

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**  
**ОПШТИНА ПРИБОЈ**  
**ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАН**  
Број:18/2020  
**П Р И Б О Ј**

**И З В Е Ш Т А Ј**  
**О**  
**РАДУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА**  
**ЗА 2019.ГОДИНУ**

**Прибој, фебруар 2020.године**

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О**  
**РАДУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА**  
**ЗА 2019.ГОДИНУ**

Чланом 31. Одлуке о Локалном Омбудсману ( „Сл.лист Општине Прибој“, бр.4/2018 од 27.јуна 2018. године ) прописано је:

„Омбудсман подноси Скупштини општине редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе.

Извештај о раду се подноси најкасније до 15.марта наредне године и објављује се у „Сл.листу Општине Прибој“ и на интернет страници Омбудсмана.

У току године Омбудсман може да подноси и посебне извештаје ако за тим постоји потреба“.

У складу са цитираним одредбама Одлуке о Локалном Омбудсману, Локални Омбудсман подноси извештај о раду за 2019.годину.

Имајући у виду да је 2020.година изборна година у Србији, односно у локалној самоуправи, постоји вероватноћа да овај извештај неће бити разматран од стране постојећег сазива Скупштине општине Прибој, због чега желим посебно да укажем на историјат развоја институције Заштитника грађана, а самим тим и Локалног Омбудсмана.

Заштитник грађана је институција правног система која под називом омбудсман постоји у више од 100 земаља у свету. Шведски парламент је давне 1809. године, са задатком да надгледа како извршна власт спроводи законе, успоставио институцију омбудсмана. Сама реч „омбудсман“ значи повереник или пуномоћник, а према функцији коју обавља, реч „омбудсман“ значи заштитник људских права или грађански правобранилац.

Народна Скупштина Републике Србије, у складу са чланом 138. Устава Републике Србије, на заседању Народне Скупштине дана 14.септембра 2005.године донела је Закон о заштитнику грађана који је објављен у „Сл.гласнику РС“, бр.79/2005 и 54/2007.Наиме, чланом 138. Устава Републике Србије прописано је:

„-Заштитник грађана је независни државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту, имовинских права Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења;

-Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне Скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва;

-Заштитника грађана бира и разрешава Народна Скупштина у складу са Уставом и законом;

-Заштитник грађана у свом раду одговара Народној Скупштини;

- Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна Скупштина;
- О заштитнику грађана доноси се закон “.

Институција заштитника грађана у правни поредак Републике Србије први пут је уведена Уставом Републике Србије из 2006.године.

Прва општина која је успоставила институцију заштитника грађана је Бачка Топола у којој је заштитник грађана отпочео са радом 01.02.2003.године.

Чланом 126.Закона о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, бр. 9/2002) прописано је , између осталог, да се у јединици локалне самоуправе може установити грађански правобранилац, омбудсман , који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби.

Законом о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, бр. 129/2007,83/2014, 101/2016) у члану 97.став 1. прописано је:

„-У јединици локалне самоуправе може се установити заштитник грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе“.

Законом о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, бр. 47/2018) мењан је члан 97. променом назива „заштитника грађана“ у „локални омбудсман“.

Статутом општине Прибој („Сл.лист Општине Прибој“, бр.12/2008) у члану 128. прописано је:

„-У општини се може установити заштитник грађана“.

Статутом је даље прописано да се установљење, надлежност и овлашћења, као и начин поступања, избора и престанка дужности заштитника грађана уређује посебном одлуком Скупштине општине , као и да се одлука доноси већином гласова од укупног броја одборника.

Сагласно Закону о локалној самоуправи и Статуту општине Прибој, Скупштина општине Прибој, на седници одржаној дана 27.јуна 2018.године, донела је Одлуку о Локалном Омбудсману. Одлука је објављена у „Сл.листу општине Прибој“, бр.4/2018.године од 27.06.2018.године. Одлуком, поред установљавања Локалног Омбудсмана за територију општине Прибој, регулисани су и избор и престанак функције Локалног Омбудсмана, надлежност, начин покретања поступка, извештавање и друга питања од значаја за рад Локалног Омбудсмана. Сагласно одредбама Одлуке о Локалном Омбудсману, којим је регулисана надлежност Локалног Омбудсмана, Омбудсман је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и других органа и служби које оснива општина, ако се ради о повреди одлука и других општих аката органа општине.

Омбудсман није овлашћен да контролише рад Скупштине општине, Председника општине и Општинског већа.

Локални Омбудсман такође није овлашћен да контролише рад судова и јавних тужилаштва основаних за територију општине.

Поред овлашћења да контролише законитост, правилност и ефикасност рада органа управе и других органа и служби, односно правних лица са јавним овлашћењима основаним од стране општине, Омбудсман је овлашћен да Општинском већу, односно Скупштини општине, подноси иницијативу за измену или допуну општег акта, ако сматра да повреде права грађана или других субјеката долазе управо због недостатака у прописима, као и да иницира доношење типских и других аката када је то од значаја за остваривање и заштиту права.

Сагласно одредбама Одлуке о Локалном Омбудсману, Омбудсман је овлашћен и да покреће поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости донетих општих аката од стране општине.

Сагласно одредбама Одлуке о Локалном Омбудсману, Омбудсман покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи на начин и по поступку и условима прописаним предметном одлуком.

Омбудсман је дужан да поступи по свакој притужби, осим:

-ако предмет на који се притужба односи не спада у надлежност Омбудсмана;

-ако је притужба поднета након истека рока за подношење;

-ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава или

-ако је притужба анонимна.

Оно на шта посебно треба указати јесте чињеница да, сагласно позитивним прописима, Локални Омбудсман не може да наређује или забрањује, његове препоруке немају извршну снагу и нису обавезујуће.

