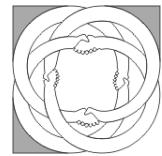




РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ГРАД НИШ
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
ЗГ- 101/15
31.03.2015.год.



ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

На основу члана 8. ст. 1. и 2. Одлуке о заштитнику грађана („Службени лист Града Ниша”, бр. 2/2011), заштитник грађана подноси Скупштини града Ниша

**ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ
О РАДУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА
ЗА 2014. ГОДИНУ**

САДРЖАЈ

Увод са општом оценом стања поштовања права грађана и најзначајнијим активностима у 2014.год.

I	Односи са јавношћу.....	стр. 9
II	Правни оквир, надлежност и делокруг рада заштитника грађана ..	стр. 11
III	Људски и материјални ресурси	стр.14
IV	Сарадња заштитника грађана	стр.17
V	Преглед стања поштовања права грађана пред субјектима контроле заштитника грађана и уочени недостаци, са предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе јавне управе	стр.22
VI	Укупан број и класификација усмених обраћања и представки....	стр.32
VII	Препоруке, мишљења, иницијативе	стр. 44

УВОД

са општом оценом стања поштовања права грађана и најзначајнијим активностима у 2014.год.

Извештај о раду заштитника грађана у току 2014 год. садржи приказ општег стања поштовања права грађана¹ и то најпре оних која су уређена прописима и општим актима Града и градских општина, затим најважније активности институције са карактеристичним случајевима, утврђеним недостатима у раду субјеката контроле, односно јавне управе и органа управе², предлоге за унапређење права грађана и детаљне податке о ресурсима и трошковима заштитника грађана, као и односима са републичким и локалним институцијама, заштитницима грађана, другим регулаторним и независним органима, организацијама цивилног друштва и медијима.

Заштитник грађана штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, вршећи контролу поштовања права грађана и то уколико је повреда учињена актима, радњама или нечињењем градских управа, управа градских општина и јавних служби одн. установа и јавно комуналних предузећа које је основао град Ниш.

У овом, десетом по реду извештају заштитника грађана, уз напомену да су у 2012. год. поднета два, и то посебан извештај за период од 01.01.2012. до 11.05.2012. године и сумаран годишњи извештај за 2012. годину, представљено је опште стање људских права у Граду и из њиховог широког корпуса, пре свега стање поштовања права грађана у току 2014. год.

¹ Термин „грађани“ у овом извештају користи се родно неутрално и равноправно означава особе оба пола

² Речи „јавна управа“ и „органи управе“ у овом извештају обухватају градске управе, управе градских општина, јавне службе као и друге органе и организације, предузећа и установе чији је оснивач град Ниш, а којима су поверена јавна овлашћења, тј. који су прописима овлашћени да одлучују о правима, обавезама и интересима грађана

Овај извештај је задржао у основи концепт и методологију Извештаја о раду заштитника грађана за 2013. год., те је значајно што садржи, осим свакако у складу са надлежностима институције, приказ рада поменутих субјеката контроле, такође у оквиру својих овлашћења и материјалних, кадровских и просторних могућности, такође и уопштен приказ односа грађана са субјектима ван контроле заштитника грађана (правосудни и органи државне управе, предузећа, приватне професије..). На овај начин органи локалне самоуправе и јавност могу стећи општу слику поштовања људских права и истовремено комплекснију информацију о степену поштовања права грађана у Граду. Овако конципиран годишњи извештај може се упоређивати са годишњим извештајима о раду заштитника грађана на републичком, покрајинском и локалном нивоу (Заштитник грађана Републике Србије, Омбудсман АП Војводина, заштитник грађана града Београда и остали локални омбудсмани), као и са извештајима других регулаторних и независних институција (Повереник за заштиту равноправности, Повереник за заштиту података о личности и информације од јавног значаја, Саветник за заштиту права пацијената..).

Град Ниш представља по много чему специфичну јединицу локалне самоуправе, најпре због тога што је привредни и регионални центар југоисточне Србије, коме природно гравитира велики број људи изван територије Града, а Град истовремено представља и заједницу пет градских општина. Стога је за развој Града у сваком смислу и нарочито привредни развој, неопходан предуслов поштовање права грађана, а ово нарочито имајући у виду његов значај, величину, унутрашњу организацију, однос са градским општинама и најзад, неповољнији социо-економски статус грађана Ниша у односу на Београд, Нови Сад и Крагујевац.

Имајући у виду наведене специфичности, канцеларија заштитника грађана је остала доступна свима који су јој се обратили, а неусаглашеност скромних кадровских, просторних и техничких могућности институције, са обимом овлашћења, надлежностима и обухватом рада са грађанима који јој се свакодневно обраћа у непосредном контакту, електронским путем и телефоном, надокнађивана је ентузијазмом и посвећеношћу запослених у канцеларији.

Институција заштитника грађана у Нишу има не само корективну функцију у односу на органе локалне органе јавне управе, већ може се рећи пре свега превентивну, на шта управо указује број позитивно окончаних поступака по притужбама грађана у току трајања испитног поступка, односно решавања по предмету, дакле и пре него је евентуално утврђена неправилност у раду субјекта контроле и донета нека од одговарајућих одлука односно препорука, мишљење или критика.

Овакав начин окончања поступка по предметима у канцеларији заштитника грађана указује на континуитет комуникације ове институције са органима јавне управе и њихов, у извесном смислу, партнерски однос. Начелно позитивна сарадња заштитника грађана и управе, свакако не доводи

у питање природу и сврху постојања ове институције, а то је првенствено заштита права грађана, реаговање на проблеме грађана у остваривању њихових права пред субјектима контроле (веома често и не само пред њима), неинсистирање на нарочитим формалностима и доступност свим грађанима (физичким и правним, домаћим и страним лицима), као и свака врста подршке у оквиру постојећих ресурса канцеларије. Рад са грађанима на изложен начин, није само подршка утврђена Статутом Града и Одлуком о заштитнику грађана, већ обухвата и свакодневни непосредни контакт и пријем грађана који се усмено притужују на остваривање права пред органима јавне управе. При свему томе запослени у канцеларији имају ангажован став и исказују потребан степен емпатије. На свеобухватну ангажованост канцеларије нарочито указује саветодавно-правна помоћ чији обим је у току извештајне 2014. год. знатно надмашио капацитете канцеларије и у одређеном смислу, утврђена овлашћења заштитника грађана да поступа по подетим писаним представкама или самоиницијативно. **Нико од грађана који су се са својим проблемом обратили канцеларији било којим путем (писаном представком, непосредно доласком, телефоном или мејлом) није био ускраћен да се саслуша о предметном проблему, пружи помоћ кроз упућивање на надлежне органе или предвиђене процедуре за решавање њихових захтева пред тим органима, односно није био ускраћен за покретање и вођење поступка у складу са овлашћењима заштитника грађана.**

По благовременим и допуштеним претставкама заштитник грађана је покретао испитни поступак, док је код личног обраћања грађана са проблемима у оквиру могућности пружена саветодавно-правна помоћ. Саветодавно-правна помоћ је од стране институције пружена грађанима и кроз обавештења која су достављена подносиоцима у ситуацијама када се представка одбације као недопуштена, непотпуна, преурањена или неблаговремена. Једино се по анонимним представкама није формално-правно поступало, иако су исте регистроване и могле су заједно са осталим прибављеним информацијама о примени прописа од стране јавне управе, фактички представљати у одређеном смислу извор сазнања и основ за стварање сумње о постојању повреде права грађана (члан 7. став 1. алинеја 3 Одлуке).

У најопштијем и статистичком смислу деловање институције могло би се представити на следећи начин:

У току извештајне 2014. год. кроз непосредан контакт са грађанима (2743 пријема у канцеларији одн. обављених интервјуа и телефоном), институција је **примила 3944 усмених притужби и по свакој пружила саветодавно-правну помоћ**. Грађани су се притуживали у 56% на органе ван надлежности и у 44% на органе у надлежности контроле заштитника грађана.

Укупно је активних формираних предмета, по писаним представкама грађана и иницијативи заштитника грађана, било 338 од којих је окончано 216 предмета, и то са следећим исходом: одбацивањем

представке као недопуштене, анонимне или неблаговремене (57); одбијањем као неосноване (71), позитивним решавањем у току поступка заштитника грађана (56), упућивањем на надлежност Заштитнику грађана Републике Србије (7); упућивањем мишљења, иницијатива и препорука (55) и обуставом поступка услед одустанка или смрти подносиоца (5). У обради је остало 94 предмета.

Највећи број представки поднето је на рад Управе за имовину и инспекцијске послове и Управе за планирање и изградњу док су се у погледу јавних предузећа грађани притуживали на ЈКП Градска топлана Ниш односно ЈКП Обједињена наплата Ниш и ЈКП Наисус Ниш.

Из структуре органа на чији рад су се грађани притуживали, произилази да је највише притужби било на неизвршавање решења о уклањању бесправно изграђених објеката, нерешених имовинско-правних односа, право на добијање личних исправа, решавање у поступцима легализације, испоруку и наплату топлотне енергије, начин испоруке и искључење воде и одвајање водомера, начин наплате услуге паркирања, питање јавног превоза грађана и наплате доплатне карте, рад комуналних инспектора градских општине и друго.

Рад заштитника грађана је у извештају 2014. год. био транспарентан, у складу са природом и концептом функционисања институције, једине на основу Закона о локалној самоуправи и Статута Града, установљене у Граду ради заштите индивидуалних и колективних права грађана и у складу са тиме вршење опште контроле рада јавне управе. На званичној интернет презентацији града Ниша објављују се саопштења, ставови и одлуке заштитника грађана (мишљења, препоруке, иницијативе...), чиме се доприноси информисању шире јавности и медија о деловању институције и на тај начин делује превентивно, у смислу спречавања понављања већ утврђених пропуста у раду субјекта контроле овог органа. Истовремено је и Скупштина Града континуирано обавештавана о свим активностима институције, уоченим недостатцима као и о позитивној пракси.

Извештај о раду у току 2014. год. такође садржи приказ кадровских, техничких и материјалних капацитета канцеларије заштитника грађана, број, класификацију и графичке приказе поступања заштитника грађана по писаним представкама одн. притужбама и по усменим обраћањима, као и акте о уоченим пропустима одн. повредама права од стране субјекта контроле и мишљења, препоруке и иницијативе.

У даљем тексту је такође изложена и сарадња заштитника грађана са јавном управом, уз навођење уочених недостатака, а такође су изложени и предлози за унапређење права грађана и њиховог односа са органима управе.

Сарадња са заштитницима грађана у оквиру УЛОС-а, Стручном службом Заштитника грађана Републике Србије и Покрајинским омбудсманом, је била активна у току 2014. год., уз учествовање на састанцима институције на сва три нивоа, упућивање на даљу надлежност и честе консултације и поступање по замолницама.

Током извештајног периода институција је знатно интензивиравала и квалитетно проширила сарадњу са организацијама цивилног друштва а такође и успоставила сарадњу са Канцеларијом за људска и мањинска права, Владе Републике Србије и са Саветником за заштиту права пацијената установљеног у Граду 01.11.2014. год.

Стање људских права уопште узеј и права грађана у Граду, у извештајном периоду, последица је односа владајућих друштвених вредности и положаја и снаге републичких, и градских односно општинских органа, а нарочито актуелне економске ситуације. Видљиво је у току 2014. год. било декларисање градских органа ка већем поштовању европских вредности, што се показало кроз усвајање извесног броја стратешких докумената и неколико акционих планова који су промовисали вредности развијеног света и заједнице европских народа.

Међутим и поред декларативног залагања за људска и мањинска права у најширем смислу и извесних позитивних помака. још увек је у Граду незадовољавајући положај нарочито осетљивих група: особа са инвалидитетом, стarih, незапослених, лица из фирмe у реструктуирању и без социјалног осигурања и која не примају зараду, екстремно сиромашних, деце, жена, избеглих и расељених лица, Рома, тешко болесних и психијатријских болесника, азиланата и ирегуларних имиграната, припадника ЛГБТ популације...

У оквиру осетљивих група, нарочито је потребно истаћи тежак положај стarih, који су због тешке економске ситуације и уколико немају подршку породице, препуштени сами себи, немоћни и на рубу егзистенције и психичке извржљивости, са чиме се запослени у канцеларији кроз непосредни контакт са старима свакодневно сусрећу и што скромним кадровским могућностима институције намеће посебно ангажовање, и у ситуацијама ван њене надлежности. Услед постојања елемента хитности прилико доласка ове групе у канцеларију заштитника грађана, пружа се саветодавно-правна помоћи и често предузимају примерене мере попут упућивања и контакта са одређеним органом, породицом, здравственом или другом институцијом.

