi da su prekršajni sudovi dužni da proveravaju informacije koje okrivljeni da prilikom saslušanja. Međutim ako postoji izvesna sumnja prekršajni sud može ispitati raniju osuđivanost uvidom u jedinstveni registar sankcija, koji se vodi u svrhe jedinstvene evidencije izrečenih prekršajnih sankcija (čl. 324. Zakona o prekršajima). Za davanje netačnih i nepotpunih podataka sud može okrivljenog kazniti novčanom kaznom do 50.000 dinara (čl. 200. Zakona o prekršajima).

Iako ne postoji obaveza proveravanja ranije osuđivanosti, prekršajni sudovi bi u predmetima iz oblasti Zakona trebalo da pokažu povećanu pažnju prilikom postupanja, kao i prilikom donošenja odluke o visini novčane kazne, s obzirom na to da se radi o licima koja su rukovodioci u organima javne vlasti, i da su osuđena u vezi sa javnim poslom koji obavljaju.

Izvršenje pravnosnažnih presuda

Partneri Srbija su u toku istraživanja uputili dodatne zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja,²⁰ na osnovu 45 osuđujućih presuda dobijenih od prekršajnih sudova kako bi utvrdili da li i u kojoj meri postoji problem neizvršenja sudskih presuda koje se odnose na kršenje Zakona. Od 45 osuđujućih presuda u 39 je izrečena novčana kazna, pa je predmet zahteva za slobodan pristup bilo pitanje da li su izrečene novčane kazne i naplaćene, odnosno da li su odgovorna lica u organima javne vlasti zapravo sankcionisana za kršenje Zakona.

U svim prekršajnim sudovima iz uzorka izrečene novčane kazne su i naplaćene sem u predmetima Prekršajnog suda u Beogradu. Od ukupno 39 osuđujućih presuda, za 9 novčana kazna nije naplaćena.

U odgovoru Prekršajnog suda u Beogradu stoji da 6 novčanih kazni nije naplaćeno, a da je u 3 predmeta doneto rešenje o obustavljanju postupka. Iako nemamo zvanične informacije, razlozi za to mogu biti sledeći: lice kojem je izrečena novčana

20 Na osnovu formata u kojem su nam pojedini prekršajni sudovi odgovorili nije bilo moguće utvrditi da li su kopije presuda koje smo dobili postale pravnosnažne i izvršne. Zbog toga su novi zahtevi poslani onim prekršajnim sudovima iz čijih odgovora to nije bilo moguće utvrditi, primer jednog od poslanih zahteva priložen je kao Prilog 7. ovog dokumenta.

kazna nije dobrovoljno platilo kaznu i potencijalno pokrenut je postupak prinudne naplate, zatim u slučajevima gde je doneto rešenje o obustavi postupka nastupila je zastarelost u toku vođenja drugostepenog postupka, ili je odluka pred drugostepenim sudom preinačena, ili je nastupila zastarelost za izvršenje izrečene novčane kazne.

Ovi podaci ukazuju da nijedan sud osim Prekršajnog suda u Beogradu nije imao poteškoće prilikom naplate izrečenih novčanih kazni. Ovde treba imati u vidu da se skoro polovina izrečenih kazni odnosi na predmete vođene pred Prekršajnim sudom u Beogradu (od 39 presuda koje čine uzorak, 18 presuda je doneto pred Prekršajnim sudom u Beogradu).

U 18 predmeta Prekršajnog suda u Beogradu čak 6 novčanih kazni, odnosno 33%, nije naplaćeno, odnosno 33% počinitelja prekršaja nisu kažnjeni za učinjeni prekršaj.

Organi javne vlasti sa najviše podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka

Po broju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, kao i osuđujućih presuda, prva na listi je kompanija „Telekom Srbija“ ad, koja već godinama odbija dostavljanje informacija tražiocima. Ovo preduzeće svoju praksu obrazlaže time da ne može biti obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, jer se na taj način narušavaju pravila tržišne utakmice i čl. 84. Ustava Republike Srbije.²¹ Kao argumente preduzeće „Telekom Srbija“ ad navodi i sledeće:

„...osnivač Telekoma Srbija je Republika Srbija, a ne Vlada kao državni organ i da s obzirom da posluje na tržištu i da je u konkurenciji sa drugim operaterima, on ne vrši javnu vlast i nije obveznik Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“²²

Stav Poverenika jeste da se radi o preduzeću sa većinskim udelom državnog kapitala i da ono kao takvo jeste i treba da bude obveznik Zakona. Iz Izveštaja Poverenika može se videti da je taj stav potvrdio Upravni sud.²³ Odluke prekršajnih sudova do kojih su Partneri Srbija došli u toku ovog istraživanja takođe potvrđuju ovaj stav, što se vidi i iz sledeće presude Prekršajnog suda u Beogradu:

21 Telekom Srbija i Srbijagas i dalje ne dostavljaju podatke BIRN- u, Internet strana Balkanske istraživačke mreže, BIRN <https://javno.rs/vest/telekom-srbija-i-srbijagas-i-dalje-ne-dostavljaju-podatke-birn-u>

22 Iz presude Prekršajnog suda u Beogradu, br: 55Pr 112206/16 od 26.09.2017. godine.

23 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2015. godinu, str: 27, <http://www.poverenik.org.rs/sr/izvestaji-poverenika.html>

„Navodi odbrane okrivljenog kojim se osporava svojstvo obveznika Zakona nisu osnovani, pri čemu Sud polazi od odredaba samog Zakona, jer je članom 3. propisano da je organ javne vlasti državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, odnosno pravno lice koje osniva ili finasira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ. Sud dalje navodi da je argument da je osnivač Telekoma Srbija Republika Srbija a ne Vlada kao državni organ bez uticaja [...] jer Vlada zastupa Republiku Srbiju kao pravno lice i pri tome **vrši prava i obaveze koje Republika Srbija ima kao osnivač javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija...**“²⁴

Na osnovu raspoloživih presuda, zaključujemo da i Prekršajni apelacioni sud smatra „Telekom Srbija“ obveznikom Zakona, što se može videti na osnovu presuda u kojima potvrđuju presude prvostepenih sudova.²⁵

Međutim, iako svi državni organi nadležni za primenu i sprovođenje Zakona – Upravni inspektorat, Poverenik, Prekršajni apelacioni sud, Prekršajni sud u Beogradu i Upravni sud – dele stav da „Telekom Srbija“ jeste obveznik Zakona, ovo preduzeće kontinuirano odbija da dostavlja informacije tražiocima. Od 103 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka koji su obuhvaćeni uzorkom, Upravni inspektorat podneo je ukupno 19 zahteva protiv „Telekoma Srbija“. Od toga 7 postupaka je okončano osuđujućom presudom, 1 postupak oslobađajućom presudom, 5 postupaka je obustavljeno, od čega 4 zbog zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka, dok za 6 postupaka Prekršajni sud u Beogradu ne raspolaže informacijama o toku i okončanju postupka. Ukupan iznos novčanih kazni u 7 presuda donetih protiv „Telekoma Srbija“ ad iznosi 130.000 RSD, što je približno vrednosti jedne trećine zbira svih izrečenih kazni obuhvaćenih uzorkom. Iz zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka uočava se da se uskraćene informacije pretežno odnose na ugovore koje je „Telekom Srbija“ sklapao sa medijima i drugim javnim glasilima, informacije o zaposlenim ili na drugi način angažovanim licima u preduzeću. Stiče se utisak da argument o neravnopravnom položaju na tržištu „Telekoma Srbija“ nema utemeljenje u odlukama do kojih su istraživači došli. Iza „Telekoma Srbija“ nalaze se „Železnice Srbije“ i Opština Doljevac sa po 9 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, zatim JP „Srbijagas“ sa 6 zahteva, i potom Radio televizija Srbije (RTS) sa 5 zahteva. „Srbijagas“ nema nijednu osuđujuću presudu, dok su u ostala četiri državna organa/preduzeća sa najviše podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odgovorna lica u organima o kojima je reč prekršajno osuđena. Interesantno je napomenuti da se ista lica i dalje nalaze na funkcijama odgovornih lica u ovim organima/preduzećima. Više o ishodima ostalih podnetih zahteva može se videti u Tabeli 3.

24 Prekršajni sud u Beogradu, presuda br: 55Pr 112206/16 od 26.09.2017. godine.

25 Prekršajni sud u Beogradu, presuda br: 016900/17 od 29.11.2016. godine.

Organ javne vlasti	Postupak i dalje u toku	Zahtev odbačen iz formalnih razloga	Osudujuća presuda	Oslobađajuća presuda	Rešenje o obustavljanju zbog zastarelosti	Rešenje o obustavljanju postupka iz drugih razloga	Postupak po žalbi u toku	Nema informacija o toku i okončanju postupka
„Telekom Srbija“			7	1	4	1		6
„Železnice Srbije“			5		3		1	
Opština Doljevac			8		1			
JP „Srbijagas“				1	5			
RTS			2		1			2
EPS		1			1	1		
JKP Informatika					3			
Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta, Beograd			2					
Ministarstvo privrede				1	1			
Opštinska uprava opštine Prokuplje			1					
Opština Ruma	1							
Skupština opštine Ruma			1					
Opština Petrovac na Mlavi		1						
Opština Knić					1			
Opština Surčin			1					
Opština Obrenovac								1
Mesna zajednica Dupljaja, opština Bela Crkva					1			
Mesna zajednica Štulac, Vrnjačka banja			1					
JKP Rasina Brus			1					
JKP Gradske pijace Beograd	1							
JKP Polet Valjevo			2					
JKP Direkcija za javni prevoz grada Niša			1					
JKP GSP Beograd								1
JKP Resavica			1					
KJP Izvor			1					

Organ javne vlasti	Postupak i dalje u toku	Zahtev odbačen iz formalnih razloga	Osudjujuća presuda	Oslobadajuća presuda	Rešenje o obustavljanju zbog zastarelosti	Rešenje o obustavljanju postupka iz drugih razloga	Postupak po žalbi u toku	Nema informacija o toku i okončanju postupka
JP Putevi Srbije					1			
JP Elektroprivreda Srbije							1	
JP Zavod za udžbenike								1
JP Nacionalni park Kopaonik			1					
JVP Srbijavode			1					
Infrastruktura železnice Srbije						1		
Aerodrom Niš					1			
Fond za razvoj Republike Srbije					1			
Institut za ratarstvo i povrtarstvo			1					
Javna agencija za poljoprivredu i malu privedu opštine Kikinda		1						
Naučni institut za veterinarstvo Srbije							1	
Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza RS, Užice					1			
Društvo za pružanje usluga zaštite imovine i lica Rivers guard, doo Jagodina			1					
Park prirode Mokra Gora								1
Park Palić, doo				1				
KBC Zemun			1					
Specijalna bolnica za psihijatrijske bolesti Gornja Toponica			1					
Crveni krst Srbije			1					
Veterinarska stanica Fini- vet			1					

Organ javne vlasti	Postupak i dalje u toku	Zahtev odbačen iz formalnih razloga	Osudjujuća presuda	Oslobađajuća presuda	Rešenje o obustavljanju zbog zastarelosti	Rešenje o obustavljanju postupka iz drugih razloga	Postupak po žalbi u toku	Nema informacija o toku i okončanju postupka
Stonoteniski savez Srbije			1					
Sportsko rekreativni centar Pionirski grad Beograd	1		1		1		1	
Fudbalski klub Jastrebac					1			
Studentski centar Subotica			1					
OŠ Sveti Sava, Niš					1			
Srednja ekonomska škola u Loznici			1					
Tehnička škola Milena Marić Anštajn Novi Sad	1							
Niški kulturni centar					1			

Tabela 3: Vrste donetih odluka u prekršajnim postupcima prema organima javne vlasti.

Postupanje Prekršajnog apelacionog suda u oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

U nastavku će biti predstavljeno kako je Prekršajni apelacioni sud postupao u slučajevima koji se odnose na pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, u kojima je podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka bio Upravni inspektorat.

Na osnovu podnetog zahteva Prekršajni apelacioni sud nam je dostavio 10 odluka koje se odnose na iste one slučajeve koje smo ispitivali u okviru prakse rada prvostepenih prekršajnih sudova. Pored toga Prekršajni sud u Beogradu nam je dostavio još 3 odluke Prekršajnog apelacionog suda, a koje se odnose se slučajeve iz uzorka koji su bili u radu Prekršajnog suda u Beogradu.