Наравно да та чињеница умањује ауторитет Локалног Омбудсмана и на одређен начин обесмишљава његов рад. Са друге стране, то умањује поверење грађана у институцију Локалног Омбудсмана свесни чињенице да се њихов проблем на тај начин не може решити и да је то још један поступак са непревидивим исходом.

Не треба заборавити да је институција заштитника грађана(омбудсмана) у Републици Србији установљена недавно, како је то претходно назначено, да и даље није заживела у свим срединама, а да у срединама у којима је заживела може да има значајан утицај на рад органа управе. У пракси се често јављају основани приговори да је правна регулатива којом су регулисани надлежност, права и обавезе омбудсмана као институција оскудна, односно недовољно подробна, нарочито кад је у питању регулисање надлежности и самог функционисања ове институције. На то нарочито указује чињеница да је законом установљавање Локалног Омбудсмана прописано само као могућност, а не и као обавеза. Зато је

доста шаролик приступ јединица локалне самоуправе, кад је у питању установљавање институције локалног омбудсмана. Ако се погледају одлуке локалних парламената које су установиле институцију локалног омбудсмана, може се закључити да је неуједначена пракса кад је у питању регулисање надлежности локалних омбудсмана, његових права и обавеза, начина поступања, као и начина избора и других питања. На то посебно указује и Стална конференција градова и општина. Томе је знатно допринео и сам Закон о заштитнику грађана који се задовољио тиме да само пропише могућност установљавања локалног омбудсмана и ништа више.

Заједничко за све одлуке у којима се установљава институција локални омбудсман јесте да исте инсистирају на независности и самосталности у раду и подробније регулишу његову сарадњу са другим органима, а нарочито у органима јединице локалне самоуправе. Очекује се да у будућности институција заштитника грађана-локалног омбудсмана добије све већи значај и наравно да се истом посвети више пажње у самом регулисању ове институције или органа.

О значају институције Омбудсмана најбоље говоре препоруке Комитета министара Савета Европе од 16. октобра 2019. године. У препорукама се, између осталог, са задовољством констатује да институције Омбудсмана сада представљају важна обележја демократског управљања и играју кључну улогу у заштити и промоцији људских права и владавини закона у великој већини држава чланица Савета Европе.

Институција Заштитника грађана у Републици Србији, у јединицама локалне самоуправе је доста слабије развијена у односу на непосредно окружење, као и друге развијене земље Европе. Радује најаву измене Закона о заштитнику грађана, као и доношење посебног закона о Локалном Омбудсману. Надамо се да изменом, односно доношењем нових прописа у овој области институција заштитника грађана добиће на свом утицају, од чега грађани и друштво у целини могу имати само корист.

Локални Омбудсман за територију општине Прибој установљен је Одлуком Скупштине општине Прибој о Локалном Омбудсману, која је донета 27.06.2018. године и објављена у „Сл. листу општине Прибој“, бр. 4/2018.

У извештајном периоду (1. јануар 2019-31. децембар 2019. године), Локалном Омбудсману непосредно, усмено, телефонским путем или подношењем притужби у писаном облику обратило се више стотина грађана. По свим обраћањима грађана Локални Омбудсман предузео је мере и радње у складу са поступком прописаним Одлуком о Локалном Омбудсману. У већини случајева грађани се и даље обраћају Локалном Омбудсману са захтевима и притужбама које нису у надлежности Локалног Омбудсмана. Међутим и у тим случајевима Локални Омбудсман је поступао на одређени начин, дајући подносиоцима захтева – притужби савете и усмерења, а доста често и посредовао како би се настали проблем решено, односно спречило наступање штетних последица и омогућило коришћење права.

И у овом извештајном периоду акценат у раду Локалног Омбудсмана дат је, односно усмерен на контролу рада Општинске управе Прибој, као и других јавних служби и других субјеката чији је оснивач локална самоуправа.

Сагласно Закону о локалној самоуправи Општинска управа, поред осталих надлежности и послова које обавља, врши и припрему нацрта прописа и других аката које доноси Скупштина општине Прибој, председник општине и Општинско веће. И даље је приметно да се у Општинској управи вршењу ових послова не посвећује довољна пажња, иако је то од великог утицаја на законитост општих и појединачних аката, односно остваривања права грађана, предузећа, установа и других организација.

Зато је Локални Омбудсман током 2019.године, сагласно Одлуци о Локалном Омбудсману, посебну пажњу усмерио на контролу припреме нацрта, прописа и других аката и правовремено указивање на уочене недостатке са предлогом да се исти у поступку доношења аката отклоне.

Током 2019.године Локални Омбудсман је у 3 наврата интервенисао, односно доставио свој став и мишљење о нацрту, односно предлогу аката који је у процедури.

Ради потпунијег разумевања начина рада и поступања Локалног Омбудсмана у целости преносим поступање Локалног Омбудсмана и локалне самоуправе у ова 3 случаја.

Наиме, 14.05.2019. године, у складу са овлашћењима прописаним Одлуком о Локалном Омбудсману, пре свега овлашћења да контролише законитост, правилност и ефикасност рада Општинске управе, а поводом одржавања седнице Општинског већа општине Прибој која је заказана за 14.05.2019.године, Локални Омбудсман општине Прибој доставио је свој став по материјалима из дневног реда.

