

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

ВЕЋЕ АГЕНЦИЈЕ

Царице Милице 1.

11000 Београд

Предмет: Захтев за доношење начелног става Већа Агенције за спречавање корупције о обавези доношења решења приликом одлучивања/Агенције за спречавање корупције да решењем одлучује о пријавама због кршења одредаба Закона о спречавању корупције и предлог за вршење надзора

Поштовани председнице и чланови Већа Агенције за спречавање корупције,

Непосредан повод за ово обраћање је допис директора Агенције за спречавање корупције, насловљен као "Обавештење о исходу поступања по пријави" Број: 014-07-00-0287/25-11 од 29.04.2025. године којим је Транспарентност Србија (у даљем тексту: ТС) обавештена да " ... применом наведених прописа на утврђено чињенично стање, ... да нема основа да се против води поступак одлучивања о постојању повреде одредаба чл. 40 и 50 Закона...".

Разлог због кога вам се ТС овим путем обраћа је чињеница да наведени допис не представља изузетак у раду Агенције за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) већ, на жалост, правило у њеном раду када је одлучивање о пријавама због могућег кршења одредби Закона о спречавању корупције реч.¹ Пре овог обраћања, ТС је неколико пута безуспешно покушавала да укаже да такво поступање Агенције поводом пријава због могућег кршења одредаба Закона о спречавању корупције незаконито и неправилно.

Због тога ТС сматра да је обраћање Већу Агенције последње и једино сврсисходно средство које подносиоцима пријава због могућег кршења одредаба Закона о спречавању корупције стоји на располагању како би се спречило даље настајање штетних последица до којих описано поступање Агенције.

¹ https://transparentnost.org.rs/images/Odgovor_ASK_-_Zaje%C4%8Dar_-_Ministarka_privrede.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/Acas-Zajecar_287.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_ASK_-_prijava_03.06.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_ASK_-_prijava_protiv_%C5%A0api%C4%87a.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_ASK_Aleksandar_Vu%C4%8Di%C4%87_Beograd.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_ASK_Ivica_Da%C4%8Di%C4%87_Beograd.pdf,
https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_ASK_Aleksandar_Vu%C4%8Di%C4%87_TV_Hapru.pdf и др.

С тим у вези истичемо да је поступак одлучивања о пријавама због могућег кршења одредаба Закона о спречавању корупције регулисан следећим правним нормама којих би Агенција морала да се придржава у свом раду, а које не би требало да изазивају било какве недоумице и нејасноће:

Члан 78. Закона о спречавању корупције који носи назив *"Покретање поступка"*, у ставу 1. предвиђа да поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона покрене Агенција по службеној дужности. Истовремено, став 2. наведеног члана прописује могућност да Агенција покрене поступак и по пријави физичког или правног лица. Ставом 3. истог члана Агенцији је дато овлашћење које комбинује претходна два - да покрене поступак по службеној дужности и на основу пријаве физичког или правног лица.

Следећи члан који садржи процесне одредбе јесте члан 79. под називом *"Изјашњење јавног функционера"*. Наведени члан својим ставом 1. прописује обавезу Агенције да обавести јавног функционера да је против њега покренут поступак и позива га да се у року од 15 дана од дана пријема обавештења писмено изјасни. У ставу 3. истог члана изричито је наведено да неизјашњење јавног функционера не задржава вођење поступка.

Последњи члан Закона о спречавању корупције који садржи искључиво процесне норме јесте члан 80. под називом *"Одлуке и правна средства"*. Поменути члан нормира две могуће ситуације – доношење одлуке којом се утврђује повреда овог закона и изриче мера као прву, и обустављање поступка као другу, онда када се утврди да не постоји повреда овог закона.

На крају, сам Закон о спречавању корупције, услед малобројности његових процесних одредби, садржи у члану 7. који носи назив *"Сходна примена закона којим се уређује општи управни поступак"* упућујућу норму која прописује да се у поступку који води Агенција сходно примењује закон којим се уређује општи управни поступак.

Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС) у члану 90. под називом *"Начин покретања поступка"* предвиђа да се поступак покрене захтевом странке или по службеној дужности. Ставом 2. наведеног члана прописано је да се поступак покрене по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес.

У члану 91. који носи назив *"Тренутак покретања поступка"*, ставом 1. изричито је прописано да је поступак покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке. Осим тога, став 2. истог члана предвиђа да је поступак покренут по службеној дужности који је у интересу странке кад орган предузме било коју радњу ради вођења поступка.

Закон предвиђа и могућност да надлежни орган, услед тачно наведених недостатака, одбаци поднети захтев. Тако ће према члану 92. орган решењем "одбацили захтев којим је покренут поступак" ако: 1) није реч о управној ствари; 2) није надлежан за одлучивање о управној ствари, а не може да одреди ко је надлежан; 3) подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку; 4) захтев није поднет у року; 5) у истој управној ствари већ се води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци

признато право или наложена нека обавеза; 6) захтев не буде уређен у року који је одредио орган (члан 59. став (2) Закона).

