

Мр Драгана С. Пејковић, виши савешник, Заштитник грађана
draganpetkovicbs@gmail.com

Владимир Д. Милошевић, савешник, Заштитник грађана
vladeemilosevic@gmail.com

КОНТРОЛА РАДА ОРГАНА УПРАВЕ ОД ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – ПРОБЛЕМСКИ ПРИСТУП

Сажетак: Положај и улога Заштитника грађана у правном систему Републике Србије дефинисани су Уставом Републике Србије из 2006. године и Законом о Заштитнику грађана. Заштитнику грађана је поверено у надлежност да штити права грађана и контролише рад органа управе. Како би овај орган могао успешно да обавља поверене задатке, закон нормира посебан поступак контроле рада органа управе, различит од уједнаженог поступка, на кога се законске одредбе не позивају чак ни у сврху попуњавања правних празнина. Нормативно уређење поступка контроле који сироводи Заштитник грађана заслужује детаљну обраду, уз посебан осврт на правну праксу с циљем сагледавања и предлагања *de lege ferenda* измена законских одредби. У својој крајњој десетогодишњој историји, Заштитник грађана се, сироводећи поступак контроле рада органа управе, у свим његовим фазама сусретао са бројним проблемима и дилемама за које постојеће законске норме нису предвиделе боља решења. У овом раду су изложени нормативно уређење поступка контроле који води Заштитник грађана и искуства сачењена у пракси која би се могла показати драгоценим приликом наредног нормативног уређивања ове материје.

Кључне речи: Заштитник грађана, контрола, органи управе људска и мањинска права и слободе.

1. УВОД

Уставом Републике и Србије и Законом о Заштитнику грађана – ЗЗГ¹ у правни систем Републике Србије уведен је Заштитник грађана као посебан, независан државни орган, са задатком да штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.² У овом раду аутори ће покушати кроз анализу постојећих законских решења, њихову досадашњу примену у пракси од избора првог Заштитника грађана 29. јуна 2007. године да приближе читаоцу слику о поступку контроле Заштитника грађана над радом органа управе у правном систему Републике Србије.³ Такође, у овом раду ће се указати на нужне корекције постојећих законских решења. Циљ овог рада је да потврди како је, имајући у виду да је поступку контроле у законском тексту посвећено само девет чланова, Заштитник грађана успео кроз праксу да спроведе законодавчеве замисли у дело и сопственим решењима попуни постојеће правне празнине, креирајући тако један поступак помоћу којег је успешно вршио своју заштитну и контролну функцију и на чијим основама се могу да граде будуће измене и допуне Закона о Заштитнику грађана.

2. ПОСТУПАК КОНТРОЛЕ

Излагање о поступку контроле над радом органа управе поделићемо у четири дела – иницијативу за покретање поступка, одлучивање о покретању поступка, поступак у ужем смислу – вођење поступка и окончање поступка. Поред тога, дотаћи ћемо се и неколико важних проблема који су директно у вези са вођењем поступка пред Заштитником грађана и који заслужују посебну обраду, а који се тичу извршења његових препорука, рокова за поступање и једностепености поступка пред Заштитником грађана.

2.1. Иницијатива за покретање поступка

Иницијатива за покретање поступка контроле рада органа управе пред Заштитником грађана може доћи из два из извора. Један је „непосредно“ сазнање Заштитника грађана да постоје разлози за покретање поступка. Други, много чешћи, јесте да је притужбу поднео грађанин у којој се изражава сумња у правилност одређеног поступања органа управе.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

² Чл. 1 ст. 1. ЗЗГ.

³ Више о томе видети: Драган Милков, „Заштитник грађана Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2008, стр. 198.

До непосредног сазнања да постоје разлози за покретање поступка надзора над радом органа управе, Заштитник грађана може да дође на више начина: 1) ако је Заштитник грађана или неко од његових запослених био лично присутан у моменту када је дошло до спорног поступања, 2) ако је до таквих сазнања дошао из штампе и средстава јавног информисања, 3) из притужбе достављене Заштитнику грађана (говоримо о могућности да, анализирајући притужбу којом се притужилац пожалио на одређено поступање органа управе, Заштитник грађана у њеним наводима пронађе информације које указују на неки други пропуст у раду истог или другог органа) и 4) када током вођења поступка контроле сазна за могућност да су исти или други орган начинили неки други пропуст у раду, поводом кога се не води поступак пред Заштитником грађана.

Као што је напоменуто, други начин сазнања за постојање потенцијалног пропуста у раду органа управе јесте из поднете притужбе. Закон о Заштитнику грађана на појам „грађанин“ гледа веома широко, те се према чл. 1. ст 3. Закона грађанима сматрају 1) физичка лица која су домаћи држављани, 2) физичка лица која су страни држављани, 3) домаћа правна лица и 4) страна правна лица. Свако од ових лица, под условом да су о њиховим правима и обавезама одлучивали органи управе, има право да непосредно или преко пуномоћника поднесе притужбу Заштитнику грађана на поступање или непоступање органа управе чијим радом је незадовољно.⁴

Притужба је акт (најчешће писани) којим грађанин обавештава Заштитника грађана да су актом, радњом или нечињењем органа управе повређена његова права. Подноси се лично или преко заступника који уз притужбу мора да достави овлашћење за заступање.

Закон о Заштитнику грађана не регулише детаљније питање подношења притужбе преко пуномоћника (осим што прописује да у случају повреде малолетног детета притужбу у његово име могу поднети родитељ или законски заступник, док у случају повреде права правног лица поверава право на подношење притужбе лицу овлашћеном за његово заступање), нити упућује на примену норми садржаних у другим законима, што је могло да доведе до недоумица у раду у ситуацијама када је притужба подношена преко другог лица.⁵ У пракси није дошло до значајнијих проблема када су у питању притужиоци који су физичка лица – омогућено је подношење притужби у њихово име и у случајевима законског и у случајевима вољног заступништва.⁶ Признавано је својство пуномоћника и професионалним

⁴ Вид. чл. 25. ст. 1. ЗЗГ.

⁵ Вид. чл. 25. ст. 2. ЗЗГ.

⁶ То не значи да никаквих недоумица није било. На пример, у пракси се појавило питање коме треба достављати поднеске у даљем раду по притужби коју је у име грађанина физичког лица поднео пуномоћник посебно у случају када је пуномоћник адвокат. У том погледу су се појавила три схватања и тиме начина поступања. Према првом, надаље сва обавештења и одлуке треба достављати искључиво пуномоћнику притужиоца. Ово стано-

пуномоћницима – адвокатима исто као и лицима која немају формално правно образовање. Овлашћеним заступницима правних лица у пракси су сматрани не само њихови законски и статутарни заступници, већ и лица којима је у складу са правним прописима пренето овлашћење за њихово заступање. Извесни проблеми у раду, који су проузроковали различита поступања, јавили су се код подношења притужби од лица лишених пословне способности у погледу тога да ли она могу притужбу поднети лично или само преко заступника, односно старатеља. Анализом одредбе чл. 25. ст. 2. ЗЗГ и релевантних одредби Породичног закона⁷ користећи се правилима циљног тумачења и аналогије, може се закључити да лице лишено пословне способности има способности као и дете под родитељским старањем, те да у његово име притужбу може да поднесе његов старатељ.⁸ Поставља се питање, у ситуацији када притужбу поднесе лице лишено пословне способности или неко треће лице у његово име које није његов старатељ, да ли треба обавестити старатеља тог лица и захтевати његову сагласност за вођење поступка контроле или посредовања или се може поступати по сопственој иницијативи.⁹

Притужба се подноси у писаној форми или усмено на записник.¹⁰ Закон о Заштитнику грађана изричито одређује да она мора да садржи:¹¹

виште заснива се на схватању да је притужилац поднео притужбу преко пуномоћника управо зато што је желео да неко други уместо њега покрене поступак пред Заштитником грађана и даље прати његово одвијање. Друго схватање, према коме након подношења притужбе треба комуницирати само са притужиоцем, осим ако он не изрази другачију жељу, почива на ставу да Заштитник грађана покреће поступак како би заштитио притужиочева права и то чини бесплатно, те нема потребе за посредником између њега и притужиоца. Према трећем, које је најпрактичније, одлуке и обавештења треба достављати и странци и његовом пуномоћнику, како би сва лица која имају било какав интерес била упућена у њихову садржину. Правна пракса доступна на званичној интернет презентацији: www.zastitnik.rs.