У значајној мери низак ниво социо-економског статуса (незапосленост, лоша економска ситуација, неуплаћивање доприноса у здравствени и пензиони фонд од стране послодавца) негативно је утицао на остваривање права грађана пред градским органима и јавном управом, а механизми социјалне заштите у Граду нису били објективно у могућности да обезбеде помоћ за социјално угрожене у потребној мери. Све више је присутно међу грађанима постојање "дужничког ропства", изражавања незадовољства због немогућности на отплаћивање рата кредита код пословних банака и плаћања редовне потрошње за испоручену ел.енергију и пружене комуналне услуге а нарочито испоручену топлотну енергију, због чега се грађани у великом броју обраћају заштитнику грађана и износе проблем спровођења извршења

до 2/3 плате или пензије, пленидбу покретних ствари и могућности да се извршење спроведе на непокретности.

Општа оцена институције заштитника грађана о стању поштовања права грађана од стране јавне управе у Нишу у току извештајне године, може се изрећи начелном констатацијом да је у раду управе био присутан известан број недостатака, утврђене су одређене повреде права грађана и недостаци у раду а такође и реформа администрације одн. јавне управе у смислу професионализације и деполитизације, није у потпуности спроведена.

Имајући у виду наведене реформске процесе а у циљу доприноса приступања Републике Србије Европској Унији, неопходно је нагласити значајну улогу институције локалног омбудсмана због питања стања људских права и праћења европских трендова. Сврха постојања и деловање заштитника грађана значајно је у периоду приступних преговора и отварања поглавља 23. и 24., која се односе на функционисање правде и људских права, те је потребно подржати у сваком смислу инситуцију заштитника грађана у Граду. Ниш је иначе једна од првих локалних самоуправа која је установила институцију заштитника грађана 2005. год., те је место нишког заштитника грађана у мрежи локалних омбудсмана у Републици, веома значајно.

Сарадња заштитника грађана са градским и општинским управама и градским јавним установама и јавним предузећима, је упркос уочених недостатака и извесних проблема у комуникацији, имајући истовремено у виду актуелну економску ситуацију која је у знатној мери отежавала поступање јавне управе, начелно била коректна. Није било утврђених нарочито озбиљних случајева повреде права грађана и непоштовања градских и општинских аката и прописа, о којима би заштитник грађана подносио посебан извештај Скупштитни Града. Ово наравно не умањује неопходну потребу да органи управе унапреде свој однос према грађанима. Ову сарадњу потребно је продубљивати и настојати да иста буде конструктивнија, јер поједини субјекти контроле су показали извесну дозу инертности у односу на деловање институције, као да се појава инерције и незаинтересованости за домен људских права и нарочито права грађана, подразумева. Коначно, грађани и остваривање њихових права су сврха постојања јавне управе, те је у смислу поштовања принципа "добре управе", потребно да органи управе обезбеде виши ниво поштовања грађана и њиховог достојанства, најпре благовременим поступањем и применом важећих прописа.

I ОДНОСИ СА ЈАВНОШЋУ

Сарадња локалног омбудсмана са свим врстама медија, његова присутност на званичној интернет презентацији Града и на тај начин реализована јавност у раду одн. квалитетан однос са јавношћу и тиме грађанима, веома је значајна а огледа се најпре у упознавању јавности са надлежностима заштитника грађана, као и у обавештавању грађана о њиховим правима и начину остварења истих.

Ова сарадња је и обавезујућа јер је чланом 9. Одлуке о заштитнику грађана предвиђена обавеза медија чији је оснивач Град, да на прикладана начин обавештавају јавност о садржини годишњих извештаја или посебних извештаја заштитника грађана, као и обавеза електронских медија чији је оснивач Град да заштитнику грађана омогуће обраћање јавности у орку од 24 часа од тренутка пријема његовог захтева и такође обавеза штампаних медија чији је оснивач Град, да заштитнику грађана омогуће обраћања јавности у првом редовном издању. Такође је и чланом 23. став 3. Одлуке о заштитнику грађана истакнута могућност заштитника грађана да резултате свог деловања пласира у јавности и то на начин да уколико субјекат контроле коме је упућена конкретна препорука, мишљење или критика не поступи најкасније у року од 15 дана од дана пријема исте и не обавести га о предузетим мерама, заштитник грађана ће о непоступању органа јавне управе обавестити председника Скупштине Града, односно председника Скупштине градске општине и јавност.

Однос институције заштитника грађана и медија регулисан је чланом 8. и 9. Одлуке о заштитнику грађана, и исти је у току извештајне 2014. год. био професионалан и приближно истог обима као и у 2013. год. али у извесној мери квалитетнији и ангажованији. Медији су институцију представили информативно неутрално, без коментара и негативних конотација и коректно. Посебно је потребно нагласити да је у свим појављивањима у информативним емисијама или гостовањима заштитника грађана на телевизијама са локалном покривеношћу, било директних укључивања гледалаца, што је и у овом сегменту допринело да већ непосредан однос заштитника грађана са грађанима постане још директнији.

Заштитник грађана гостовао је у току 2014. год. на локалним телевизијама 6 пута (ЛП "Нишка телевизија", "Коперникус", "Belle Amie" и

"Зона Плус") и то у емисијама информативног карактера а повод су, поред подношења Редовног годишњег извештаја о раду заштитника грађана за 2013. год. у једној од телевизијских емисија, биле углавном актуелне градске комуналне теме и дешавања(даљинско грејање, наплата комуналних трошкова од стране приватних извршитеља, уклањање бесправно изграђених објеката...). У односу на заступљеност на телевизијама, у штампаним и електронским медијима ("Народне новине", "Јужне вести"), објављен је мањи број чланака о институцији, саопштења или изјава, у односу на претходну извештајну годину.

Објављивање годишњег извештаја о раду заштитника грађана у "Службеном листу града Ниша", и на интернет страници Града, на којој су представљена овлашћења и надлежности институције а такође се презентују саопштења о активностима канцеларије, знатно доприноси јавности рада. **Високом степену транспарентности деловања институције и тиме доступности медијима и јавности, доприноси и пракса да се одлуке заштитника грађана одн. препоруке, мишљења, ставови и иницијативе за доношење или измену градских или општинских аката или прописа, као и саопштења и ставови о актуелним темама, објављују на интернет страници Града, те јавност у потпуности може пратити активности и опредељеност институције, што се огледа и у чињеници да се велики број грађана електронским путем обраћа заштитнику грађана коментаришући актуелна збивања у граду и постављајући питања из области поштовања људских права и права грађана.**

II ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитник грађана града Ниша одн. локални омбудсман (имајући у виду три нивоа институције заштитника грађана у Републици Србији: републички, покрајински и градски одн. општински), поред Заштитника грађана Републике Србије и Покрајинског омбудсмана Аутономне Покрајине Војводине, припада нивоу локалних омбудсмана, коју је установило око 10% јединица локалне самоуправе у Републици. Избор, овлашћења и надлежности заштитника грађана свих нивоа, уређени су слично али не и идентично, па у складу са одредбама Закона о заштитнику грађана чак могу имати и подељену надлежност у одређеним случајевима.

Закон о локалној самоуправи ("Сл.гласник РС бр. 129/07 и 83/14) је чланом 97 установио институцију заштитника грађана на нивоу јединице локалне самоуправе, који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби уколико се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређује се статутом и другим општим актом града одн. општине.

Закон о заштитнику грађана ("Сл.гласник Републике Србије" бр.79/05 и 54/07) чланом 34. предвиђа односе између сва три нивоа заштитника грађана надлежних за питања заштите права грађана, а који се заснивају на међусобној сарадњи, као и да Заштитник грађана сарађује са Покрајинским омбудсманом и локалним омбудсманом (у једницама локалне самоуправе у којима је он установљен) у циљу размене информација о уоченим проблемима и појавама у раду органа управе са становишта заштите и унапређења људских слобода и права.

Такође Закон у члану 35. одређује сарадњу свих нивоа заштитника грађана у погледу достављања притужби са аспекта надлежности заштитника грађана. Тако је у првом ставу овог члана предвиђено да уколико заштитник грађана прими притужбу која се односи на повреде републичких прописа, других прописа или општег акта, доставиће без одлагања такву притужбу Заштитнику грађана Републике Србије. Истовремено, заштитник грађана ће поступати и по притужбама које му достави Заштитник грађана Републике Србије а то су оне које се односе на повреде права грађана учињене актима, радњама или нечињењем органа управе Града а не ради се о повреди

републичких закона, других прописа и општих аката, већ о повреди градских одн. општинских прописа или општег акта.

Заштитник грађана града Ниша, поступаће и у ситуацији када се притужба односи истовремено на повреду републичких закона, прописа или аката и на повреду градских одн. општинских прописа или општег акта или на повреду прописа или општег акта аутономне покрајине, у ком случају Заштитник грађана Републике Србије доставља такву притужбу без одлагања Покрајинском омбудсману одн. заштитнику грађана, који поступа по њој у делу својих надлежности а копију притужбе ће проследити другом надлежном органу (Заштитнику грађана, Покрајинском омбудсману).

Статут града Ниша ("Сл.лист града Ниша" бр. 08/2008) је члановима 111-116 установио заштитника грађана који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада градских управа, управе градских општина и јавних служби. Статут затим прописује начин постављања заштитника грађана и услове разрешења, обавеза извештавања Скупштине Града о појавама незаконитог и неправилног рада и сарадња са управом и јавним службама којима упућује препоруке, затим одредбу да заштитник грађана не може бити разрешен, кривично одговарати, бити притворен или кажњен због изнетог мишљења у јавности, ако и да за обављање послова из своје надлежности образује канцеларију.

Одлука о заштитнику грађана ("Сл.лист града Ниша" бр. 02/2011 - Пречишћен текст) установљава заштитника грађана у граду Нишу и уређује његов положај, положај овлашћења и начин поступања. Заšтитник грађана је независан, самосталан и непристрасан у свом раду и за свој рад одговара Скупштини Града. Заšтитник грађана штити индивидуална и колективна права и интересе грађана вршећи општу контролу рада градских управа, управа градских општина и јавних служби одн. установа и јавно комуналних предузећа чији је оснивач Град (субјекти контроле заштитника грађана) и то уколико се ради о повреди прописа и општих аката Града и градских општина.

Основни разлог оснивања канцеларије заштитника грађана је потреба да буде лако доступна институција, која је истовремено и независна, а којој се обраћају у случају проблема у комуникацији и у односима са јавном управом.

Строго формално посматрајући делокруг надлежности, може се закључити да локални омбудсман не располаже ни са једним императивно - обавезујућим инструментом којим може утицати на рад управе. Заšтитник грађана делује снагом аUTORитета и из асортимана расположивих мера и активности, може да коригује и утиче на рад органа управе и евентуално иницира неке конкретне потезе и последице, у циљу заштите повређених права грађана. Ангажован став заштитника грађана, а имајући у виду овакве ограничене формалне механизме утицаја, свакако не умањује значај

институције и ауторитет који поседује као институција *sui generis* у сваком смислу (надлежност, организација, овлашћења, процедура).

Правни положај заштитника грађана у Нишу и у другим јединицама локалне самоуправе (од скоро 170 општина и градова у Републици Србији локални омбудсмани установљени су у 19 градова и општина), је веома специфичан.

Са једне стране постоји правни оквир који регулише његов рад и поступање, надлежности и овлашћења, док се са друге стране могу уочити бројне празнице које на одређени начин ограничавају поступање у појединим ситуацијама (недостављање информација, неистинитост добијених обавештења, непоступање по препорукама и мишљењима, недовољни људски и материјални ресурси ...).

Важно је истаћи Статутом и Одлуком прописану независност заштитника грађана, у складу са међународним стандардима за институцију омбудсмана, одн. националних институција за људска права. Са принципом независности повезан је и принцип самосталности, те оба подразумевају организациону и функционалну одвојеност од органа и организација чији се рад контролише, што у пракси у Граду и јесте случај. Постоји међутим потреба да се принцип независности заштитника грађана ојача нормативно и то у кадровском и финансијском погледу, а како би институција функционисала квалитетније и у краћим роковима..

Поступак пред заштитником грађана *sui generis* (посебне врсте, самосвојан), ослобођен је претераних формалности, релативно је брз, али не довољно јер је брзина поступања условљена кадровским, просторним и техничким капацитетима. Могућности улагања правних лекова учесника у управном поступку (који примењују субјекти контроле) а такође и дужина одн. непоштовање рокова одлучивања другостепених органа по правним лековима (често је то период и до две године), одн. времена одлучивања Управног суда по тужби, такође значајно утиче на дужину трајања поступака пред заштитником грађана.

