

**Република Србија  
ОПШТИНА ПРИБОЈ  
ЛОКАЛНИ ОМБУДСМАН  
Број: 016-  
ПРИБОЈ**

**ИЗВЕШТАЈ  
О  
РАДУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА  
ЗА 2020.ГОДИНУ**

**Прибој, март 2021.године**

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О**  
**РАДУ ЛОКАЛНОГ ОМБУДСМАНА**  
**ЗА 2020.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 2020. годину.**

**Имајући у виду чињеницу да Скупштина општине Прибој извештаје Локалног Омбудсмана Прибој за 2018. и 2019 .годину није разматрала, овај извештај садржаће и општи осврт на институцију 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 тужилаштава;

-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 тужилаштава 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 покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости донетих општих аката од стране општине.

Сагласно одредбама Одлуке о Локалном Омбудсману, Омбудсман покрене 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 непредвидивим 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 СКГО. 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 добија 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 окружњење, 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 свој утицај, од чега грађани и друштво у целини могу имати само корист.

Са жаљењем морамо констатовати да од најаве и датих обећања доношења измена прописа из ове области, којим би се дало на значају институцији Заштитника грађана и Локалног Омбудсмана, није било ништа. Намеће се закључак да се и даље зазира од могућег превеликог утицаја саме институције. Такав страх је потпуно неутемељен и потреба за јачањем ове институције све већа. Нема области друштвеног живота у којем институција заштитника грађана не треба да да свој допринос. У пракси то није случај, већ напротив заштитник се последњи обавештава и меша кад су ствари измакле контроли, а штетне последице већ наступиле.

Неки друштвени чиниоци чак подругљиво гледају на ову институцију, сматрајући при том претежан део активности заштитника грађана непрописним мешањем у надлежност других државних органа. Не чуди онда пораст насиља у свим областима друштвеног живота, као ни чињеница да имамо сталан пораст броја незаконитог поступања од стране државних, односно локалних чиновника.

Институција заштитника грађана има за циљ управо заштиту и унапређење права грађана којима се обезбеђује одговарајући стандард живота у друштву у области здравља, пензијског и инвалидског осигурања, социјалне заштите, рада, образовања, омладине и спорта, културе и информисања, мирно уживање имовине и економских права и друго. Циљ је спречавање дискриминације по било ком основу, као и заштита родне равноправности.

Локални Омбудсман за територију општине Прибој установљен је Одлуком Скупштине општине Прибој о Локалном Обудсману, која је донета 27.

6. 2018. године и објављена у „Сл. листу општине Прибој“, бр.4/2018 .

Што се тиче рада Локалног Омбудсмана у извештајном периоду ( 01. 01. 2020.-31. 12. 2020.године) стање је остало скоро непромењено у односу на претходни извештајни период. Претходно поднети извештаји нису разматрани у СО-Прибој, па сматрам чак оправданим понављање делом већ једном изнетог. То је начин да се заинтересовани грађани на што бољи начин упознају, како са самом чињеницом да у Прибоју постоји институција Локалног Омбудсман, тако и са надлежностима и свим активностима које је предузимао у периоду од оснивања до подношења Извештаја о раду за 2020. годину.

Дакле, у овом извештајном периоду 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 Обудсману. У већини случајевима 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 решио, односно спречио наступање штетних последица и омогућило коришћење права.

Све је већи број обраћања „бивших“радника ФАП-а по питању могућности промета-продаје акција у које су претваране неисплаћене зараде.

Такође, велики број грађана се обратио Локалном Омбудсману по питању остваривања права из Закона о здравственој заштити, као последица нерешеног радноправног статуса, односно неплаћених доприноса за социјално осигурање.

Доста притужби се односи и на пробијање свих рокова за исплату накнаде штете по разним основама и на које се локална самоуправа сама обавезала или је обавезана актом надлежног органа у одговарајућем поступку.

У овом извештајном периоду смањен је број притужби на рад Општинске управе, односно њених служби. Поднете притужбе се иначе односе пре свега на поступање локалне пореске администрације, а у притужбама, најчешће, указује на неједнак приступ, односно различито третирање пореских и таксених обвезника. И даље је присутна неажурност у доношењу решења о задужењима и непоштовање одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а нарочито одредаба којима се регулише отпуст дуга.