- На дневном реду седнице Општинског већа, заказане за 14.05.2019.године, налази се Предлог Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта општине Прибој за 2019.годину. Предметни Програм сачињен је супротно позитивним прописима и његов садржај није у складу са чланом 60. Закона о пољопривредном земљишту. Програм, као општи акт, не садржи ни елементе прописане подзаконским актима Скупштине општине Прибој, односно Пословником о раду СО Прибој. Сагласно ставу 5. члана 60. Закона о пољопривредном земљишту програмом се утврђује врста и обим радова које треба извршити у периоду за које се програм доноси, динамика извођења радова и улагање средстава. Осим износа планираних средстава за улагање предметни програм не садржи ништа друго. Чак није испоштован ни рок у ком је јединица локалне самоуправе дужна да исти донесе, а то је 31. март текуће године. Оно што забрињава јесте чињеница да је на овакав предлог програма неки службеник Министарства дао сагласност истог дана кад му је достављен предлог, наводно 04.04.2019.године. Програмом се претежно третира земљиште које није у државној својини, а улагањем планира уређење „атарских путева“ и то у износу од 12 милиона динара. Сматрам да је на овај начин трошење буџетских средстава ван контроле било ког органа.

- На дневном реду седнице Општинског већа, заказане за 14.05.2019.године, налази се и предлог Закључка за давање сагласности за изградњу трансферне станице. У захтеву за давање сагласности, између осталог, стоји да не постоје услови за приступање изradi измене плана детаљне регулације санитарне депоније „Бањица“. Предлаже се подносиоцу захтева да прибави од надлежних извршних органа општина Нова Варош, Пријепоље, Прибој и Сјеница сагласност за приступање изградњи трансфер станице на локацији депоније „Бањица“, као привременог монтажног објекта.

Основано се поставља питање како је онда уопште могуће градити привремени објекат на означеној локацији и зашто би био монтажни, односно шта значи монтажни. Мишљења сам да је ово у супротности са законом или боље рећи да се ради о изигравању закона.

- У извештају о раду Локалног Омбудсмана за 2019.годину дат је осврт и на рад Општинског правобранилаштва. У материјалима приложеним за седницу Општинског већа заказану за 14.05.2019.године налази се Извештај о раду Општинског правобранилаштва за период 01.01-31.12.2018.године. Извештај је управо потврдио констатације дате у Извештају Локалног Омбудсмана за 2018.годину да је исти површан и да не садржи ни минимум података који би омогућили потпун увид у рад Општинског правобранилаштва. Из приложеног извештаја се може закључити да Општинско правобранилаштво не поштује надлежности које су му дате и појављује се као законски заступник у предметима где то није. Нарочито је непримерено да Општинско правобранилаштво предлаже доношење правилника, односно одлука које ће бити подлога за одлучивање о накнадама штете коју причине пси луталице. Ово из разлога што не постоји правни основ за доношење таквих аката. Држање и чување кућних љубимаца је уређено актом донетим од стране јединице локалне самоуправе, па није јасно шта у конкретном случају предлаже Општинско правобранилаштво.

- На дневном реду седнице Општинског већа, заказане за 14.05.2019.године, налази се и Предлог одлуке о изменама одлуке о држању домаћих животиња. За усаглашавање предметне одлуке постоји потребасобзиром на измене Закона о прекршајима које су се десиле још 2016.године. Међутим, оно што чини ову одлуку мањкавом јесте чињеница да се новчане казне у фиксном износу и у истом износу прописују за све прекршаје прописане предметном одлуком. То би значило да је и тежина прекршаја иста. Мишљења сам да је то далеко од истине и да је у овом случају само испоштована законска обавеза усаглашавања и ништа друго.

- Достављени материјал садржи и Закључак којим се налаже грађевинском инспектору уклањања привремених објеката, киоска који немају одобрење за постављање или одобрење које им је истекло, а нису у функцији. Сматрам да се предметна материја не може уредити закључком, да је исти незаконит и да је по овом питању потребно донети општи акт, усаглашен са позитивним прописима којим би се на законит начин уредила ова материја.

- Општинском већу општине Прибој достављен је и Предлог закључка од стране Спортског савеза Прибој супротно позитивним прописима, пошто предлагач акта, односно закључка не може бити Спортски савез Прибој. Наравно, Спортски савез Прибој могао је иницирати доношење одређеног правног акта из надлежности јединице локалне самоуправе, али никако на начин на који је то учинио. Са друге стране, за доношење и реализацију Програма школског спорта закон не прописује давање сагласности од стране локалне самоуправе, већ захтева сарадњу са јединицом локалне самоуправе. Потпуно је нејасно шта се жели постићи достављеним предлогом акта.

- На дневном реду седнице Општинског већа, заказане за дан 14.05.2019. године, налази се и тачка текућа питања која у себи садрже 176 тачака. Увидом у приложене захтеве уочава се да се исти износе на седницу већа по истеку свих оптималних рокова и да је разматрање истих изгубило смисао. Са друге стране, претежан део захтева и није из надлежности Општинског већа Прибој, већ пре свега Центра за социјални рад који једини и има сазнања о материјалном статусу подносиоца захтева и располаже средствима за пружање помоћи истим.

Локални Омбудсман се истим поводом обратио јединици локалне самоуправе (општина Прибој) и дана 12.06.2019. године чинећи осврт на предлоге општих аката који су надневном реду Скупштине општине Прибој заказане за 17.06.2019. године. У обраћању Локалног Омбудсмана, између осталог, истакнуто је:

Без намере да предлажем решења, односно критикујем дата решења у општим актима, покушаћу само начелно да укажем на неодрживост, а у неким случајевима чак и незаконитост, која је садржана у предлозима општих аката.

- Предлогом одлуке о месним заједницама општине Прибој у чл. 2. прописано је да се „овом одлуком образују сеоске и градске месне заједнице као облици месне самоуправе и одређују се њихова подручја и послови“. Ичитавањем одредби Предлога предметне одлуке јасно се намеће закључак, што на крају потврђује и члан 81. Предлога одлуке, да се овом одлуком не врши оснивање нити образовање месних заједница, већ се прихвата постојеће стање. Неспорно је да је изменама Закона о локалној самоуправи на нов начин уређена месна самоуправа и да је истим остављена обавеза локалних самоуправа да у прописаним роковима усагласе одредбе подзаконских аката са Законом.