Predmet odlučivanja Prekršajnog apelacionog suda bilo je 9 prvostepenih presuda Prekršajnog suda u Nišu, 3 prvostepene presude Prekršajnog suda u Beogradu i 1 prvostepena presuda Prekršajnog suda u Novom Sadu.

U slučajevima iz uzorka donete su sledeće odluke:

U najvećem broju slučajeva iz uzorka (u čak 10 od 13 slučajeva), Prekršajni apelacioni sud i njegova odeljenja odbila su žalbe i potvrdila odluke prvostepenih sudova.

Sve potvrđene odluke, odnosile su se na presude u kojima su prvostepeni sudovi oglasili krivim odgovorna lica u organima javne vlasti za učinjeni prekršaj, odnosno nedostavljanje informacija.

U dva slučaja ukinute su presude prvostepenih sudova i predmeti su vraćeni prvostepenim sudovima na ponovno odlučivanje.

U jednom slučaju je Prekršajni apelacioni sud preinačio odluku prvostepenog suda, te obustavio postupak protiv okrivljenog jer je nastupila apsolutna zastarelost za vođenje prekršajnog postupka.

Interesantno je napomenuti da u istraživačkoj građi ne postoji ni jedan slučaj u kojem je Upravni inspektorat bio u ulozi žalioca. Svi predmeti do kojih smo došli slanjem zahteva, odnosili su se na slučajeve inicirane od strane okrivljenog kao žalioca.

Kako smo i ovim istraživanjem potvrdili da su kazne koje se izriču u prvostepenim postupcima blage i nemaju odvratajuću ulogu na učinioce i potencijalne buduće učinioce prekršaja, smatramo da bi veće angažovanje Upravnog inspektorata uključujući i izjavljivanje žalbi na odluke prekršajnih sudova u ovoj materiji, doprinelo unapređenju stanja u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i motivisalo organe javne vlasti da ređe uskraćuju informacije tražiocima informacija.

Zabrinutost istraživača, vezana za procenat zastarevanja prilikom postupanja drugostepenih sudova, na ovom uzorku pokazala se kao neopravdana, jer je tek jedan postupak od 13 iz uzorka okončan obustavom zbog apsolutne zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka.

Na osnovu uzorka, prosečno trajanje drugostepenog prekršajnog postupka iznosi 109 dana. Kao polazne osnove za računanje uzeti su datum donošenja prvostepene presude i datum donošenja drugostepene presude.

U oba slučaja koji su vraćeni prvostepenim sudovima na ponovno odlučivanje, razlog je bio činjenica da je izreka presude nerazumljiva.

Pa tako u prvoj presudi okrivljeni smatra:

... da je prvostepeni sud u postupku povredio odredbe čl. 234. st. 1. tač. 3. Zakona o prekršajima, jer je zasnovao svoju presudu bez saslušanja okrivljene. Pored toga, okrivljena smatra da sud nije cenio sve okolnosti koji se mogle da utiču na visinu kazne, niti okolnost da je pokrenut upravni spor protiv rešenja Poverenika, te da spor još uvek nije okončan, kao i da nije pravilno utvrđena njena pasivna legitimacija, jer je ona odgovorno lice drugog organa...

Interesantno je da se Prekršajni apelacioni sud prilikom usvajanja ove žalbe nije vodio navedenim razlozima koji su istaknuti u žalbi, niti ih razmatrao. U obrazloženju donete odluke Prekršajnog apelacionog suda stoji da je *tokom prvostepenog prekršajnog postupka učinjena bitna povreda odredaba prekršajnog postupka iz člana 272. st.1. tačka 14. Zakon o prekršajima, na koju sud pazi po službenoj dužnosti, obzirom da je izreka nerazumljiva i nejasna u pogledu tačnog vremena kada je prekršaj učinjen.... Sud dalje kaže, okrivljena se oglašava odgovornom...što nije izvršila rešenje Poverenika od 03.02.2015. godine, kojim je naloženo da bez odlaganja, a najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema tog rešenja, dostavi XY iz Niša, tražene informacije, odnosno kopije dokumenata, i da o izvršenju tog rešenja ... obavesti Poverenika u roku od 10 dana od dana prijema tog rešenja. Drugostepeni sud je zaključio: iz ovog sledi da je izreka nerazumljiva jer nije jasno navedeno u kom roku, odnosno do kog datuma je bila u obavezi da tačno koju radnju preduzme^{26, 27}*

Iz toga sledi da je greškom prvostepenog suda prilikom pisanja izreke presude došlo do toga da presuda bude ukinuta, te da Prekršajni apelacioni sud uopšte nije ulazio dalje u ostale navode žalilje.

U drugom slučaju, u kom je drugostepeni sud ukinuo presudu i vratio je prvostepenom sudu na ponovno odlučivanje, žalba je izjavljena zbog toga što je okrivljeni smatrao da *prvostepeni sud nije imao u vidu da je okrivljeni tražene podatke XX dostavio 03.02.2017. godine, što znači da su otklonjene sve posledice, te je okrivljenog trebalo osloboditi odgovornosti. ... Napominje da su prvobitno odbili zahtev tražioca informacija od javnog značaja za pristup informacijama zbog toga što su zahtevom tražene informacije koje su pozitivnim propisima utvrđene kao tajni podaci...Nakon toga dostavili su deo tražene dokumentacije za koje je bilo moguće dozvoliti uvid, izuzev dokumenata koje nije moguće dati iz razloga navedenim u odredbama Zakona o tajnosti podataka i ostalim propisima koji ograničavaju davanje podataka... pa kako smatraju da očigledno postoje koje u potpunosti isključuju odgovornost okrivljenog, predlažu da se usvoji žalba i preinači presuda tako što će okrivljeni biti oslobođen odgovornosti.*

26 Ovde se misli na sledeće: da je u izreci prvostepene presude nejasno do kada je okrivljena trebala da izvrši rešenje Poverenika i obavesti Poverenika o izvršenju rešenja, odnosno dostavljanju informacija.

27 Prekršajni apelacioni sud, Odeljenje u Nišu, presuda br: II-203 Prž.br. 7274/16.

Prekršajni sud je ispitujući sve okolnosti slučaja konstatovao da je učinjena bitna povreda odredaba prekršajnog postupka iz člana 264. St. 1 t. 14. Zakona o prekršajima, jer je izreka presude nerazumljiva. Sud dalje navodi: *Obzirom da je izreka presude najvažniji deo jer se njome odlučuje o sadržini podnetog zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i predstavlja deo koji podleže izvršenju, mora da sadrži sve elemente predviđene zakonom, a između ostalog i vreme izvršenja prekršaja. ...Imajući u vidu da je rešenjem poverenika od 07.09.2016. godine naloženo javnom preduzeću da u roku od 5 dana od dana prijema ovog rešenja dostavi tražene informacije, a da je rešenje uručeno 16.09.2016. godine, što se ne vidi iz izreke pobijene presude, zbog čega je ona nerazumljiva.*

U ponovnom postupku neophodno je da prvostepeni sud otkloni navedenu bitnu povredu odredaba prekršajnog postupka, tako što će navesti tačno vreme izvršenja prekršaja ili da bude odredljivo prema ostalim elementima i doneti novu na zakonu zasnovanu presudu.²⁸

Kao što je napisano, većina postupaka vođenih pred drugostepenim sudom iz uzorka, okončana je potvrđivanjem odluke prvostepenih sudova. To ukazuje da prvostepeni prekršajni sudovi prilikom postupanja u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, u velikoj meri pravilno utvrđuju činjenično stanje i vode računa prilikom sudskog postupka kako ne bi došlo do bitnih povreda odredaba prekršajnog postupka i povreda materijalnog prava. Od ovog zaključka odstupaju dve gore navedene presude u kojima su prvostepene presude ukinute, zbog toga što su izreke bile nedovoljno razumljive, odnosno nisu sadržale informacije koje bi upućivale na vreme izvršenja prekršaja.

Kao interesantne primere u kojima drugostepeni sud potvrđuje odluke prvostepenih organa u nastavku izdvajamo dve, zbog pravnih stavova koji su izneti u samim odlukama.

U prvom slučaju, kao razloge za žalbu okrivljena je istakla da su prekršajni sudovi nenadležni za postupanje u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Okrivljena je navela:

„...nadležnost u realizaciji rešenja Poverenika ima sam Poverenik koji u skladu sa čl. 28 navedenog Zakona²⁹ ima mogućnost administrativnog izvršenja rešenja na način bliže naveden ovim odredbama Zakona. Ukazuje da je predmetni prekršaj van stvarne nadležnosti postupajućeg suda, zbog čega isti č prigovor stvarne nadležnosti, shodno čl. 184. St. 1. T. 2 ZOP-a³⁰, pa zahtev treba odbaciti.“

28 Prekršajni apelacioni sud, Odeljenje u Nišu, presuda br: II-207-Prž. br. 18519/18.

29 Misli se na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, komentar autora.

30 Zakona o prekršajima.

Obrazloženje drugostepenog suda, zašto je oglasio ovu žalbu neosnovanom, važno je sa aspekta boljeg razumevanja dva postupka koja potencijalno mogu teći paralelno, a odnose se na zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Tražilac informacija kojem organ javne vlasti uskrati tražene informacije, može u isto vreme pokrenuti i prekršajni postupak i izjaviti žalbu Povereniku zbog potpunog ili delimičnog nedostavljanja informacija.

U ovim postupcima, iako se tiču iste pravne situacije, utvrđuju se različita vrsta odgovornosti i posledice ovih postupaka su različite. Pa tako drugostepeni sud u svojoj odluci kojom odbija žalbu kao neosnovanu navodi:

„Žalbeni navodi okrivljene da dalju nadležnost u realizaciji rešenja Poverenika ima sam Poverenik, a ne prekršajni sud i da postoji mogućnost administrativnog izvršenja rešenja, tako da je to van stvarne nadležnosti prekršajnog suda, je neosnovan, jer postupci koji se vode pred Poverenikom su zasebni postupci i vode se po pravilima Zakona o opštem upravnom postupku, samim tim su nezavisni u odnosu na postupke vezane za utvrđivanje prekršaja i prekršajne odgovornosti. Pitanja administrativnog izvršenja rešenja su u isključivoj nadležnosti i realizaciji Poverenika i to jeste van stvarne nadležnosti postupajućeg prekršajnog suda čiji je osnovni zadatak utvrđivanje postojanje prekršaja i prekršajne odgovornosti. Prema tome, prekršajnu odgovornost povlači nepostupanje okrivljene po uredno primljenom rešenju Poverenika kojim je naloženo da se u određenom roku tražiocu učini dostupne tražene informacije, što je jasno propisano kao prekršaj u čl. 46. st. 1 t. 14. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“³¹

Druga presuda Prekršajnog apelacionog suda zanimljiva je sa aspekta određivanja visine kazne. U odeljku 4. *Praksa prekršajnih sudova- dobijeni rezultati*, vidi se da su u više od polovine prekršajnih postupaka iz uzorka izrečene minimalne novčane kazne (5. 000 RSD). Zbog toga smatramo da je važno predstaviti i slučaj u kojem je drugostepeni sud odbio žalbu okrivljene, u kojoj je traženo preinačenje prvostepene presude i blaža novčana kazna u odnosu na onu izrečenu u prvostepenom postupku, koja je glasila na 20. 000 RSD.