На крају, напомињемо да Закон о општем управном поступку предвиђа два могућа исхода поступка. Први је прекид, до кога, сагласно члану 100. долази доношењем решења из Законом таксативно наведених разлога. Други је обустављање поступка решењем до кога, сагласно члану 101. долази **"... ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави."**

Нажалост, у поступцима поводом пријава које је ТС подносила, а који нису окончани решења о утврђивању да постоји повреда закона, Агенција није правилно применила ниједан од наведених чланова јер је уместо доношења једног од могућих управних аката - решења о одбацивању или решења о обустављању поступка подносиоцу пријаве достављала (само) поменути акт под називом **"Обавештење о исходу поступања по пријави"**.

Окончање поступка по пријави због могуће кршења одредаба Закона о спречавању корупције достављањем наведеног акта је вишеструко спорно.

Пре свега, он по својој садржини, односно према налазима и чињеницама које садржи суштински представља образложење одлуке – решења о обустављању поступка, које треба да донесе директор Агенције, али коме недостаје изрека тј. диспозитив да би се сматрао управним актом. На тај начин, подносиоцу пријаве је, на основу слободне и дискреционе оцене директора Агенције, ускраћено право на изјављивање жалбе Већу Агенције, у року од 15 дана од дана пријема одлуке, односно могућност покретања управног спора против одлуке Већа Агенције.

3

Поред тога, у његовом последњем ставу се истиче **"... да нема основа ..."** што је формулација коју користи Законик о кривичном поступку када нпр. прописује дужност јавног тужиоца да врати привремено одузете предмете и исправе лицу од кога су одузети (чл. 153. ЗКП-а). С друге стране, на основу горе наведених чланова видљиво је да ниједан од цитираних закона (Закон о спречавању корупције и Закон о општем управном поступку) које Агенција примењује у поступку по пријавама због могућег кршења Закона о спречавању корупције не прописује нити предвиђа могућност да се о поднетој пријави одлучи обавештењем које, сагласно важећим правним прописима и пракси, не представља управни акт који је могуће оспоравати и тражити његовог преиспитивање расположивим правним лековима. Штавише, наведени закони виде **"поступање"** Агенције само као једну њену активност која је саставни део поступка а не као посебан правни институт, различит и одвојен од института **"вођење поступка"**.

Осим тога, као правни основ за достављање обавештења наводи се, у његовом последњем ставу, одредба чл. 81. ст. 3. Закона о спречавању корупције. Пре свега, поменути члан се, како му и назив говори **"Јавност поступка"**, односи на механизме који треба да обезбеде јавност рада Агенције а не на начин њеног одлучивања. Због тога он у ставу 3. изричио прописује **"Агенција је дужна да обавести подносиоца пријаве о исходу поступка покренутом на основу захтева или пријаве."** а не, како је у обавештењу наведено **"о исходу поступања"**.

Штавише, разлози који се истичу у наведеном акту су контрадикторни једни другима и правилима логике. У његовом последњем ставу се наводи **"применом прописа на утврђено чињенично стање"**.

Описана радња може само да представља поступање Агенције у поступку покренутом поводом пријаве јер у супротном Агенција не би имала обавезу да утврђује било коју чињеницу. Осим тога, позивање на члан 81. ст. 3. Закона о спречавању корупције, који прописује дужност Агенције да подносиоца пријаве обавести о исходу поступка, доказује да је Агенција за спречавање корупције по пријавама ТС покренула и водила. Обрнуто посматрано, да није покретала поступак по пријавама ТС, Агенција не би могла да примени наведену одредбу члана 81. ст 3. Закона нити да испуни своју обавезу и обавести подносиоца пријаве о исходу поступка кога није ни било. У том смислу је и формулација да нема основа за одлучивање потпуно неодговарајућа, јер је, сагласно правилима логике, могуће само (а то се не истиче у поменутом акту) да нема основа за даље поступање, а Агенција је одлуку свакако донела (и то негативну), што израда и достављање поменутог акта недвосмислено потврђују.

Остаје дилема, ако је уопште има имајући у виду да достављање обавештења уместо решења подносиоца пријаве онемогућава да користи правне лекове које гарантује правни поредак Републике Србије, зашто Агенција за спречавање корупције не доставља увек и у сваком појединачном случају одлуку – копију одговарајућег решења.

Због свега наведеног Транспарентност Србија захтева **да Веће Агенције искористи овлашћење прописано чланом 20 Закона о спречавању корупције и заузме начелан став** којим би поступање Агенције поводом пријава због могућег кршења одредби Закона о спречавању корупције привело "познању права" и усагласило са ставовима правне теорије и стандардима у раду како судова тако и других органа јавне власти. Наведени начелан став би требало да утврди обавезу Агенције да након спроведеног поступка по поменутих пријавама њиховим подносиоцима достави два акта: један под називом *"обавештење о исходу поступка по пријави"* и други – одговарајуће решење којим је Агенција одлучила о самој пријави.