Лично сматрам да су одређена решења дата у изменама Закона о локалној самоуправи дискутабилна и да додатно компликују ионако лош положај локалних самоуправа. Предлог предметног акта, полазећи од одредби Закона о локалној самоуправи и слободи која му је дата предметним законом, нуди одређена решења која су контрадикторна сама себи и самим тим непримењива. Тако чл. 20. Предлога одлуке, између осталог, прописује да од дана расписивања избора до дана одржавања избора не може проћи више од 45 дана. Предлог одлуке не



прописује минимални рок, што значи да се у пракси може догодити да од дана расписивања избора до дана одржавања избора протекне свега неколико дана.

Чланом 21. Предлога одлуке прописан је начин кандидовања за члана Савета месне заједнице и он је потпуно супротан члану 18., јер кандидата може да предложи, подржи бирач са подручја месне заједнице, односно не захтева се територијални принцип.

Одредбама Предлога одлуке о месним заједницама дефинишу се и органи за спровођење избора (члан 23). Предлогом се прописују Изборна комисија, бирачки одбори и Другостепена изборна комисија (члан 23.), а у чл.26. говори се о бирачким комисијама. Иако Комисије немају проширени састав наслов изнад чл.25. гласи: „Стални састав Изборне комисије.“ Зашто стални састав ако нема проширеног? Другостепена Изборна комисија нема заменике, а код Изборне комисије није прописан начин одлучивања.

Нејасан је и став 4.члана 29.којим је прописано „ако је бирачки одбор састављен супротно одредби става 3. овог члана, бирачки одбор се распушта, а избори, односно гласање се понавља“. Нема одреднице за одређено бирачко место.

Несхватљиво је да се чланом 36. Предлога захтева више података за бирача који подржава кандидатуру, него за самог кандидата, као што је несхватљиво да обрасце за подношење предлога пријаве кандидата прописује Изборна комисија Упутством.

Предлагач предметне Одлуке се превише користио аналогичом прописујући скоро исту изборну процедуру за избор чланова Савета месне заједнице која је законом прописана за избор одборника.

Предлагач предвиђа да је територијални принцип, односно поштовање територијалног принципа у ствари прописивање постојање изборних јединица на територији једне месне заједнице, па је сходно томе постојала и обавеза утврђивања листе и збирне листе кандидата за избор чланова Савета месне заједнице.

У ставу 2. чл. 40. Предлога одлуке прописано је „у случају да се кандидати за Савет месне заједнице бирају по деловима месне заједнице, у складу са чл. 18.став 4. и 5. итд.“. Предметно решење је супротно чл.18.Предлога одлуке, а чл.18. има само један став. И сва остала решења, кад је у питању утврђивање кандидата, су контрадикторна и као таква неспроводљива у пракси.

Чланом 42.Предлога Одлуке прописан је начин одређивања бирачких места и између осталог прописано је „бирачко место одређује се за гласање најмање 100, а највише 2.500 бирача. Предметно решење је преузето решење из Закона, али је у пракси неприменљиво кад су у питању избори за чланове Савета месне заједнице, имајући у виду територијални принцип, односно укупан број бирача у појединим деловима територија месних заједница.

Предлагач се до краја Предлога одлуке није коначно определио која акта доноси Изборна комисија и Другостепена изборна комисија, помињући некад одлуку, а некад решење.

Решењима из Предлога одлуке предлагач оставља могућност запошљавања у месним заједницама и то без контроле органа јединице локалне самоуправе (члан 63.).

Члан 64. став 1. тачка 2. је супротан члану 57. Предлога одлуке.

Скоро да нема члана Предлога одлуке који није дискутабилан, што све указује да предлагач није имао визију како ову материју треба уредити, а избегао је да по овом питању спроведе мало ширу јавну расправу. Доношење оваквог акта произвешће теже последице, него да акта уопште и нема.

- Што се тиче Предлога одлуке о такси превозу исти је са доста недостатака, а ја желим да укажем само на неколико.

Чланом 4. Предлога предметне одлуке дефинисани су одређени појмови и исти уређени тако да такси превозник по предлагачу и није појам који је требало објаснити, па из тих разлога није ни нумерисан.

Казнене одредбе су усаглашене са Законом о прекршајима, али је пропуштено да висина казне буде примерена тежини прекршаја, па су тако за све прекршаје прописане исте казне.

У члану 49. супротно појму „такси превозник“ прописане су новчане казне за правно лице и предузетника не уважавајући при том да је и предузетник такси превозник.

- Све изнето као примедбе на Предлог одлуке о такси превозу односи се и на Предлог одлуке о држању домаћих животиња.

- У Предлогу одлуке о изменама Одлуке о општинским и некатегорисаним путевима на територији општине Прибој предложене су козметичке измене, али и измена која је супротна закону. Наиме, предметном одлуком Јавно предузеће за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја истовремено одржава и општинске путеве и управљач је истих.

- У Одлуци о општинским и некатегорисаним путевима на територији општине Прибој („Сл. лист општине Прибој“, бр.3/2011) у чл. 46. ст. 6. постоји грешка коју је требало исправити, а не вршити измену члана.

Што се тиче казних одредаба и за њих важи све што је речено за претходне предлоге одлука које садрже казнене одредбе.

- Кад је у питању Одлука о завршном рачуну консолидованог рачуна буџета општине Прибој за 2018. годину сматрам да је изостало детаљно образложење и да није јасно до краја колики је дефицит и на шта се односи, а нарочито је изостало да се каже којим изворима и из којих средстава ће бити покривен дефицит у 2019. години.