Sud navodi da je prvostepeni organ pravilno postupio kada je nakon uzimanja svih olakšavajućih okolnosti koje idu u korist okrivljene, *i to stepen odgovornosti okrivljene, okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, činjenicu da okrivljena nije prekršajno kažnjavana i porodične i materijalne prilike okrivljene i, ne nalazeći ni jednu otežavajuću okolnost okrivljenu osudio na gore navedeni iznos, te zaključuje:*

31 Prekršajni apelacioni sud, Odeljenje u Nišu, presuda br: II 207 Prž.18685/18

„...po oceni ovog suda, novčana kazna u navedenom iznosu je u konkretnom slučaju nužna za postizanje svrhe kažnjavanja, koja se ogleda i u uticaju na učinioce da ubuduće ne vrše prekršaje i uticaju građana da poštuju pravni sistem.“³²

Ovakve presude važne su, jer treba da utiču na ostale prvostepene sudove da sprovede oštriju kaznenu politiku prilikom odlučivanja o visini novčane kazne. I ovo istraživanje je pokazalo da postoje institucije koje učestalo krše Zakon, a odgovorna lica bivaju više puta prekršajno osuđivana. Oštrija kaznena politika, mogla bi da smanji kako broj “povratnika”, tako i da utiče na potencijalne učinioce prekršaja, da ažurno dostavljaju informacije tražene na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Dostupnost javnosti prvostepenih sudskih odluka koje nisu postale pravnosnažne

U toku istraživanja Partneri Srbija su 27. novembra 2018. godine, poslali Prekršajnom sudu u Beogradu zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji se odnosio na dostavljanje kopija svih osuđujućih presuda donetih od strane tog Suda od 1. januara 2018. do datuma podnošenja zahteva.³³ Ideja je bila da ispitamo da li i u kojoj meri pored Upravnog inspektorata, fizička lica pokreću prekršajne postupke. Prekršajni sud je prvo tražio odlaganje dostavljanja informacija zbog velikog priliva zahteva i drugih obaveza, te nam je tek 24.01.2019. godine dostavljen odgovor (odluka SU II 17a- 4742/2018-03). Tom prilikom, Prekršajni sud dostavio je kopiju odluke za jedan postupak okončan u 2018. godini, uz napomenu da je u ostalim predmetima podneta žalba.

Zbog toga smo izjavili žalbu Povereniku, navodeći i primer iz prakse Poverenika za koji smo smatrali da je srodan³⁴. Naime, u tom predmetu organ javne vlasti doneo je rešenje kojim je odbio zahtev tražioca uz obrazloženje da bi stavljanje na uvid drugostepene odluke Vrhovnog suda Srbije, u situaciji kada ovaj postupak nije pravnosnažno okončan, ugrozilo vođenje sudskog postupka i otežalo sprovođenje dokaznog postupka tokom predstojećeg suđenja u smislu člana 9. stava 2. Zakona. Poverenik je tada našao da je organ vlasti pogrešio kada je odbio zahtev tražioca jer nije dokazao da bi traženi pristup informacijama ugrozio, omeo ili otežao vođenje sudskog postupka. U skladu sa članom 9. stavom 1. tačkom 2. Zakona na koji se

32 Prekršajni apelacioni sud, Odeljenje u Nišu, presuda br: II 205 Prž. 22276/17.

33 Zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja upućen Prekršajnom sudu u Beogradu nalazi se u prilogu 9, ove Analize.

34 Više o samoj praksi službe Poverenika u konkretnom slučaju možete videti na sledećem linku- <https://www.poverenik.rs/images/stories/stavovi-i-misljenja/odluka-poverenika/ugozavanje-postupka/lat-1-00426-2006.pdf>

organ vlasti pozvao u obrazloženju rešenja, pored uslova da se radi o zaštiti nekog interesa propisanog članom 9, potrebno je utvrditi i da bi taj interes bio ozbiljno povređen. Kako u konkretnom slučaju organ vlasti nije naveo dokaze o tim pretežnijim interesima, a Poverenik nije našao da takav interes postoji, rešenje organa vlasti je moralo biti poništeno.“ Smatrali smo da se srodna argumentacija može primeniti i u slučaju koji smo pokrenuli.

U odgovoru na našu žalbu, Prekršajni sud u Beogradu ostao je pri svom stavu, obrazlažući da se *niko ne može smatrati krivim za neko kazneno delo, pa ni za prekršaj, sve dok se njegova krivica ne dokaže pravnosnažnom sudskom presudom, ... zato što se svako lice smatra nevinim dok suprotno ne dokaže pravnosnažna sudska odluka, te da se u konkretnom slučaju radi ne samo o ugrožavanju vođenja sudskog postupka i eventualnog uticaja na drugostepeni organ prilikom donošenja odluka, već o osnovanim ljudskim pravima kao što su: pravo na pretpostavku nevinosti i na delotvoran redovan pravni lek u postupku u kom se odlučuje*³⁵

Povodom ove žalbe Poverenik je doneo rešenje u kojem je naložio Prekršajnom sudu u Beogradu da nam dostavi tražene informacije (nepravnosnažne prvostepene presude).

“Poverenik je našao da Sud nije postupio u skladu sa Zakonom, jer niti je žalio (Partneri Srbija) dostavio tražene informacije, niti je doneo rešenje o odbijanju zahteva. Poverenik smatra: „da navedeni princip po kom se niko ne može smatrati krivim za neko kazneno delo dok se to i ne dokaže pravnosnažnom sudskom odlukom, u ovom slučaju nema veći interes od interesa žalioca za saznanje traženih informacija, niti može biti uvažen. Poverenik svoj stav u ovom konkretnom slučaju zasniva i na činjenici da se odredba 46. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja odnosi na prekršajnu odgovornost odgovornog lica u organu vlasti u postupanju po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pa je u konkretnom slučaju ispunjen uslov iz čl. 14. tačka 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za primenu izuzetka od prava na privatnost, jer se tražene informacije odnose na lica koja su, s obzirom na funkciju koju obavljaju u organu (ministri, predsednici gradova ili opština, predsednici sudova i sl.), odgovorna za postupanje organa vlasti po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Imajući u vidu da se tražene informacije odnose na lica od interesa za javnost, navod organa vlasti da poštovanje pretpostavke nevinosti kao principa svakog kaznenog postupka ima veći interes od interesa žalioca za saznanje informacije, nije mogao biti uvažen jer organ vlasti nije naveo na koji način i kojim to radnjama će omogućavanje javnosti prvostepenih presuda osuđujućih presuda zbog povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja, uticati ne samo na ličnost tih lica već i na drugostepeni postupak, po eventualnoj žalbi u kome će se preispitivati prvostepena

35 Preuzeto iz rešanja Poverenika br: 071-01-729/2019-03, od 01.04.2019. godine.

odluka, te i pretpostavka nevinosti i odgovornosti navedenih lica, a Poverenik, ceneći pretežniji interes u konkretnom slučaju, nalazi da interes javnosti da zna ima prevagu, s obzirom da se omogućavanjem javnosti prvostepenih osuđujućih odluka suda za navedena lica ni na koji način ne utiče na eventualni drugostepeni postupak preispitivanja odluke o odgovornosti tih lica.³⁶”

Pored toga, Poverenik navodi da tražene informacije predstavljaju:

“Informacije koje govore kako o radu Prekršajnog suda u Beogradu, tako i o postupanju organa vlasti po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pa iste jesu od interesa za javnost.”³⁷

Nakon rešenja Poverenika, Prekršajni sud u Beogradu, dostavio je Partnerima Srbija deo traženih informacija, uz obrazloženje da se ostatak traženih informacija ne nalazi u Sudu, već u sudu pravnog leka (u postupku odlučivanja po žalbi) pa iste ne mogu dostaviti.

Tražene presude, Partneri Srbija su naknadno pribavili obraćajući se Prekršajnom apelacionom sudu, koji nam je iste dostavio, iako je u trenutku postupanja po našem zahtevu za 2 od 3 predmeta postupak pred Prekršajnim apelacionim sudom bio i dalje u toku.³⁸

Ovakav postupak Prekršajnog apelacionog suda još jednom potvrđuje i stav koji je zauzeo Poverenik, da prvostepene presude iz oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, bez obzira na pravnosnažnost mogu biti predmet zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno javnost ima pravo na uvid u njih.

Trudeći se da ne ulazimo u tumačenje rešenja Poverenika, ali i odgovora Prekršajnog suda u Beogradu, važno je da skrenemo pažnju na činjenicu koja može unaprediti praksu prekršajnih sudova i drugih organa javne vlasti, pre svega sudova, prilikom odgoaranja na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

U slučaju kada organ javne vlasti ne dostavi u celosti, ili uopšte ne dostavi tražene informacije tražiocu informacija, dužan je da donese rešenje o odbijanju zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja³⁹. Rešenje o odbijanju mora da

36 Preuzeto iz rešenja Poverenika br: 071-01-729/2019-03, od 01.04.2019. godine

37 Ibid.

38 Zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja upućen Prekršajnom apelacionom sudu nalazi se u Prilogu 10, ove Analize.

39 Ako organ vlasti odbije da u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži

sadrži razloge zbog kojih organ javne vlasti odbija da dostavi tražene informacije, i pouku o pravnom leku, odnosno pouku o tome kome se tražilac može žaliti na doneto rešenje organa javne vlasti. Organ vlasti je taj na kojem je teret dokazivanja da određene informacije ili podaci nisu informacije od javnog značaja u smislu Zakona.

U ovom konkretnom slučaju organ javne vlasti nije doneo rešenje o odbijanju zahteva, niti je naveo razloge zbog kojih smatra da tražene informacije ne predstavljaju informacije od javnog značaja, odnosno nije naveo razloge za uskraćivanje informacija.

U ranijim istraživanjima Partnera Srbija, analizirana su pitanja sužene privatnosti funkcionera i odgovornih lica u organima javne vlasti. Naša istraživanja kao i praksa Poverenika⁴⁰, ukazuju na to da ovi subjekti uživaju manji stepen zaštite, od drugih građana, jer su im poverena javna ovlašćenja, i ili se nalaze na čelu institucija i državnih organa, te opravdano postoji veće interesovanje javnosti za njih i njihov rad. U ovom konkretnom slučaju informacija da li je neko odgovorno lice u organu javne vlasti okrivljeni u sudskom postupku, i to postupku koji se odnosi na skrivanje informacija o radu tog organa javne vlasti, te koji je ishod prvostepenog postupka pokrenutog protiv tog lica, ne podleže ograničenjima predviđenim Zakonom i zaštitom privatnosti. Poverenik u svom rešenju, kao što se vidi u tekstu iznad, ide šire, pa navodi da interes javnosti da zna, u ovom slučaju, ima prevagu i nad principom pretpostavke nevinosti, jer se dostavljanjem kopije prvostepene presude ne utiče na eventualni drugostepeni postupak preispitivanja odluke o odgovornosti tih lica.

(Ne)ujednačena praksa prekršajnih sudova

Da podsetimo, za potrebe ove analize Partneri Srbija su od prekršajnih sudova tražili kopije odluka donetih za slučajeve gde je podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka Upravni inspektorat, koristeći se mehanizmima iz Zakona. Na osnovu odgovora dobijenih od prekršajnih sudova mogu se uočiti određene neujednačenosti kako u pogledu sadržaja donetih odluka, pre svega dužine i kvaliteta obrazloženja odluka i načinu odmeravanja novčanih kazni, itd, tako i u pogledu načina na koji sudovi postupaju po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, uključujući i način na koji sprovode anonimizaciju podataka u sudskim odlukama.

traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, donese rešenje o odbijanju zahteva i da to rešenje pismeno obrazloži, kao i da u rešenju uputi tražioca na pravna sredstva koja može izjaviti protiv takvog rešenja, čl. 16, st. 10 Zakona.

40 Za više videti: Analiza o granicama privatnosti javnih funkcionera Javna funkcija – privatna stvar? Partneri Srbija, Beograd 2018: <http://www.partners-serbia.org/javna-funkcija-privatna-stvar/>

Razlike u pogledu sadržaja donetih odluka

Pa tako u odlukama nekoliko prekršajnih sudova, donetim zbog kršenja člana 46. Zakona, ne navodi se koje informacije su tražene odnosno uskraćene tražiocu. Zatim, primetno je da se kvalitet obrazloženja rešenja o obustavljanju postupka zbog zastarelosti razlikuje od suda do suda. Tako neki sudovi u obrazloženju odluke navode konkretne razloge zbog kojih se smatra da je nastupila zastarelost, odnosno radnje koje su preduzete u postupku, dok neki navode samo član iz Zakona o prekršajima koji se odnosi na zastarelost.