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 18 /05, 72/11- др. закон и 6/15.

⁸ У пракси Заштитника грађана се по овом питању различито поступало. Тако је у појединим случајевима поступано по притужбама лица лишених пословне способности иако притужбу није поднео старатељ тог лица (нпр. лице лишено пословне способности је поднело притужбу или неко треће лице у његово име, што је најчешће био сродник). У другим случајевима, одлучивало се да ли има основа за поступање Заштитника грађана по сопственој иницијативи. У трећим случајевима, о притужби се обавештавао старатељ уколико је било познато ко врши старатељство. Доступно на www.zastitnik.rs.

⁹ Ипак сматрамо да ова ситуација неће изазивати дилеме у примени уколико дође до измена норми Породичног закона којим је регулисан институт лишења пословне способности и од којих се очекује да институт потпуног лишења пословне способности уклоне из нашег правног поретка у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/09) и међународним стандардима.

¹⁰ Чл. 26. ст. 1. ЗЗГ. Заштитник грађана је омогућио грађанима да поднесе притужбе и у електронском облику, при чему се од електронских верзија притужби не тражи да испуњавају услове за пуноважност предвиђене прописима о електронским документима. Како би олакшао подношење притужби грађанима овим путем, Заштитник грађана је не свом сајту учинио доступним формуларе за подношење притужби, које је веома једноставно попунити и послати електронском поштом на адресу овог органа.

¹¹ Чл. 27. ЗЗГ.

1) **Назив органа на чији се рад односи.** Навођење назива органа је неопходно како би се разлучило да ли се притужба уопште односи на поступање органа чији рад је Заштитник грађана надлежан да контролише.

2) **Опис повреде права.** Потребан је детаљнији опис у чему се огледа повреда права притужиоца, најпре, како би се утврдило које или која су конкретно притужиочева права повређена или угрожена, односно да ли је уопште у питању људско или мањинско право или слобода које може да се штити у поступку пред Заштитником грађана.

3) **Чињенице и доказе који поткрепљују притужбу.** Заштитник грађана је, свакако, и сам надлежан да током спровођења поступка утврђује чињенично стање и прикупља доказну грађу с циљем одлучивања по поднетој притужби. То, међутим, не значи да притужилац у притужби не би требало да изнесе све чињенице и доказе који му иду у прилог.

4) **Податке о томе која су правна средства искоришћена.** Ове информације се траже од притужилаца због тога што је чл. 25. ст. 3. прописано да је пре подношења притужбе подносилац дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Ставом 4. истог члана, Заштитник грађана је обавезан да упуту подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је предвиђен, а забрањено му је да покрене поступак контроле рада органа државне управе све док не буду исцрпљена сва правна средства која су подносиоцу притужбе на располагању.

У досадашњем раду, Заштитник грађана је широко тумачио ову одредбу у смислу која је то све правна средства требало да искористи притужилац у одређеном случају. Тако се, у ситуацији када је о правима подносиоца притужбе решавано у општем управном поступку, од подносиоца притужбе захтевало да је поднео жалбу, па и тужбу, (и да је окончан поступак по његовој жалби!), али не и да је користио ванредна правна средства, уставну жалбу, средства пред међународним телима, како би Заштитник грађана могао да поступа по поднетој притужби. И обрнуто, у случају да подносилац притужбе није поднео жалбу на рад органа управе или јесте, али жалбени поступак није окончан, Заштитник грађана га је упућивао да искористи ово право.

Овде се основано поставља питање шта се подразумева под правним средствима. Тумачећи појам *правна средства* долазимо до сазнања да се овде ради о свим делотворним средствима која се у једном конкретном случају могу искористити, како средствима која се користе пред националним институцијама, тако и средствима која се користе пред међународним институцијама. То су: жалба, приговор, ургенција, тужба, ванредна правна средства, обраћање инспекцијским органима, уставна жалба, тужба Европском суду за људска права у Стразбуру, па и појединачне представке пред међународним телима.¹²

¹² Саша Јанковић, „Начело опортунитета у раду Заштитника грађана“, *Часопис Правног факултета Универзитета Унион у Београду*, 2012, стр. 293.

5) **Податке о подносиоцу притужбе.** Очигледно, разлог због кога су Заштитнику грађана потребни притужбичеви подаци крије се у томе што Закон прописује да, осим у изузетним случајевима, Заштитник грађана неће поступати по анонимним притужбама.¹³

2.2. Одлучивање о покретању поступка

Приликом доношења одлуке о покретању поступка контроле Заштитник грађана има, суштински, три опције на располагању: да затражи допумену притужбе, да из неког од законом предвиђених разлога одлучи да не покрене поступак контроле рада органа управе и да покрене поступак контроле над радом органа управе. Пажљивом анализом одредби члана 28. ЗЗГ, може да се закључи да се поступак контроле рада органа управе не покреће самим подношењем притужбе, већ одлуку о томе доноси Заштитник грађана.¹⁴

Постоје две врсте разлога због којих Заштитник грађана може донети одлуку да не покрене поступак по поднетој притужби (и последично, две врсте одлука којима се негативно одговара на иницијативу за покретање поступка). У првом случају, поступак се не покреће због тога што притужба садржи неки законом предвиђени недостатак због кога је немогуће покренути поступак контроле над радом органа управе, то јест, зато што не постоје услови за покретање поступка. Тада говоримо о одбацавању притужбе. У другом случају, упркос томе што притужба сама по себи нема никаквих недостатака, увидом у њену садржину се може утврдити да нема разлога за покретање поступка. Дакле, постоје формални услови за покретање поступка контроле, али не постоји потреба за његовим покретањем, јер је очигледно да је притужба неоснована. Тада говоримо о одбијању притужбе.

Притужба се одбацује у следећим ситуацијама:

1) Када предмет притужбе не спада у надлежност Заштитника грађана, јер се не односи на рад органа државне управе, државног правобранилаштва и органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.¹⁵ У питању су притужбе поднете против субјеката чији рад је Заштитнику грађана забрањено да контролише и против субјеката који нису органи државне управе нити носиоци поверених јавних овлашћења (привредна друштва и физичка лица).¹⁶

¹³ Вид: Д. Милков, „Специјализовани омбудсмани“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2007, стр. 110.

¹⁴ *Ibid.* стр. 292.

¹⁵ Више о томе видети: Д. Милков, „Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2014, стр. 35.

¹⁶ Посебан случај су притужбе у којима се указује на пропусте у раду органа локалне самоуправе. Заштитник грађана је заузео став и праксу у свом раду да контролише њихово поступање када постоји могућност да је њиховим чињењем или нечињењем дошло до по-

2) Уколико је поднета након истека рока за подношење. Као што смо већ напоменули, чл. 26. ст. 2. ЗЗГ предвиђено је да се притужба може поднети најкасније у року од једне године од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, односно непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана. У случају да је притужба поднета после истека наведеног рока, Заштитник грађана одбацује такву притужбу као неблаговремену.¹⁷ Осим тога, у прелазним и завршним одредбама изричито је прописано да Заштитник грађана неће поступати по случајевима насталим пре ступања на снагу овог закона.¹⁸

3) Када је притужба преурањена. У питању је ситуација када притужилац поднесе притужбу пре него што искористи сва правна средства која су му на располагању.