- Посебно питање представља Програм са акционим планом за коришћење биомасе за енергетске потребе на локалном нивоу. Није познат предлагач програма и исти је нечији преписани акт у коме су само на одређеним местима убачени појмови попут „општина Прибој“ и сл. Уколико је постојала потреба за доношењем оваквог програма истој се приступило веома неозбиљно и само реда ради.

Молим да истицање уочених недостатака схватите добронамерно и са циљем да се унапреди квалитет предлога аката и доследно испоштују законске одредбе. Задовољство би ми било много веће да сам имао разлоге да похвалим предлоге аката и у целости рад Општинске управе. Такође молим да са изнетим запажањима упознате одборнике Скупштине општине Прибој пре или у току саме седнице Скупштине општине Прибој.

Предлажем да изнете примедбе размотрите и уколико процените да су исте оправдане, исте прихватите и самим тим побољшате текст предлога аката.

Локални Омбудсман се актом бр. 80/2019 од 23. 12. 2019. године такође обратио председнику Скупштине општине и Општинској управи у коме се осврнуо на део материјала (предлога општих аката) који су на дневном реду Скупштине општине Прибој, заказане за 26.12.2019.год. У обраћању Локланог Омбудсмана, између осталог, истакнуто је:

Почео бих од Предлога одлуке о буџету општине Прибој за 2020.годину:

- Одлука о буџету општине за 2020.годину –представља један недорађени акт, како по форми, тако и садржини. Није испоштован Закон о буџетском систему, односно одредбе које говоре о поступку доношења одлуке о буџету, пре свега мислим на вођење јавне расправе.

Уместо да предлагач буде Општинска управа предлагачи су поједини корисници или боље речено субјекти чији је оснивач јединица локалне самоуправе (Јавно предузеће за уређење грађевинског земљишта и развој Прибој).

Програм пословања јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја најбоље говори о озбиљности приступа изради и доношења Одлуке о буџету. Ради се о Јавном предузећу које као јавно није могло ни бити уписано у привредни регистар који води Агенција за привредне регистре. То је Јавно предузеће које не обавља ни једну делатност од општег интереса. На страни 3. поменутог Програма дат је законски оквир који уређује пословање предузећа. Набројано је неких 24 закона и подзаконских аката. Већина побројаних закона и подзаконских аката је погрешно означена. Наиме, код већине су означени само основни текстови, а један број неважећих закона и подзаконских аката побројан је као важећи. Тако се говори о Закону о јавним путевима („Сл.гласник РС“, бр.101/05; 123/07, 101/2011, 93/2012 и 04/2013) који је престао да важи 08.06.2018.године.

Говори се о Закону о општем управном поступку („Сл.лист СРЈ“, бр.33/97,31/2001) и („Сл.гласник РС“,бр.30/10 и 8/2016) иако тај закон није важећи, односно донет је нови Закон о општем управном поступку који је објављен у „Сл.гласнику РС“, бр.18/2016- аутентично тумачење и 95/2018.

Даље се, између осталог, помиње Одлука о комуналним делатностима („Сл.лист општине Прибој“ бр.3/05 и 6/14) иако иста није важећа, пошто је донета нова Одлука о комуналним делатностима и објављена ( „Сл.лист општине Прибој“, бр.5/2015 и 10/2017).

Такво Јавно предузеће је главни креатор Одлуке о буџету и исто императивно, самовласно, самовољно, аутономно одлучује шта ће радити током 2020.године, по којој цени ће то обављати, шта ће набављати и све на терет средстава буџета општине Прибој.

Да се вратим на сам Предлог одлуке о буџету.Уз претходно изнете констатације додао бих и то да иста не садржи шта су то претходно преузете обавезе и како ће бити измирене, као ни разлоге због чега обавезе преузете нису и измирене. Сматрам да то није случајно.

У текстуалном делу Предлога одлуке чл.16 став 5. стоји:

„Обавезе преузете у 2020. години у складу са одобреним апропријацијама у тој години, а неизвршене у току 2020.године, преносе се у 2021.годину и имају статус преузетих обавеза и извршавају се на терет одобрених апропријација овом одлуком“. Како ?

У члану 22. Предлога одлуке, између осталог, каже се да, Општинско веће може донети Програм рационализације, не прецизирајући при том на шта би се програм рационализације односио.

Морам се мало вратити на почетак Предлога одлуке, тачније чл.4 исте. Наиме, чланом 4. прописује се, наводно сагласно Закону о начину и поступку одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, максималан број запослених на неодређено и одређено време код корисника буџета. Међутим, код свих назначених субјеката, управо супротно Закону о начину и поступку одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, омогућено је знатно веће запошљавање на одређено време.

Обим рационализације запослених на одређено време и на основу других уговора о радном ангажовању (према Закону)

#### Члан 10.

Укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, закључених непосредно или преко омладинске или

студентске задруге и лица ангажованих по другим основима не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време код организационог облика.

Организациони облик који има мање од 100 запослених може да има највише до 10 запослених или ангажованих лица у смислу става 1. овог члана.