Primer za ovakvu praksu je Prekršajni sud u Novom Sadu, gde u nekoliko odluka o obustavljanju prekršajnog postupka zbog zastarelosti obrazloženje sadrži samo dve rečenice. U prvoj rečenici se nalaze informacije o tome ko je podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, datum kada je zahtev pokrenut, kao i protiv koga. U drugoj rečenici obrazloženja stoji:

„Kako je od dana učinjenog prekršaja proteklo više od dve godine, a prekršajni postupak i pored preduzetih radnji nije pravosnažno okončan, a budući da je u smislu člana 84. Zakona o prekršajima nastupila zastarelost prekršajnog gonjenja, na osnovu člana 248. st. 1. tačka 6. navedenog zakona doneto je rešenje kojim se prekršajni postupak obustavlja.“⁴¹

Razlog šturih obrazloženja odluka prekršajnih sudova može biti ušteda vremena i veća efikasnost u radu. Ipak, kao što vidimo u statistici predstavljenoj ranije u tekstu, često se dešava da postupci pred prekršajnim sudovima zastare pre okončanja postupka. Kako bi se utvrdili uzroci učestalog obustavljanja predmeta zbog zastarevanja i izradila rešenja za prevazilaženje ovog problema, kao i zbog potrebe da se omogućiti kontrola rada sudova, od velike je važnosti obrazložiti koji su razlozi doveli do zastarevanja.

U tom smislu, primeri dobre prakse su prekršajni sudovi u Užicu i Prokuplju, pa tako Prekršajni sud u Užicu prilikom obrazloženja rešenja u jednom od slučaja iz uzorka navodi sledeće:

„Radi provere odbrane okrivljenog pozivana je u svojstvu svedoka podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, upravni inspektor YY dana 24.01.2017, 02.03.2017. i 24.11.2017. godine. Po pozivima se nije odazvala. Prekršaj je učinjen dana 11.03.2016. godine od kada je protekao period duži od dve godine i nastupila je zastarelost za vođenje prekršajnog postupka, pa se prekršajni postupak obustavlja

41 Prekršajni sud u Novom Sadu, odluka br 3 PR 18705/2015, Rešenje o obustavljanju postupka.

shodno članu 248. st. 1.tač. 6. Zakona o prekršajima⁴².

Na osnovu ovog dela obrazloženja jasno se vidi razlog zbog kog je prekršajni postupak obustavljen, jer se podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nije odazvao na tri poziva suda u rasponu od 10 meseci, zbog čega su bile onemogućene dalje radnje u postupku, nakon čega je nastupila zastarelost za vođenje prekršajnog postupka.

Drugi primer dobre prakse je Prekršajni sud u Prokuplju u čijem obrazloženju između ostalog stoji:

„ [...] dana 19.10.2015. na zakazano ročište okrivljeni koji je primio poziv nije se odazvao, kao i dana 15.01.2016. godine za koje ročište je uredno pravdao izostanak, jer se nalazio na službenom putovanju. Dana 24.02.2016. godine održano je ročište na kome je saslušan okrivljeni XX i predložio da se na okolnosti slučaja sasluša XY. U daljem dokaznom postupku sudija je u cilju potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja pozivao radi saslušavanja u svojstvu svedoka XY. Dana 13.04.2016. godine odloženo je ročište za saslušanje svedoka XY jer se isti nalazio na bolničkom lečenju, čije je odustvo opravdala supruga. Dana 13.05.2016. godine ponovo je zakazano saslušanje svedoka XY čiji je izostanak opravdala supruga jer se isti nalazio na bolničkom lečenju [...] i zamolila sudiju da se isti javi po izlasku iz bolnice.

Kako je od dana učinjenog prekršaja proteklo više od dve godine, a prekršajni postupak i pored preduzetih radnji nije pravosnažno okončan, sudija je ocenio da su se stekli uslovi iz člana 248. st. 1. tač. 6. Zakona o prekršajima, te je prekršajni postupak obustavljen usled zastarelosti.⁴³

Na osnovu ovog obrazloženja mogu se jasno ustanoviti razlozi zbog kojih je nastupila zastarelost za vođenje prekršajnog postupka.

Neujednačena praksa prilikom odmeravanja novčanih kazni

Kada je odmeravanje novčanih kazni u pitanju, pored već pomenutih okolnosti koje utiču na visinu novčane kazne, a odnose se na lične prilike učinioca prekršaja, primećen još jedan vid neujednačene prakse prilikom odmeravanja novčane kazne. Naime, dok se većina sudova u obrazloženju poziva na propisani raspon novčane kazne predviđen Zakonom (5.000 – 50.000 RSD) i u skladu sa tim odmerava kaznu, sudija Prekršajnog sud u Prokuplju se prilikom odmeravanja kazne pozvao na Zakon

42 Prekršajni sud u Užicu, rešenje 4558/2016 od 15.03.2018. godine.

43 Prekršajni sud u Prokuplju, Odeljenje u Blacu, rešenje 3023/15 od 01.07.2016. godine.

o prekršajima prema kojem je raspon kazne za fizička lica za prekršaje od 5.000 do 150.000 RSD i u konkretnom slučaju⁴⁴ na osnovu postojanja olakšavajućih okolnosti okrivljenom dosudio novčanu kaznu od 10.000 RSD.

Neujednačena praksa prilikom odgovaranja na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Još jedan primer neujednačenosti prakse prekršajnih sudova nalazimo i u razlozima zbog kojih je Prekršajni sud u Beogradu odbio da nam dostavi nepravnosnažne sudske odluke (slučaj zbog kojeg su Partneri Srbija izjavili žalbu Povereniku- predstavljen u prethodnom odeljku). Argumentacija Prekršajnog suda u Beogradu je, pored ostalog, bila i da oni fizički ne poseduju deo traženih prvostepenih presuda, jer su ti slučajevi u postupku po žalbi.

Da postoji i drugačija praksa, ustanovili smo na osnovu postupanja Prekršajnog suda u Vršcu, koji nam je dostavio nepravnosnažnu sudsku presudu koju smo tražili. Naime, u prvobitnom zahtevu koji smo poslali, svim sudovima, Prekršajni sud u Vršcu nam je odgovorio da je povodom postupka zbog kog je zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja poslat, doneta presuda, ali da ona još uvek nije postala pravnosnažna. Kako je nama za potrebe istraživanja trebala kopija prvostepene presude, u novom zahtevu tražili smo da nam dostave kopiju presude, bez obzira što nije postala pravnosnažna. Prekršajni sud u Vršcu nam je dostavio traženu presudu sa naznakom: *dostavljamo Vam skeniranu presudu koja nije postala pravnosnažna, jer je na presudu izjavljena žalba.*

Ovo navodi na zaključak da za razliku od Prekršajnog suda u Beogradu, koji po spopstvenim navodima ne poseduje kopije sudskih odluka koje su upućene drugostepenom sudu na odlučivanje po žalbi, Prekršajni sud u Vršcu poseduje, i bio je voljan da nam dostavi traženo.

Ovde je još jednom važno napomenuti da je Prekršajni apelacioni sud, kao sud druge instance, Partnerima Srbija dostavio prvostepene presude tražene od Prekršajnog suda u Beogradu, bez obzira što su za neke od traženih predmeta u toku odgovaranja na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, vođeni drugostepeni postupci.

Primer neujednačene prakse prekršajnih sudova predstavlja i odnos prema anonimizaciji podataka u sudskim odlukama. Osim što sudske odluke nesumnjivo predstavljaju informacije kojima javnost treba da ima pristup, one sadrže brojne lične podatke. Ti podaci odnose se na strane u postupku, ali i na druge učesnike, poput sudija, veštaka,

44 Prekršajni sud u Prokuplju, presuda br: 1281/17 od 19.03.2018. godine.

advokata, svedoka, oštećenih, itd.⁴⁵ U istraživanju koje su Partneri Srbija sproveli tokom 2015. godine utvrđeno je da sudovi u Srbiji nemaju usaglašena pravila objavljivanja ličnih podataka sadržanih u sudskim odlukama.⁴⁶ To je poslužilo da radna grupa formirana u okviru projekta izradi Model pravilnika o standardima anonimizacije podataka u sudskim odlukama. Nedugo zatim Vrhovni kasacioni sud je u značajnoj meri uzeo u obzir istraživanje i Model Pravilnika kada je izradio sopstveni Pravilnik o standardima anonimizacije i pseudonimizacije podataka u sudskim odlukama.⁴⁷ Iako je Pravilnik Vrhovnog kasacionog suda svima dostupan, ovo istraživanje predstavlja primer da sudovi i dalje ne sprovode anonimizaciju odluka ili to rade nedosledno.

Konkretno, 30% prekršajnih sudova iz uzorka uopšte nije sprovelo postupak anonimizacije, odnosno dostavilo nam je kopije traženih odluka u izvornom obliku, bez zaštite podataka koji se prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti smatraju podacima o ličnosti i uživaju zaštitu shodno ovom Zakonu. Među sudovima koji nisu izvršili anonimizaciju podataka nalaze se Prekršajni sud u Vršcu, Prekršajni sud u Kruševcu – odeljenje u Aleksandrovcu, Prekršajni sud u Užicu i Prekršajni sud u Kragujevcu – odeljenje u Kniću.

Kod sudova koji su sproveli postupak anonimizacije uočavaju se sledeći problemi:

A. Prekršajni sudovi ne prave razliku između okrivljenog koji je odgovorno lice u organu javne vlasti i drugih učesnika u postupku

Skoro svi prekršajni sudovi koji su sproveli postupak anonimizacije, anonimizovali su i ime i prezime okrivljenog iako se radi o odgovornim licima u organima javne vlasti. Izuzetak je Prekršajni sud u Beogradu, koji u postupku anonimizacije ostavlja vidljivo ime i prezime odgovornog lica u organu javne vlasti, dok anonimizuje ostale lične podatke.

Prekršajni sudovi na taj način vrše prekomernu anonimizaciju podataka jer se radi o podacima o odgovornim licima u organima javne vlasti, protiv kojih su prekršajni postupci pokrenuti na osnovu prekršaja u vezi sa poslom koji obavljaju. Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja svaka informacija *nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna, predstavlja informaciju od javnog značaja*. U Pravilniku o pseudonimizaciji i anonimizaciji podataka u sudskim

45 Analiza o granicama privatnosti nosilaca javnih funkcija – Javna funkcija privatna stvar, Partneri Srbija, Beograd 2018, <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2018/04/jfps-publikacija.pdf>

46 Transparentnost i privatnost u sudskim odlukama, Partneri Srbija, 2015. <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2016/03/Transparentnost-i-privatnost-u-sudskimodlukama.pdf>

47 Vrhovni kasacioni sud, Pravilnik o zameni i izostavljanju (pseudonimizaciji/anonimizaciji) podataka u sudskim odlukama, <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/pravilnik-o-zameni-i-izostavljanju-pseudonimizacijianonimizaciji-podataka-u-sudskim-odlukama>

odlukama Vrhovnog kasacionog suda navodi se: „da se ne pseudonimizuju i anonimizuju podaci u sudskim odlukama o državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim preduzećima, i drugih pravnih lica čiji je osnivač država, teritorijalna autonomija i lokalna samouprava“⁴⁸.

Ovde je posebno važno naglasiti da prekomernu anonimizaciju vrši i Prekršajni apelacioni sud, iako bi trebao da bude primer dobre prakse za sudove niže instance.

Imajući navedeno u vidu, kao i višegodišnju praksu Poverenika u ovoj oblasti, smatramo da javnost ima interes da zna da li je neki javni funkcioner, ili uopšteno nosilac javne vlasti, kao odgovorno lice u organu vlasti prekršajno osuđivan u vezi sa poslom koji obavlja.

B. Postupkom anonimizacije nisu obuhvaćene sve vrste podataka koje uživaju pravo na zaštitu.

Prekršajni sud u Loznici propustio je da zaštiti sve podatke koji uživaju zaštitu prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. U presudi⁴⁹ koju nam je ovaj sud dostavio anonimizovani su svi podaci koji se odnose na okrivljenog uključujući i njegovo ime i prezime, dok su podaci koji se odnose na oštećenog ostali vidljivi, uključujući i adresne podatke.

C. Zbog tehnike kojom je izvršena anonimizacija i dalje je moguće pročitati zaštićene lične podatke- anonimizacija je loše sprovedena.

Uočeno je da su za potrebe anonimizacije korišćene različite tehnike i postupci. Prekršajni sudovi najčešće su koristili metod izostavljanja podataka ručno (crnim flomasterom ili belilom), dok se tek jedan sud odlučio na elektronsko izostavljanje podataka. Ono što je važno naglasiti jeste da se tehnika izostavljanja podataka crnim flomasterom ili belilom u većini slučajeva iz uzorka pokazala neadekvatnom jer je i pored obavljenog postupka anonimizacije prekriveni sadržaj ostao dostupan čitaocu.