4) Уколико је притужба неуредна, односно ако јој недостају следећи елементи за које смо навели да је неопходно да садржи, а притужилац ни у накнадно остављеном року није уредио притужбу.

5) Када је притужба анонимна. Изузетно, Заштитник грађана ће на основу анонимне притужбе покренути поступак контроле рада органа управе, ако на основу навода из притужбе оцени да има основа за његово поступање. Оваквом формулацијом остављено је широко дискреционо овлашћење Заштитнику грађана за покретање поступка контроле по анонимним притужбама. Оно је веома значајну у ситуацијама када се у притужбама указује на повреде права које се односе на већи број грађана, а притужилац се плаши да ће бити изложен додатном шиканирању од органа управе. Ове притужбе у неким случајевима представљају значајан извор података о раду органа управе, а понекад може бити основа за њихово прослеђивање и другим надлежним органима.

Изузетак из чл. 25. ст. 5. Закона о Заштитнику грађана. Наведеном одредбом предвиђен је посебан изузетак од правила да се не покреће посту-

вреде одредби Устава РС, закона и других републичких прописа. Уколико се притужба односила на повреду прописа јединица локалне самоуправе, тада је Заштитник грађана одбацивао притужбу због ненадлежности и прослеђивао је локалном омбудсману. Проблем је што је, до 2017. године, у веома малом броју општина и градова заживела институција локалног омбудсмана. Такође, када су у питању притужбе из домена надлежности Аутономне покрајине Војводине, прослеђивао је такве притужбе Заштитнику грађана-омбудсману АП Војводине. Вид. www.zastitnik.rs.

¹⁷ И овде је у раду долазило до недоумица када је у питању нечињење органа управе да ли да се притужба узме у рад иако је протекло више од годину дана од последњег непоступања органа управе. По овом питању су у досадашњем раду Заштитника грађана постојале различита праксе, тако да се дешавало да се поступа по притужбама иако је протекло више од годину дана од последњег непоступања органа, с образложењем да је у питању стање, односно повреда која и даље траје. У другим случајевима упућивали су се притужоци да се поново обрате органу поднеском, тзв ургенцијом. Вид. www.zastitnik.rs.

¹⁸ Члан 43. ЗЗГ.

пак по притужби ако њен подносилац није искористио сва расположива правна средства. Према овој одредби, Заштитник грађана, изузетно, може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства: 1) ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета, 2) ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, 3) ако се односи на посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, 4) ако се односи на неблаговремен рад или 5) се односи на друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.

Досадашња пракса Заштитника грађана показује да је овај орган у неким случајевима, након што би сагледао целокупну ситуацију у којој се нашао притужилац, реаговао позивајући се на разлоге ефикасности и правичности упркос томе што је још увек био у току управни спор.¹⁹ Ово је значајан пример коришћења овлашћења за покретање поступка у ситуацији када нису искоришћена сва правна средства. Имајући у виду да у нашем правосуђу поступци пред Управни судом неретко трају неоправдано и непримерено дуго и да се не очекује да ће се то променити у скорије време имајући у виду резултате реформе правосуђа, на овај начин се доприноси бољој заштити права притужиоца. О лошем раду и проблемима у поступању правосудних органа, о чему је дошао до сазнања на основу обраћања грађана, Заштитник грађана је указивао у својим редовним годишњим извештајима.²⁰

У примени цитиране одредбе јавила се недоумица на који начин поступати по притужби када притужилац није подносио ни жалбу нити тужбу, а рокови за њихово подношење протекли су приликом обраћања Заштитнику грађана. Аутори овог текста сматрају да су цитиране одредбе чл. 25. ЗЗГ довољно јасне и да не остављају места различитом тумачењу. Наиме, одредба став 3. овог члана каже да је „притужилац дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем поступку“, а одредба став 5. „да може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства“. Према томе, притужиоцу је наметнута законска обавеза да користи правна средства која су му на располагању у конкретной спорной ситуацији за заштиту својих права. Закон не оставља могућност да се цени да ли постоји притужиочева кривица за пропуштање, односно да ли је до њега дошло зато што је био незаинтересован за коришћење правних средстава или није био у могућности да их користи. Очигледно је да законодавац очекује од грађана да буду активни и ангажовани у заштити својих права, јер обраћање Заштитнику

¹⁹ Ово овлашћење је најчешће коришћено у случају притужби осетљивих група грађана, нпр. у поступцима туђе неге и помоћи, када се лице, особа са инвалидитетом, налази у тешкој материјалној и животној ситуацији. Вид. www.zastitnik.rs.

²⁰ Редовни годишњи извештај за 2015. годину, стр. 33-37. <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/1431/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%202.pdf>.

грађана није предвиђено као замена за постојећа правна средства у поступцима остваривања и заштите њихових права.

У пракси Заштитника грађана, наведено дискреционо овлашћење за покретање поступка контроле у изузетним ситуацијама усталило се као правило. Ретке су биле ситуације где су странке искористиле сва правна средства за заштиту својих права.²¹

Сходно томе, нужно је можда извршити корекцију ове правне норме како би се убудуће избегла њена различита тумачења и критике стручне јавности због широке примене овог изузетка у пракси, будући да је правило да изузетке у праву треба рестриктивно тумачити. Према мишљењу појединих теоретичара, корекција одредбе чл. 2. ст. 5. ЗЗГ треба да се огледа у брисању речи „Изузетно“.²²

Такође, треба увек имати у виду да предметна одредба користи одређене правне стандарде којима Заштитник грађана треба да се руководи у свом раду када процењује да ли су испуњени услови за њену примену (нпр. принципи добре управе, ненадокнадива штета, посебно некоректно поступање и др.). Тумачење ових правних стандарда ће се ценити у зависности од околности сваког конкретног случаја (тако, одуговлачење поступка је очигледно код другог трајања поступка када је странка старо лице или лице чије је здравствено стање угрожено, а веома недоличним понашањем према странци сматра се обраћање увредљивим речником или непримерним тоном, избацавање странке из канцеларије, недозвољавање уласка у зграду органа управе и др.). Иначе, Заштитник грађана је израдио Предлог Кодекса добре управе који је послао Народној скупштини на усвајање, али који још увек није усвојен.²³

Одбијање притужбе. Заштитник грађана одбија притужбу онда када су формално испуњени сви услови за покретање поступка контроле рада органа управе, односно није присутан ниједан разлог због кога би притужбу било потребно одбацити, али је већ из навода садржаних у притужби, с једне стране, и прописа који се примењују на конкретан случај, с друге, очигледно да орган управе није поступао неправилно или незаконито, нити је његовим поступањем проузрокована повреда права притужиоца. Тада се притужилац о овим чињеницама обавештава актом Заштитника грађана.²⁴ За овакво поступање Заштитника грађана нема основа у важећем закону, али се за таквим решењем указала потреба већ у првим годинама рада. Поводом тога, поставило се питање да ли Заштитник грађана у описаној ситуацији ипак треба стриктно да се држи законских одредби, покрене поступак контроле и пружи органу управе прилику да се изјасни на наводе из приту-

²¹ Доступно на званичној интернет презентацији ЗГ www.zastitnik.rs.

²² С. Јанковић, стр. 298.