Ограничење из ст. 1. и 2. овог члана не односи се на:

- 1) радно ангажовање незапослених лица у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), а које се реализује преко Националне службе за запошљавање;
- 2) радно ангажовање лица ради реализације пројеката који се финансирају средствима Европске уније или средствима донација, уколико се накнаде за њихов рад, са припадајућим порезима и доприносима, финансирају из ових извора;
- 3) замену привремено одсутног запосленог;
- 4) лица ангажована на одређено време у основном и средњем образовању
- 5) послове сезонског карактера (противградна заштита, спровођење анкета у складу са законом и други послови чије је обављање везано за одређену сезону у години у складу са законом);
- 6) радно ангажовање лица на пројектима у области социјалне заштите на нивоу јединице локалне самоуправе (дневни боравак за децу и одрасла лица са сметњама у развоју, персонална асистенција за лица са посебним потребама);
- 7) радно ангажовање лица на пројектима и програмима у области културе;
- 8) лица ангажована на одређено време ради привременог упућивања на рад у иностранство у дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије у иностранству, у складу са законом којим се уређују спољни послови;
- 9) радно ангажовање лица за спровођење стручног усавршавања запослених у органима државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са законом;
- 10) лица ангажована на одређено време у складу са посебним законима (у области научноистраживачког рада, високог образовања, Правосудној академији, у области одбране и другим областима у којима наведена врста ангажовања не подлеже ограничењима утврђеним општим прописима о раду);
- 11) радно ангажовање консултаната у посланичким групама у Народној скупштини;

12) радно ангажовање лица у вези са превођењем правних тековина Европске уније, стручном и језичком редактуром правних тековина Европске уније, као и ангажовање експерата у поступку израде преговарачких позиција од стране Канцеларије за европске интеграције и члана Владе задуженог за европске интеграције.

У члану 28. Предлога Одлуке о буџету прописано је:

#### Члан 28.

У буџетској 2020.години неће се вршити обрачун и исплата божићних, годишњих и других врста накнада предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике средстава буџета и јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених који су то право стекли у 2020.години.

Такође у 2020. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.

У Образложењу Предлога одлуке стоји:

-У 2020. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти, награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса. Остале економске класификације у оквиру групе 41 - Расходи за запослене, планирати крајње рестриктивно.У 2020.години биће омогућена исплата божићних и новогодишњих накнада за децу запослених.

У Закону о буџету Републике Србије за 2020.годину („Сл.гласник РС“,бр.84/2019 од 29.новембра 2019.године) у члану 43. ,између осталог, пише „У складу са чланом 2. тачка 31), чланом 54. и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему у буџетској 2020.години, неће се вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса, као и других примања из члана 120. став 1. тачка 4) Закона о раду, предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима и другим актима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених“.

Мислим да овде посебан коментар није потребан и оправдава све оно што је речено на почетку када је у питању Предлог одлуке о буџету општине Прибој за 2020.годину.

У образложењу Предлога одлуке о буџету , страна 70, даље стоји:

-Средства добијена по основу умањена у складу са одредбама Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, планирана су на апропријацији економској класификацији 465-остале дотације и трансфери, али у знатно мањем износу него што је то био случај претходних година, из разлога што се у току 2020.године очекује укидање овога умањења, а планирана средства ће бити прераспоређена на остале трошкове првим наредним ребалансом ако се за тим укаже потреба.

Међутим, предметни Закон престаје да важи 01.01.2020.године

Образложење расхода се своди на понављање оног што већ пише у тексту Предлога одлуке без и покушаја да се наведе основ , потреба улагања, врста добра или услуге која се набавља , разлог улагања и како се дошло до процењених вредности.

- Када је у питању Предлог одлуке о управљању приватним интересима јавних функционера у поступку доношења општих аката –поставља се више питања.

Наиме, јасно је да за доношење овакве одлуке не постоји прописан правни основ.

Основано се поставља питање управљања приватним интересима код доношења појединачних аката.Оваквом одлуком се не отклања опасност од мешања приватног са јавним интересом. Коначно за непоштовање ове одлуке нису прописане санкције, што значи да је ово још један акт у низу којим се циљ не постиже, а задовољава само пука форма.

- Предлогом одлуке о одређивању субјеката за производњу и испоруку топлотне енергије из котларнице изграђене на кат.парцели 1828/2 К.О. Прибој само се губи контрола над радом означеног објекта за који се избегава да каже и чији је. На овај начин само се покушава амнестирати политика запошљавања у овој области. Такође се на новог вршиоца испоруке топлотне енергије чланом 2. Предлога одлуке преноси овлашћење које нема ни власник.

- Предлог одлуке о финансијској подршци породици са децом је прави доказ апсолутне немарности и у крајњем случају незнања предлагача.

Наиме, предлагач за правни основ за доношење предметног општег акта узима чл.9.ст.4. Закона о финансијској подршци породици са децом, који је престао да важи. Да се не ради о обичном превиду говори чињеница да предлагач чак цитира члан 9.ст.4. непостојећег закона.

**Закон о финансијској подршци породици са децом објављен је у „Сл.гласнику РС“, бр.113/2017 од 17.12.2017.године и ступио на снагу 25.12.2017.године, а примењује се од 01.07.2018.године.**

**Члан 9.важећег Закона гласи :**

**-Просечна месечна зарада по запосленом, просечна месечна зарада по запосленом без пореза и доприноса и индекс потрошачких цена у Републици Србији утврђују се према подацима које објави републички орган надлежан за послове статистике.**

**Подаци о висини катастарског прихода и просечног катастарског прихода по једном хектару плодног земљишта, у смислу овог закона, утврђују се према подацима републичког органа надлежног за геодетске послове.**

**Обраћањем Локалног Омбудсмана остварен је циљ и предлагач је од одређених предлога одустао, а одређене предлоге усагласио прихватањем изнетих предлога и примедби. Међутим, све ово, није битније утицало на мењање праксе предлагача, нити је обрађивач материјала посветио потребну и дужну пажњу у стручној обради материјала, водећи рачуна, пре свега, о законитости истих.**

**Како би се стање у овој области поправило неопходно је, да Општинско веће убудуће овом питању посвети много више пажње и у складу са надлежностима које има предузме све неопходне мере. Локални Омбудсман сасвоје стране, остаје отворен за сарадњу у овој области, али то не подразумева обавезу учешћа у изради сваког конкретног акта.**