Заштитник грађана контролише да ли је поступање органа управе законито и правилно у односу на права и интересе грађана, те ако то није случај констатује пропуст и препоручује начин отклањања истог. Поред наведеног формалног одлучивања о правима, испитује се у значајној мери и карактеристике субјекта контроле на који се грађанин притежује (непристреност, стручност, савесност, сврсисходност, поштовање достојанства странака, поштовање етичког кодекса службених лица...)

Очекивање је институције заштитника, да ће на још квалитетнији начин у периоду који следи заживети, на начин да ће добити већу подршку Града, као и да ће сам заштитник грађана са запосленима у канцеларији, радом и примером посвећености остваривању заштите права грађана, развијати институцију и уложити напоре да јој се створи и сачува достојанство, чиме би се и код грађана ојачало поверење у заштитника грађана и пре свега у органе јавне управе локалне заједнице.

III ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ

Организациона структура

Организациона структура институције заштитника грађана је једноставна, стручне и административне послове из надлежности обављају запослени у канцеларији, коју образује и којом руководи заштитник грађана. Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у канцеларији одн. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у канцеларији заштитника грађана, бр. ЗГ-109/13 од 23.04.2013. , **систематизовано је укупно 6 радних места.**

У канцеларији су почев од 01.01.2014. год. до 05.06.2014. била запослена два административна радника на неодређено време и један радник - дипл. правник на одређено време, до повратка запослене са породиљског одсуства. На дан 01.07.2014. год. број запослених се повећао на 4 запослена и Уговором о преузимању радника закљученог између Управе за комуналне делатности, енергетику и саобраћај и заштитника грађана, преузета је запослена постављена на место Помоћнице заштитника грађана. Од укупног броја запослених, почев од 01.07.2014. год. два службеника су са средњом, одн. вишом школском спремом, а два су са високом стручном спремом, од чега су 3 жене и један мушкарац. **На дан 31.12.2014. у канцеларији заштитника грађана укупно је било 4 запослена службеника.**

Имајући у виду 2013. год. у којој је 7 месеци канцеларија функционисала без запосленог извршиоца - дипломираног правника, у току 2014. год. су кадровски капацитети побољшани. **С обзиром на обим посла, надлежност, састав, значај и величину јединице локалне самоуправе, постојећи број од укупно 4 запослених не омогућава у потпуности квалитетан рад институције и у очекованој мери ажурно поступање по притужбама грађана и окончавање поступака у краћим роковима, те због тога грађани оправдано у канцеларији врло често изражавају свој револт и имају превелика очекивања од институције скромних кадровских капацитета за величину града какав је Ниш.**

При томе је неопходно истаћи неке факторе ризика у раду запослених у канцеларији заштитника грађана, као што су "тешке странке" (не прихватају надлежност заштитника грађана), пасивно агресивни грађани па и активно

агресивни (вербални атак, претње). У току 2014. год. приликом пријема грађанина запослени у канцеларији је био присиљен да се обрати Полицијској управи, након чега је грађанин осуђен за прекршај против јавног реда и мира.

Простор и средства за рад

Канцеларија заштитника грађана користи део пословног простора у Нишу у ул. Наде Томић бр. 13, који се састоји од две повезане просторије укупне површине од око 29 квм, док ходник службеног простора користи заједнички са Канцеларијом за дијаспору Службе за послове градоначелника града Ниша. Потребно је нагласити да се пријем грађана врши и разговори са њима обављају у ходнику заједничког пословног простора, те је на тај начин нарушена приватност грађана и безбедност запослених у канцеларији, због чега често грађани негодују. У таквим ситуацијама грађани се примају у једну од две канцеларије, у првој пролазној раде 2 запослена, док су у другој заштитник грађана, помоћник заштитника грађана и самостални стручни сарадник - извршитељ.

Наведени простор не испуњава минималне услове за рад органа јер 2 канцеларије имају неадекватно осветљење са прозорима малих димензија у односу на величину просторија, са парапетном висином 2,80 м, због чега се у току читавог радног дана ради под вештачким осветљењем.

Средства за рад, посебно рачунари са пратећом опремом и други технички уређаји су недовољни и застарели. За чување архивске грађе такође нема простора.

Овако опремљена канцеларија заштитника грађана, у потпуности имајући разумевања за тешку економску ситуацију, ради у незавидним условима.

Финансијски извештај

Заштитник грађана је независан и самосталан орган, предвиђен члановима 111 до 116 Статута Града Ниша и установљен Одлуком о заштитнику грађана, чија се средства за рад обезбеђују у буџету града Ниша.

Одлуком о буџету града Ниша за 2014. год. одобрена финансијска средства за рад износила су 5.715.000 динара.

За бруто плате запослених утрошено је 4.052.017,04 динара, за социјалне доприносе на терет послодавца 728.249,32 динара, за накнаде у натури 35.215,00, за социјална давања 144.795,69, а на име осталих дотација и трасфера 37.643,42 динара. Заштитник грађана је у току 2014. год. утрошио укупно 4.997.920,47 динара, што представља 87,45% од укупно одобрених средстава из буџета Града Ниша. Наведена средства искоришћена су за финансирање редовне делатности канцеларије у складу са финансијским планом и иста су веома скромна.

Потребно је напоменути да је претежни део планираних односно утврђених средстава буџетом, утрошен за бруто плате запослених, док је незнатан део утрошен на остале трошкове (картице за превоз за 3 запослена и накнада за породиљско одсуство).

Заштитник грађана у 2014. год. није имао средства донација међународних организација или страних држава.

IV САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

И у току 2014. год. институција заштитника грађана се у оквиру расположивих кадровских, техничких и просторних ресурса залагала за јачање и унапређење сарадње и партнерских односа са институцијама ван и под контролом заштитника грађана, невладиним сектором и организацијама цивилног сектора (органи државне управе ван контроле заштитника грађана, локални органи власти ван контроле заштитника грађана, организације цивилног друштва, невладине организације и удружења грађана), а нарочито са заштитницима грађана на републичком, покрајинском и локалном нивоу, као и са субјектима контроле заштитника грађана. Целокупна сарадња је имала за циљ приближавање области заштите људских права у највећој могућој мери грађанима, а у оквиру тога нарочито упознавање и остваривање права које грађани имају пред органима јавне управе одн. градским управама, управама градских општина и јавним градским службама.

У оквиру настојања да област заштите људских права посебно приближи младима, заштитник грађана је са Факултетом за правне и пословне студије "Др. Лазар Вркатић" Из Новог Сада, потписао Протокол о сарадњи на основу кога је студентима нишког департмана омогућено да се у току школске 2014-2015 год. упознају са институцијом локалног омбудсмана кроз омогућавање посета и упознавања са радом институције, уз стручну помоћ запослених у канцеларији заштитника грађана. У реализацији поменутог Протокола заштитник грађана је учествовао на трибинама и скуповима из области заштите људских права и студентима завршне године одржао предавање чија је тема била улога локалног омбудсмана у Србији.

Сарадња са органима државне управе ван контроле заштитника грађана

Почев од септембра 2014. год. када је у Граду отворена Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије, канцеларија заштитника грађана је са истом успоставила сарадњу упућивањем грађана који су се овом органу притуживали на повреду људских и мањинских права из надлежности поменуте Владине канцеларије.

Институција је приликом поступања по притужби поднетој од стране избеглих и расељених лица из ткз. "Колективног центра" у ул. Косовке девојке, сарађивала и заједнички поступала са Повереником за заштиту избеглих и расељених лица и такође у току извештајне године више пута контактирала и консултовала се са поменутим органом, када је било потребно пружити саветодавно правну помоћ избеглим и расељеним лицима са територије Града или других јединица локалне самоуправе и упутити их на Повереника.

Сарадња са локалним органима власти ван контроле заштитника грађана, организацијама цивилног друштва, невладиним организацијама и удружењима грађана

У складу са одредбама Одлуке о заштитнику грађана о овлашћењима и начину поступања, институција је сарађивала са Скупштином града у смислу подношења извештаја о одлукама одн. актима заштитника грађана (препоруке, мишљења, иницијативе), као и о активностима и актуелним предузетим мерама и проблемима са којима се канцеларија у оквиру вршења своје надлежности сусреће.

У погледу сарадње са органима јединице локалне самоуправе ван контроле ове институције, канцеларија заштитника грађана је активно учествовала дана 14.05.2014. год. на Конференцији о заштити личних података и безбедности података на интернету у организацији Канцеларије за сарадњу са дијаспором Службе за послове Градоначелника града Ниша и уз учешће Одбора за људска права - КРИС.

Велики број грађана је од стране ове институције био упућиван када је то било потребно, на јавне бележнике и приватне извршитеље, упознавани су са надлежностима ових органа а такође је у изузетним случајевима канцеларија са истима комуницирала усмено и писаним путем.

У склопу активности на подстицању равноправности полова током октобра, новембра и децембра 2014. год., канцеларија заштитника грађана је активно учествовала у обуци, истраживању и на окружлим столовима са темом родносензибилисане безбедносне политike у организацији Комисије за родну равноправност и једнаке могућности Скупштине града. Институција је учествовала и на окружлом столу са темом - Како до родно сензибилисане безбедносне политike, који је био базиран на истраживањима професорки Правног и Филозофског факултета Универзитета у Нишу вршеног у сарадњи са Мисијом ЕОБС-а у Србији.

Институција је у оквиру кампање "16 дана активизма за борбу против насиља над женама" 9.12.2014. год. активно учествовала на трибини са темом "Нико не воли празна обећања" у организацији Комисије за родну равноправност и једнаке могућности Скупштине града и Удружења ромкиња "Освіт".

Након формалног успостављања Саветника за заштиту права пацијената 01.11.2014. год. у Граду у оквиру Управе за дечију, примарну и социјалну здравствену заштиту и Локалног савета здравства, заштитник грађана је успоставио сарадњу и подржао почетак рада поменуте институције учествовањем на Конференцији са темом "Улога саветника за заштиту права пацијената" у организацији СКГО, као и учешће на семинару у организацији Заштитника грађана Републике Србије USAID-а на коме су излагана и о истима дискутована, права пацијената са аспекта заштитника грађана, Повереника за заштиту података о личности и приступ информацијама од јавног значаја и Агенције за борбу против корупције.

Заштитник грађана је у току извештајне године наставио са развијањем партнерских односа са невладиним сектором у оквиру својих капацитета, и у том смислу је институција учествовала између остalog и на обележавању Светског дана особа са инвалидитетом у Удружењу дистрофичара Ниша, са осталим удружењима грађана, и у присуству представника републичких и локалних органа. Канцеларија је такође учествовала и на јавној дебати у организацији Одбора за људска права, са циљем оснаживања особа са инвалидитетом у борби против институционалне дискриминације, за повећање политичке видљивости ОСИ и сагледавања архитектонских баријера у Граду.

У циљу доприноса развоју људских права и духа толеранције, као и сузбијању дискриминације нарочито осетљивих група, институција је НВО "Центар за развој цивилних ресурса" Ниш подржала и дала препоруку за покретање програма са циљем смањења дискриминације и стварања активне

ЛГБТ заједнице у Граду а ради учешћа на конкурсу за добијање пројекта Фонда за отворено друштво.

Институција је у току 2014. год. активно сарађивала са Удружењем за заштиту потрошача "Форум" Ниш, као и са Удружењем грађана "Правни центар" Ниш коме је упућивала одређени број грађана са притужбама ван надлежности заштитника грађана а којима је углавном била потребна правна помоћ за састављање писмених поднесака, уговора, тужби ...

Сарадња са заштитницима грађана на републичком,
покрајинском и локалном нивоу

Још увек неизграђени ауторитети и капацитети канцеларија локалних омбудсмана у Србији, њихов мали број и недовољна информисаност грађана, шире јавности и локалне самоуправе о институцији, показали су и у току извештајне 2014. год., потребу интензивне сарадње заштитника грађана на свим нивоима (републичким, покрајинским и локалним), а нарочито у оквиру Удружења локалних омбудсмана Србије уз подршку Мисије OSCE у Србији.

Осим повремених контаката, консултација и размене искустава, телефоном или интернетом, сарадња заштитника грађана на свим нивоима, реализовала се и путем пружања помоћи у поступању међу локалним омбудсманима по послатим замолницама, као и обостраним достављањем на даљу надлежност предмета између Защитника грађана Републике Србије и заштитника грађана града Ниша. Овакви случајеви управо указују на честу појаву **преклапања у раду** заштитника грађана сва три нивоа, која може бити резултат комплексне и вишестране надлежности (према врсти права која се крше- локални и национални) представки, у којој ситуацији је могуће, сагласно решењу из чл. 35. ст. 3. Закона о заштитнику грађана, да сваки од заштитника грађана у једном предмету поступа у делу своје надлежности, како би предмет на свободуватан и компетентан начин био окончан у целости.