²³ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/140-twinning/twinning/913-e-e>.

²⁴ Доступно на: www.zastitnik.rs.

жбе и тиме додатно потврди тачност почетног става. Сматрамо да овакво одбијање притужбе од стране Заштитника грађана треба нормирати новим изменама и допунама ЗЗГ, а да до тада би овај вид поступања требало крајње рестриктивно примењивати.

Законом о Заштитнику грађана није предвиђено шта би требало да се уради када у току поступка наступи смрт станке или дође до уклањања правног лица из правног промета. У досадашњој пракси, по угледу на поступке који су регулисани другим процесним законима, Заштитник грађана је тада обустављао поступке контроле рада органа управе. О завршетку поступка због смрти странке обавештаван је орган управе над чијим радом је покренут поступак контроле. Наравно, Заштитник грађана није завршавао поступак уколико су на његовом настављању инсистирали чланови породице преминулог или је била у питању повреда која се односила на већи број субјеката.²⁵

Поред тога, садашњим законом није предвиђено ни на који начин Заштитник грађана треба да поступа када прими притужбу која је увредљиве и непримерене садржине или представља злоупотребу права на притужбу.²⁶

2.3. Проблеми вођења поступка контроле рада органа управе

У случају да Заштитник грађана нађе да не постоји ниједан од Законом предвиђених разлога за одбацивање притужбе и да притужба није очигледно неоснована,²⁷ Заштитник грађана ће покренути поступак контроле рада органа управе.

Закон о Заштитнику грађана има само неколико одредби које регулишу начин вођења поступка контроле над радом органа управе, чиме је додатно наглашена неформалност самог поступка и остављена већа слобода Заштитнику грађана у поступању и могућност прилагођавања специфичним околностима које се могу појавити током конкретног поступка надзора. Одредбама чл. 29. ЗЗГ прописано је да о покретању и завршетку поступка Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе, као и орган управе против

²⁵ Нпр. притужба неколико запослених у једном привредном субјекту на поступање надлежних органа управе или притужба на рад локалних инспекцијских органа када је у питању уређење канала и водотока. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33>.

²⁶ Овај вид обраћања уредиле су поједине земље попут Словеније чијим је *Zakon o varuhu človekovih pravic, Uradni list RS, št. 71/1993, 15/1994 – popr., 56/2002 – ZJU, 109/2012, 54/2017* прописано да Заштитник грађана може да одлучи да о иницијативи за покретање поступка не расправља када је, између осталог, и увредљиве садржине и представља злоупотребу права на жалбу.

²⁷ И ако, што је у пракси ретка појава, странка не одустане од притужбе пре него што Заштитник грађана одлучи хоће ли је одбацити, одбити или на основу ње покренути поступак.

којег је поднета притужба. Обавештење које се шаље органу против кога је поднета притужба истовремено је и акт којим се покреће поступак контроле над његовим радом. Њиме Заштитник грађана предочава органу да је добио притужбу која се односи на његов рад, ко је подносилац притужбе, шта је предмет притужбе, обавештава о чињеницама и доказима на које се подносилац позива у притужби и позива га да се о свему наведеном изјасни. Осим упућивања писаног захтева за изјашњење на наводе из притужбе, Заштитник грађана може да одлучи да спроведе контролу над радом органа тако што ће обавити усмени разговор са одговорним или овлашћеним лицима за тај случај приликом посете органу или упутити позив да представници органа дођу у његове просторије ради обављања непосредног разговора.²⁸ Овде се поставља питање да ли Заштитник грађана мора да одреди и остави одређени рок (нпр. као код упућивања писаног акта са захтевом за достављањем информација у смислу чл. 29. ст. 2. ЗЗГ) за спровођење поступка контроле кроз посету органу (*нејосредни надзор*) од момента обавештења о притужби или може да спроведе и ненајављену посету (*ненајављени надзор*).²⁹ Имајући у виду недоречености поменутих законских решења, потребно је кроз будуће измене и допуне закона прецизирати спровођење тзв. непосредног надзора и ненајављеног надзора.

Заштитник грађана може, према актуелном законском решењу, у нарочито оправданим случајевима да органу управе не открије идентитет подносиоца притужбе, али ово овлашћење се веома ретко користило у пракси. У раду Заштитника грађана се јавила дилема у пракси да ли у свом акту о покретању поступка треба да образложи органу управе који су разлози утицали да користи овлашћење из чл. 25. ст. 5. ЗЗГ (изузетно поступање).³⁰

Према чл. 29. ст. 2. ЗЗГ, орган управе је обавезан да одговори на све захтеве Заштитника грађана, као и да му достави све тражене информације и списе у року који он одреди, а који не може бити краћи од 15, нити дужи од 60 дана. Колико је законодавац инсистирао на важности обавезе сарадње органа управе са Заштитником грађана видљиво је и из чињенице да закон садржи још један члан који је регулише, осим наведене одредбе. Наиме, у глави III ЗЗГ, која регулише питања надлежности, нашла се и одредба чл. 21. ст. 1. ЗЗГ којом је посебно прописано да органи управе имају обавезу да

²⁸ Заштитник грађана је у свом раду спроводио и тзв. непосредне надзоре у случајевима када је проценио да ће се поступак контроле ефикасније спровести кроз овакав вид надзора. Често су то биле ситуације које су се тицале лица лишених слободе када је било неопходно непосредно изаћи на терен и остварити увид на лицу места у погледу услова смештаја, обављања разговора са запосленима и потребне документације.

²⁹ Заштитник грађана је у својим актима о најави надзора користио термин непосредног надзора и ненајављеног надзора.

³⁰ Више о томе видети: С. Јанковић, стр. 297–298.

сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом. Ставом 2. истог члана предвиђено је да Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе када је то од значаја за поступак који води. Осим тога, одредбом чл. 22. додатно је истакнуто и да Заштитник грађана има право несметаног приступа заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица која су лишена слободе, као и право да са тим лицима разговара насамом. Аутори сматрају да би било веома корисно и значајно за потпуно и тачно утврђивање чињеничног стања да се уведе нова одредба, по угледу на словеначки Закон о заштитнику људских права, која би омогућила Заштитнику грађана да током вођења поступка позове поред јавних службеника, сведоке и вештаке који могу пружити релевантне податке.³¹

Нажалост, у пракси се показало да је добијање тражених изјашњења од контролисаних органа један од највећих проблема са којим се Заштитник грађана суочава у поступку контроле. Истина, ситуације у којима контролисани органи изричито одбијају сарадњу или пропуштају да одговоре на акте Заштитника грађана су ретке, али су због тога присутне друге врсте поступања или непоступања којима се индиректно отежава Заштитнику грађана да спроводи контролу над њима. То су, на пример: одуговлачење са достављањем писаног изјашњења, пропуштање да се у изјашњењу одговори на једно или више питања која су постављена од стране Заштитника грађана, намерно погрешно тумачење питања из акта Заштитника грађана и достављање изјашњења о небитним чињеницама, недолазак представника органа управе на заказани састанак са представницима Заштитника грађана и сл. Ради остварења контролне функције, Заштитнику грађана су дата и одређена овлашћења како би спречио органе управе да се на било који начин оглуше о обавезу сарадње.³² Међутим, ако пажљиво протумачимо одредбу која регулише ова овлашћења, приметимо да је она погодна да се користи првенствено у приликама у којима органи управе грубо крше обавезу сарадње са Заштитником грађана, али не и за броје ситне пропусте којима ометају његов рад. Такође, ово овлашћење се углавном користило када је поступак надзора већ окончан упућивањем препоруке и није довољно од помоћи да спречи ометања која се појављују док исти тече.³³ Стога

³¹ *Zakon o varuhu človekovih pravic, Uradni list RS, št. 71/1993, 15/1994 – popr., 56/2002 – ZJU, 109/2012, 54/2017*

³² Одредба чл. 20. ст. 1. ЗЗГ.