**У Извештају о раду за 2018.год. Локлани Омбудсман учинио је посебан осврт на рад Матичне службе у оквиру Општинске управе. У 2019. години од стране грађана није било непосредних притужби на рад Матичне службе. Без обзира на ту чињеницу, Локални Омбудсман сматра, на шта указује и Извештај Општинске управе за 2019. год., да је стање остало непромењено. Обављање чина венчања ван службених просторија је и даље присутно и то без доношења посебног акта од стране матичара. Ова ситуација наравно погодује грађанима, али се у основи тиче доследне примене закона и потенцијално може довести до дискриминације.**

**Што се тиче рада осталих служби у Општинској управи, поред тога што Локални Омбудсман није имао потпуни увид у њихов рад, нити је било већег броја притужби од стране грађана, може се констатовати да је било пропуста у раду и недовољног ангажовања, нарочито када је у питању квалитет пружања услуга. У сваком случају изостао је квалитетан и континуиран надзор над радом субјеката који пружају одређене услуге, пре свега услуге од општег интереса. Мере надзора се, скоро по правилу, предузимају по захтеву, нису правовремене и допуштају**



настанак штетних последица. Корисници услуга нису задовољни нивоом пружених услуга, а даваоци услуга често трпе штету.

Локални Омбудсман је више пута током 2019. године затражио изјашњење од стране Општинске управе о поднетим притужбама. Добијено одговори су штури, често правдају одређено понашање и нису поткрепљени валидним доказима. Такво понашање има све елементе одбијања сарадње, свесни чињенице да због тога, имајући у виду карактер препорука Локалног Омбудсмана, неће трпети последице. Као пример таквог понашања издвајам захтев Локалног Омбудсмана, упућен начелнику Општинске управе дана 28.01.2019.године. Предметним поднеском захтевано је од начелника Општинске управе да Локалном омбудсману достави:

-преглед укупно пренетих средстава из буџета општине Прибој Кошаркашком Клубу општине Прибој у 2018.години,

-извештај о утрошку пренетих средстава који у себи укључује потпуну аналитику.

Разлог захтевања предметних података су поднете притужбе у којима је изнета сумња да су пренета средства незаконито трошена.

У остављеном року начелник Општинске управе дана 13.02.2019.год. доставио је информацију у којој се истиче да је Одељење за друштвене делатности, финансије и буџет затражило извештај о утрошку средстава од Кошаркашког Клуба Прибој, да је добијен одговор од Кошаркашког клуба да ће тражену информацију доставити у наредних седам дана, након чега ће иста бити достављена Локалном Омбудсману.

Накнадно, 19.02.2019.године поступајући по поновном захтеву Локалног Омбудсмана, којим је захтеван тачан износ пренетих средстава по свим основама Кошаркашком Клубу Прибој и преглед начина трошења, начелник Општинске управе доставио је одговор следеће садржине:„обавешатавамо Вас да је Одељењу за друштвене делатности, финансије и буџет достављен Финансијски извештај Кошаркашког Клуба Прибој, за период 27.08.2018.-31.12.2018.године, у коме је назначено да ће у Завршном рачуну, који је тренутно у изради, бити приказан комплетан преглед преноса и утрошка средства Кошаркашког Клуба Прибој за 2018. годину“.

Општинска управа није никада до краја поступила по поднетом захтеву и било је јасно од почетка да то неће учинити.

Управо је то разлог због чега се у овом извештају овај случај посебно издваја. Он показује да Општинска управа не зазире од поступања Локалног Омбудсмана, сматрајући да је рад Локалног Омбудсмана небитан, а његове препоруке необавезујуће и да, што је најгоре, прикривају истину и скривају

постојање сукоба интереса у коме је био председник кошаркашког клуба, који је истовремено и члан Општинског већа. Занимљиво је да ниједан од државних органа није поступао у овој правној ствари, а да овај случај свакако није изолован. У сукобу интереса је још један члан Већа, који је истовремено и директор „Шумског газдинства“ Пријепоље. То гомилање функција и постојање сукоба интереса има за последицу запостављање обављања послова код послодавца код кога је у сталном радном односу, а на штету грађана.

Наиме, директор који је истовремено члан Општинског већа и запослен у Јавном предузећу „Србијашуме“ - Шумска управа Пријепоље, супротно одредбама чл. 9., 103. и 215. Закона о општем управном поступку, злоупотребом службених овлашћења и даље од приватних сопственика шума, при подношењу захтева за вршење дознаке, траже достављање исправа којим се доказују чињенице о којима се води службена евиденција. Ради потпунијег разумевања насталог проблема, садржину члана 215. Закона о општем управном поступку преносим у целости:

„Одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона, престају да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.“

Наравно по овом питању Локални Омбудсман није могао поступати, јер се ради о јавном предузећу чији је оснивач републички орган. Истовремено је препоручио подносиоцима захтева да заштиту права потраже пред надлежним државним органима и крајњој инстанци код Заштитника грађана Републике Србије.

Овакво понашање потврђује запажање Локалног Омбудсмана, које је изнето у Извештају о раду за 2018. године, у делу анализе поступања контролисаних субјеката. То је јасна манифестација отпора и класично одбијање поступања по одредбама Закона.

Из притужби грађана које се односе на рад Општинске управе и појединих одељења може се закључити да су присутни одређени проблеми. Највише притужби и обраћања Локално Омбудсману је на рад Локалне пореске администрације, која је у оквиру Општинске управе. У притужбама се указује на неажурност Локалне пореске администрације у правовремености израде решења о задужењима, а нарочито њиховог достављања пореским обвезницима. Не поштују се одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији и не врши отпис дуга (обавеза) у складу са чланом 114. Закона.