Prekršajni sudovi koji su izvršili postupak anonimizacije, tako da nisu obuhvaćeni svi podaci koji uživaju pravo zaštite ili je primenjen metod ili tehnika anonimizacije pored koje su i dalje vidljivi podaci koji bi trebali biti zaštićeni su: Prekršajni apelacioni sud Prekršajni sud u Nišu, Prekršajni sud u Prokuplju, Prekršajni sud u Jagodini, Prekršajni sud u Valjevu, Prekršajni sud u Požarevcu, itd.

48 Pravilnik o pseuodnimizaciji i anonimizaciji podataka u sudskim odlukama, Vrhovni kasacioni sud, član 4, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Pravilnik.pdf>

49 Prekršajni sud u Loznici, presuda br: Su II- 17A 12/18.

Dosta neujednačenosti primećeno je i u načinu na koji prekršajni sudovi odgovaraju na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Pa nas je tako jedan sud tretirao kao stranke u postupku i tražio da dođemo i izvršimo uvid u predmet, iako u zahtevu koji smo uputili svim sudovima iz uzorka jasno stoji da se radi o zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Neki od sudova su nam dostavljali samo informacije o ishodu prekršajnog postupka ali i ne i kopije odluka donete u prekršajnim postupcima iako je to bilo jasno naznačeno u zahtevu, dok je jedan sud otišao korak dalje i umesto samo kopije dostavio sve spise predmeta.

Za 10 % slučajeva iz uzorka prekršajni sudovi nisu mogli da ustanove u kojoj fazi postupka se predmeti nalaze pretraživanjem baze podataka koja služi za evidenciju i praćenje predmeta. To je najverovatnije posledica neredovnog ažuriranja elektronske baze podataka, koja služi za praćenje predmeta, od strane sudija i sudijskih pomoćnika, zbog čega postaje otežano utvrditi status predmeta. Ovaj problem posebno je izražen u prekršajnim sudovima sa velikim prilivom predmeta, jer ovi prekršajni sudovi imaju i veliki broj sudija, samim tim fizičko traženje predmeta obraćanjem svakom sudiji, kako bi se ustanovilo kom sudiji je predmet dodeljen i u kojoj je fazi postupka, predstavlja veliki utrošak vremena i neefikasno korišćenje ljudskih resursa. Jedan sud iz uzorka pak, u odgovoru na zahtev za slobodan pristup naveo je da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka na koji su se Partneri Srbija pozvali u zahtevu, prema evidenciji suda nikada nije zaprimljen u sud.

5. Zaključci

Opšti zaključci

Analiza prakse prekršajnih sudova pokazuje da na prvostepene presude u ovoj oblasti treba čekati u proseku 366 dana, dakle godinu dana, dok se na drugostepenu presudu u proseku čeka 109 dana. Dakle, u proseku se čeka 475 dana na donošenje presude o postojanju prekršaja u slučaju da na prvostepenu presudu prekršajnog suda bude izjavljena žalba.

Prvostepeni postupak još duže traje pred prekršajnim sudovima u većim gradovima koji u isto vreme imaju i veći broj predmeta u radu. Imajući u vidu vreme potrebno za sprovođenje postupka pred Poverenikom a potom i vreme potrebno za postupanje Upravnog inspektorata u istom predmetu, koji se potom upućuje prekršajnom sudu, smatramo da praksa prekršajnih sudova ne omogućuje efikasno sankcionisanje kršenja prava na obaveštenost.

Dodatni razlog za zabrinutost predstavlja činjenica da je 24% predmeta koji su se

našli pred prvostepenim sudovima, iz istraživačkog uzorka, obustavljeno zbog zastarelosti. Ovo znači da u skoro jednoj četvrtini predmeta nije postignuta svrha prekršajnog postupka koji se vodi; da se utvrdi odgovornost za kršenje Zakona. Evidentno je da je veliki udeo predmeta koji se obustavljaju zbog zastarelosti posledica velikog opterećenja prekršajnih sudova predmetima iz različitih materija. U tom smislu, prekršajnim sudovima se ne može pripisati nesrazmerna neefikasnost u predmetima iz materije slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, što je najočiglednije na primeru prakse Prekršajnog suda u Beogradu. Potrebno je razmotriti načine da se, u postojećim uslovima opterećenosti prekršajnih sudova, predmetima iz materije pristupa informacijama od javnog značaja da prioritet ili da se produže rokovi zastarelosti.

Najveći broj predmeta (45 predmeta što je 46% celokupnog uzorka) okončan je osuđujućom presudom, svega 5% predmeta okončano je oslobađajućom presudom, dok je 3% zahteva za pokretanje prekršajnog postupka odbačeno. Pored toga za 4% predmeta postupak je i dalje u toku, a za isti procenat predmeta u toku je postupak po žalbi. Sudeći po zastupljenosti osuđujućih presuda, istraživanje je pokazalo da Upravni inspektorat u velikom procentu slučajeva osnovano i opravdano podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka.

Od 103 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, najveći broj, tačnije 80, odnosi se na odbijanje organa javne vlasti da dostave informacije tražiocu. Preostala 23 zahteva odnose se na izradu i ažuriranje informatora o radu. Najčešće uskraćene informacije u predmetima iz uzorka odnose se na trošenje novca u organima javne vlasti (javne nabavke, kreditno zaduživanje, plate, bonusi, dodaci i sl, zaposlenih ili na drugi način angažovanih lica, ugovori o PR uslugama i uslugama marketinga, ugovaranje sponzorstava i donacija itd).

Od ukupnog broja osuđujućih presuda, najviše je izrečeno novčanih kazni. Međutim zabrinjava podatak da je u više od polovine presuda izrečena minimalna novčana kazna u iznosu od 5.000 RSD. Maksimalna novčana kazna nije izrečena ni u jednom slučaju, uključujući i slučajeve kada isti organi javne vlasti uskraćuju informacije tražiocima, i bivaju više puta osuđeni za isti prekršaj (videti Tabelu 3: Vrste donetih odluka u prekršajnim postupcima prema organima javne vlasti).

Od ukupno 39 osuđujućih presuda u kojima su izrečene novčane kazne naplaćeno je 30 novčanih kazni, nije naplaćeno 6 kazni, a u 3 predmeta doneto je rešenje o obustavljanju postupka. Sve nenaplaćene kazne odnose se na slučajeve vođene pred Prekršajnim sudom u Beogradu. U 18 predmeta Prekršajnog suda u Beogradu koje čine deo uzorka, čak 6 novčanih kazni, tj njih 33% nije naplaćeno, odnosno 33% počinitelaca prekršaja nisu efektivno kažnjeni za učinjeni prekršaj.

Na to treba dodati i da nije zaživela disciplinska ili politička odgovornost za učionice prekršaja, odnosno odgovorna lica u organima javne vlasti koja svesno krše Zakon, te nalazimo da postoji opravdana zabrinutost da predstavljena kaznena politika ne ispunjava svoju odvrtaču funkciju.

Ovo se naročito odnosi na „Telekom Srbija“ ad. protiv koga je Upravni inspektorat podneo čak 19 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u periodu od 2015. do 2018. godine. Posebno zabrinjava činjenica da je Predlogom izmena i dopuna Zakona predviđeno izuzimanje državnih preduzeća - društva kapitala, poput „Telekom Srbija“ ad. iz kruga obveznika Zakona. Na taj način javnost će biti uskraćena za mnoštvo informacija koje se odnose na rad ovih preduzeća i raspolaganje javnim novcem.

Drugi organ javne vlasti koji ilustruje da kaznena politika nema odvrtaču funkciju na počionice prekršaja jeste Opština Doljevac protiv čije se načelnice opštinske uprave u periodu od 2016. do 2018. godine vodilo 8 prekršajnih postupaka zbog istog prekršaja (čl. 46. Zakona, nedostavljanje informacija tražiocu). U svih 8 postupaka⁵⁰ okrivljena je oglašena krivom, a u svakom od postupaka je doneta minimalna novčana kazna predviđena Zakonom za ovaj prekršaj. Interesantno je napomenuti i da je u svih 8 postupaka postupao isti sudija.

Važno je naglasiti da ovaj mehanizam sudske zaštite, iako se najčešće pokreće zbog nedostavljanja informacija tražiocu, zapravo ne garantuje ostvarenje ovog prava. Naime, prekršajni sudovi mogu da ustanove postojanje prekršaja, donesu okrivljujuću presudu i novčano kazne odgovorno lice u organu javne vlasti, ali ne postoji mehanizam kojim oni mogu da primoraju organ javne vlasti da dostavi tražiocu uskraćenu informaciju. Budući da se informacije koje organi vlasti nedostavljaju mahom odnose na upravljanje finansijskim ili drugim resursima, ovo opravdano može navesti na zaključak da neki organi vlasti kalkulišu, odnosno opredeljuju se da ne dostave tražene informacije, makar i po cenu vođenja prekršajnog postupka i izricanja prekršajne kazne za odgovorno lice i organ vlasti.

50 Prekršajni sud u Nišu, Odeljenje suda u Doljvcu, presude br: 25894/16; 14500/17; 25893/16; 996/17; 28384/16; 25892/16; 28385/16; 25892/16.

Takođe, kako je članom 17. Zakona o prekršajima propisano da Republika Srbija, teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave i njihovi organi ne mogu biti odgovorni za prekršaj, već to mogu biti samo odgovorna lica u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili organu jedinice lokalne samouprave, izostaje bilo koja vrsta odgovornosti navednih kategorija organa javne vlasti za kršenje Zakona.

Kada su u pitanju postupci po žalbi, prema uzorku, Prekršajni apelacioni sud najčešće (u čak 10 od 13 predmeta) potvrđuje presude prvostepenih sudova. Ovu statistiku kvare slučajevi u kojima je drugostepeni sud usvojio žalbe okrivljenih, zbog grešaka nastalih u radu prvostepnih sudova.

Pored toga, zabrinjava činjenica da su žalioци u predmetima koji se odnose na slobodan pristup informacijama od javnog značaja po pravilu okrivljeni, dok podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka Upravni inspektorat - ni u jednom od 50 slučajeva koji su okončani donošenjem presude (oslobađajuće ili osuđujuće), nije izjavio žalbu na odluku prvostepenog prekršajnog suda. Ovde je važno naglasiti da Upravni inspektorat može izjaviti žalbu i na osuđujuće presude u pogledu izrečene kazne, posebno imajući u vidu da su, prema nalazima ove Analize, novčane kazne koje se izriču u postupcima pokrenutim zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u više od polovine predmeta iz uzorka na zakonskom minimumu. Veće angažovanje Upravnog inspektorata u prvostepenim postupcima dovelo bi do unapređenja prakse prekršajnih sudova pre svega kada je utvrđivanje postojanja prekršaja u pitanju i rešavanje spornih pitanja u postupku (na primer vreme izvršenja prekršaja). Redovno odazivanje na ročišta inspektora koji su pokrenuli prekršajne postupke uticalo bi na povećanje broja osuđenih odnosno smanjilo bi procenat zastarevanja predmeta. Ukoliko bi Upravni inspektorat podnosio žalbe na presude u kojima su izrečene minimalne novčane kazne, prekršajni sudovi bi bili motivisaniji da sprovode oštriju politiku kažnjavanja, posebno u slučajevima kada se radi o licima koja su već osuđena za prekršaje iz ove oblasti.

Neujednačena praksa prekršajnih sudova

Na osnovu dobijenih odgovora prekršajnih sudova uočene su neujednačenosti u pogledu sadržaja donetih odluka, pre svega dužine i kvaliteta obrazloženja odluka i u načinu odmeravanja novčanih kazni. Takođe, sudovi neujednačeno postupaju po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pre svega prilikom anonimizacije podataka u sudskim odlukama.

Kao što je već napisano, u 10% slučajeva iz uzorka prekršajni sudovi ne raspoložu informacijama o traženim predmetima, najverovatnije zato što zaposleni u sudovima ne ažuriraju baze podataka koje služe za praćenje sudskih postupaka. Po

informacijama koje smo zvaničnim putem dobili od jednog suda iz uzorka, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka na koji su se Partneri Srbija pozvali u zahtevu za slobodan pristup, prema evidenciji suda nikada nije zaprimljen u sud. Ovo ukazuje da još uvek u svim sudovima nisu zaživali jedinstveni standardi evidencije i vođenja predmeta, odnosno upravljanja informacijama.