³³ Анализом рада и праксе Заштитника грађана евидентно је да је ову одредбу веома ретко користио. Често је у својим препорукама утврђивао да је дошло до несарадње органа

сматрамо да би било корисно *de lege ferenda* прецизирати и јасније дефинисати поменућу одредбу ЗЗГ, тако што би се предвидела могућност да Заштитник грађана, независно од исхода поступка контроле који води, иницира дисциплински поступак против запослених и разрешење функционера у органу управе за које сумња да својим поступањем ометају његов рад.³⁴ Овде треба напоменути и то да све поменуте одредбе које се односе на обавезу сарадње органа управе са Заштитником грађана нису праћене одређеном санкцијом (нпр. прекршајном одговорног лица у органу управе), осим поменутих овлашћења за иницирање и покретање одговарајућих поступака.³⁵

У сваком случају, након што добије тражено изјашњење на наводе из притужбе од органа управе, Заштитник грађана се налази у прилици да на основу његове садржине одлучи о потреби за даљим вођењем поступка. Наиме, могуће је да органи управе у свом одговору признају свој пропуст и доставе доказе да је отклоњена повреда притужиоачевих права или да је у току предузимање мера с циљем њеног отклањања. Тада је Заштитник гра-

управе и препоручивао да се убудуће оваква поступања не понављају. Такође је организовао и непосредан надзор у органу управе. Ово овлашћење је користио у случају када је, након спроведеног поступка контроле рада Комуналне полиције које је водио поводом поступања тог органа према новинарској екипи сајта „Истиномер“ 25. септембра 2015. године и новинарској екипи „Мрежа за истраживање криминала и корупције“ (КРИК) 21. октобра 2015. године, упутио јавну препоруку бр. 6-21-2667/15 дел. бр. 3264 од 3. 2. 2016. за разрешење начелника Комуналне полиције Града Београда Николе Ристића. Јавна препорука је упућена због утврђења одговорности за повреду права грађана које су проузроковале штету већих размера и због поновљеног одбијања сарадње са Заштитником грађана у поступцима контроле. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4586-2016-02-04-09-05-51>. У другом случају, поднео је јавне препоруку бр. 625-1728/14 дел. бр. 34934 од 21. 9. 2015. надлежним органима да министра одбране Братислава Гашића и директора Војнобезбедносне агенције Петра Цветковића разреше дужности, због њихове одговорности за незаконит и неправилан рад својих органа и несарадњу са Заштитником грађана у вези са инцидентима током Параде поноса 2014. године. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4320-2015-09-21-16-22-42>.

³⁴ И Заштитник грађана је у свом Редовном годишњем извештају за 2013. годину указивао на потребу измене ове одредбе чл. 20. ЗЗГ: „Треба да се сузи дискрециони простор који је важећим законом остављен Заштитнику грађана да цени, да ли из поновљеног понашања функционера или запосленог произлази намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана“, стр. 32. Доступно на http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf.

³⁵ Заштитник грађана је у својим редовним годишњим извештајима указивао на потребу измене и допуне ЗЗГ у виду увођења санкције за извршавања законских обавеза, због тога што поједини органи управе неизвршавају законску обавезу сарадње и поступак контроле опструишу на различите начине, у виду увођења прекршајне санкције за одбијање обавезе сарадње (Редован годишњи извештај за 2014. годину стр. 37. Доступно на: http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf, http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf.

ђана, како је и предвиђено чланом 30. ЗЗГ, у обавези да о томе обавести подносиоца притужбе и остави му рок од 15 дана да се изјасни да ли је таквим поступком задовољан. Уколико подносилац притужбе одговори да је задовољан начином на који је отклоњен недостатак или уопште не одговори у остављеном року, Заштитник грађана ће обуставити поступак. Оно што закон пропушта да регулише јесте шта радити када подносилац притужбе одговори да је незадовољан начином на који је отклоњен недостатак.

Ма колико то чудно изгледало, Заштитник грађана је најчешће и након добијања оваквог изјашњења од притужиоца доносио акт којим је обустављао поступак и обавештавао о томе орган управе и притужиоца. Разлог за овакво поступање крије се у томе што Заштитник грађана никад не шаље притужиоцу наведени захтев да се изјасни пре него што и сам буде сигуран да је орган управе исправио своју грешку или је барем на добром путу да је исправи. Стога се најчешће покаже да су разлози које притужилац наводи у прилог тези да пропуст није отклоњен без основа или се тичу поља деловања органа управе на које Заштитник грађана не може да утиче. Тако би, на пример, било када би удружење ловаца поднело притужбу Заштитнику грађана тврдећи да надлежно министарство није донело одлуку у законском року о њиховом захтеву за поделу једног ловачког подручја на два дела, а министарство призна пропуст у раду и својим решењем одбије њихов захтев. Заштитник грађана не би уважио евентуални приговор притужилаца на начин на који је отклоњен пропуст, јер се пропуст огледао у *ћушању администирације*, што је исправљено, док је ствар дискреционе оцене органа да ли ће уважити захтев за раздвајање ловишта – странке на то немају право.

Наравно, сасвим је могуће да се покаже да су примедбе притужилаца основане и тада ће, након што му буде достављен њихов акт незадовољства, Заштитник грађана наставити поступак контроле над радом органа управе. Сходно изложеном, сматрамо да је нужно изменити одредбе чл. 30. ЗЗГ тако што би се законски уредила ситуација када је притужилац незадовољан начином на који је орган управе отклонио пропуст у свом раду. Или да се искључи обавеза Заштитника грађана да тражи изјашњење од притужиоца да ли је задовољан начином на који је пропуст у раду органа отклоњен, односно да се та процена препусти Заштитнику грађана. Сходно томе, измене ове одредбе су нужне како би се поступање Заштитника грађана у оваквим ситуацијама довело у законске оквире.

Иначе, колико су обуставе поступка значајне за рад Заштитника грађана можемо да приметимо у последњим годишњим извештајима овог органа, у којима су акти о обустави поступка означени као *прејорукe*. Наиме, Заштитник грађана разликује три врсте препорука – оне произашле из контролног поступка, препоруке произашле из скраћеног поступка (обуставе) и препоруке прои-

зашле из превентивне функције Националног механизма за превенцију тортуре. Вероватно је овај орган, како би учинио очигледнијим резултате свог рада, овим путем подигао значај обуставе поступка на ранг препоруке.³⁶

У случају да орган управе у свом изјашњењу на притужбу негира постојање пропуста у свом раду, у потпуности или делимично, даље поступање Заштитника грађана зависи од тога да ли на основу података из притужбе и изјашњења органа управе и приложених доказа има довољно основа да донесе свој коначни суд у конкретном случају. Када је тако, Заштитник грађана одмах прелази на фазу одлучивања о притужби. У супротном, наставиће истражни поступак с циљем прикупљања свих чињеница и доказа потребних за оцену основаности притужбе. То се најчешће постиже тако што се контролисаном органу пошаље писани захтев за додатним обавештењима, у коме се таксативно наведу питања у вези са његовим поступањем у конкретном случају на која је Заштитнику грађана потребан изричит одговор. Тек уколико тражени одговори изостану или поново буду непотпуни, Заштитник грађана се одлучује за организовање састанка са представницима контролисаног органа, и то: 1) позивањем његових представника да одређеног дана дођу са свом потребном документацијом у просторије Заштитника грађана ради разговора о наводима из притужбе или 2) најавом надзора контролисаном органу да ће представници Заштитника грађана доћи у његове просторије како би прегледали релевантну документацију и обавили разговор са службеницима који поседују информације о притужбеним наводима. Такође, постоји и могућност да се подаци који су Заштитнику грађана потребни за одлучивање налазе код притужиоца, у ком случају ће се од њега тражити њихово достављање.