Запажено је побољшање у раду Општинске управе када је у питању примена нових института из Закона о општем управном поступку. Овде мислим пре свега на примену члана 9. и 103. Закона о општем управном поступку. Овим је нарочито олакшано остваривање права грађана.

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.

Користим прилику да грађанима приближим рад Општинске управе и ближе укажем на сам појам добре и лоше управе.

„Добра“ управа постоји ако:

- поступа искључиво по закону,
- стручно и ефикасно одговара на захтеве грађана,



- окренута је потребам грађана и њиховом испуњавању,
- отворена је и лако доступна грађанима,
- према грађанима поступа са уважавањем и пажњом,
- прихвата и исправља сопствене грешке,
- не наноси штету грађанима,
- једнако поступа са грађанима у истим или сличним ситуацијама,
- не дискриминише грађане ( без обзира на националну припадност, пол, расу, боју коже, етничко и социјално порекло, језик, религијско уверење, став и мишљење, политичко опредељење, припадност националним мањинама, имовину, године, сексуално опредељење, место рођења, способности),
- не злоупотребљава своја овлашћења,
- независна је и непристрасна,
- штити приватност грађана,
- благовремено поступа по захтевима грађана.

„Лоша“ управа постоји ако:

- не поштује закон,
  - не поштује прописани поступак,
  - неоправдано дуго води поступак,
  - не извршава донете одлуке,
  - злоупотребљава овлашћења или права,
  - инсистира на сопственој безгрешности (не признаје своје грешке),
  - неједнако поступа према грађанима (дискриминише грађане), - затворена је за јавност и грађане, -„неухватљива“ је,
- грађанин се пред њом осећа немоћним да оствари и заштити своја права, -бежи од своје надлежности и преноси је на другог, -не усклађује рад са другим органима управе, -„шета грађане од шалтера до шалтера“,
- код грађана изазива непријатност, збуњеност и додатне материјалне трошкове,
  - неоправдано поставља нове захтеве за остваривање неког права грађана,
  - не пружа грађанима могућности да прате ток предмета.
- О томе да ли се Општинска управа Прибој може оценити као „добра“ или „лоша“ управа суд ће донети сами грађани.

Током 2020.године Локални Омбудсман сагласно Одлуци о Локалном Обудсману, посебну пажњу усмерио је на контролу припреме нацрта,

прописа и других аката и правовремено указивање на уочене недостатке са предлогом да се исти у поступку доношења аката отклоне.

И у 2020. години, у више наврата, Локални Омбудсман је интервенисао, односно, доставио став, мишљење и примедбе на предлог аката. Тако се Локални Омбудсман поднеском бр.19/2020 од 02. 03. 2020 .године обратио председнику СО-е Прибој , односно одборницима. Садржину предметног поднеска преносим у целини:

*„У складу са одредбама Одлуке о Локалном Омбудсману („Сл.лист општине Прибој“, бр.4/2018 од 27.06.2018.године), по материјалима који се налазе на дневном реду 24-те седнице СО-е Прибој, заказане за 05.03.2020.године , достављам следеће предлоге:*

*На дневном реду СО-е Прибој , између осталих материјала, налази се Предлог решења о разрешењу и именовану Општинске изборне комисије у сталном саставу.Предлогом решења се истовремено разрешава дужности секретара Општинске изборне комисије Чавић Миомир.*

*Решење је незаконито из више разлога, а пре свега што је секретару Општинске изборне комисије Чавић Миомиру мандат секретара Општинске изборне комисије престао даном подношења оставке, а исти је оставку поднео месеца августа 2018.године.Скупштина општине Прибој била је дужна да по поднетој оставци одлучи, односно констатује престанак дужности секретара Општинске изборне комисије. Наравно, да није било оставке постојало би обавеза разрешења истог, с обзиром на ачињеницу да је обављање послова Локалног Омбудсмана неспојиво са обављањем дужности секретара Општинске изборне комисије. Предлажем да се у Предлогу решења уважи предметна примедба.*

*Истовремено желим да укажем и на недостатке у осталим појединачним актима који се налазе на дневном реду седнице СО-е Прибој, заказане за 05.03.2020.године, а којим се разрешавају чланови Управних, Надзорних одбора, Школских одбора и др.*

*Наиме, основна замерка је што се у свим решењима констатује да решења ступају на снагу одређеног датума, иако је уставно начело (чл.196 Устава РС) да на снагу ступају закони и други општи акти.У предметним решењима било је потребно , уместо ступања на снагу назначити од када тече мандат именованим, односно изабраним члановима органа управљања.*

*У складу са Законом о општем управном поступку сваки управни акт мора да садржи увод, изреку и образложење, означање органа који је донео акт, потпис и печат.Предметна решења су ништава, јер ни у једном од њих није изнет разлог за разрешење досадашњих чланова органа управљања.Предлагач је превидео разлоге и начине престанка чланства у органима управљања.Разрешење је само један од начина престанка мандата чланова органа управљања.*

*Тако Закон о јавним предузећима („Сл.гласник РС“, бр.15/2016 и 88/2019) у члану 21.прописује „Мандат председника и чланова Надзорног одбора престаје истеком*

*периода на који су именовани, оставком или разрешењем“. Сличне или потпуно исте одредбе имају и други позитивни прописи којима се регулише предметна материја.*

*Из садржине решења може се закључити да је мандат чланова органа управљања (члановима управних одбора, члановима надзорних одбора, члановима школских одбора) истекао, па је ту чињеницу решењем надлежни орган требао само да констатује, у противном разлози дати у образложењима решења су контрадикторна диспозитиву решења. Да у поступку правне заштите предметна решења не би била поништена предлажем да се поступи на начин претходно изнет.*

*Желим посебно да укажем и на недостатке у Предлогу одлуке о оснивању Центра за развој услуга социјалне заштите општине Прибој.*

*Предлог предметне одлуке није сачињен у складу са одредбама Пословника о раду СО-е Прибој, јер се у истом, односно у образложењу истог, уопште не говори који финансијски ефекат се овим жели постићи, односно хоће ли оснивањем предметне установе бити новог захватања из буџета општине и колико. Судаћи према одредбама Предлога захватања ће бити пошто је неминовно ново запошљавање. У образложењу Предлога одлуке изнета је нетачна тврдња, којом се оправдава оснивање Центра, тврдњом да Центар за социјални рад општине Прибој, који је до сада пружао наведене услуге, због промене законских прописа, није у могућности да врши пружање услуга социјалне заштите из надлежности локалне самоуправе. Наравно, не желим да улазим у оправданост оснивања предметног Центра, али је за оснивање истог неопходно дати основане разлоге и оснивачки акт сачинити у свему према позитивним прописима. Предлогом предметне одлуке, између осталог, прописани су органи Центра за развој услуга социјалне заштите, њихов начин избора, односно именовања, састав и мандат.*

*Истим предлогом именован је вршилац дужности директора, чланови привременог Управног и Надзорног одбора. За в.д. директора прописано је максимално трајање мандата, док то није учињено за чланове Управног и Надзорног одбора, иако је то била обавеза.*

*Наиме, према одредбама Предлога одлуке Управни и Надзорни одбор имају по три члана, од којих су по два представници оснивача, а по један представник запослених у Центру. Уколико не би постојала одредба о трајању мандата чланова привременог Управног и Надзорног одбора, онда би исти могли бити чланови привременог Управног и надзорног одбора све време трајања мандата Управног и Надзорног одбора (4 године), а Управни и Надзорни одбор би били сачињени супротно одредбама чл.17. и 19. Предлога одлуке.*

*Предлог одлуке не садржи ни одредбу према којој би досадашњи пружалац услуге престао да врши услуге које су дате у надлежност новооснованом правном лицу.*

*Предлог одлуке не садржи ни одредбу према којој би се објекти досадашњег пружаоца услуга, у којима се пружају услуге, уступили на коришћење новооснованом правном лицу.*

*Сматрам да је предметну одлуку могуће усвојити само ако предлагач поднесе амандман којима би се отклонили недостаци на које се указује у овом поднеску“.*

Према одредбама Одлуке о Локалном Омбудсману, Омбудсман није овлашћен да контролише рад Скупштине општин-Прибој, Председника општине и Општинског већа (чл. 15. став 3. Одлуке о Локалном Омбудсману “Сл.лист општине Прибој“, бр.4/2018).

Зато квалитет рада других органа општине зависи од квалитета рада Општинске управе као једног од органа општине.

Сматрам потпуно непотребним даље изношење сваке конкретне ситуације у којој је Локални Омбудсман указао предлагачу акта на одређене недостатке или незаконитости у самом предлогу акта. То истовремено не значи да ће Локални Омбудсман одустати од захтева да предлози аката у свему буду сачињени у складу са вишим правним актима и донети у складу са прописаном процедуром. И ако Локални Омбудсман има овлашћења за покретање поступка оцене уставности и законитости општег акта који доноси јединица локалне самоуправе, то право није до сада коришћено. Оцена је ипак да има места за покретање поступка за оцену уставности и законитости неких опшних, подзаконских правних аката, попут Одлуке о награђивању талентованих студената поводом дана општине („Сл.лист општине Прибој“, бр.7/2018).

Изради нацрта опшних аката се и даље приступа неодговорно, површно, често да се задовољи пука форма и изврши законска обавеза, а предметни друштвени однос, односно област која се регулише, регулише на уопштенији начин од самог закона. Примера ради, скоро по правилу, акти садрже формулацију „надлежни орган локалне самоуправе.“ Предлагач акта мора знати који је орган надлежан за поступање у одређеној правној ситуацији, односно одговоран за примену подзаконског акта. Тим се спречава сукоб надлежности, а и ствара могућност за утврђивање одговорности запослених.

Из самих извештаја о раду које Општинска управа Прибој подноси скупштини на усвајање видљиво је да се извршавању послова (изворних или поверених) често приступа потпуно неодговорно. Као пример може послужити извештај комуналне инспекције за 2020 .годину у коме је до детаља дефинисан законодавни оквир, дат преглед послова које комунални инспектор обавља и апострофирано да је комунална инспекција у 2020. години издала два прекршајна налога.

Није стање много боље ни у осталим одељењима и службама општинске управе. Занимљиво би било прибавити извештај о оцењивању запослених у Општинској управи за 2019. годину. Локални Омбудсман цени да би извештај требало употпунити овим подацима. Извештај је иначе јако упрошћен и сведен на презентовање одређених статистичких података из којих се може видети само одређени апсолутни износ, без могућности вршења упоређивања и давања оцене рада Општинске управе.

По сазнању Локалног Омбудсмана од стране јединице локалне самоуправе Прибој, пре свега Општинске управе крше се одредбе Закона о буџетском систему. Овде се пре свега мисли на одредбе које се односе на поступак и начин доношења буџета као и одредбе које се односе на ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. Зато у целости преносим одредбе члана 27к Закона о буџетском систему:

*„У периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године корисницима јавних средстава дозвољено је да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.*

*Изузетно од става 1. овог члана, тело Владе из става 1. овог члана може једним актом дати сагласност новооснованом кориснику јавних средстава на број лица који тај корисник може примити у радни однос на неодређено време и одређено време у својству приправника у календарској години у којој је основан.*

*Запошљавање из ст. 1. и 2. овог члана може се реализовати уколико корисник јавних средстава има обезбеђена средства за плате, односно зараде, са припадајућим порезом и доприносима за новозапослене, као и под условима и у складу са процедурама предвиђеним посебним прописима.*

*Почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.*

*У ограничење из става 4. овог члана не убрајају се лица у радном односу на одређено време ради замене одсутног запосленог до његовог повратка, лица радно ангажована посредством Националне службе за запошљавање у циљу спровођења мера активне политике запошљавања у складу са прописима који уређују област запошљавања (јавни радови и додатно образовање и обуке), лица ангажована 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, као и лица ангажована од стране корисника програма обуке, акредитованих реализатора обуке који су уписани у Сталну листу предавача и других реализатора обука коју води Национална академија за јавну управу.*

*Изузетно од става 4. овог члана, корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених, односно ангажованих лица у смислу става 4. овог члана.*

*Актом Владе ближе ће се уредити поступак за прибављање сагласности из ст. 1, 2. и 4. овог члана.*

*Одредбе ст. 1. и 2. овог члана не односе се на судије, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, наставно особље високошколске установе и научно и истраживачко особље научноистраживачке организације акредитоване у складу са законом, на изабрана, постављена и именована лица у државним органима и органима јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и на директоре јавних предузећа, друштвава капитала, установа и јавних агенција чији су оснивачи Република Србија или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као и на особе са инвалидитетом у складу са прописима који уређују област професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом.*

*О заснивању радног односа на неодређено време и радног односа на одређено време у својству приправника изнад процента из става 1. овог члана у службама Народне скупштине, Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Државне ревизорске институције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенције за спречавање корупције, Комисије за контролу државне помоћи, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности, Фискалног савета, Регулаторног тела за електронске медије и Агенције за енергетику Републике Србије, као и о томе да укупан број запослених, односно радно ангажованих из става 4. овог члана код тих корисника буде већи од процента, односно броја из ст. 4. и 6. овог члана одлучује одбор Народне скупштине надлежан за административно-буџетска питања“.*

- Један од субјеката чији рад оправдано захтева посебну пажњу Локалног Омбудсмана је рад Општинског правобранилаштва.

Одлуком о уређењу и организацији Општинског правобранилаштва општине Прибој („Сл.лист општине Прибој,“ бр.5/2014 и 4/2019) дефинисани су надлежност, положај, организација и друга питања од значаја за рад Општинског правобранилаштва.

Чланом 2. Одлуке о уређењу и организацији Општинског правобранилаштва општине Прибој прописано је :

„Општинско правобранилаштво општине Прибој је посебан општински орган који предузима послове правне заштите имовинских права и интереса општине Прибој, као и друге послове предвиђене законом.

Функцију Општинског правобранилаштва општине Прибој обавља Општински правобранилац општине Прибој.

Седиште Општинског правобранилаштва општине Прибој је у Прибоју, ул. 12. јануар бр.108.

Послове из става 1.овог члана Општински правобранилац предузима у складу са Уставом, законом и другим општим правним актима“.

Од оснивања институције Локалног Омбудсмана па до доношења овог извештаја Локални Омбудсман није имао потпун увид у рад Општинског правобраниоца. Оцена рада Општинског правобраниоца темељи се само на анализи извештаја о раду које правобранилац подноси. Анализом извештаја може се закључити да су исти стереотипни, површни, не дају праву слику о раду и пословима Општинског правобраниоца. Лично мислим да се веома мало штите имовинска права и интереси општине.

О томе најбоље говори чињеница неконтролисаног заузимања и коришћења земљишта у јавној својини.

Са друге стране Општински правобранилац често учествује у споровима у којим се не ради о заштити имовинских права и интереса, наравно као законски заступник иако он то није. Овде не спорим начелно могућност његовог учешћа, али као пуномоћника.

Поднети извештаји, осим голе статистике, не садрже основ спора, исход поступка, разлоге покретања као ни оцену оправданости вођења одређених поступака. Наравно на овај начин се причињава штета буџету општине и неоправдано увећавају трошкови поступка и стварају непотребна споредна потраживања. Нема контроле законитости правног обвезивања локалне самоуправе.

У извештају у раду Локалног Омбудсмана за 2019. годину на страни 6-17 детаљно је учињен осврт на стање у јединици локалне самоуправе, њеним органима и правним субјектима чији је оснивач. Изнета запажања су и сада актуелна јер је стање непромењено. Предлажем да се код разматрања овог извештаја размотри бар претходно означен део извештаја за 2019. годину.

- Када је у питању рад јавних предузећа из области пружања комуналних услуга не може се ништа ново рећи у односу на 2018. и 2019. годину. У извештају Општинске управе за 2020. годину и поред учињеног осврта на рад предузећа из области пружања комуналних услуга нема примедби на рад истих. Међутим, квалитет пружања комуналних услуга је јако дискутабилан, што је последица изостанка контроле квалитета извршених услуга, односно испоручених добара. На то најбоље указује број покренутих поступака пред различитим државним органима, донетих судских предуда и износа накнаде штете на који су даваоци услуга обавезани због невршења или некавалитетног вршења комуналних услуга.

Неретко органи који поступају по захтевима странака констатују, на 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 надлежности која утиче на квалитет вршења обављања делатности 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 дата у надлежност ЈКП „Услуга“, преузима–обавља Јавно предузеће за уређење грађевинског земљишта Прибој. Исто се у домаћем саобраћају представља као правни следбеник ЈП Дирекције за изградњу Прибоја, иако то из оснивачког акта, односно акта о усаглашавању пословања ЈП Дирекције за изградњу града, не произилази. Уосталом, зар бар незванично општина није преузела све обавезе које је ЈП Дирекција за изградњу Прибоја имала до дана доношења акта о усаглашавању. Још једном указујем на чињеницу да је Општинско веће општине Прибој дана 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.

Текст препоруке преносим у целости :

*„На основу члана 26. Пословника о раду Општинског већа ("Сл. Лист општине Прибој", бр 16/08, Општинско веће општине Прибој, на седници одржаној 29.01.2018.. године, донело је*

#### **ПРЕПОРУКУ**

*Имајући у виду стање у Јавном предузећу за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја, као и у Јавном комуналном предузећу „Услуга“, обавезу доследне примене Закона о буџетском систему, као и доследно извршавање законских обавеза у погледу уредног, перманентног и квалитетног пружања комуналних услуга корисницима услуга, Општинско веће општине Прибој, на седници одржаној 29.01.2018. године, препоручује да се покрене поступак припајања Јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја Јавном комуналном предузећу „Услуга“, све са циљем унапређења обављања комуналних делатности. Оријентациони рок за извршење, односно поступање по овој Препоруци и окончање поступка припајања је 45 дана.*



### Образложење:

*Законом о буџетском систему ( „ Сл. гласник РС“ бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/2011, 93/12, 62/13, 63/13-ИСПР., 108/13, 142/14, 68/15- ДР. ЗАКОН, 103/15, 99/16, 113/17), тачније Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему из 2015. године („Сл.гласник РС“, бр.103/15), као индиректни корисници буџетских средстава брисана су јавна предузећа основана од стране јединица локалне самоуправе. Прелазним одредбама истог Закона прописан је рок до ког је требало усагласити оснивачка акта са одредбама Закона о изменама Закона о буџетском систему. Крајњи рок за усаглашавање оснивачких аката истекао је 01.12.2016.године.*

*Извршавајући предметну законску обавезу, општина Прибој - Скупштина општине, на седници одржаној 30.11.2016. године, донела је Одлуку о усклађивању оснивачког акта ЈП за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја са Законом о јавним предузећима.*

*Приликом доношења Одлуке наметнуо се закључак да је статусна промена која је извршена само привремено решење и да је неопходно у будућности конкретно и разложно се позабавити статусом ЈП за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја, нарочито прецизирањем делатности којим ће се бавити и проценом економске оправданости за постојање таквог субјекта.*

*Период након уписа ЈП за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја у Регистар показао је низ слабости у пословању тог новооснованог (усаглашеног) субјекта, као и преплитање послова које обавља ЈП за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја и ЈКП“Услуга“ Прибој, сукоб у обављању делатности, непотребна и нелојална конкуренција између истих итд.*

*Све су то разлози због којих је неопходно темељно и аргументовано приступити коначном дефинисању статуса тог предузећа, све са циљем стварања услова за квалитетно, поуздано, континуирано и економски оправдано пружање услуга корисницима комуналних услуга и обављање делатности од општег интереса. Општинско веће општине Прибој, имајући у виду Законом о комуналним делатностима и Законом о јавним предузећима прописане обавезе оснивача јавних предузећа, закључило је, односно препоручило предузимање одговарајућих мера и радњи, како би се претходно зацртани циљ и остварио. Препоручени рок је оријентациони и истовремено оптималан и довољан за предузимање свих неопходних радњи и мера како би се испунили сви предуслови за законито и успешно припајање Јавног предузећа за уређење грађевинског земљишта и развој Прибоја Јавном комуналном предузећу “Услуга“ Прибој.*

**Посебно питање на које желим да укажем у овом извештају је питање начина поверавања комуналних делатности. Законом о комуналним делатностима („Сл.гласник РС“, бр.88/2011, 46/2014, 104/2016и 95/2018) и**

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл.гласник РС“, бр.88/2011,15/2016 и 104/2016) прописан је поступак поверавања комуналних делатности. Међутим, Одлуком о комуналним делатностима коју је донела СО-е Прибој одређене комуналне делатности поверене су ЈКП „Услуга“ Прибој, а део комуналних делатности у ширем смислу поверен је Јавном предузећу за уређење грађевинског земљишта и развој Прибој. За комуналне делатности које нису поверене ни једном ни другом јавном предузећу доносилац одлуке је прописао само поступак поверавања, односно уступања, али тај поступак никад није спроведен до краја. Тако за један број комуналних делатности не зна се ко је вршилац, а то свакако утиче на квалитет обављања тих делатности и задовољавање потреба корисника услуга.

- Одлуком Скупштине општине Прибој бр.8 од 19.07.2012.године основано је Јавно предузеће „Топлана Прибој“ Прибој. Делатност предузећа је производња и дистрибуција топлотне енергије. Одлука је ступила на снагу дана 27. 07. 2012. године.

Чланом 24. предметне одлуке прописано је: „Предузеће ће фактички отпочети обављање регистроване делатности по окончању поступка издвајања топлане из система „Корпорација а.д ФАП“ и припајање овом предузећу“.

Из извештаја које је предузеће подносило оснивачу може се закључити да је исто почело са радом фебруара месеца 2013. године у складу са потписаним уговором између новооснованог предузећа и предузећа ФАП Стан д.о.о.

Дакле, новоосновано предузеће је отпочело са радом противно претходно цитираном члану 24. Одлуке о оснивању Јавног предузећа „Топлана Прибој“ Прибој.

Чланом 8. Одлуке о оснивању Јавног предузећа „Топлана Прибој“ Прибој прописано је:

„Имовину предузећа чине права својине на покретним и непокретним стварима, новчана средства и хартије од вредности и друга имовинска права, као и право коришћења средстава и добара у државној својини, односно добра од општег интереса.

Средства и добра у државној својини предузеће може користити и управљати њима у складу са Законом, овом Одлуком и другим прописима општине.“

Потпуно је нејасно са чим је новоосновано предузеће располагало, односно шта све чини оснивачки капитал. Непознато је како су уређени односи између новоосноваваног предузећа и предузећа које је престало са обављањем делатности производње и испоруке топлотне енергије. Остала ја неразјашњена чињеница како су регулисана ненаплаћена потраживања, колико су износила у том тренутку, као и преузете обавезе и колико су износиле.

Ова питања се сада вероватно не би наметала да у Извештају о раду ЈП „Топлана Прибој“ за 2019. годину, као и претходне године није приказан губитак у пословању у забрињавајућим износима. Уствари остварени и пренети губици нису приказани у стварним износима, већ свесно умањеним. То произилази из садржине самог извештаја у коме, између осталог, стоји: „Због недефинисаног и непотписаног уговора између ФАП-Стан ДОО у стечају и ЈП Топлана нису у 2019. години фактурисани трошкови и не садрже се у расходима ЈП Топлана.“

Дакле, губитак у пословању у 2019. години је много већи од приказаног.

Могло би се закључити да је новоосновано предузеће у јако великој финансиској кризи. Међутим, то и такво предузеће, из средстава кредита, отпочиње финансирање изградње постројења нове топлане за производњу и испоруку топлотне енергије.

Вероватно се овде прикрива прави обвезник, а све чини да се уклони свака контрола код задуживања и начина трошења средстава намењених за финансирање изградње нове топлане.

Извештај о раду ЈП „Топлана Прибој“ Прибој за 2019. годину је у целини неприхватљив на шта је Локални Омбудсман указао органима јединице локалне самоуправе Прибој. Потврђује се правило да *што се грбо роди вријеме не исправи*.

Што се тиче сарадње Локалног Омбудсмана са другим државним органима, стање у односу на претходни извештајни период је непромењено. Остварило се и предвиђање да није за очекивати да се стање у будућности мења. Одговорност лежи на органима који не прихватају чињеницу да институција омбудсмана-заштитника грађана треба и мора да оствари своју улогу у друштву.

Локални Омбудсман са своје стране чини све да се сарадња успостави на принципима пуног уважавања јер је то у интересу свих, а нарочито правне сигурности и заштите људских и мањинских права. Потребно је још

једном нагласити да јака институција заштитника грађана не представља претњу било коме, нити је његово деловање мешање у рад других субјеката.

- На крају овог Извештаја важно је указати на чињеницу да на кадровском плану није било промена. И даље је остало непопуњено једно једино извршилачко радно место, радно место пословног секретара. Све стручне и друге административне, као и помоћно-техничке послове обавља Локални Омбудсман. Сматрам нужним да се ово радно место током 2021. године трајно попуни.

Што се тиче техничке опремљености она је на завидном нивоу и предмет је пажње локалне самоуправе.

Локални Омбудсман  
Чавић Миомир дипл. правник

---