У раду инспекцијских служби најбољи суд дају грађани. Локални Омбудсман са своје стране предлаже да органи јединице локалне самоуправе посебну пажњу посвете оцени рада инспекцијских служби приликом усвајања Извештаја о раду Општинске управе за 2019. Годину.

Што се тиче рада јавних предузећа из области пружања комуналних услуга стање у односу на 2018. годину остало је непромењено.

У овом извештају биће управо поновљено све оно што је изнето у Извештају о раду за 2018. годину.

Квалитет пружања комуналних услуга је често дискутабилан и узоркован је потпуним одсуством контроле квалитета вршења комуналних услуга. На овај начин се ствара огромна штета буџету општине, пошто је немогуће у одговарајућем судском поступку, покренутом по захтеву корисника услуге или оштећеног лица, доказати да је предметна услуга уопше извршена, односно квалитетно извршена. Неретко органи који поступају по захтевима странака констатују, по основу достављених доказа и расположиве документације, да контролу рада над јавним предузећем врши друго јавно предузеће. Таква овлашћења оснивач није могао дати ни општим ни појединачним актима, а да ли је то у пракси заиста присутно непознато је. Оснивач са своје стране јесте пропустио да прецизно уреди ову материју, тако што је оснивачким актима дао у надлежност исту делатност већем броју субјеката чији је оснивач. На овај начин створен је сукоб између тих субјеката који утиче на квалитет пружања услуга од стране ЈКП „Услуга“ Прибој и Јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта Прибој. Знатан део комуналних услуга које су Одлуком о оснивању ЈКП „Услуга“ Прибој поверене ЈКП „Услуга“, обавља Јавно предузеће за уређење грађевинског земљишта Прибој. Исто се у домаћем саобраћају представља као правни следбеник Јавног предузећа „Дирекција за изградњу Прибоја“, иако то из оснивачког акта, односно акта о усаглашавању пословања Јавног предузећа „Дирекција за изградњу града“, не произилази. Уосталом, зар бар незванично општина није преузела све обавезе које је Јавно предузеће „Дирекција за изградњу Прибоја“ имала до дана доношења акта о усаглашавању. Посебно указујемо на чињеницу да је Општинско веће општине Прибој од 29.01.2018. године донело препоруку којом је указано на потребу покретања поступка припајања Јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта Прибој Јавном комуналном предузећу „Услуга“, са циљем унапређења обављања комуналне делатности. Предметним актом указано је на одредбе Закона о буџетском систему према којима је престао статус јавних предузећа као индиректних корисника и произашла потреба за њиховим реорганизовањем. Истим актом је указано и на одређене слабости у пословању Јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта Прибој.

Посебан проблем у раду нових јавних предузећа представљају, поред преплитања делатности и нерешени имовинско-правни односи, односно недефинисан статус грађевинског земљишта, непостојање поузданих исправа, односно аката, којима су дефинисане јавне површине, зелене површине, земљиште у општој употреби и тако даље. То се односи и на путну инфраструктуру, нарочито кад су у питању некатегорисани путеви. Све изнето, скоро у целости, односи се и на ЈП „Топлана“ Прибој.

- Локални Омбудсман такође контролише и рад Општинског правобранилаштва. У извештајном периоду Локални Омбудсман није имао увид у рад Општинског правобраниоца, па је оцену његовог рада могуће дати тек по

прибављању података и објављивања извештаја о раду Општинског правобранилаштва за 2019.годину.

Што се тиче сарадње Локалног Омбудсмана са другим државним органима оцена је да је она на веома ниском нивоу и тешко је очекивати да ће бити продубљена у наредном периоду. За такво понашање одговорност не сноси Локални Омбудсман. Такво стање узроковано је ставом државних органа, а и јавних предузећа чији је оснивач Република Србија.

Од стране државних органа се минимизира и доводи у питање значај институције заштитника грађана на локалном нивоу (омбудсмана) и изражава ничим изазвана бојазан од наводног мешања институције заштитника грађана-омбудсмана у њихов рад. То је присутно и кад је у питању Основни суд у Прибоју. Грађани који су се обратили Локалном Омбудсману најчешће су незадовољни поштовањем рокова од стране суда и односом судија према странкама у поступку. Према наводима притужилаца прети им се одуговлачењем поступка или чак пресуђењем ствари на њихову штету.

Наравно, Локални Омбудсман није надлежан, нити жели да контролише рад правосудних органа, нити на било који начин да се меша у њихов рад. Истовремено Локални Омбудсман ће указати на све негативне појаве за које је сазнао на основу притужби, а поступати само у оквиру своје надлежности.

Локални Омбудсман сматра да сарадња државних органа и других такозваних регулаторних тела само доприноси лакшем остваривању права грађана и развоју демократије. Зато још једном указује на препоруке Комитета министара Савета Европе од 16.октобра 2019.године.

Што се тиче кадровске и техничке опремљености институције омбудсмана на локалном нивоу неопходно је истаћи да је Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, за време важења, спречио попуњавање систематизованих радних места код Локалног Омбудсмана. Престанком важења означеног закона, током 2020.године очекује се одобрење од оснивача и других надлежних институција за попуњавање једног извршилачког радног места пословног секретара, у звању вишег референта. Такође се очекује и техничко опремање, односно набавка рачунара и рачунарске опреме и посвећивање више пажње, односно стварању услова за обављање других помоћно техничких послова. Што се тиче набавке канцеларијског и другог потрошног материјала, с обзиром на правни статус институције Локалног Омбудсмана, исте је неопходно вршити преко Општинске управе Прибој.

**ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАН**

**Миомир Чавић, дипл.правник**