Pored toga, prekršajni sudovi nemaju jedinstvene standarde kada je u pitanju postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje se odnose na nepravnosnažne presude. Da podsetimo, Prekršajni sud u Beogradu je odbio da nam dostavi nepravnosnažne prvostepene presude, dok ih nam je Prekršajni sud u Vršcu dostavio. Potom smo izjavili žalbu Povereniku, koji je u rešenju ustanovio da i nepravnosnažne presude donete u ovoj oblasti predstavljaju informacije od javnog značaja.

Takođe zabrinjava pojava da značajan broj prekršajnih sudova pogrešno primenjuje standarde zaštite podataka sadržanih u sudskim odlukama. 30 % sudova ne anonimizuje podatke koji uživaju zaštitu (na primer, ime i prezime oštećenog ili svedoka u postupku, JMBG, adresni podaci i sl.). Nasuprot tome, 68% sudova anonimizuje imena i prezimena odgovornih lica koja su osuđena za prekršaje iz Zakona, iako se radi o licima koja su osuđena zbog kršenja zakona koji obavljaju u kapacitetu odgovornog lica u organu javne vlasti. Imajući u vidu ove probleme, očigledno je da standardi anonimizacije podataka u sudskim odlukama nisu zaživali u prekršajnim sudovima.

6. Preporuke

I Pravni okvir

Kako bi se unapredila zaštita prava na obaveštenost, pravni okvir (Zakon i Zakon o prekršajima) treba izmeniti na sledeći način:

Povećati minimalni i maksimalni iznos kazne za prekršaje iz Zakona. Najnoviji Nacrt Zakona utvrđuje da se minimalni iznos poveća sa 5.000 RSD na 10.000 RSD, što treba prihvatiti. Maksimalni iznos kazne koji se utvrđuje Zakonom treba izjednačiti maksimalnom iznosu od 150.000 RSD koji je utvrđen Zakonom o prekršajima, umesto rešenja iz novog Nacrta da se maksimalni iznos sa sadašnjih 50.000 RSD poveća na 100.000 RSD.

Potrebno je ustanoviti duže rokove za zastarevanje prekršaja iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Predmeti u materiji slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja koji se vode pred prekršajnim sudovima treba da budu hitni, kao što su to upravni sporovi u istoj materiji.

Pored toga, treba odustati od najavljene izmene Zakona, u delu koji se odnosi na izuzeće društva kapitala iz kruga obveznika Zakona.

II Praksa prekršajnih sudova

Kako bi unapredili sudsku zaštitu prava na obaveštenost, odnosno unapredili sankcionisanje kršenja Zakona, prekršajni sudovi treba da:

- Izriču veće kazne za počinioce prekršaja koji su prethodno osuđivani u istoj materiji, te da izriču maksimalne kazne za lica koja to čine učestalo.
- Unaprede mehanizme za izvršenje – naplatu izrečenih novčanih kazni.
- Uspostave i primene proces provere prethodne osuđivanosti okrivljenog lica, ne oslanjajući se samo na izjašnjenje okrivljenog o tom pitanju.
- Unaprede kvalitet izreke donete presude, a posebnu pažnju obrate na utvrđivanje datuma izvršenja prekršaja.
- Unaprede kvalitet obrazloženja donete presude, posebno razloga kojima se sud vodio prilikom odmeravanja novčane kazne.
- Unaprede kvalitet obrazloženja rešenja o obustavljanju postupka zbog zastarelosti, tako da sadrže opis svih preduzetih radnji u postupku.

Kako bi unapredili svoju praksu u primeni Zakona i učinili svoj rad još više dostupnim javnosti, prekršajni sudovi treba da:

- Prilikom odgovaranja na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, u slučaju delimičnog ili potpunog nedostavljanja informacija tražiocu, donesu rešenje o odbijanju zahteva sa obrazloženjem i poukom o pravnom leku.
- Ustanove jedinstveni način postupanja po zahteva za pristup informacijama od javnog značaja kada su predmet zahteva nepravnosnažne presude, u skladu sa razvijenom praksom Poverenika kao drugostepenog organa.
- Prilikom odgovaranja na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, primene standarde anonimizacije podataka u sudskim odlukama koji su ustanovljeni Pravilnikom o zameni i izostavljanju (pseudonimizaciji/anonimizaciji)

podataka u sudskim odlukama Vrhovnog kasacionog suda.⁵¹

- Organizuju dodatno usavršavanje zaposlenih u vezi sa postupanjem po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja i primenu propisa u oblasti zaštite podataka o ličnosti.
- Ustanove efektivan mehanizam upravljanja informacijama i evidencije predmeta, i omogućće tražiocu informacije od javnog značaja pristup svakoj sudskoj odluci.

51 Dostupno na:

<https://www.vk.sud.rs/sr-lat/pravilnik-o-zameni-i-izostavljanju-pseudonimizacijianonimizaciji-podataka-u-sudskim-odlukama>

Prilozi

Prilog 1- Zahtev za pristup informacija od javnog značaja

MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE
SAMOUPRAVE,
Upravni inspektorat,
Dečanska 8, 11000 Beograd

37/2018.

ZAHTEV za pristup informaciji od javnog značaja

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), obraćamo Vam se sa molbom da nam u zakonom predviđenom roku dostavite traženu dokumentaciju koja se odnosi na rad Upravnog inspektorata u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Naime na osnovu člana 45. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Upravni inspektorat je nadležan za postupke nadzora nad ovim Zakonom primenom mera iz svoje nadležnosti.

U vezi sa tim molimo Vas da nam dostavite dokumentaciju iz koje može da se vidi koje je mere Upravni inspektorat preduzeo za sledeće predmete koje je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) uputio Upravnom inspektoratu:

- predmet br. 071-01-3660/2017-03
- predmet br. 07-00-1854/2017-03
- predmet br. 071-01-3815/2017-03
- predmet br. 071-01-3686/2017-03

- predmet br. 071-01-3157/2017-03
- predmet br. 07-00-04038/2017-03
- predmet br. 071-01-2272/2017-03
- predmet br. 07-00-2845/2017-03
- predmet br. 07-00-1454/2017-03
- predmet br. 071-01-4037/2017-03
- predmet br. 071-01-2951/2017-03

Napominjemo da su brojevi predmeta koje navodimo u dopisu – brojevi pod kojima su predmeti zavedeni kod Poverenika i označeni u Pregledu rešenja Poverenika donetih u 2017. godini koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije obavestio Poverenika da je postupio po nalogu iz rešenja (stanje na dan 01.02.2018. godine) broj: 073-17-1736/2017-01 od 01.02.2018. godine, koji dokument dostavljamo u prilogu ovog zahteva.

Molim Vas da nam dostavite svu dokumentaciju iz koje može da se vidi koji su koraci preduzeti od strane Upravnog inspektorata kako bi se obezbedilo izvršenje rešenja Poverenika (dopisi kojima se Upravni inspektorat obraća organima javne vlasti radi izjašnjenja o postupanju po rešenju Poverenika, izjašnjenja organa sa dokazima o postupanju po rešenju Poverenika, nalozi za inspeksijski nadzor, zapisnici o nadzoru, rešenja upravnih inspektora, zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka, kao i druga relevantna akta iz spisa predmeta).

Molimo Vas da tražene informacije i dokumentaciju dostavite elektronskim putem, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

Zahvaljujemo na saradnji.

15. novembar 2018. godine
U Beogradu.
Lice ovlašćeno za zastupanje:

Partneri za demokratske promene Srbija
Svetozara Markovića 9, Beograd
Telefon: 011 3231551
E-mail: office@partners-serbia.org

Izvršna direktorka Ana Toskić

Prilog 2- Zahtev za pristup informacija od javnog značaja

MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE
SAMOUPRAVE,
Upravni inspektorat,
Dečanska 8, 11000 Beograd

41/2018.

**ZAHTEV
za pristup informaciji od javnog značaja**

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), obraćamo Vam se sa molbom da nam u zakonom predviđenom roku dostavite traženu dokumentaciju koja se odnosi na rad Upravnog inspektorata u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Naime na osnovu člana 45. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Upravni inspektorat je nadležan za postupke nadzora nad ovim Zakonom primenom mera iz svoje nadležnosti.

U vezi sa tim molimo Vas da nam dostavite dokumentaciju iz koje može da se vidi koje je mere Upravni inspektorat preduzeo za sledeće predmete koje je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) uputio Upravnom inspektoratu:

5. predmet br. 071-01-2975/2017-03
6. predmet br. 07-00-04362/2016-03
7. predmet br. 071-01-2235/2017-03
8. predmet br. 071-01-1424/2017-03
9. predmet br. 071-01-3624/2017-03
10. predmet br. 07-00-02971/2016-03
11. predmet br. 071-01-450/2017-03
12. predmet br. 07-00-02344/2016-03

13. predmet br. 07-00-02608/2016-03

14. predmet br. 071-01-117/2017-03

Napominjemo da su brojevi predmeta koje navodimo u dopisu – brojevi pod kojima su predmeti zavedeni kod Poverenika i označeni u Pregledu rešenja Poverenika donetih u 2017. godini koja nisu izvršena ili po kojima organ vlasti nije obavestio Poverenika da je postupio po nalogu iz rešenja (stanje na dan 01.02.2018. godine) broj: 073-17-1736/2017-01 od 01.02.2018. godine, koji dokument dostavljamo u prilogu ovog zahteva.

Molim Vas da nam dostavite svu dokumentaciju iz koje može da se vidi koji su koraci preduzeti od strane Upravnog inspektorata kako bi se obezbedilo izvršenje rešenja Poverenika (dopisi kojima se Upravni inspektorat obraća organima javne vlasti radi izjašnjenja o postupanju po rešenju Poverenika, izjašnjenja organa sa dokazima o postupanju po rešenju Poverenika, nalozi za inspeksijski nadzor, zapisnici o nadzoru, rešenja upravnih inspektora, zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka, kao i druga relevantna akta iz spisa predmeta).

Molimo Vas da tražene informacije i dokumentaciju dostavite elektronskim putem, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

Zahvaljujemo na saradnji.

30. novembar 2018. godine

Partneri za demokratske promene
Srbija

U Beogradu.

Svetozara Markovića 9, Beograd

Lice ovlašćeno za zastupanje:

Telefon: 011 3231551

E-mail: office@partners-serbia.org

Izvršna direktorka Ana Toskić

Prilog 3- Kontrolna lista



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
УПРАВНИ ИНСПЕКТОРАТ
Београд, Бирчанинова 6

КОНТРОЛНА ЛИСТА

Садржина инспекцијског надзора је примена:

Законa о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) и Упутства за израду и објављивање информатора о раду државног органа („Службени гласник РС“, број 68/2010)

Сектор управне инспекције

Управни инспектор _____

Број предмета _____

Датум _____

Надзирани орган _____

***Опис инспекцијског надзора:
Усклађеност са важећим прописима***

изражена у бодовима:

1. Да ли је одговорно лице у органу јавне власти одредило лице које је овлашћено за поступање по захтевима за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја

ДА – 10 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

Име и презиме одговорног лица у органу власти

Име и презиме овлашћеног лица

2. Да ли се по захтевима за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја поступа у прописаном року и на прописани начин

ДА – 10 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

Уписати укупан број поднетих захтева у претходној _____ и текућој години _____.

3. Да ли је било поднетих захтева за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја по којима орган јавне власти није поступио

ДА – 0 бода/бодова

НЕ – 10 бода/бодова

Уписати број захтева (за претходну и текућу годину) по којима није поступљено _____

4. Да ли овлашћено лице органа власти, ако захтев за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја није уредан, доставља тражиоцу упутство о допуни

ДА – 2 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

5. Да ли орган власти, уколико тражилац не отклони недостатке у одређеном року, а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати, доноси закључак о одбацивању захтева као неуредног

ДА – 2 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

6. Да ли орган власти уколико одбије да у целини или делимично поступи по захтеву тражиоца, у прописаном року, доноси решење о одбијању захтева које је писмено образложено и у коме ће тражиоца упутити на правна средства која може изјавити против таквог решења

ДА – 2 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

7. Да ли орган власти прослеђује захтев Поверенику уколико не поседује документ који садржи тражену информацију и обавештава Повереника и тражиоца у чијем се поседу документ налази, уколико је то познато

ДА – 2 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

8. Дали је орган јавне власти поступио по решењу/има Повереника

ДА – 10 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

Уписати укупан број примљених решења Повереника у претходној _____ и текућој години _____.