2.4. Проблеми који се појављују код окончања поступка

Као што је већ наведено, Заштитник грађана прелази на фазу одлучивања о основаности притужбе уколико закључи да грађа прикупљена током истражног поступка пружа довољно основа да се заузме ваљан и аргументован став о поступању органа у конкретном случају, и то када претходно није дошло до обуставе поступка. У том смислу, он може да, на основу утврђених чињеница и околности, заузме став да је притужба неоснована

³⁶ Према статистици Заштитника грађана приказаној у редовним годишњим извештајима, стање у погледу упућених препорука и обустављених поступака је следеће: током 2013. је упућено 230 препорука и обустављено 560 поступка; 2014. је упућено 212 препорука и обустављено 587 поступка; у 2015. упућено је 716 препорука и 558 поступака је обустављено; у 2016. години је упућено 514 препорука и 508 поступака обустављено. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

или да утврди да су у конкретном случају постојали недостаци у раду органа управе.³⁷

2.4.1. Када Заштитник грађана утврди да није било недостатака у раду контролисаног органа управе, о томе обавештава у писаној форми притужиоца и тај орган. Притужиоцу се упућује писани акт у форми обавештења са детаљним образложењем о спроведеном поступку, релевантним правним прописима и заузетом ставу ради његовог што потпунијег и јаснијег информисања о самом случају. У једном краћем периоду, код Заштитника грађана је била уведена пракса тзв. телефонског решавања притужби које су се односиле на *ћушање управе*. Поступање по оваквим притужбама се одвијало путем усменог, телефонског контакта са органом и притужиоцем, који су на тај начин обавештавани и о покретању и о завршетку поступка.³⁸ Ови поступци су се најчешће завршавали обуставом, јер су органи отклањали указане пропусте у свом раду достављањем захтеваних одговора или аката притужиоцима. Уколико би се десило да орган не отклони пропуст у раду или странка буде оправдано незадовољна начином на који је недостатак отклоњен, поступак би се настављао кроз редовну писану процедуру.³⁹

2.4.2. Уколико би утврдио да је било недостатака у раду органа управе, Заштитник грађана је упућивао **препоруку органу о томе како би требало да се уочени недостатак отклони**. У упућеној препоруци контролисани орган се „подсећа“ на своју законом прописану обавезу да, најкасније у року од 60 дана од дана добијања препоруке, обавести Заштитника грађана о томе да ли је поступио по препоруци и отклонио недостатак, односно да га обавести о разлозима због којих није поступио по препоруци. Заштитник грађана има право и да, у изузетним ситуацијама, када постоји опасност да ће због неотклањања недостатка права притужиоца бити трајно и у значајном обиму оштећена, у својој препоруци органу управе утврди и краћи рок за отклањање недостатка, који не може бити краћи од 15 дана.⁴⁰

2.4.3. Дешава се да Заштитник грађана након спроведеног поступка контроле утврди да постоје недостаци у раду органа управе који су, међутим,

³⁷ Вид. чл. 31. ст. 1. ЗЗГ.

³⁸ Ова одлука била је донета како би се убрзали поступци пред Заштитником грађана, због великог прилива притужби а недовољних кадровских капацитета.

³⁹ Вид. препоруке које су упућене општини Љиг бр. 128-1842/13 дел. бр. 48246 од 30. 12. 2015. г. и општини Прокупље бр. 56-840/14 дел. бр. 43610 од 27. 11. 2015. г. доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4518-2016-01-04-13-21-06> и <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4453-2015-12-03-09-29-20>.

⁴⁰ Чл. 31. ст. 2–4. ЗЗГ. Као пример вид. препоруку бр. 13-34-2730/16 дел. бр. 52409 од 30. 12. 2016. г. доступну на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5148-pnc-v-c-fili-l-rf-pi-ni-i-p-s-upil-p-pris-igl-z-h-vu-ni-i-g-pr-sl-dil-n-dl-zn-nu-n-dluciv-nj>.

последица несавршености правних прописа.⁴¹ Осим тога, могуће је утврдити да није било пропуста у раду органа управе, али да је било недостатака у правном пропису (општем акту) који су доводили до повреде права грађана. У том случају се поступак завршавао упућивањем законодавне иницијативе о томе како би те недостатке требало отклонити или упућивањем предлога за оцену уставности и законитости општег правног акта.⁴² У оваквим случајевима, форма и адресат упућеног акта Заштитника грађана разликовали су се у зависности од врсте уочених недостатака у прописима и органа који би по његовој процени могли правовремено да реагују како би уочени недостатак што ефикасније био отклоњен.⁴³

3. ПОСТУПАЊЕ ОРГАНА УПРАВЕ ПО ПРЕПОРУЦИ У ПРАКСИ

После упућивања препоруке органу управе, даље поступање Заштитника грађана зависило је од поступања органа и других околности у одређеном случају. Уколико би орган управе поступио по препоруци и доставио обавештење о томе, Заштитник грађана је о томе обавештавао притужиоца и орган у форми акта о завршетку поступка.⁴⁴

⁴¹ Вид. Мишљење и препоруку Заштитника грађана бр. 14-1052/09 дел. бр. 8597 од 27. 5. 2010. упућених Министарству просвете о потреби измене подзаконске регулативе с циљем остваривања права на образовање и спровођење инклузивног образовања: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/1633-2010-06-01-08-13-05> и Мишљење са препорукама бр. 14-2755/12 дел. бр. 31802 од 6. 12. 2012. о остваривања права деце са сметњама у развоју у образовању: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/2623-m>.

⁴² Вид. чл. 18. и 19. 33Г. Као пример вид. Предлог Уставном суду за оцену уставности одредби чл. 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору бр. 93-29/15 дел. бр. 35826 од 30. 9. 2015. г: <http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4347-2015-09-30-11-11-12>.

⁴³ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative>.

⁴⁴ Према статистичким подацима Заштитника грађана о извршењу препорука стање је следеће: у 2009. години упућено је 44 препоруке од којих је поступљено по 24 у року, 2 по истеку рока (3 су биле у року); у 2010. години је упућено 140 препорука од којих је 69 извршено (36 су биле у року), што износи 49% извршених препорука; у 2011. години упућено је 217 а извршено 116 препорука (47 у року) односно 53%; у 2012. години упућено је 323 препоруке од којих је 197 извршено, а 77 неизвршено (49 у року за извршење), што је 72% извршених препорука; током 2013. извршено је 135 од 230 упућених (198 доспелих), што је 68,18% прихваћених доспелих препорука; 2014. г извршено је 114 од 212 (182 доспеле) упућених препорука, (62,64% прихваћених доспелих препорука); у 2015. је упућено 624 а прихваћено 238 препорука, док је 63,13% доспелих препорука препорука; у 2016. је упућено 514 а прихваћено 314, док је 74,58% доспелих препорука прихваћено. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

Када је у питању извршавање препорука Заштитника грађана, доношењем новог Закона о општем управном поступку уведена је значајна новина у наш правни систем путем новог ванредног правног средства – то је поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана.⁴⁵ У складу са правилом којим је предвиђено, орган управе може на препоруку Заштитника грађана, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица. Уколико орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, одмах га о томе обавештава. Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком. Ratio legis увођења овог правног средства је нужност усаглашавања прописа и отклањања недостатака у раније важећем Закону о општем управном поступку⁴⁶ на које је указала досадашња правна пракса и правна доктрина, како би се органу управе који жели да поступи по препоруци пружила још једна прилика да на један једноставнији начин него до сада исправи начињени пропуст у законом уређеној процедури. Сматрамо да ће ово ванредно правно средство, када су у питању правноснажне одлуке органа управе, допринети још бољој и потпунијој заштити права грађана.

Уколико орган управе не би поступио по препоруци у остављеном року, даље поступање Заштитника грађана било је значајно ограничено чињеницом да за непоступање органа управе по препоруци Заштитника грађана нису предвиђене санкције. И сам назив акта, *прејорука*, говори да је она формално-правно посматрано необавезујући правни акт и да се стога не може спровести поступак принудног извршења као што је то случај са актима неких других органа.⁴⁷ Такође није предвиђена ни прекршајна одговорност функционера у органима управе због непоступања по препоруци.⁴⁸

Код непоступања органа управе по препоруци разликовале су се две врсте ситуација. У појединим случајевима орган управе је у остављеном року или протеклом остављеног рока обавештавао Заштитника грађана да није поступио по препоруци наводећи разлоге и образложење за то. У другим ситуацијама орган управе није достављао обавештење о поступању или разлозима за непоступање по препоруци, иако је то било потребно сходно законској обавези прописаној чл. 31. ст. 3. Закона о Заштитнику грађана.

⁴⁵ Чл. 185. Закона о општем управном поступку „Службени гласник РС“, број 18/06.

⁴⁶ „Сл. лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Сл. гласник РС“, број 30/10.

⁴⁷ Вид. Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. г, стр. 37. Доступно на: http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf.

⁴⁸ Видети више о томе: Драган Милков, *Управно право III*, Нови Сад, 2012, стр. 14–15.

Оваквом поступању органа је поговало то што поменута законска одредба није праћена одговарајућом санкцијом за њено кршење, односно непоступање органа у складу са диспозицијом нормe.⁴⁹ Заштитник грађана је у пракси реаговао на овакво кршење законских обавеза од стране органа управе упућивањем тзв. акта ургенције за поступање по препоруци контролисаном органу и/или органу који врши надзор над радом тог органа, како би још једном пружио прилику контролисаном органу да испуни своју законску обавезу и достави обавештење поводом упућене препоруке.⁵⁰ Уколико ни после упућене ургенције орган управе не би доставио обавештење о поступању по препоруци, Заштитник грађана је могао само да закључи да по препоруци није поступљено, сем уколико није на основу других сазнања утврдио да ју је орган ипак извршио.⁵¹

Заштитник грађана има могућност да, у складу са одредбом чл. 31. ст. 5. ЗЗГ, о непоступању органа управе по препоруци обавести јавност, Скупштину и Владу, а може и да препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе. У свом досадашњем раду, Заштитник грађана је увек о непоступању органа управе по упућеним препорукама информисао Народну скупштину у редовном годишњем извештају,⁵² као и јавност постављањем редовног годишњег извештаја на званичној интернет презентацији, објављивањем у Службеног гласнику Републике Србије, а и његовим достављањем средствима јавног информисања.⁵³ У једном случају, Заштитник грађана је после непоступања по препоруци, а услед бројних утврђених пропуста који укључују и несарадњу органа управе са Заштитником грађана, упутио јавну препоруку за утврђивање одговорности одговорног лица које руководи органом управе због непоступања по препоруци.⁵⁴

⁴⁹ Вид. Радомир Д. Лукић, *Увод у право*, Београд, 1995, стр. 179. Према ставу овог аутора: „...да ће правна норма бити када јој се дода санкција и да би сама диспозиција могла сачињавати било моралну, било обичајену, или неку другу друштвену норму, али никако правну норму“.

⁵⁰ Вид. препоруке које су упућене општинама Љиг и Прокупље: доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4518-2016-01-04-13-21-06> и <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4453-2015-12-03-09-29-20>.

⁵¹ Обавештења од притужиоца или сазнања из средстава информисања.

⁵² Извештај се сваке године за претходну годину доставља Народној скупштини најкасније до 15. марта текуће године.

⁵³ Вид. чл. 31. ст. 5 и чл. 33. ст. 2. Редовни годишњи извештај за 2016. годину, доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

⁵⁴ Вид. Препорука Заштитника грађана бр. 625-1728/14 дел. бр. 34934 од 21. 9. 2015. г. На стр. 4. ове јавне препоруке се наводи се да је закон прекршен на штету права грађана, између осталог, и због поступања ова два органа супротно одредбама ЗЗГ чл. 31. ст. 3. јер су у својим обавештењима по препорукама порекли да су недостаци које је Заштитник грађана утврдио опште настали, што није законом прописана могућност. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4320-2015-09-21-16-22-42>.

Анализирајући рад и праксу Заштитника грађана доступну на званичној интернет презентацији, можемо да закључимо да овлашћење да препоручи утврђивање одговорности функционера органа који није поступио по препоруци Заштитник грађана у досадашњој пракси готово да и није користио, осим у поменутом случају. Сматрамо да би *de lege ferenda* требало размотрити измену цитиране одредбе чл. 31. ст. 5. ЗЗГ, како би се прецизирала и јасније дефинисала у делу где говори о могућности препоручивања разрешења функционера због непоступања по препоруци, да би се избегле могуће злоупотребе приликом примене овог дискреционог овлашћења у пракси.

Новина која је уведена Законом о државним службеницима 2014. године у наш правни систем, односно службеничко право јесте да се државни службеник може разрешити с положаја и у случају да орган или тело надлежно за његово постављење прихвати јавну препоруку Заштитника грађана за његово разрешење.⁵⁵

4. РОКОВИ ЗА ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Законским одредбама који регулишу положај Заштитника грађана нису предвиђени законски рокови за предузимање појединих радњи Заштитника грађана нити је временски одређена максимална дужина трајања поступка по притужби. Заштитник грађана је могао да својим интерним актима утврди дужину трајања поступка по притужби или рокове за предузимање појединих активности, узимајући у обзир број пристиглих притужби и расположиве кадровске и друге капацитете, али до тога није дошло.⁵⁶ Анализом годишњих извештаја и праксе Заштитника грађана може се уочити да се трајање поступка разликовало од случаја до случаја услед више фактора.⁵⁷

5. НЕЗАДОВОЉСТВО ПРИТУЖИОЦА ОДЛУКОМ ИЛИ СТАВОМ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

У складу са природом и сврхом постојања институције омбудсмана поступак пред тим органом је једностепен, те у том смислу ни Законом о

⁵⁵ Чл. 78. ст. 2. Закона о државним службеницима „Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09 и 99/14.

⁵⁶ Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/normativni-okvir-za-rad>.