Преклапања у раду такође може бити и последица неинформисаности грађана и недовољне координације заштитника грађана на свим нивоима.

Наведене околности из праксе, као и перманентна и неопходна потреба сарадње заштитника грађана у актуелном законодавном и друштвеном тренутку у држави, резултирала је настојањима институције да и у извештајном периоду 2014. год. настави, у складу са скромним кадровским могућностима са наставком сарадње са заштитницима грађана нарочито у оквиру ULOS-а. С тим у складу, канцеларија заштитника грађана, због оправданог одсуства није била присутна на само једном заједничком састанку у Београду 12.06.2014. год.

Канцеларија је учествовала у новембру 2014. год. на II Међународној конференцији локалних омбудсмана у Бачкој Тополи, чија је тема била "Локални омбудсмани и толеранција".

Заштитник грађана је 14. новембра 2014. учествовао на панелу ова три нивоа заштитника грађана у Новом Саду, са темом "Проблеми у вршењу комуналних услуга у јединицама локалних самоуправа" у организацији Покрајинске омбудсманке и Мисије OSCE у Србији (захтеви купаца за искључење са дистрибутивног система одн. отказа уговора о продаји топлотне енергије; управљање комуналним отпадом у делу сакупљања и одвожења смећа и појам "гаражног места" у уговорима о промету непокретности).

На састанку ULOS-а у организацији Мисије OSCE у Србији, заштитник грађана је такође учествовао а теме су биле : Нацрт измена и допуна Закона о локалној самоуправи са освртом на положај локалних омбудсмана и посебно успешни случајеви у раду локалних омбудсмана.

V ПРЕГЛЕД

стања поштовања права грађана пред субјектима контроле заштитника грађана и уочени недостаци, са предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе јавне управе

Овим делом годишњег извештаја представљени су подаци и дата обавештења о односу органа управе и установа према институцији заштитника грађана и њиховој сарадњи, најзначајнијим недостацима у раду органа управе, као и предлози за унапређење њиховог односа и поступања према грађанима.

Заштитник грађана се и током 2014. год., колико је то објективно било могуће са аспекта расположивих нарочито кадровских капацитета канцеларије, залагао за добру сарадњу са институцијама локалне власти над чијим радом врши контролу по притужбама грађана а у циљу заштите права грађана и уз истовремено настојање да сарадња са градским институцијама и субјектима контроле има обележје партнерског односа.

Начелно је сарадња заштитника грађана у току извештајног периода била коректна. У великом броју случајева, односно након покретања поступка пред институцијом, већ у току испитног поступка субјекти контроле су поступали корективно и тамо где је било елемената повреде права, пропуста или неправилности у раду, орган управе је исправљао неправилност и поступао по захтеву грађана у току трајања поступка по притужби, дакле и пре његовог окончања. На представљен начин у веома високом проценту позитивно су решавани предмети од стране субјеката контроле и када су притужбе биле основане поступало се по захтевима подносилаца, што указује на активан однос органа управе према овој институцији и истовремено на превентивно деловање заштитника грађана.

Број поднетих представки на рад субјеката контроле у току извештајне године, укључујући и број формираних предмета, знатно је повећан у односу на претходни извештајни период, односно 2013. год. (247 активних предмета), и у 2014. год. је износио 388 активних предмета.

Писане представке грађана тицале су се углавном: проблема уклањања бесправно изграђених објеката по извршним одлукама, одлучивања по захтевима за легализацију, статусних питања грађана и проблема имовинско-правне природе, издавање личних докумената, присуства различитих начина сметања мирног уживања права својине на непокретности проузрокованих

мирисима, буком, држањем власничких паса, спровођења општинских одлука о држању домаћих и егзотичних животиња, одржавању зеленила, као и заузећа јавних површина, одвоза комуналног отпада и нарочито питања која су се односила на вршење услуге испоруке, наплате и искључења са система даљинског грејања, наплате испоруке воде, одвоза комуналног отпада и друго.

ГРАДСКЕ УПРАВЕ

Канцеларија заштитника грађана је имала коректан и активан однос са **Управом за грађанска стања и опште послове**, која је у одређеном броју случајева позитивно поступала по захтевима грађана већ након покретања контролног поступка над њеним радом од стране заштитника грађана и по основаним захтевима подносилаца представки позитивно поступала. У неколико предмета у којима је канцеларија поступала по службеним замолницама заштитника грађана других јединица локалне самоуправе (Суботица, Краљево, Крагујевац), у веома кратком року Управа је позитивно поступала по захтевима заштитника грађана.

Представке на рад заштитника грађана односно поменуте замолнице, углавном су се тицале издавања исправа у оквиру овлашћења Управе, овере одлука, проналажења архивираних предмета...

Уочени недостатак који утиче на рад ове Управе је свакако недовољна просторна и техничка опремљеност и нарочито скромни и неодговарајући кадровски капацитети.

У извештајној години, као и у више предходних, грађани су се у највећем броју притуживали на рад **Управе за имовину и инспекцијске послове** и у оквиру ње - Одсек грађевинске инспекције, као и Одсека за принудно извршење решења о уклањању бесправно изграђених објеката. Због постојања одређеног броја мањкавости у раду Грађевинске инспекције, у смислу потребе ефикаснијег вршења инспекцијског надзора и поступања по пријавама грађана, као и неспровођења извршења решења о рушењу и закључак о дозволи извршења што доводи до повреде права на Уставом гарантовано право на мирно уживање имовине, заштитник грађана је Управи поднео препоруку, у складу са којом је поменута поступила у делу препоруке који се тицало уклањања бесправних објеката по коначним и извршним решењима о рушењу, Управе за имовину и инспекцијске послове, објективно није била у могућности да поступи. Сарадња је била коректна,

Управа је редовно одговарала на захтеве заштитника грађана, детаљно га информисала о оклностима конкретних случајева, омогућавала увид у списе предмета као и давање изјава поступајућих грађевинских инспектора.

При томе је потребно истаћи постојање утврђеног плана и динамике извршења решења о рушењу као позитиван организациони квалитет Управе који међутим без потребних финансијских средстава није могао довести до реализације решења односно уклањања великог броја бесправних објаката. Имајући разумавања за приметно незадовољство грађана радом Грађевинске инспекције и велики број притужби, неопходно је нагласити да на републичком нивоу, све до краја 2014. год., није унапређиван правни оквир који би обезбедио Грађевинској инспекцији у јединицама локалне самоуправе, ефикасније спровођење правноснажних и коначних решења о рушењу, као ни постојање механизама који би омогућили инспекторима да спроводе мере из своје прописане надлежности. Присутно је било и неразумевање грађана подносилаца представки на рад Грађевинске инспекције, и то у погледу одредаба републичких прописа о легализацији, који су условили неизвршавање решења о рушењу правноснажним окончањем поступака легализације бесправних објеката изграђених до 01.11.2013. год.

Очигледан је недостатак потребних кадровских и техничких капацитета и финансијских средстава, како би Грађевинска инспекција ефикасније функционисала, односно била у могућности да након спроведене јавне набавке током читаве године буде у уговорном односу са извођачем радова уклањања бесправних објеката.

Поред постојања наведених проблема и пропуста у функционисању Грађевинске инспекције, мишљење заштитника грађана да је рад ове инспекције умногоме условљен изнетим недостатцима у републичким прописима и ограниченим финансијским средствима за функционисање, а ово нарочито имајући у виду да је Грађевинска инспекција једна од најодговорнијих инспекција, као и да је јако тешко у претходном дужем временском периоду било вршити овлашћења из њеног домена. Често понављање могућности легализације у последњих 20 година, била је свакако отежавајућа околност за функционисање ове инспекције, а неопходно је поменути и то да је у развијеним друштвима институт легализације непознат.

Заштитник грађана уочио је недостатак локалног прописа о акустичном зонирању, који у значајној мери отежава ефикасно поступање инспектора Одсека за заштиту животне средине и то у случајевима када врше инспекционски надзор због повећане буке, у вези чега је заштитник грађана поднео Градском већу Града Ниша иницијативу за доношење градске одлуке о одређивању акустичних зона, коју је иначе у складу са важећим републичким прописима локална самоуправа требала донети најкасније до 16.10.2011. год.

Број притужби грађана на повећану буку сразмерно није велики, али поменуте имају очигледна обележја угрожавања Уставног права на мирно

уживање имовине и угрожавања заштите животне средине и тиме здравља људи. Присутан је недостатак механизама за спровођење извршења решења инспектора за заштиту животне средине, којима би се наложила забрана емитовања буке из одређених извора.

Управа за планирање и изградњу је у извештајном периоду са канцеларијом заштитника грађана активно сарађивала, нарочито у погледу благовременог достављања информација о стању поступака легализације који су, у односу на извршење правноснажних и коначних решења о уклањању бесправних објеката, претходно питање. Управа је детаљно обавештавала заштитника грађана по захтеву о питањима измене планских докумената, када су исте биле у вези предмета притужби, те је заузела афирмативан став, иако само координира израдом планова, а такође је поводом мишљења које јој је заштитник грађана упутио у вези потребе измене ПГР дела подручја ГО Медијана. Управа за планирање и изградњу је на наведено мишљење и мишљење заштитника грађана о начину одлучивања по захтевима за легализацију у предвиђеном року одговорила заштитнику грађана.

Управи за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке, као и Управи за децију, примарну и социјалну здравствену заштиту, заштитник грађана је упутио мишљење о потреби обрачунавања и исплаћивања запосленима у управама, службама и органима града накнаде за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства ради посебне неге детета, истовремено са зарадама одн. платама осталим запосленима. Ово мишљење је дато након самоиницијативног испитног поступка у току 2013. год. и делом 2014. год., када је и утврђен наведени пропуст. Управа није прихватила наводе мишљења и обавестила је заштитника грађана да до кашњења у исплати предметних накнада долази из техничких и процедуралних разлога заједничког поступања све три наведене управе.

У другој половини 2014. год., након упућивања решења о утврђивању пореза на имовину физичких лица, повећан је број притужби и нездовољства грађана на рад Управе за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке - Одсек за изворне приходе локалне самоуправе а у вези промене начина обрачуна пореза на имовину физичких лица, на основу градске одлуке која је уследила након измена и допуна републичких прописа о порезу на промет физичких лица и пореском систему и пореској процедури. У највећем броју притужби грађани су се жалили на износ пореског задужења на чији обрачун сада утичу просечна цена квадратног метра и старост објекта и градска зона у којој се објекат налази. Са надлежним Одсеком за изворне приходе локалне самоуправе, сарадња канцеларије заштитника грађана била је активна и непосредна, због чега се брзо долазило до утврђивања основаности притужби грађана, па је у складу

са тиме било више примера добре праксе одн. Одсек је већ након покретања контролног поступка од стране заштитника грађана, позитивно решавао по основаним захтевима грађана. Притужбе на рад Одсека су се такође односиле и на ситуације у којима су грађани због незнатног кашњења са уплатом рате дуга изгубили статус мировања према по Закону о условном отпису камата и мировању пореског дуга, али су исте биле неосноване. Потребно је напоменути да је у вршењу послова из оквира овлашћења Одсека, присутан проблем доставе аката која се врши преко ЈП Поште Србије.

Управи за дечију, примарну и социјалну здравствену заштиту упућено је напред наведено мишљење о потреби истовремене исплате накнаде за време породиљског одсуства запосленима у градским органима, управама и службама, са осталим запосленима, сагласно Закону о финансијској подршци породици са децом и Правилником о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом и у циљу тога боље међусобне сарадње у будућем периоду са две напред наведене управе. Управа није одговорила по датом мишљењу. Заšтитник грађана је такође у поступку контроле упутио Управи и мишљење по представци грађанке о чијем је праву одлучено 5 месеци након упућивања захтева странке, те је утврђен пропуст у раду односно повреда законске одредбе о року за одлучивање односно издавање решења у управном поступку, због чега се у конкретном случају није поступило у складу са општим принципом добре управе на основу начела заштите права грађана, јавног интереса и економичности поступака.

ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

У извештајној години је сарадња институције са управама пет градских општина била коректна и комуникација задовољавајућа а предмет притужби које су се односиле на рад градских општина је изложен у поглављу VI Укупан број и класификација усмених обраћања и представки - Статус предмета у делу Притужбе грађана на рад управа градских општина.

Заштитник грађана је Управи градске општине Палилула упутио једно мишљење о утврђеном формално-правном пропусту у два појединачна управна предмета, који се тицао спајања више предмета у један управни поступак и истом приликом је Управи сугерисано да у будућем раду у управним стварима поступа у складу са општим начелима и правилима управног поступка. Такође је упућена и једна препорука овој Управи којом је констатован пропуст у раду у смислу неспровођења административног извршења сопствене одлуке, чиме је повређено право на мирно уживање имовине грађанина који је поднео представку. По датом мишљењу и препоруци Управа градске општине се није писаним путем изјаснила.

Најзначајнији недостатак који је уочен у току извештајне године у раду свих градских општина је **неефикасно функционисање служби правне помоћи** (или чак и непостојање), које су предвиђене статутима свих нишских општина. Овај недостатак је имплицирао велики број усмених обраћања и подношења писаних представки канцеларији заштитника грађана, чиме је знатно отежано функционисање канцеларије заштитника грађана (са недовољним кадровским, просторним и техничким капацитетима).

Уставом Републике Србије гарантовано је право свакога да под законом прописаним условима остварује право на правну помоћ, коју могу пружати адвокатура или службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе сагласно Закону о локалној самоуправи. Статутом града Ниша такође је предвиђена обавеза управе градске општине да на свом подручју организује службу правне помоћи.

Заштитник грађана се на основу сазнања из усмених обраћања грађана, у току 2014. год. обраћао захтевима за информацију управама градских општина и установио да су службе у свакој од појединачних организоване на различите начине и пружају различите нивое правне помоћи грађанима на основу расположивих информација институција сматра да је рад служби

правних помоћи по градским општинама неопходно унапредити, јер све већи број грађана у складу са својим економским статусом није у могућности да плаћа накнаде за вршење услуга адвоката, због чега грађани често губе неко право у судском поступку, нису у могућности да сачине одговарајуће уговоре и уопште узев налазе се у стању правне несигурности и беспомоћности када се нађу у ситуацији да им је неопходна стручна правна помоћ.

ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА И УСТАНОВЕ

Заштитник грађана је веома активно у току извештајне године сарађивао у вези поднетих представки грађана са свим јавним и јавно-комуналним предузећима и установама чији је оснивач Град. Начелно је са наведеним субјектима контроле ове институције сарадња била задовољавајућа. Структура представки на рад јавних предузећа и установа у односу на субјекат контроле изложен је у поглављу VI- Укупан број и класификација усмених обраћања и представки.

Највећи број поднетих представки односио се на рад јавно- комуналног предузећа **ЈКП Топлана Ниш**, при чему је потребно истаћи да се истовремено и највећи број представки поднетих на рад ЈКП ОН Ниш односио управо на део плаћања комуналне услуге испоруке топлотне енергије. Грађани су се притуживали у навећем броју на начин обрачуна цене за испоручену топлитну енергију али такође и на услове испоруке, као и немогућност да се искључе трајно са системом даљинског грејања.

Предметне притужбе грађана су од стране институције а по наведеним проблемима који су у њима истицани, углавном биле одбијене као неосноване, сагласно члану 21. Одлуке о заштитнику грађана. Наиме, у испитним поступцима по поднетим притужбама нису установљене неправилности јер је Топлана у вршењу своје делатности у свему поступала у складу са важећим градским прописима и општим актима а у погледу формирања цене вршења предметне услуге била је у задатим оквирима из важећих републичких прописа који уређују област енергетике.

Институција заштитника грађана је међутим мишљења да је однос енергетског субјекта и купца топлотне енергије по својој природи облигационо-правни однос, те га је у складу са тиме у наредном периоду потребно регулисати, а ово нарочито стога што су се републичким прописима донетим у последње време (Закон о енергетици, Закон о заштити потрошача) делимично стекли услови за решавање природе односа продавца

и купца топлотне нергије и су складу са тим изменама и допунама градских прописа и општих аката. Под наведеним се нарочито сматра стварање могућности за писмени отказ уговора о продаји топлотне нергије од стране купца, под одређеним условима и у складу са важећим републичким прописима и уз обострано извршење обавеза уговорних страна. У случајевима немогућности потпуне обуставе топлотне енергије, купац ће плаћати одговарајући део трошкова од редовне цене грејања. Овакав став формиран је на основу увида у постојеће решење у одлукама јединице локалне самоуправе, на основу упоредне праксе осталих локалних омбудсмана и у последње време појединачних случајева у судској пракси, у случајевима искључења са дистрибутивног система по отказу уговора о продаји топлотне енергије.

Са ЈКП Обједињена наплата Ниш, заштитник грађана је због великог броја представки, активно сарађивао у извештајној години и у одређеном броју основаних притужби предузеће је већ по покретању контролног поступка од стране заштитника грађана, позитивно решавао по захтевима грађана. У значајном броју грађани су се притуживали на рад овог предузећа у смислу реализације извршења и обезбеђења дуговања за комуналне услуге, преко приватних извршитеља, у вези чега је овом предузећу и на основу поднете две представке, поднето мишљење. Мишљење се односило на утврђени пропуст благовременог обавештавања приватних извршитеља о закљученом уговору о признању и отплати дуга на рате који је, након покретања извршног поступка, Обједињена наплата Ниш закључила са извршним дужником. На мишљење заштитника грађана Обједињена наплата је доставила одговор и образложила насталу ситуацију техничким проблемом неусклађене евиденције отплата на рате и утужења, који је након тога отклоњен.

Са ЈКП Наисус Ниш канцеларија је имала добру сарадњу а потребно је истаћи да су и поред великог броја представки (отплата старог дуга на рате, поновно укључење дужника на мрежу, одвајање посебног водомера...), исте углавном одбијене као неосноване док је одређени број основаних притужби позитивно решен од стране овог предузећа у току трајања контролног поступка заштитника грађана.

Са ЈКП МЕДИАНА Ниш Канцеларија заштитника грађана активно је сарађивала у току извештајне године и у неколико случајева основаних притужби грађана предузеће је решило позитивно по захтеву притужиоца већ у току трајања поступка контроле заштитника грађана (сакупљање и одвоз смећа на сеоским подручјима, омогућавање грађанима тј. домаћинствима који не живе у објекту, те не користе ни услугу сакупљања и одвоза смећа, да буду ослобођени плаћања исте). Мишљење институције је да је ЈКП Медиана Ниш услугу коју врши, а која је комунална делатност од општег интереса

(очување животне средине, одржавање чистоће и обезбеђивање одговарајућих хигијенских и здравствених животних услова), обављала на задовољавајући начин, јер у контролним поступцима нису утврђени значјанији пропусти у раду.

У притужбама поднетим на рад **ЈКП ПАРКИНГ СЕРВИС Ниш** грађани су се углавном притуживали на начин наплате вршења комуналне услуге, наплате паркирања, поступке принудне наплате који је ово комунално предузеће покретало пред извршитељима и др. У току трајања исптиног поступка заштитника грађана по поднетих 9 представки, ово предузеће је позитивно поступило по једној представци и уважило рекламију за напалту доплатне карте.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Имајући у виду напред наведено стање права грађана и уочене недостатке, заштитник грађана предлаже Скупштини Града, Градском Већу и надлежним градским управама следеће:

- неопходно је кадровски и технички оснажити Одсек грађевинске инспекције Управе за имовину и инспекцијске послове и Управе за грађанска стања и опште послове
- неопходно је планирати већи износ средстава за јавну набавку радова на уклањању бесправно изграђених објеката по коначним и правноснажним решењима
- неопходно је припремити и донети градску одлуку о акустичним зонама
- неопходно је усагласити градске и општинске одлуке у свим сегментима са Законом о заштити добробити животиња
- потребно је да нанкаде за време породиљског одсуства буду исплаћиване истовремено са платама запослених у градским управама, службама и органима Града
- неопходно је да ресорна градска управа приликом изrade Измена и допуна Одлуке о условима и начину испоруке топлотне енергије, сагледа облигационо правну природу уговорног односа између енергетског субјекта и купца топлотне енергије, те у том смислу предвиди и могућност трајног искључења са мреже купаца топлотне енергије, који то желе, уз претходно

испуњење техничких услова, а како се не би дирало у права трећих лица на мирно уживање односно не би утицало на квалитет грејања у просторијама других купаца. У случајевима немогућности потпуне обуставе испоруке топлотне енергије, купац би био обавезан да плаћа део трошкова у процентуалном износу од редовне цене грејања. Уколико продавац топлотне енергије одговори купцу да се не слаже са обуставом испоруке због неиспуњавања техничких услова, предлог заштитника грађана би био да се у наведеном одговору продавца топлотне енергије назначи, да се у случају неслагања са захтевом за раскид уговора, купац може обратити ресорној градској управи са захтевом за извршење инспекцијског надзора.

- неопходно је да градске општине на ефикаснији начин и у оквиру расположивих могућности, организују квалитетнији рад служби правне помоћи

VI Укупан број и класификација усмених обраћања и представки - статус предмета

Сагласно одредбама Одлуке о заштитнику грађана, свако физичко или правно, домаће или страно лице, које сматра да су му актом, радњом или непредузимањем радње органа управе (градских управа, управа градских општина и јавних служби) повређена индивидуална или колективна права и интереси, може се обратити захтевом за савет односно за саветодавно-правну помоћ или поднети представку заштитнику грађана. Заšтитник грађана је дужан да поступи поводом сваке писане представке. Пријем грађана и пружање саветодавно-правне помоћи врши се у складу са кадровским и просторним могућностима у канцеларији заштитника грађана.

Неопходно је нагласити начин функционисања институције, који ни у једној одредби Одлуке о заштитнику грађана није предвиђен као овлашћење а представља ВЕОМА БИТАН СЕГМЕНТ ДЕЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈЕ - **САВЕТОДАВНО-ПРАВНА ПОМОЋ**. Наиме, чланом 7. став 1. алинеја 13. - *Овлашћења заштитника грађана*, предвиђено је да је заштитник грађана овлашћен да између осталог обавља и друге послове у складу са законом и прописима Града, а такође и чланом 16. став 3. Одлуке, да у случају непоступања по недопуштену или неблаговременој представци заштитник грађана ће у писаној форми (акту који упућује подносиоцу) образложити разлоге за непоступање и дати савет о евентуалним другим могућностима заштите његових права.

По пријему писане представке, уколико у претходном испитивању утврди да је иста неблаговремена или недопуштена одн. анонимна, преурањена или непотпуна, сагласно Одлуком дефинисаних девет основа за непоступање, заштитник грађана одбацује притужбу и у писаној форми о томе обавештава подносиоца, уз образложение разлога за непоступање одн. одбацање и истовремено давање савета о евентуалним другим могућностима заштите његових права и упућивање на надлежни орган уколико такав постоји и поуку о расположивим инструментима за заштиту права.

Из оваквог функционисања канцеларије произилази да се саветодавно-правна помоћ грађанима пружа на следећа два начина:

1. у непосредном контакту одн. приликом пријема грађана
2. у актима којима одбацује притужбу због неблаговремености или недопуштености а који обавезно садрже правни савет о другим могућностима за остваривање права.

Изузетно, заштитник грађана може одлучити да поступа и по анонимној и неблаговременој представци, уколико оцени да околности случаја на који се представка односи, тежина последице или друге околности, оправдавају поступање.

У пракси заштитник грађана такође често поступа по замолницама других заштитника грађана (Суботица, Краљево, Крагујевац...)

Из овако приказаног обухвата рада одн. овлашћења заштитника грађана за поступање, закључује се да **се институцији може обратити свако**, подношењем писане представке а такође и захтевом за пријем у канцеларији у погледу пружања саветодавно-правне помоћи. Под речју свако подразумевају се држављани Србије, избегла и расељена лица, апатриди, странци, одрасли и деца, правна лица, разна удружења, и то уколико сматрају да градски одн. општински органи, управе одн. јавне службе неправилно примењују пре свега градске одн. општинске прописе или акте.

Представка се може поднети заштитнику грађана писаним путем, на записник у канцеларији или електронским путем. Подношење представке је бесплатно.

ПРИЈЕМ ГРАЂАНА

(Усмена саветодавно-правна помоћ - упућивање на надлежне органе и предвиђене поступке)

Одлука о заштитнику грађана утврђује надлежност институције да "поступа поводом захтева грађана" (члан. 6.), подразумевајући писане притужбе одн. представке, чија су садржина и начин подношења утврђени члановима 11. и 12. Одлуке, међутим канцеларија сагласно смислу постојања локалног омбудсмана као *sui generis* природе институције, и током извештајне 2014. год. обављала пријем грађана у виду непосредних и слободних контаката, по њиховим захтевима а у циљу информисања о остваривању појединачних и колективних права, као и добијања правних савета, а ово нарочито када су у питању осетљиве групе грађана (болесни, особе са инвалидитетом, стари или непокретни грађани који су у могућности да се јаве само телефоном...).

Пример добре праксе одн. карактеристичан случај поступања канцеларије које је довело до позитивног решења, без формирања предмета и вођења формалног поступка, је ситуација у којој се стара и тешко болесна грађанка, са болничког лечења пуштена на пар сати у пратњи даљег рођака, дошла у канцеларију заштитника грађана, а како би се притужила на рад ЈКП Обједињена наплата Ниш у смислу регулисања отплате старог дуга и избегавање утужења закључењем уговора о отплати дуга на рате, као и регулисања пропуста у одређивању градске зоне а ради измирења пореза на имовину физичких лица пред Управом за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке. Грађанка је уз ангажовање запослених из канцеларије и коректну сарадњу и координацију запослених ЈКП ОН и Управе, оба своја проблема у року од пар сати решила у канцеларији заштитника грађана, на начин да су оба пропуста у раду субјеката контроле отклоњена (закључен је уговор о репограму дуга за исплату комуналних трошкова на максимални број рата и исправљена неправилност у одређивању зоне за плаћање пореза на имовину пред надлежном управом).

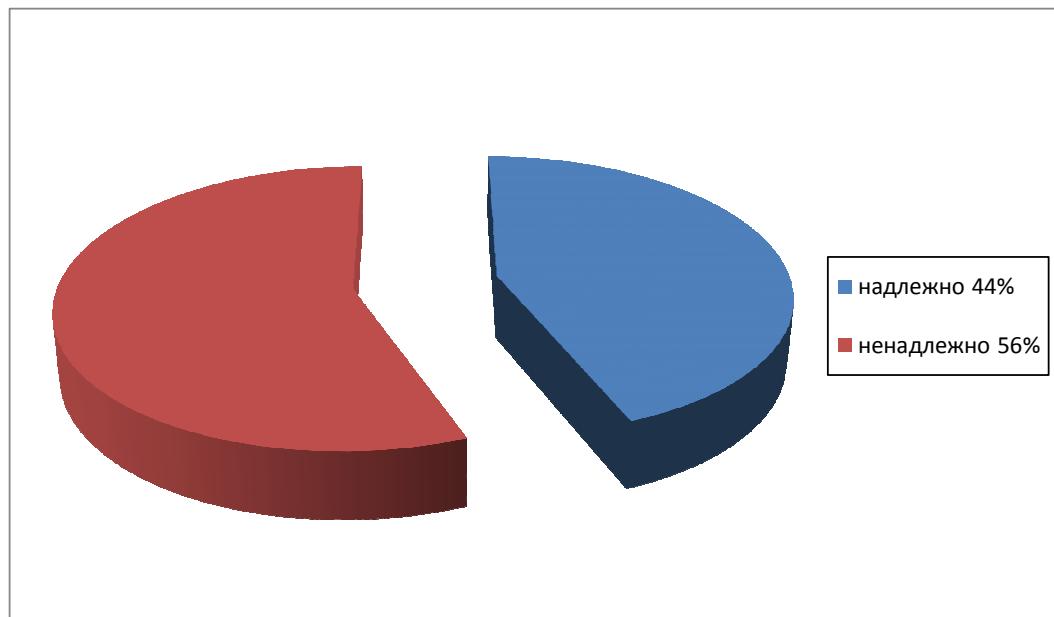
Ситуације попут напред наведене, које се ипак не дешавају често, оправдавају сврху постојања институције, јер би у супротном, поступајући формално правно само по представкама, сврха постојања исте била обесмишљена. Вршећи непосредни пријем и контакт са грађанима доприноси

се јачању правне свести грађана и нарочито уверења да нико у јединицама локалне самоуправе због непознавања својих права не би требао бити угрожен и трпети последице. Иако правну помоћ грађанима у складу са градским, односно општинским прописима пружају службе правних помоћи у градским општинама, сагласно законом утврђеној обавези јединице локалне самоуправе да организује функционисање службе правне помоћи, заштитник грађана је првенствено у интересу осетљивих група грађана, такође пружају саветодавно-правну помоћ у оквиру својих капацитета.

У току 2014. год. у канцеларији заштитника грађана у непосредном контакту са грађанима обављен је пријем 2743 грађана, што чини у просеку дневно 11 обављених пријема одн. интервјуа са грађанима. У односу на претходну извештајну годину број примљених грађана одн. њихових усмених обраћања, повећан је за око 22 %.

Велики број грађана који су у непосредном контакту затражили заштиту од институције, приликом пријема се притуживао по више различитих основа, или указао на проблем у раду више различитих органа управе, те је укупни број појединачних усмених притужби могуће приказати на начин да је **заштитник грађана примио 3944 усмених притужби**.

Од наведеног броја усмених притужби, исте се у односу на надлежност институције, могу приказати на следећи начин (подела по субјектима контроле ван и у оквиру надлежности заштитника грађана):



Класификација усмених обраћања одн. притужби према органима ван надлежности заштитника грађана на које се односе:

Републички геодетски завод – Служба за катастар непокретности Ниш – 128

Министарство правде и Министарство државне управе и локалне самоуправе – 115,(КПЗ-6)

Нишавски управни округ (Радни односи, Инспекција рада) (Мобинг - 5) – 114
+5 =119

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање – филијала Ниш -112

Министарство рударства и енергетике, ЕД Југоисток - Ниш - 103

Комора извршитеља, Извршитељи – 71

Министарство унутрашњих послова, ПУ Ниш – 57

Министарство привреде (приватизација, реструктуирање) – 48

Републички фонд за здравствено осигурање – Филијала Ниш – 44

Народна банка Србије, друге банке и осигуравајуће куће – 41

НСЗ (биро рада) Ниш – 38

Министарство здравља (КЦ Ниш, Дом здравља, Завод за хитну медицинску помоћ, Заштитник права пацијената и осигураника) – 35

Министарство финансија (Пореска управа – Филијала Ниш) – 32

Агенција за реституцију - подручне јединице Ниш -27

Агенција за привредне регистре – Организациона јединица Ниш – 26

Интернет и телекомуникације - 22

Републичка радиодифузна агенција - Јавни сервис РТС – 17

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Универзитет у Нишу – 17

Министарство одбране -2

Насиље у породици забележено у 15 случајева

Особе са посебним потребама, ометене у развоју и особе са инвалидитетом 9

Притужба на дискриминацију по основу националне или верске равноправности 2

Притужба на дискриминацију по основу родне равноправности (промена пола) 1

Европски суд за људска права у Стразбуру – 1

Приметно је да се грађани у високом проценту обраћају заштитнику грађана са проблемима који су ван надлежности институције, што канцеларији са скромним капацитетима, и у ситуацији постојања нереалних очекивања грађана у вези решења њихових проблема у овој институцији, намеће максималну посвећеност и пристуство такта у контакту са грађанима, а све у циљу избегавања бирократизованог приступа и својења формалности на најмању могућу меру. Иако су грађанима који су по претходно заказаном пријему, у Канцеларији изнели проблем који је ван надлежности институције, често се дешава да када им овлашћено лице то саопшти и упути на одговарајући орган (службе правне помоћи у градским општинама), уз навођење других евентуалних начина остваривања заштите њихових права, грађани често и након тога инсистирају на пружању правне помоћи управо од стране овог органа, чему су разлог делом њихова неинформисаност грађана о надлежности органа и често, како наводе, немогућност да у служби правне помоћи добију адекватан савет за решење проблема или израду поднеска одн. другог писаног акта, а при томе немају средства да плате адвокату услугу.

Канцеларија је у оквиру расположивих капацитета, а најпре имајући у виду прописану надлежност и овлашћења, ипак настојала да у извештајном периоду у највећој могућој мери пружа саветодавно правну помоћ (у непосредном контакту и у акту о одбацивању представке), уз ентузијазам запослених и присутан проблем неедостатка пријемне канцеларије, због чега грађани често негодују јер им се није приликом пријема обезбедила приватност.

Реаговање Канцеларије на проблеме грађана, не само у случајевима када је обавезно, оправдава смисао постојања институције и у значајном делу превентивно делује у смислу помагања грађанима да детектују проблем и изађу из зачараног круга администрације у потрази за остваривањем својих права пред различитим органима, те им се на тај начин омогућава већа доступност правди, упућивање у процедуре и помоћ у коришћењу правних инструмената.

Поступање по представкама

Одредбама Одлуке о заштитнику грађана, предвиђено је да канцеларија заштитника грађана прима и испитује представке које се односе на повреду људских права одн. права грађана. Грађани се обраћају писаном представком, изјављеној на записник, електронском представком.

Изузетно заштитник грађана може поступати самоиницијативно, на основу сазнања из других извора.

Број формираних предмета током 2014. год. већи је за 91 предмет у односу на извештајну 2013. год.

УКУПАН БРОЈ ФОРМИРАНИХ ПРЕДМЕТА	338
БРОЈ ПРЕДСТАВКИ ГРАЂАНА	334
БРОЈ ПРЕДМЕТА ПО ИНИЦИЈАТИВИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	2

Представке које су грађани подносили у 2014. години најчешће су се односиле на повреде следећих права: ћутање администрације, неспровођење управног поступка, неизвршавање сопствених одлука, неправилна примена материјалног права, права на лична документа и друго.

У току извештајне године заштитнику грађана је поднето 234 представки, из чега произилази да је са неокончаним а пренетим предметима из претходних година (2010. год. - 3, 2011 год. -11, 2012. год. - 9 и 2013. год. -77), **током 2014. год. било активних 334 предмета по представкама што са још 4 формирана предмета, чини укупно 338 активних предмета.**

ПРЕДСТАВКЕ НА РАД СУБЛЕКАТА ВАН КОНТРОЛЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

У извештајној години заштитнику грађана поднето је 49 представки у којима су се грађани притуживали на рад субјеката ван контроле заштитника грађана, односно органа државне управе, предузећа, правосудних органа, стручовних удружења, и других органа и организација чији рад није у надлежности контроле заштитника грађана.

Ове представке су, након претходног утврђивања благовремености и допуштености истих, биле актом заштитника грађана одбачене сагласно чл. 16 Одлуке о заштитнику грађана као недопуштене, при чему је у акту о одбацању дат упут подносиоцу о надлежном органу коме се треба обратити и коришћењу одређеног правног средства односно евентуалног начина и могућности за решавање наведеног проблема, те је на тај начин пружена саветодавно-правна помоћ.

Класификација представки из ненадлежности према органу на чији се рад притужба односи:

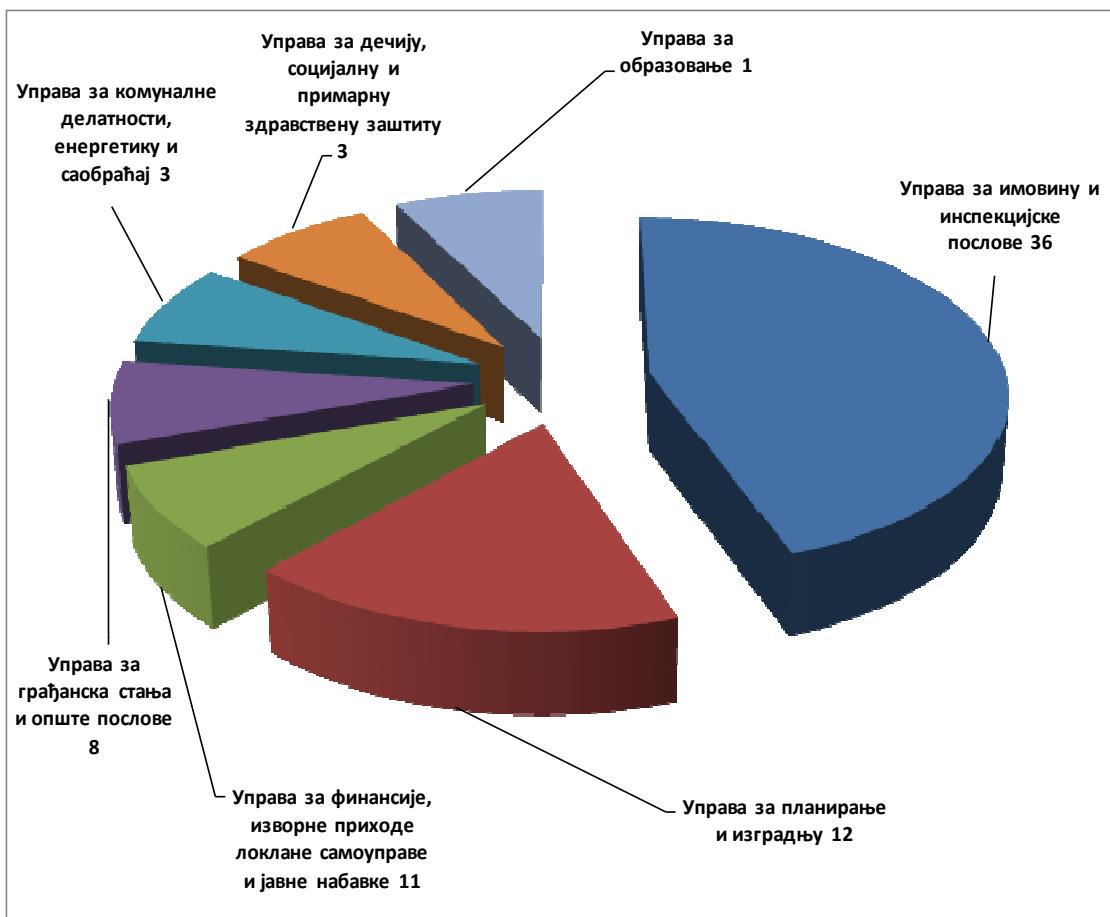
- Републички геодетски завод - Служба за катастар непокретности Ниш- 7
- Републички фонд ПИО - 5
- Инспекторат рада Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у Нишавском управном округу - 3
- МУП - Полицијска управа Ниш- 3
- Правосудни органи - 3
- Министарство финансија - Пореска управа - 3
- ЕПС - 2
- Национална служба за запошљавање - 2
- Повреник за родну равноправност - 1
- Нишавски управни округ - 1
- КПЗ Ниш - 1
- Дом здравља Ниш - 1
- Дирекција за имовину - Београд - 1
- Факултет заштите на раду - 1
- Скупштина станара - 1
- Агенција за реституцију - 1
- Дунав осигурање - 1
- Царинарница Ниш - 1
- Рехабилитациони центар Нишка Бања - 1
- РФЗО - 1
- разно - 9 (рекламација робе, цена ауто гаса, саопштења за јавност НВО, мултилевел продаја, антисемитизам ...)

ПРЕДСТАВКЕ НА РАД СУБЈЕКАТА КОНТРОЛЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

По својој структури односно према органу на чији су се рад односиле, највећи број представки у овом извештајном периоду односио се на рад градских управа, управа градских општина и јавних служби, односно установа и јавних предузећа које је основао град Ниш.

Заштитник грађана је такође поступао и по четири представке на рад Скупштине Града и једне представке у вези поступања ГЛП.

ПРЕДСТАВКЕ НА РАД ГРАДСКИХ УПРАВА



■ ГРАДСКЕ УПРАВЕ

- Управа за имовину и инспекцијске послове (36)
(од тога Имовинско-правни послови - 20,
Грађевинска инспекција 12,
Пословни простор и стамбени послови - 2,
и Инспекција заштита животне средине - 2)
- Управа за планирање и изградњу (12)
- Управа за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке (11)
- Управа за грађанска стања и опште послове (8)
- Управа за комуналне делатности, енергетику и саобраћај – Комунална полиција (3)
- Управа за образовање (1)
- Управе за примарну, дечју и социјалну заштиту (1)

■ ПРИТУЖБЕ ГРАЂАНА НА РАД УПРАВА ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Притужбе које су грађани подносили заштитнику грађана на рад управа градских општина најчешће су се односиле на: рад комуналне инспекције, држање и заштита домаћих и егзотичних животиња, функционисање служби правне помоћи у општинама, поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама и др.

- Управа градске општине Медијана - Комунална инспекција 4
- Управа градске општине Пантелеј 1 - Комунална инспекција 1
- Управа градске општина Палилула - Комунална инспекција 2
- Управа градске општине Нишка бања - Комунална инспекција 1
- Управа градске општине Црвени крст 1

■ ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА И УСТАНОВЕ

- ЈКП „NAISSUS” (14)
- ЈКП Обједињена наплата (13)
- ЈКП Дирекција за јавни превоз (12)

- Центар за социјални рад „Свети Сава“ (11)
- Градска топлана (10)
- ЈКП Паркинг сервис (09)
- ЈП Дирекција за изградњу града Ниша (02)
- ЈКП Медијана (4)
- ЈКП Тржница (4)
- ЈП НИШТАН (3)
- ЈКП Горица (2)
- Предшколска установа Пчелица (1)
- Нишки симфонијски оркестар (1)
- Нишки културни центар (1)

СТАТУС ПРЕДМЕТА

Заштитник грађана је водио поступак по свакој притужби и самоиницијативно формирао два предмета, док је неблаговремене и недопуштене (ненадлежност, анонимност, преурањеност, неуредност, неблаговременост, већ вођен поступак по истој ствари) одбацио.

Поступајући у току 2014. године по **338 формираних предмета, окончао је 216 предмета** са следећим *ИСХОДИМА:*

- одбацивање представке као неблаговремене или недопуштене
- одбијање представке као неосноване, јер нема неправилности у раду субјекта контроле
- позитивно решење у току контролног поступка отклањањем повреде или неправилности
- достава Заштитнику грађана РС на надлежност
- препорука
- иницијатива
- мишљење
- обустава поступка услед одустанка или смрти подносилаца представки

Канцеларија заштитника грађана је као и у претходним периодима актом о одбацивању представке, истовремено давала савет о могућностима остваривања права подносилаца и на тај начин пружала саветодавно-правну помоћ.

У складу са оваквим исходом рада, поступајући по 338 активних предмета, **СТАТУС ПРЕДМЕТА** институције је представљен следећом табелом:

Статус предмета	Број предмета	Процент
Одбачени	57	17%
Одбијени	71	21%
Решени	56	16%
Достављени Заштитнику грађана РС	7	2%
Покривени препорукама, иницијативама, мишљењима, предлозима и ставом	55	15%
Обустављени	5	2%
У обради	94	27%

VII ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА, ПРЕДЛОЗИ И ИНИЦИЈАТИВЕ (НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ)

У извештајној 2014. години заштитник грађана је поступајући по представкама грађана и два пута по сопственој иницијативи упутио укупно дванаест препорука, мишљења, предлога и иницијатива различитим органима и јавним службама и њима утврдио пропусте у раду органа управе и јавних установа, односно јавних предузећа. Наведени акти углавном су се односили на унапређење и поштовање начела добре управе.

ИНИЦИЈАТИВЕ

Заштитник грађана покренуо је две иницијативе за измену и допуну прописа Града, односно њихово доношење због повреде права грађана због недостатка у прописима, а које су од значаја за заштиту права грађана.

- да се Одлука о градском и приградском превозу путника на територији града Ниша измени и допуни у делу „права и обавезе путника“ утврђених чл. 22, тако што ће се у чл. 22. додати став 3. и 4. и то:

„Уколико путник затечен без возне карте или исправе на основу које се остварује превоз, поседује важећу исправу на основу које остварује право на превоз, али исту у тренутку контроле нема код себе, може најкасније у року од 1 дана од дана издавања доплатне карте, упутити захтев за рекламију исте Дирекцији, уз обавезно достављање важеће исправе на увид.

Дирекција ће рекламије изјављена наначин описан у ств.3 уважавати, а лице које докаже да поседује важећу исправу на основу које остварује право на превоз биће ослобођено плаћања доплатне карте“.

Заштитник грађана је поступајући по притужби Т.А., а имајући у виду Одлуку о градском и приградском превозу путника на територији града Ниша, сматрао да се Одредбе Одлуке које се односе на путнике затечен без возне карте или исправе не могу строг, уско тумачити и подједнако примењивати и поистовећивати у суштински различитим ситуацијама, и то када:

1) путник затечен без возне карте или исправе на основу кој се остварује право на превоз нема возну карту или исправу, нити је имао намеру да је купи и

2) путник затечен без возне карте или исправе, поседује важећу исправу на основу које остварује на превоз, али је исту услед сплета одеђених околности заборавио и тренутно је нема код себе.

По мишљењу овог органа, приликом решавања по захтевима грађана за рекламију на доплатну карту, потребно је разликовати две напред наведене ситуације, па у том смислу уважавати рекламације грађана који поседују важећу исправу на основу које имају право на превоз у јавном градском/приградском превозу на територији града Ниша, у случају када је у тренутку контроле нису имали код себе, под условом наравно да исту приликом подношења захтева за рекламацију доставе на увид, заједно са фотокопијом исте. Приликом одбијања захтева за рекламацију у горе наведеном случају, грађани који имају важећу исправу на основу које остварују право на превоз доводе се у неравноправан положај, изједначавају се грађанима који карту ни исправу за превоз немају, нити су имали намеру да је купе, а при том им се наплаћује доплатна карта за нешто што су већ платили.

Заштитник грађана је мишљења да би се изменом и допуном предметне Одлуке решио проблем који је веома чест у пракси, јер је и потреба за именом постојеће Одлуке настала као резултат примене у пракси сада важеће Одлуке, а ово из разлога јер надлежно јавно комунално предузеће не уважава рекламације грађана који поседују важећу исправу на основу које остварују право на превоз, али исту у тренутку вршења контроле нису имали код себе.

Након подношења предметне иницијативе заштитника грађана, Скупштина града Ниша донела је на Одлуку о измени и допуни одлуке о градском и приградском превозу путника на територији града Ниша, али предметну иницијативу није уважила.

- да Градско веће града Ниша, на основу чл. 56 Статута града Ниша, и сагласно одредбама Закона о заштити од буке у животној средини, предложи Скупштини града доношење акта којим се одређују акустичне зоне, мере забране и ограничења како би се омогућило спровођење мерења нивоа буке у животној средини које је могуће спровести тек након што се изврши акустично зонирање, и на тај начин унапреди право грађана на здраву животну средину и њихова заштита од буке;

Заштитник грађана је у току 2013. и 2014. године по сопственој иницијативи, а и након више усмених и писаних обраћања дошао до сазнања да грађани трпе буку у зони утицаја у свом стамбеном простору, а и изван њега у спољној средини, па је у складу са тиме пратио активности Инспекције за заштиту животне средине.

Имајући у виду позитивне прописе који уређују област заштите животне средине, односно заштиту од буке у животној средини а

сагледавајући чињенице из притужби упућених овом органу и информација достављених од стране надлежних управа Града, заштитник грађана је поднео иницијативу Градском већу за доношење аката којим би се одредиле акустичне зоне, мере забране и ограничења, те како би се омогућило мерење нивоа буке у животној средини и предузеле одговарајуће мере за заштиту од буке.

МИШЉЕЊА

Заштитник грађана је органима управе и јавним предузећима упуто шест мишљења користећи своје овлашћење да Градском већу или другом овлашћеном предлагачу или јавној установи или субјектима контроле даје превентивно савете и мишљења по питањима која су од значаја за заштиту права грађана и унапређење њиховог односа са органима управе.

У складу са овлашћењима из чл. 7.ст. 1 Одлуке о заштитнику грађана да Градском већу или другим овлашћеним предлагачима упути мишљење на нацрт прописа или општег акта Града којима се уређују питања од значаја за заштиту и унапређење права грађана каквих је у току 2014. године било (Одлука о измени и допуни одлуке о градском и приградском превоз...), достављање оваквих прописа и акта заштитнику грађана у извештајној години од стране поменутог органа је изостало.

Заштитник грађана је упутио 6 (шест) мишљења и то:

- Управи за дечију, социјалну и примарну здравствену заштиту

Поступајући по представци С.Л. из Ниша, у поступку контроле Управе за дечију, социјалну и примарну здравствену заштиту, заштитник грађана је утврдио да надлежна управа није у законом предвиђеном року донела решење по захтеву подносиље представке, већ је то учинила након више од пет месеци. Такво нечињење органа управе произвело је повреду права грађанке непредузимањем радње у управном поступку, а која је гарантована изричитом законском одредбом којом је одређен рок за издавање решења и истовремено нормиран општи принцип добре управе.

Мишљењем које је упуто, заштитник грађана апеловао је на надлежну управу да у свом будућем раду, у складу са важећим прописима и принципима добре управе, по захтевима грађана решава у управним стварима, у законом прописаном року и у складу са начелима заштите права грађана и заштите јавног интереса, економичности поступка и пружања помоћи странци.

- Управи за планирање и изградњу града Ниша

Поступајући по већем броју притужби које се односе на рад Управе за планирање и изградњу, заштитник грађама је утврдио да се велико број истих односи на извршење правноснажних решења о уклањању бесправно изграђених објеката чији су инвеститори поднели захтев за легализацију објекта.

Ступањем на снагу прописа о легализацији 01.11.2013.године инвеститорима бесправно изграђених објеката дата је могућност да у прописаном року поднесу захтев за легализацију који по потреби могу допунити најкасније до 01.11.2014.године. Наведеним одредбама предвиђено је да се решење о рушењу неће извршавати до правноснажно окончаног поступка легализације, као и да ће се ови поступци започети до ступања на снагу позитивног прописа поднети до 11.03.2010.године, а који нису окончани до 01.11.2013.године окончати по важећим прописима.

Имајући у виду да на овај начин поступак легализације представља претходно питање у односу на поступак извршења решења о рушењу бесправно изграђених објекта заштитник грђана је мишљења да је правно целисходно у поступцима легализације објекта приоритетно одлучивати о објектима за које постоје правноснажна решења о уклањању истих и закључци о дозволи извршења

- ЈКП обједињена наплата Ниш

Поступајући по притужбама Ј.М и М.Н из Ниша и великог броја усмених представки, заштитник грађана је дошао до уверења да је Јавно комунално предузеће за обједињену напалату комуналних, стамбених и других услуга и накнада Ниша, у складу са Законом о извршењу и обезбеђењу, предлогом на основу веродостојне исправе покретала поступак извршења за намирење потраживања по основу извршених комуналних услуга пред Извршитељима.

Како би се изашло у сусрет грађанима, ЈКП „Обједињена наплата“ Ниш, је у сарадњи са Градским већем и предузећима удружиоцима, у току 2012. и 2013. године, а према закључку Градског већа града Ниша бр. 1023-10/2012-03 од 18.10.2012. године, спровело акцију склапања уговора за признање дуга и отплати истог у више рата.

Јавно комунално предузеће за обједињену наплату комуналних, стамбених и других услуга и накнада Ниш (у даљем тексту ЈКП „Обједињена наплата“ Ниш је приликом закључивања уговора о признању дуга и отплати дуга на рате довела грађане у заблуду, да су закључивањем предметних уговора измирили све своје обавезе и дуговања према том предузећу, укључујући све обрачунате трошкове и камату до дана закључења уговора. У поступку принудне наплате, ЈКП „Обједињена наплата“ није благовремено обавештавала Извршитеља о уговору о признању и отплати дуга на рате који је са дужником закључен.

Потребно је да ЈКП „Обједињена наплата“ Ниш приликом закључивања уговора о признању дуга и отплати дуга на рате, у **предметни уговор унесе јасно и прецизно дефинисано (по ставкама) сва дуговања извршног дужника која улазе у предметни уговор**, односно да прецизно и недвосмислено образложи које трошкове осим главног дуга и камате, извршни дужник плаћа.

Имајући у виду напред наведено, заштитник грађана је ЈКП „Обједињена наплата“ Ниш, упутио мишљење да свим грађанима са којима је већ закључен уговор о признању дуга и отплати дуга на рате, на њихов захтев, образложи који су све трошкови извршног поступка ушли у уговор који су закључили, односно да ли поред трошкова који су обухваћени уговором постоје и други трошкови који су објективно настали након закључивања уговора.

-Управи за планирање и изградњу

Због проблема притужиље Ж. М. који се односи на немогућност коришћења законом загарантованог права приступа свом легално изграђеном објекту јавној површини-саобраћајници, заштитник грађана је након спроведеног испитног поступка упутио Управи за планирање и изградњу мишљење којим је констатовао да је потребно да Управа за планирање и изградњу, након што је Комисија за планове града Ниша поднела иницијативу за израду Првих измена и допуна Плана генералне регулације дела подручја ГО Медијана, предузме све активности из оквира овлашћења и надлежности у поступцима израде и усвајања планова предвиђених одредбама Одлуке о организацији градских управа града Ниша и сагледа

проблем подносиље представке и могућност приступа њеног стамбеног објекта јавној саобраћајници површини.

Заштитник грађана сматра да су наводи притужље основани, а ово из разлога јер ни након протека периода од дванаест година и доношења Плана генералне регулације у 2012. години, није решила проблем, због чега јој је онемогућено Уставом загарантовано право на мирно уживање својине и других имовинских права, у смислу функционалног коришћења породичног стамбеног објекта.

Поступајући у складу са овлашћењима да штити права и интересе грађана, заштитник грађана је сматрао да се актуелни проблем може решити предузимањем активности из надлежности Управе у складу са пропсима у области планирања и изградње и правилима уређења и грађења а ово нарочито имајући у виду да израда урбанистичког плана улази у изворну надлежност локалне самоуправе. Заштитник грађана је предложио да у оквиру овлашћења буду предузете мере приликом израде предметних измена, уз претходно преиспитивање важећег планског решења и сагледавање захтева корисника простора и у свему у складу са одредбама републичких и важећих градских прописа.

Управа је поступила у складу са упућеним мишљењем.

- Управи градске општине Палилула

Заштитник грађана упутио је мишљење Управи градске општине Палилула - Одсеку за финансијске, имовинско – правне и комуналне послове, да у свом будућем раду, у складу са важећим пропсима и принципима добре управе, врши поверена јавна овлађења односно поверене послове инспекцијских надзора по захтевима грађана и решавати у управим стварима у првом степену, у складу са начелом законитости, на основу закона и других прописа и уз поштовање правила управног поступка.

Поступајући по представци Т. Д из Ниша и Н.Н из Ниша, заштитник грађана је утврдио да је Управа градске општине – Одсек за финансијске, имовинско – правне и комуналне послове, на начин што је закључком Уп.бр. 355-383/12-04/3-2 од 06.11.2012. године спојила у један поступак три предмета након доношења решења у једном од предмета, иако спајање ствари у један поступак претходи доношењу решења и након тога се не може вршити у складу са одредбама којима се уређује општи управни поступак.

- **Управи за грађанска стања и опште послове, Управи за дечију, социјалну и примарну здравствену заштиту, Управи за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке**

На основу овлашћења из чл. 7 Одлуке о заштитнику грађана, да поред покретања и вођења поступка контроле, пружањем добрих услуга делује у циљу унапређења рада органа управе и јавних служби и унапређења заштите права грађана, заштитник грађана упутио је мишљење управи за грађанска стања и опште послове, Управи за дечију, социјалну и примарну здравствену заштиту и Управи за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке да је потребно да наведене управе, у складу са својим овлашћењима, и у будућем периоду, међусобно сарађују и омогуће запосленима у управама, службама и органима Града, да на што једноставнији и ефикаснији начин остваре право на накнаду за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета.

У складу са овлашћењима да прикупља информације о примени закона и других прописа од стране градских управа, управа градских општина и јавних служби из области индивидуалних и колективних права грађана, поступајући по сопственој иницијативи, Защитник грађана је у току 2013.и 2014.године пратио примену Закона о финансиској подршци породици са децом и пратећих подзаконских акта и том приликом утврдио да у једном периоду контроле, динамика исплате новчане накнаде запосленим породиљама у управама, службама и органима Града, није била редовна. Защитник грађана утврдио је да Управа за финансије, изворне приходе локалне самоуправе и јавне набавке, обрачун и исплату накнаде зараде за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета није вршила у складу са Законом о финансијској подршци породици са децом и Правилником о ближим условима и начину остваривања права на финансијску подршку породици са децом, предметну накнаду није вршила истовремено са обрачуном и исплатом зарада запосленима.

ПРЕПОРУКЕ

Препорукама заштитника грађана утврђени су пропусти у раду са субјектима контроле и исте су за циљ имале превентивно деловање и спречавање сличних пропуста у будућем периоду. При томе је свакако потребно имати у виду и актуелну економску ситуацију која неминовно утиче на функционисање органа управе па се тиме негативно одражава на остваривање права грађана пред тим органима.

Заштитник грађана је упутио 3 (три) препоруке и то:

- Управи градске општине Палилула

Поступајући по притужби З.В., у поступку контроле рада Управе Градске општине Палилула, заштитник грађана је утврдио да постоје недостаци који су проузроковали повреду принципа добре управе и правила управаног поступка на штету подносиоца представке, а ово из разлога јер Управа није предузела све потребне мере и радње ради спровођења административног извршења сопствених одлука.

Заштитник грађана упутио је препоруку Управи Градске општине Палилула града Ниша да у будућем периоду обезбеди благовремено и ефикасно, без непотребног одлагања, а у складу са релевантним прописима, спровођење одлука сопствених органа. Такође, упутио је Управу градске општине да се писано извини подносиоцу притужбе због неспровођења сопствених одлука у законом прописаном року.

Овај орган није добио повратну информацију по упућеној представци, а од стране притужитеља обавештен је да Управа градске општине није поступила по препоруци и није му упутила писано извиђење.

- Управи за имовину и инспекцијске послове

Поступајући по притужбама већег броја грађана, које се односе на рад Управе за имовину и инспекцијске послове у предметима уклањања бесправно изграђених објекта, заштитник грађана је утврдио да је Управа за имовину и инспекцијске послове, поступајући супротно начелима заштите права грађана и заштите јавног интереса, ефикасности економичности поступка, проузроковала повреду права великог броја грађана, тиме што у оквиру вршења надлежности вођења управног поступка, доношења и извршавања решења о рушењу, односно у оквиру поверилих послова Републике у делу уклањања бесправно изграђених објеката, није предузела све неопходне и важећим прописма предвиђене мере, у циљу спровођења извршних решења о рушењу.

Управа за имовину и инспекцијске послове повредила је право грађана на мирно уживање имовине непоступањем по сопственим извршним решењима, за чије спровођење према важећим прописима о легализацији објеката, није било формално-правних и фактичких сметњи. На тај начин обесмишљена је сврха вођења управних поступака које претходе доношењу решења о уклањању бесправно изграђених објеката и тиме је створено стање правне несигурности код грађана по чијим пријавама су покренути поступци.

На основу утврђених неправилности у раду, заштитник грађана упутио је Управи за имовину и инспекцијске послове препоруку да у предметима извршења решења о уклањању бесправно изграђених објеката, за које није поднет захтев за легализацију, односно након правноснажно окончаних поступака легализације, у складу са важећим прописима, предузме без одлагања неопходне мере и активности у циљу спровођења извршних решења о рушењу, у роковима одређеним у важећим прописима легализацији.

Заштитник грађана упутио Одсек за приндумо извршење решења о уклањању бесправно изграђених објеката, да у року од 15 дана од дана пријема препоруке, из постојеће евидентије доставе Управи за планирање и изградњу решења о уклањању бесправно изграђених објеката, делова објеката и бесправно изведенih радова и закључке о дозволи приндумог извршења истих, оних инвеститора који су доставили доказ о поднетим захтевима за легализацију, како би се прво њима одлучивало из разлога правне сигурности грађана који су у поступку легализације.

Препоруком је Управи указано на неопходност да у будућем периоду обезбеђује спровођење сопствених одлука, у свему у складу са релевантним прописима, без непотребног одлагања и разумним роковима.

Управа је по упућеној представци поступила у делу у ком је то објективно било могуће (доставила списак коначних решења о рушењу

Упраи за планирање и изградњу). У делу препоруке која се односи на извршење коначних решења објективно није могла поступити због истека уговора са изабраним извођачем радова и недостатка планираних средстава за покретање новог поступка јавне набавке радова за уклањање бесправно изграђених објеката.

- Управи Градске општине Палилула

Поступајући по притужби Д.М. из Ниша, у поступку контроле и правилности рада Управе Градске општине Палилула, заштитник грађана утврдио је да у раду Управе постоје недостаци који су проузроковали повреду принципа добре управе и правила управног поступка на штету подносиоца представке, на тај начин што није предузела све потребне мере и радње ради спровођења административног извршења сопствене одлуке .

У конкретном случају, решење Управе није у целости извршавано ни након једне године од дана његовог доношења, односно ни након десет месеци од дана када је решење постало правноснажно. Орган управе иако је био дужан да у складу са релевантним прописима предузме све потребне мере и радње ради извршења наложених обавеза у остављеним роковима од стране извршеника, који није поступио добровољно по решењу у датим роковима, то није учинио. Због неспровођења административног извршења предметног решења, подносилац представке је био објективно онемогућен у мирном коришћењу своје имовине које му је грантовано Уставом и морао је да трпи узнемирање проузроковано штетним имисијама из септичке јаме и неспровођењем обавеза извршеника да се прикључи на систем канализационе мреже.

Имајући у виду утврђени пропуст, заштитник грађана је упутио препоруку Управи градске општине Палилула да у будућем периоду обезбеди без непротребног одлагања, благовремено и ефикасно а у складу са релевантним прописима, спровођење одлука сопствених органа.