Уписати број решења Повереника (за претходну и текућу годину) по којима орган јавне власти није поступио _____.

9. Да ли је орган јавне власти (члан 3. став 1. Закона) израдио и објавио информатор о свом раду у складу са чланом 39. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Упутством за израду и објављивање информатора о раду државног органа

ДА – 10 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

Уписати веб адресу информатора о раду

10. Да ли орган јавне власти редовно врши проверу тачности и потпуности података објављених у Информатору о раду и да ли најкасније до краја сваког календарског месеца уноси све промене настале у току месеца

ДА – 2 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

Датум последње измене или допуне података у Информатору о раду

11. Да ли орган јавне власти (члан 3. став 1. Закона) у прописаном року подноси годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, са прописаним подацима

ДА – 10 бода/бодова

НЕ – 0 бода/бодова

12. Да ли је одговорно лице у органу јавне власти извршило прекршај из члана 46. став 1. тач. 1 – 17) Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

ДА – 0 бода/бодова

НЕ – 15 бода/бодова

Опис прекршаја

13. Да ли је одговорно лице у државном органу извршило прекршај из чл. 47. и 48. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

ДА – 0 бода/бодова

НЕ – 15 бода/бодова

Опис прекршаја

Укупан број бодова 100

КОМЕНТАРИ

Надзирани орган:

Управни инспектор:

ПРОЦЕНА РИЗИКА

Р.Б.	Степен ризика	Б р о ј бодова
1.	Незнатан	91 – 100
2.	Низак	51 – 90
3.	Средњи	41 – 50
4.	Висок	31 – 40
5.	Критичан	30 и мање

Прилог 4 – Utvrđenje i preporuka Zaštitnika građana



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
13 – 36 - 2898 / 17
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 36625 датум: 22.11.2018.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 98/06) и чланова 1. став 1. и 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана („Сл. гласник РС“ бр. 79/05 и 54/07) у поступку контроле законитости и правилности рада Управног инспектората Министарства државне управе и локалне самоуправе, по притужби А.А., из Београда, Заштитник грађана

У Т В Р Ћ У Ј Е

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе је начинио повреду закона јер је пропустио да спроведе инспекцијски надзор и предузме мере сходно Закону о управној инспекцији⁵² према Акционарском друштву за ваздушни саобраћај „Air Serbia“, иако је располагао службеним сазнањима да исто није поступило по 20 извршних решења Повереника за информација од јавног значаја и заштиту података о личности⁵³.

⁵² “Сл. гласник РС”, бр. 87/2011

⁵³ Решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број 07-00-02788/2015-03, 07-00-02789/2015-03, 07-00-02790/2015-03, 07-00-02791/2015-03, 07-00-02792/2015-03, 07-00-02793/2015-03, 07-00-02794/2015-03, 07-00-02795/2015-03, 07-00-02796/2015-03, 07-00-02797/15-03, 07-00-02798/2015-03, 07-00-02799/2015-03, 07-00-02800/2015-03, 07-00-02801/2015-03, 07-00-02802/2015-03, 07-00-02803/2015-03, 07-00-02804/2015-03,

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе је, противно својој законској обавези, пропустио да због непоступања по наведеним решењима Повереника и недостављања тражених података, против поменутог надзираног органа поднесе захтев за покретање прекршајног поступка.

На овај начин, Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе је допринео повреди права притужиоца на обавештеност о питањима од јавног значаја, као и наступању застарелости прекршајног гоњења.

На основу утврђених пропуста у раду органа, Заштитник грађана упућује Управном инспекторату Министарства државне управе и локалне самоуправе следеће:

ПРЕПОРУКЕ

I

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе ће без одлагања, у складу са Законом о државним службеницима⁵⁴ и сходно члану 38. Закона о управној инспекцији⁵⁵, предузети све неопходне мере у циљу утврђивања одговорности поступајућег управног инспектора због непредузимања мера и радњи на које је овлашћен и

07-00-02805/2015-03, 07-00-02806/2015-03 и 07-00-02807/2015-03, сва од 22. марта 2016. године.

54 “Сл. гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017.

55 “Управни инспектор, поред других случајева одговорности за повреду радне дужности утврђених прописима о државним службеницима, посебно је одговоран: 1) ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен; 2) ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона; 3) ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења. Повреде радних дужности из става 1. овог члана представљају теже повреде радне дужности.”

неиницирања поступања других органа, односно пропуштања подношења захтева за покретање прекршајног поступка.

II

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе ће се старати да у свом будућем раду, приликом вршења инспекцијског надзора, предузима, предлаже и одређује мере и радње на које је овлашћен, а нарочито ће, увек када постоји основања сумња да у радњама надзираног органа постоје елементи кажњивог дела, надлежном органу поднети одговарајућу пријаву, односно захтев за покретање поступка.

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе обавестиће Заштитника грађана, у року од 60 дана од дана пријема ове препоруке, о поступању по њој уз достављање релевантне документације и других доказа на основу којих се са сигурношћу може утврдити да је по препорукама Заштитника грађана поступљено.

Разлози:

Заштитник грађана примио је притужбу А.А., који је тражио од овог државног органа заштиту, односно остварење права и слобода које гарантује правни поредак Републике Србије.

Притужбом се наводи да је Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе дуже од годину дана располагао службеним сазнањима у предметима број од 038-00-191/2016-03 до 038-00-213/2016-03 да орган јавне власти, Акционарско друштво за ваздушни саобраћај „Air Serbia“ није поступио по 20 појединачних решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности⁵⁶, којима је

56 Решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности број 07-00-02788/2015-03, 07-00-02789/2015-03, 07-00-02790/2015-03, 07-00-02791/2015-03, 07-00-02792/2015-03, 07-00-02793/2015-03, 07-00-02794/2015-03, 07-00-02795/2015-03,

наложено да се информације од јавног значаја доставе притужиоцу, као тражиоцу информације. Такође се наводи, а из приложене документације произилази да је Управни инспекторат – Одељење управне инспекције Београд, Група управне инспекције, дописима од 30. маја 2016. године и 11. јула 2016. године, тражио писмено изјашњење од Акционарског друштва за ваздушни саобраћај „Air Serbia“. Истиче се да од тада Управни инспекторат није предузео активности из своје надлежности, односно није као овлашћени орган поднео захтеве за покретање прекршајних поступака против одговорног лица код „Air Serbia“ АД, како због очигледног непоступања по решењима Повереника, тако и због недостављања тражених података управном инспектору. Притужилац наводи да је оваквим нечињењем Управни инспекторат допринео наступању застарелости прекршајног поступка, као и да је на овај начин повређено његово право на обавештеност.

Оцењујући наводе из притужбе као и приложену документацију, те чињеницу да је у конкретном случају реч о примени републичких закона, других прописа и општих аката, односно повреди принципа добре управе, Заштитник грађана је актом дел. број 39998 од 1. новембра 2017. године *Управном инспекторату Министарства државне управе и локалне самоуправе* упутио обавештење о притужби и затражио изјашњење о свим чињеницама и околностима значајним за доношење става о основаности притужбе.

Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе је актом број 038-00-191/2016-03 од 24. новембра 2017. године известио Заштитника грађана да је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности доставио Управном инспекторату Решења број 07-00-02788/2015-03, 07-00-02789/2015-03, 07-00-02790/2015-03, 07-00-02791/2015-03, 07-00-02792/2015-03, 07-00-02793/2015-03, 07-00-02794/2015-03,

07-00-02796/2015-03, 07-00-02797/15-03, 07-00-02798/2015-03, 07-00-02799/2015-03, 07-00-02800/2015-03, 07-00-02801/2015-03, 07-00-02802/2015-03, 07-00-02803/2015-03, 07-00-02804/2015-03, 07-00-02805/2015-03, 07-00-02806/2015-03 и 07-00-02807/2015-03, сва од 22. марта 2016. године.

07-00-02795/2015-03, 07-00-02796/2015-03, 07-00-02797/15-03, 07-00-02798/2015-03, 07-00-02799/2015-03, 07-00-02800/2015-03, 07-00-02801/2015-03, 07-00-02802/2015-03, 07-00-02803/2015-03, 07-00-02804/2015-03, 07-00-02805/2015-03, 07-00-02806/2015-03 и 07-00-02807/2015-03, којима је одлучено по жалбама А.А., Београд, а поводом захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја којим се именовани обратио Акционарском друштву за ваздушни саобраћај „Air Serbia“. Истакнуто је да је Управни инспекторат у свим наведеним предметима спровео посредан инспекцијски надзор. Такође је наведено да с обзиром на то да је протекао рок прописан Законом о прекршајима („Сл. гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/2016 – одлука УС), нема основа за покретање прекршајног поступка.

Притужилац је дописом од 26. децембра 2017. године известио Заштитника грађана да је А.А. иницирао у својству оштећеног прекршајне поступке код Прекршајног суда у Београду против Д. К., због прекршаја из члана 46. став 1. тачка 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, али да су од поступајућег суда обавештени да су захтеви за вођење прекршајних поступака одбачени на основу члана 184. став 2. тачка 4. Закона о прекршајима, односно с обзиром да је протекао период од једне године од како је прекршај извршен, чиме је наступила застарелост. Такође се истиче да је овим право на обавештеност А.А. трајно повређено и да се наведена повреда не може отклонити било каквом мером. У прилогу су достављена Решења Прекршајног суда у Београду број 23 Пр.бр. 54858/17 од 1. новембра 2017. године, 26 Пр.бр. 59357/17 од 3. новембра 2017. године и 27 Пр.бр. 60857/17 од 3. новембра 2017. године.

* * *

Одредбом члана 51. *Устава Републике Србије* („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006) гарантује се право сваког да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа

и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010) 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 (члан 1. став 1.). Законом је такође предвиђено да је решење Повереника обавезујуће, коначно и извршно (члан 28. став 1.), као и да непоступање по решењу подлеже прекршајној одговорности (члан 46. став 1. тачка 14). Надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове управе (члан 42. став 1.), док инспекцијски надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове управе преко управне инспекције (члан 42. став 2.).

Законом о управној инспекцији („Сл. гласник РС“, број 87/2011) је прописано да, у обављању послова инспекцијског надзора, управна инспекција посебно доприноси обезбеђивању поштовања начела законитости у раду државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и ималаца јавних овлашћења. Управним инспекцијским надзором обезбеђује се и заштита јавног и приватног интереса, у складу са законом утврђеним надлежностима управне инспекције. Управна инспекција предузима и превентивне мере ради подстицања надзираних органа да ефикасно и благовремено извршавају прописима утврђене обавезе (члан 5.). Такође је прописано да управна инспекција обавља инспекцијски надзор, између осталог и над применом закона и других прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја - у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, организацијама којима је поверено вршење јавних овлашћења и правним лицима које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган (члан 20. став 1. тачка 5.). Управни инспектор спроводи инспекцијски надзор као: 1) непосредни инспекцијски надзор - непосредним увидом у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираних органа; и 2) посредни инспекцијски надзор - увидом у

достављене акте, податке и документацију надзираних органа (члан 24.)

Овим законом су предвиђене и обавезе руководиоца надзираног органа да управном инспектору омогући несметано спровођење инспекцијског надзора (члан 26. став 1.), као и да руководилац надзираног органа и службена лица поступају по захтевима управног инспектора, да му благовремено достављају потпуне и тачне податке, а у случају немогућности поступања да му доставе писано образложење, а нарочито да на тражење управног инспектора пруже усмено односно писано изјашњење о чињеницама и доказима који су изнесени, односно утврђени у поступку инспекцијског надзора (члан 26. став 3.).

Управни инспектор овлашћен је да у поступку спровођења надзора, између осталог, и узима изјаве и по потреби писана изјашњења од руководиоца и службених лица надзираног органа о чињеницама и подацима значајним за потпуно утврђивање чињеничног стања, као и да захтева достављање потребних извештаја, података, аката и друге потребне документације и одреди примерен рок за достављање (члан 28. став 1. тачка 2. и 3.). Казненим одредбама овог закона предвиђене су прекршајне казне за одговорно лице у надзираном органу ако управном инспектору у одређеном року не достави тражене податке или му достави непотпуне или нетачне податке (члан 40. тачка 1.).

Овим законом је изричито прописано и да уколико управни инспектор у спровођењу инспекцијског надзора оцени да постоји основана сумња да је радњама надзираног органа почињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда службене дужности, дужан је да надлежном органу поднесе одговарајућу пријаву, односно захтев за покретање поступка (члан 34. став 1.).

Сходно одредбама члана 38. Закона о управној инспекцији, управни инспектор, поред других случајева одговорности за повреду радне дужности утврђених прописима о државним службеницима, посебно је одговоран и: 1) ако у вршењу инспекцијског надзора

не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен; 2) ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона; 3) ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења. Повреде радних дужности из става 1. овог члана представљају теже повреде радне дужности.

На крају, сходно члану 179. *Закона о прекршајима* (“Сл. гласник РС”, бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016 - одлука УС), захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган или оштећени. Овлашћени органи, према одредбама овог закона, су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени (члан 179. став 2.). Прекршајни поступак не може се покренути нити водити ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен (члан 84. став 1.)

* * *

На основу прикупљених чињеница из приложене документације у конкретном случају, Заштитник грађана констатује да је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности током маја месеца 2016. године Управном инспекторату Министарства државне управе и локалне самоуправе доставио двадесет решења којима је одлучено по жалбама А.А. и наложено поступање по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Поступајући по дописима Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе је 30. маја 2016. године наложио Акционарском друштву за ваздушни саобраћај „Air Serbia“ у предметима број од 038-00-191/2016-03 до 038-00-213/2016-03 да обавести Управни инспекторат да ли је поступљено по наведеним решењима Повереника. Како Управном инспекторату

нису достављене тражене информације, исти је 11. јула 2016. године Акционарском друштву за ваздушни саобраћај „Air Serbia“ упутио и ургенције за достављање тражених информација, уз претњу да ће у противном, поступање по наведеним решењима Повереника бити предмет инспекцијског надзора.

Имајући у виду да из добијеног изјашњења органа произилази да надзорни орган није доставио тражене информације ни након упућене ургенције, односно да нису достављени тражени акти, подаци и документација, а да Управни инспекторат након тога није предузео никаква друга овлашћења, односно управне мере према надзираном органу, не може се сматрати да је Управни инспекторат, упркос наводима из изјашњења, спровео посредан нити непосредан инспекцијски надзор у конкретном случају. Нарочито се констатује да Управни инспекторат није поднео захтев за покретање прекршајног поступка против надзорног органа, не само због непоступања по решењима Повереника, већ и због недостављања тражених података управној инспекцији.

У околностима очигледно отежаног остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, односно извршавања одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у којима, осим казних прекршајних одредаба не постоје други адекватни законски механизми који би обезбедили њихово спровођење у пракси, неприхватљиво је да орган који врши инспекцијски надзор над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, не поштује своје обавезе које су му законом изричито прописане. Ово показује не само да непоштовање закона од стране надзираних органа може да прође некажњено, већ и да је обесмишљена сврха управне инспекције, с обзиром да су грађани принуђени да преузимају улогу инспекцијског органа, односно да сами обезбеђују поштовање начела законитости у раду надзираног органа, као и поштовање заштите приватног и јавног интереса.

На основу свега напред наведеног, Заштитник грађана констатује да је Управни инспекторат начинио грубу повреду закона јер фактички

није спровео инспекцијски надзор, нити иницирао поступак који је био дужан да покрене. С тим у вези, а како је у међувремену протекао рок застарелости за покретање прекршајног поступка, те да наведени пропуст није могуће отклонити, Заштитник грађана сматра да је оправдано против управног инспектора покренути поступак утврђивања одговорности, а у циљу унапређења рада органа и спречавања сличних пропуста у будућности.

На основу свих утврђених чињеница и околности, Заштитник грађана је утврдио пропуст у правилности и законитости рада Управног инспектората Министарства државне управе и локалне самоуправе на штету остваривања права грађана и, сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио органу управе препоруке ради превазилажења настале ситуације у што краћем року, као и у циљу унапређења рада органа управе и спречавања сличних пропуста у будућности.

ГЕНЕРАЛНА СЕКРЕТАРКА

Оља Јовичић

Доставити:

- Управном инспекторату Министарства државне управе и локалне самоуправе;
- копија притужиоцу;
- у списе предмета.

Prilog 5- Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

MINISTARSTVO DRŽAVNE UPRAVE I LOKALNE
SAMOUPRAVE,
Upravni inspektorat,
Dečanska 8, 11000 Beograd

**ZAHTEV
za pristup informacijama od javnog značaja**

07/2018.

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), obraćamo Vam se sa molbom da nam u zakonom predviđenom roku dostavite traženu dokumentaciju koja se odnosi na rad Upravnog inspektorata u vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Naime na osnovu člana 45. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Upravni inspektorat je nadležan za postupke nadzora nad primenom ovog zakona, kao i za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka.

U vezi sa tim molimo Vas da nam dostavite kopije svih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka podnetih prekršajnim sudovima u periodu od 2015. do kraja 2017. godine.

Dokumenta koja ovim putem tražimo nameravamo da iskoristimo u okviru istraživanja o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Molimo Vas da nam tražena dokumenta dostavite u elektronskom formatu, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

Zahvaljujemo na saradnji.

05.07. 2018. godine

U Beogradu.

Lice ovlašćeno za zastupanje:

Izvršna direktorka Ana Toskić

Partneri za demokratske promene
Srbija

Svetozara Markovića 9, Beograd

Telefon: 011 3231551

E-mail: office@partners-serbia.org

Prilog 6- Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

Prekršajni sud u Beogradu,
Ustanička 14,
11000 Beograd

29/2018.

Z A H T E V
za pristup informacijama od javnog značaja

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), molimo Vas da nam u zakonom predviđenom roku dostavite sledeće informacije i dokumentaciju:

U kojoj fazi prekršajnog postupka su predmeti u kojima je podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, odnosno Upravni inspektorat:

- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-021-02-10/2016-03, od 22.02.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-00411/2016-03, od 09.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-021-02-00023/2015-02, od 22.02.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-00401/2016-03, od 26.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-57/2016-03, od 09.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-70/2016-02, od 25.02.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-00002/2016-03, od 06.05.2016. godine.

- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-00-00214/2016-03, od 09.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-88/2016-03, od 22.09.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-00249/2016-03, od 09.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-00192/2015-03, od 22.02.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-262/2016-03, od 09.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-00324/2016-03, od 22.09.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-038-00-00405/2016-03, od 09.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-00-00306/2016-03, od 09.12.2016. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-00-00470/2016-03, od 1.08.2017. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-00-00241/2017-03, od 3.08.2017. godine.
- Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka br. 038-00-00544/2016-03, od 5.06.2017. godine.

Molimo Vas da nam dostavite kopiju odluka za gore navedene predmete ukoliko je prekršajni postupak okončan, a da nas za ostale obavestite u kojoj su fazi prekršajnog postupka.

Molimo Vas da nam tražene informacije i dokumenta dostavite elektronskim putem, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

U Beogradu,
13. novembar 2018. godine

Partneri za demokratske promene Srbija
Svetozara Markovića 9, Beograd

Izvršna direktorka: Ana Toskić

Telefon: 011 3231551
e- mail: office@partners-serbia.org

Prilog 7- Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

Prekršajni sud u Nišu
Kneginje Milice 15,
35000 Jagodina

7CSF/2019.

Z A H T E V
za pristup informacijama od javnog značaja

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), molimo Vas da nam u zakonom predviđenom roku dostavite sledeće informacije:

Da li su za sledeće slučajeve povodom kojih su vođeni prekršajni postupci u Vašem sudu naplaćene novčane kazne, izrečene počiniocima prekršaja? U nastavku Vam dostavljamo spisak presuda sa imenom i prezimenom osuđenih lica.

- II 20 Pr. br. 14500/17, Gordana Cvetković
- 12 Pr. br. 27876/16, Albina Vlastelica
- II 20 Pr. br. 998/17, Gordana Cvetković
- II 20 Pr. br. 25892/16, Gordana Cvetković
- II 20 Pr. br. 25893/16, Gordana Cvetković
- II 20 Pr. br 996/ 17, Gordana Cvetković

Molimo Vas da nam tražene informacije dostavite elektronskim putem, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

U Beogradu,

24. jun 2019. godine

Izvršna direktorka: Ana Toskić

Partneri za demokratske promene
Srbija

Svetozara Markovića 9, Beograd

Telefon: 011 3231551
e-mail: office@partners-serbia.org

Prilog 8- Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

Prekršajni apelacioni sud u Beogradu
Katanićeva 15,
11000 Beograd

1CSF/2019

Z A H T E V
za pristup informacijama od javnog značaja

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), molimo Vas da nam u zakonom predviđenom roku odgovorite na zahtev i dostavite traženu dokumentaciju:

- Kopije svih odluka donetih od strane Prekršajnog apelacionog suda u periodu od 01.01.2015. godine do datuma podnošenja ovog zahteva, donete zbog kršenja člana 46. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a u kojima je podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka bio Upravni inspektorat.

Tražene informacije potrebne su nam radi praćenja primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Molimo Vas da nam tražene informacije i dokumenta dostavite elektronskim putem, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

U Beogradu,

14. mart 2019. godine

Partneri za demokratske promene
Srbija

Svetozara Markovića 9, Beograd

Izvršna direktorka: Ana Toskić

Telefon: 011 3231551
e-mail: office@partners-serbia.org

Prilog 9- Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

Prekršajni sud u Beogradu,
Ustanička br. 14,
11000 Beograd

Z A H T E V
za pristup informacijama od javnog značaja

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), molimo Vas da nam u zakonom predviđenom roku odgovorite na zahtev i dostavite traženu dokumentaciju:

- Kopije svih donetih/izrečenih osuđujućih presuda tokom 2018. godine (od 01.01.2018. godine do dana prijema zahteva) zbog kršenja člana 46. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Napomena: Predmetni zahtev se odnosi i na osuđujuće presude svih odeljenja koja se nalaze na teritoriji vašeg suda (odeljenja koja su u vašoj nadležnosti u skladu sa Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava).

Tražene informacije potrebne su nam radi praćenja primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Molimo Vas da nam tražene informacije i dokumenta dostavite elektronskim putem, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

U Beogradu,

27. novembra 2018. godine

Izvršna direktorka: Ana Toskić

Partneri za demokratske promene
Srbija

Svetozara Markovića 9, Beograd

Telefon: 011 3231551
e-mail: office@partners-serbia.org

Prilog 10- Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

Prekršajni apelacioni sud u Beogradu
Katanićeva 15
11000 Beograd

13CSF/2019

Z A H T E V
za pristup informacijama od javnog značaja

Na osnovu člana 15. st. 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10), molimo Vas da nam u zakonom predviđenom roku odgovorite na zahtev i dostavite traženu dokumentaciju:

Kopije sledećih prvostepenih presuda Prekršajnog suda u Beogradu, povodom kojih se vodio ili se vodi postupak pred Prekršajnim apelacionim sudom:

- 31 Pr. br. 106954/18
- 55 Pr. br. 94105/17
- 50 Pr. br. 87109/17

Ukoliko je u nekom od ovih predmeta okončan i drugostepeni postupak, molimo Vas da nam dostavite i kopije odluka koje su donete u drugostepenom postupku.

Tražene informacije potrebne su nam radi praćenja primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Molimo Vas da nam tražene informacije i dokumenta dostavite elektronskim putem, ili u pisanoj formi ukoliko dostavljanje u elektronskom formatu nije moguće.

U Beogradu,

24. jun 2019. godine

Izvršna direktorka: Ana Toskić

Partneri za demokratske promene
Srbija
Svetozara Markovića 9, Beograd

Telefon: 011 3231551
e-mail: office@partners-serbia.org

FoI4ALL

*Budućnost slobode
informacija u Srbiji*

PARTNERI SRBIJA

www.partners-serbia.org