⁵⁷ Овде треба напоменути да је Заштитник грађана у својим изјавама у јавности, као и редовним годишњим извештајима годинама указивао на недостатак кадровских и других услова за рад ове институције, посебно у првих неколико година рад. Вид. годишње извештаје ЗГ: Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

Заштитнику грађана није предвиђена могућност улагања правних средстава против његових одлука. Ово је свакако оправдано имајући у виду и необавезујући карактер његових одлука, као и околност да је у питању независан орган. Заштитник грађана за свој рад одговора Народној скупштини која га и бира и којој он доставља редовне годишње извештаје. Међутим, Народна скупштина не може да се меша у рад и ток поступка пред Заштитником грађана, па самим тим не може да утиче ни на исход окончаног поступка. Поставља се питање како поступити уколико се грађанин поново обрати овом органу због тога што је незадовољан донетом одлуком по притужби. У свом досадашњем раду Заштитник грађана је покушао да установи двостепеност поступања унутра самог органа. Тако је поднесак којим се притужилац жалио на његову одлуку, тзв. акт незадовољства притужиоца прослеђиван другом ресору, односно другом надлежном заменику Заштитника грађана ради поновне провере навода притужиоца изнетих у притужби и акту незадовољства, како би дефинитивно било утврђено чињенично стање по притужби и заузет коначан став. Оваква пракса није заснована на стриктном интерном акту са детаљним и јасним дефинисањем услова и мерила под којима се поднесак притужиоца поднет након завршетка поступка по притужби могао третирати као „акт незадовољства“, ко је о томе одлучивао, којем се ресору прослеђивао на поновно одлучивање с обзиром на природу и врсту повреде права, које врсте одлука су се могле донети и које су све могуће последице преиспитивања претходне одлуке.⁵⁸

6. ЗАКЉУЧАК

На основу изложене анализе решења из Закона о Заштитнику грађана и кроз увид у праксу створену током рада Заштитника грађана, може се генерално закључити да поступак контроле рада органа управе поверен овом органу поседује потенцијал да значајно допринесе ефикаснијој заштити права грађана у односу на период пре почетка примене овог закона.

Чињеница да законодавац приликом доношења овог закона није упао у замку непотребно детаљног нормирања правила поступка контроле помогла је да се у пракси развију неформалне и флексибилне процедуре које су најбоље одговарале потребама датог проблема у раду органа управе на који би грађанин указивао у притужби или за који би Заштитник грађана сазнао на други начин. С друге стране, чињеница да поступак није детаљније нормативно уређен допринела је томе да Заштитник грађана буде принуђен да

⁵⁸ Овакав интерни акт није пронађен на званичној интернет презентацији Заштитника грађана www.zastitnik.rs.

се кроз праксу носи са различитим ситуацијама које би пожељно било убудуће нормативно регулисати кроз измене законске регулативе. Као најзначајније наводимо:

1) За фазу испитивања акта којим је поднета притужба и одлучивања о покретању поступка потребно је детаљније нормирати случај подношења притужбе преко пуномоћника и додатно разрадити елементе које притужба мора да садржи. Осим тога, сматрамо да је будућим законским изменама неопходно предвидети посебну регулативу за случај подношења притужби од стране лица лишених пословне способности, нарочито због постојања могућности да притужба буде поднета услед незадовољства поступањем старатеља тог лица или органа старатељства који непосредно врши послове старатеља.

2) С обзиром на то да је одредба о коришћењу правних средстава пре обраћања Заштитнику грађана често изазивала недоумице у пракси, било би корисно појаснити која правна средства подносилац притужбе треба да искористи пре обраћања Заштитнику грађана. Сматрамо да је пракса Заштитника грађана по овом питању добар путоказ ка проналажењу одговарајућих законских решења. Саветујемо и да се прецизира коришћење изузетка из чл. 25. ст. 5. ЗЗГ као правила када је у питању постојање разлога за покретање поступка, будући да је пракса показала да је овакво решење оправдано.

3) Такође, притужиоцу треба пружити могућност да поднесе притужбу Заштитнику грађана и када је пропустио рокове за коришћење правних средстава, уколико има оправдане разлоге због којих није користио правна средства.

4) Предлажемо и да се изричито предвиди могућност да се притужба може одбити као неоснована и након испитивања навода садржаних у њој без покретања поступка контроле. Вредело би нормирати и поступање за случај смрти странке или уклањања правног лица из правног промета и случај када Заштитник прими притужбу која је увредљиве и непримерене садржине или представља злоупотребу права на притужбу.

5) Сматрамо да би било веома корисно и да се измене одредбе чл. 30. ЗЗГ које регулишу обуставу поступка тако да се јасно дефинише какво ће даље поступање Заштитника грађана бити уколико се притужилац изјасни да је незадовољан начином на који је орган управе отклонио недостатак у свом раду или ће законодавац убудуће искључити ову могућност за притужиоца и оставити Заштитнику грађана да сам процени када је дошло до отклањања пропуста у раду органа управе начињеног на штету права притужиоца.

6) Код спровођења контролног поступка, потребно је законом уредити спровођење тзв. непосредног и ненајављеног надзора. Исто тако сматрамо

да је неопходно приликом будућих измена увести ново правило које би изричито овластило Заштитника грађана да током вођења поступка позове сведоке и вештаке који могу пружити релевантне податке, као и њихову обавезу да се одазову под претњом прекршајне санкције. Овде још једном желимо да укажемо на нужност прописивања прекршајне санкције за одговорна лица у органима управе због кршења законске обавезе сарадње са Заштитником грађана.

7) Посебним изазовом могло би се показати проналажење модела за вршење додатног притиска на органе управе с циљем извршења упућених препорука који би се могао показати успешним, а који би избегао кршења правила према коме се препоруке Заштитника грађана не могу принудно извршити.

8) Поставља се питање нужности прописивање рокова за поступање Заштитника грађана и начина поступања са актима незадовољства притужилаца.

У погледу изложених недостатака у Закону о Заштитнику грађана, препоруке су да законодавац *de lege ferenda* отклони све недоследности на које смо указали у овом раду који се тичу несавршености појединих одредби и недоследности у коришћењу термина као и нормирања појединих ситуација у складу са створеном праксом овог органа и мишљења правне теорије.

За вођење поступака контроле од значаја би било и доношење Кодекса добре управе, независно од тога да ли би његова коначна верзија одговарала оној коју је предложио Заштитник грађана или би се радило на новој, будући да би начела садржана у том документу била од помоћи код разликовања пожељних од непожељних поступања носилаца јавних овлашћења.

Ваљан уређен правни оквир поступка контроле пред Заштитником грађана је неопходан како би се избегли сви проблеми у примени и неуједначено поступање у пракси. У сваком случају, сагласни смо да приликом будућих измена и допуна Закона о Заштитнику грађана не би требало формализовати поступак контроле, већ да се предвиди да буде крајње неформалан и препусти Заштитнику грађана да га ближе уреди својим интерним правилима.

*Dragana S. Petković, LL.M., Senior Adviser, The Protector of Citizens
draganapetkovicbs@gmail.com*

*Vladimir D. Milošević, Adviser, The Protector of Citizens
vladeemilosevic@gmail.com*

The Control of the Work of Administrative Bodies by the Protector of the Citizens of the Republic of Serbia – Problem Approach

Abstract: *The position and role of the Protector of the Citizens in the legal system of the Republic of Serbia are defined by the Constitution of the Republic of Serbia from 2006 and the Law on the Protector of the Citizens. The Protector of the Citizens has been entrusted with the jurisdiction of protecting the rights of citizens and controlling the work of the administrative bodies. In order for this body to successfully perform entrusted tasks, the law specifies a special procedure for controlling the work of administrative bodies different from the administrative procedure, to which legal regulation are not refer to, even for the purpose of filling in legal gaps. The normative arrangement of the control procedure carried out by the Protector of Citizens deserves detailed processing, with a special review of the legal practice with the aim of reviewing and proposing de lege ferenda amendment of legal regulations. In his short ten-year history, the Protector of Citizens, in conducting the process of controlling the work of the administrative bodies, met in all of his phases with numerous problems and dilemmas for which the existing legal norms did not anticipated ready solutions. In this work is presented the normative regulation of the control procedure carried out by the Protector of Citizens and experiences gained in practice could prove valuable during the next normative editing of this matter.*

Keywords: *The Protector of the Citizens, control, administrative bodies and human and minority rights and freedoms.*

Датум пријема рада: 29.11.2017.