4

Описани проблем би могао да се реши и на други начин – прецизирањем правила у самом Закону о спречавању корупције. То би било у складу и са препорукама посматрачких мисија ОДИХР после избора из 2023. и 2024². Међутим, како је у овом тренутку крајње неизвесно када би до тих измена могло да дође, заузимање начелног става од стране Већа би било целисходно.

Колико је снажна потреба за постојањем правног лека против одлука директора Агенције по пријавама, такође се може јасно сагледати на датом примеру.

У конкретном случају, ТС је у пријави³ указала на то да је заменик градоначелника (а уједно први на листи политичког субјекта на градским изборима) прекорачио своја овлашћења, јер је предузео службену радњу (активност у својству јавног функционера – обилазак радова), за коју није био овлашћен. То је документовано изводом из Статута. ТС је такође указала на могући разлог за ово прекорачење надлежности – промоција политичког субјекта у изборној кампањи.

Друго спорно питање описано у пријави је изражавање захвалности „председнику Републике“ у вези са радовима који се изводе у зајечарском селу, из разлога који су такође наведени у пријави. Реч је о

² <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/576745.pdf>
https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/565117_0.pdf

³ [https://www.transparentnost.org.rs/images/Prijava_ASK - Zaječar 2 - moguće kršenje zakona.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/Prijava_ASK_-_Zaječar_2_-_moguće_kršenje_zakona.pdf)

државном органу који не финансира, нити је овлашћен да доноси одлуке о овој врсти јавних радова. С друге стране, име и презиме актуелног председника Републике су део назива изборне листе на којој је заменик градоначелника кандидат.

У пријави су цитирани делови одредаба члана 40. и 50. Закона о спречавању корупције на чију је повреду указано.

Садржина обавештења о исходу поступања по пријави⁴, које је потписао директор Агенције, указује на то да је Агенција не само пропустила да утврди све битне чињенице за одлучивање о могућој повреди Закона, већ и на то да кључна спорна питања није ни разматрала, иако је на њих јасно указано у пријави.

Тако се из Обавештења не види да је Агенција уопште разматрала питање да ли је обилазак јавних радова чији је финансијер Република у надлежности градоначелника Зајечара, а ако јесте, да ли је градоначелник био спречен да спроведе ту активност, па је то учинио његов заменик.

То је било неопходно утврдити како би Агенција могла да констатује да ли се јавни функционер придржавао „прописа који уређују његова права и обавезе“ (што је био дужан на основу члана 40. ст.1. Закона), а затим и као претходно питање за утврђивање мотива за евентуално прекорачење службених овлашћења, односно евентуалног стицања погодности за повезано лице (што је забрањено на основу члана 40. ст. 2. Закона).

Из обавештења се не види ни да је Агенција утврђивала да ли је постојао стварни разлог за изражавање захвалности „председнику државе“ приликом обиласка радова у селу Грлиште код Зајечара или је тај део његове изјаве био мотивисан намером да се кроз изјаву јавног функционера промовише изборна листа на којој је јавни функционер кандидат.

И овде је утврђивање чињеница било потребно како би Агенција могла да донесе аргументовани суд о томе да ли је јавни функционер повредио неку од забрана из члана 50. или општих правила из члана 40. Закона.

Уместо свега тога, у завршној реченици Обавештења се каже да нас „на основу наведеног ... применом наведених прописа на утврђено чињенично стање“ Агенција обавештава о томе да „нема основа да се против јавног функционера води поступак за одлучивање о постојању повреде одредаба чл. 40. и 50. Закона“.

Обавештење носи датум 29.4.2025, а поштански печат од 5.5.2025, што значи да је предато ради достављања подносиоцу представке тек после првомајских празника, иако је то могло бити учињено последњег пре празника. Поред тога, иако је представка упућена и примљена електронском поштом, из чега несумњиво произлази да је тај вид комуникације за подносиоца представке прихватљив и пожељан, Агенција је пропустила да свој акт достави на тај начин, одмах по доношењу.

У вези са наведеним, предлагемо да Веће Агенције, у складу са овлашћењима из члана 20 Закона

⁴ https://www.transparentnost.org.rs/images/Acas-Zajecar_287.pdf

изврши надзор над радом Директора, односно Службе Агенције којом руководи Директор, а у вези са поступањем по овој и другим пријавама могућег кршења закона из надлежности Агенције, нарочито оних које се односе на период изборне кампање, те да, након спроведеног надзора, заузме начелни став или предузме друге мере које би допринеле отклањању уочених неправилности.

У Београду,
дана 26. маја 2025. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић