

ПРИТУЖБА НА РАД ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И НА НЕПРАВИЛАН ОДНОС ЗАПОСЛЕНИХ

Овај документ урађен је уз подршку пројекта немачке развојне сарадње „Подршка реформи јавне управе у процесу приступања ЕУ“ (PAR2EU) који имплементира Немачка организација за међународну сарадњу (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) - ГИЗ

Министарство државне управе
и локалне самоуправе

Београд, октобар 2025. година

Законом о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18, у даљем тексту: Закон), у оквиру одељка IX ЈАВНОСТ РАДА И ОДНОСИ СА ГРАЂАНИМА, уређено је поступање органа државне управе са притужбама које добијају на свој рад и на неправилан однос запослених.¹

Притужба представља правно средство помоћу којег заинтересована лица могу изнети примедбе на рад органа или на неправилан однос запослених у органу државне управе.

Тиме притужба представља значајан инструмент чија је крајња сврха унапређење квалитета рада органа државне управе и има значајну улогу у повећању професионалности и одговорности органа државне управе и запослених у тим органима према грађанима.

Чланом 81. Закона прописано је да су органи државне управе дужни да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених (став 1), да је на поднету притужбу орган државне управе дужан да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор (став 2), као и да је орган државне управе дужан да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама (став 3).

Подношење притужбе је право грађана и других лица, а омогућавање подношења притужбе и њено разматрање је обавеза органа државне управе.

¹ Притужба на рад органа (МУП) или на рад запослених у МУП-у посебно је уређена Законом о полицији и Правилником о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова; Притужба на рад суда посебно је уређена Законом о уређењу судова, Судским пословником и Правилником о поступку по притужбама (Високог савета судства); Притужба на рад носиоца јавнотужилачких функција и особља у јавном тужилаштву посебно је уређена Законом о јавном тужилаштву, Правилником о управи у јавном тужилаштву; Закон о инспекцијском надзору предвиђа притужбе на рад службених лица инспекције.

Битне одлике поступка по притужби

Поступак по притужби који је прописан законом има следеће битне карактеристике:

а) Ограничен формализам

Начин подношења притужбе, обавезна садржина и форма саме притужбе нису посебно одређени законом, што оставља простор органу да се определи да ли ће уредити ближу садржину и форму обрасца за подношење притужбе.

Ако се орган определи да понуди лицима стандардизовани образац за подношење притужбе, његова форма не би требало да буде компликована, нити да садржи елементе који би одвратили грађане и друге подносиоце да поднесу притужбу.

б) Једноставност подношења притужбе и пријема одговора

Органи државне управе треба свим заинтересованим лицима да омогуће прикладан начин за подношење притужбе.

Прикладан начин подразумева да органи државне управе, пре свега, треба да обезбеде јавно доступан приказ процедуре за подношење притужбе (када, коме и на који начин), као и да грађанима дају информацију о ближем току поступка по притужби. Одговор по притужби, ако га странка захтева, не би требало да подразумева компликовану процедуру његовог пријема, јер је циљ закона да се странка брзо и у року информише о поступању органа по притужби.

в) Очекивана ефикасност и ефективност

Кратки рокови за одговор по притужби и обавеза разматрања свих притужби најмање једном у 30 дана, указују да је циљ ове одредбе да странке једноставним путем изразе своје примедбе и врло брзо буду информисане о томе да ли је постојала неправилност.

Периодичним и обавезним разматрањем свих притужби, циљ је у крајњем исходу, да се унапреди ефикасност и ефективност, односно поступање органа и његових запослених у свим оним односима у којима јавност и странке виде недостатке у самом органу, а које се оцене као оправдане и потребне. Крајњи исход је свакако веће поверење грађана у рад управе.

Притужба

Разлози за подношење притужбе

Притужба јесте свако обраћање органу државне управе, писмено или усмено, којим притужилац износи примедбе на рад органа државне управе или на поступање запосленог у том органу.

Притужба подразумева да подносилац није задовољан, односно да истиче примедбу на рад органа јер је исти у супротности са бројним начелима и законским прописима којима је дефинисан рад управе и њених запослених. Наиме, општи принципи добре управе су изражени кроз начела деловања органа државне управе (самосталност и законитост, стручност, непристрасност и политичка неутралност, делотворност у остваривању права странака, сразмерност, поштовање странака, јавност рада), начела деловања државних службеника (законитост, непристрасност и политичка неутралност, компетенције за рад државних службеника, одговорност за рад, забрана повлашћивања и ускраћивања, доступност информација о њиховом раду), Кодекс понашања државних службеника којим се ближе уређују правила етичког понашања државних службеника, одредбе о спречавању сукоба интереса, забрани дискриминације и другим прописима о раду органа и њихових запослених.

Када је у питању поступање државних службеника, Кодексом понашања државних службеника је између осталог прописано да су органи дужни да на одговарајући начин (објављивањем на веб-сајту, истицањем на огласној табли и сл.) обавесте о правилима понашања државних службеника и опхођења према грађанима, као и о начину подношења притужби на понашање државних службеника. Такође, неопходно је да органи континуирано унапређују начин пријема притужби грађана и начин мерења задовољства грађана пруженим услугама (кроз информисање, омогућавање пријема притужби путем веб-сајта, анкетирање корисника услуга и др).

Стога разлози за подношење притужби су кршење начела и правила рада и поступања органа, као и неадекватно и непрописно понашање државних службеника.

Такође, посебним прописима могу бити и посебно наведени специфични разлози за подношење притужбе, као што је то урађено нпр. чланом 234. Закона о полицији.

Законом о уређењу судова, Судским пословником, Правилником о управи у јавном тужилаштву и Правилником о поступку по притужбама (Високог савета судства) уређују се одређена питања везана за притужбу као што су разлози за подношење и поступак за поступање по поднетој притужби.

Поред тога, Закон о полицији и Правилник о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова уређују поступак по притужби у Министарству унутрашњих послова, а Закон о инспекцијском надзору уређује да свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе у складу са законом којим се

уређује систем државне управе, односно законом којим се уређује систем локалне самоуправе.

Шта није притужба

Имајући у виду да је притужба средство којим се изражава незадовољство у вези са радом органа државне управе или поступањем запослених у органима државне управе, потребно је разликовати од других врста поднесака које се поред притужби могу поднети државним органима, као што су захтеви или молбе ради остваривања одређених права, као и правни лекови којим се покрећу различити прописани поступци пред надлежним органима (нпр. жалба, приговор, тужба и др.).

Право на подношење притужбе – подносиоци притужбе

Орган државне управе је дужан да свакоме омогући подношење притужбе. Притужба може бити поднета непосредно од стране физичког или правног лица или преко његовог пуномоћника, у складу са законом. Притужбу у име пословно неспособних лица подноси законски заступник, старатељ или пуномоћник тих лица.

Закон о државној управи не уређује да ли притужба мора да буде потписана од стране подносиоца, односно да ли орган поступа по притужби када је иста анонимно поднета.

Неки прописи изричито одређују да се неће поступати по анонимној притужби, као што је то уређено Правилником о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова, којим се уређује начин поступања у притужбеном поступку када су поступањем или пропуштањем поступања запосленог при вршењу службених задатака повређена људска и мањинска права и слободе.

Иако се притужбе најчешће подnose да би се указало на неко поступање са којим су повређена права притужиоца, а у циљу отклањања тих неправилности, те је за очекивати да подносилац не крије свој идентитет, могуће су ситуације да подносилац није потписао јер жели да укаже на неправилност рада органа и да остане анониман.

Анонимна притужба не садржи податке о подносиоцу притужбе, нити потпис подносиоца притужбе. Стога је орган државне управе дужан да заприми сваку притужбу која је поднета анонимно, али нема обавезу да по њој поступа.

У ситуацији када је поднета анонимна притужба, не може се тражити да се подносилац обавести о исходу поступања по притужби, па се поставља питање да ли орган уопште треба да разматра анонимну притужбу. Ако пођемо од тога да је крајњи исход притужби унапређење рада органа у односу према грађанима и другим странкама, свака пријава могућих неправилности може да буде значајно обавештење и сигнал за орган да има места унапређењу. С друге стране, поступање по анонимним притужбама у којима се подносилац не представља, може бити отежавајућа околност због које не може да се утврди ли се заиста десила ситуација на коју се неко позива у притужби, те се поставља питање да ли даље

истраживање притужбе оправдава утрошак ресурса органа. Стога, ако посебним прописима није другачије одређено, орган може обавестити грађане да не поступа по анонимним притужбама и да исте неће бити предмет разматрања. Међутим, могуће је да се орган определи да ће разматрати и анонимне притужбе ако процени да на основу њених навода има места и елемената за даље поступање, о чему би такође требало да истакне адекватно обавештење, посебно уколико из њеног образложења произилази да је учињено неко кривично дело, прекршај или радња која је основ за дисциплинску одговорност, као и уколико се из образложења наведеног у притужби може закључити да постоји сличност чињеничних навода са чињеничним наводима раније поднетих притужби, када ће се узети у разматрање уз остале притужбе.

Најчешће се кроз препоручени образац притужбе који органи припремају и чине доступним грађанима, дају битни елементи поднеска који може бити подобан за разматрање као притужба и на тај начин упућују притужиоци о својим подацима које попуњавају.

Подношење и пријем притужбе

Већ смо навели да су органи, у складу са Кодексом понашања државних службеника, дужни да на одговарајући начин (објављивањем на веб-сајту, истицањем на огласној табли и сл.) обавесте грађане о понашању које имају право да очекују од државних службеника и о начину пријема притужби на понашање државних службеника.

Према томе, сваки орган је дужан да размотри на који начин ће примати притужбе и да о томе обавести грађане.

Пријем притужби се може обављати пријемом писмених поднесака предатих пошти, писарници, достављањем на одређене email адресе органа или на други начин који одреди орган, као и усменим путем, позивањем одређеног броја телефона када се притужба даје усмено на записник о чему се сачињава службена белешка.

Притужба која се подноси писменим путем може да буде поднета у слободној форми састављеној од стране подносиоца или на обрасцу који је унапред припремљен од стране органа државне управе.

Орган државне управе би у случају подношења притужбе електронским путем требало да омогући и електронску потврду о датуму пријема притужбе, имајући у виду рок из члана 81. став 2. Закона.

Законом о републичким административним таксама („Службени гласник РС”, бр. 43/03, 51/03 – исправка, 61/05, 101/05 – др. закон, 5/09, 54/09, 50/11, 93/12, 65/13 – др. закон, 83/15, 112/15, 113/17, 3/18 – исправка, 95/18, 38/19, 86/19, 90/19 – исправка, 144/20, 138/22, 92/23 и 94/24) прописано је да се за поднеске упућене органима за представке и притужбе не плаћа такса (члан 19. став 1. тачка 10).

Предлог обрасца притужбе

Иако законом није одређен образац и садржина притужбе, органи се могу определити да у циљу једнообразности и упућивања странака, припреме и учине доступним лицима могући

образац, чијим попуњавањем се подноси притужба на рад органа или поступање запослених.

Садржина притужбе могла би да обухвати следеће податке:

- основне податке о органу коме се подноси притужба (назив органа државне управе);
- основне податке о подносиоцу притужбе (име и презиме/ назив правног лица и подаци преко којих се може контактирати подносилац: адреса/контакт телефон/email адреса или др). Уколико се притужба подноси преко другог лица (законског заступника, старатеља, пуномоћника) потребно је да се наведу и подаци о том лицу и приложи пуномоћје;
- разлози због којих се подноси притужба. Уколико подносилац притужбе жели да поднесе притужбу на рад лица које је запослено у органу државне управе, а није му познато његово лично име, пожељно је да наведе ближе податке о његовој позицији или ситуацији на коју има притужбу како би се утврдиле о ком запосленом се у конкретном случају ради;
- ближе образложење разлога за притужбу и по могућству да приложи или наведе доказе који оправдавају наводе из притужбе;
- пожељно је питати подносиоца да ли се поводом навода из притужбе већ обраћао неком другом органу и да ли постоји исход тог поступка;
- питати подносиоца да ли захтева одговор на притужбу и начин на који жели да прими одговор.

Имајући у виду различите форме упућивања притужби, потписивање и/или навођење података подносиоца притужбе органи би могли да захтевају на следећи начин:

- 1) ако се притужба доставља органу у папирној форми (непосредно на писарници органа или путем поште) онда је потребно и да буде својеручно потписана;
- 2) ако се притужба подноси електронским путем у форми електронског обрасца директно са сајта/интернет презентације органа, онда се наводе подаци о подносиоцу притужбе који се захтевају у електронском обрасцу, без својеручног потписивања;
- 3) ако се притужба доставља електронском поштом у виду текста у email-у, онда ту нема опције да се мејл својеручно потпише, али треба да буду наведени подаци подносиоца притужбе;
- 4) ако се притужба доставља електронском поштом али тако да се подносилац притужбе одлучи да папирну форму притужбе (предложена форма обрасца/слободна форма) скенира и достави органу на одговарајућу електронску адресу, ту би требало да и тај папир пре скенирања буде својеручно потписан.

Припремљен образац притужбе би свакако олакшао њену припрему и подношење од стране грађана и других заинтересованих правних субјеката, као и поступање по истој од стране органа државне управе. Међутим, потребно је имати у виду да без обзира на то да ли постоји препоручена форма за подношење притужбе, орган је дужан да прими и поступи по притужбама поднетим у другим формама.

Поступање по притужби

Орган треба да уреди начин поступања по притужбама својом мапом пословних процеса у складу са правилима финансијског управљања и контроле (ФУК).

Пожељно је да органи државне управе одреде лице које ће прикупљати, евидентирати и усмеравати поступак по притужбама у складу са процесом дефинисаним у ФУК-у.

Основни елементи у поступању по поднетој притужби су следећи:

- разматрање да ли је орган државне управе коме је поднета притужба надлежан да по њој поступа (да ли се притужба односи на рад органа који је наведен у притужби, односно да ли је запослени на кога се притужба односи запослен у том органу државне управе);
- ако је орган државне управе надлежан и ако се ради о притужби у смислу члана 81. Закона о државној управи, узмеће поднету притужбу у разматрање. Притужба се прослеђује надлежној организационој јединици на изјашњење или припрему одговора на притужбу;
- ако орган државне управе утврди да није надлежан да поступа по поднетој притужби, обавестиће о томе подносиоца уколико располаже подацима о њему и проследиће притужбу надлежном органу, а о томе ће обавестити подносиоца притужбе;
- ако се притужба односи на питања за које је прописан други вид поступка или се из њене садржине утврди да се ради о одређеном поступку који је у току пред органом управе, неvezано од тога што је поднесак насловљен као притужба, запослени у органу државне управе ће доставити надлежној организационој јединици или надлежном органу који води поступак ради даљег поступања;
- ако се предмет притужбе односи на незадовољство одлуком у управном поступку и ако је намера странке била да изјави жалбу па је поднео притужбу уместо правног средства које је одређено законом, у складу са чланом 159. Закона о општем управном поступку, поднесак који није означен као жалба, сматраће се као жалба, ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење. У том случају сматра се да је поднета жалба и орган је дужан да поступи по притужби као по поднетој жалби у складу са Законом о општем управном поступку.

Достављање одговора подносиоцу притужбе

Чланом 81. став 2. Закона прописано је да је на поднету притужбу орган државне управе дужан да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор.

С тим у вези, орган државне управе поступа у складу са захтевом подносиоца притужбе, и уколико он захтева одговор на поднету притужбу, дужан је да достави одговор подносиоцу у року од 15 дана од дана пријема притужбе. У том случају, неопходно је да подносилац приликом навођења својих података наведе тачну адресу, како би достава одговора на притужбу била уредна.

Орган државне управе је дужан да учини све како би у прописаном року подносиоцу притужбе био достављен одговор, уколико он то захтева. Међутим, имајући у виду кратак рок у коме орган управе треба да одговори подносиоцу притужбе, а да у појединим ситуацијама утврђивање чињеничних навода из притужбе захтева више времена, орган управе би требало да тада одмах одговори подносиоцу да је притужба узета у разматрање, као и да ће обавештење о исходу поступка по притужби добити у што краћем року.

Ако подносилац притужбе у својој притужби не захтева да му се на притужбу одговори, орган државне управе нема обавезу да доставља било какав одговор подносиоцу притужбе.

Поводом достављеног одговора на притужбу, подносилац притужбе нема право на правни лек пред истим или другим органом. Достављањем одговора подносиоцу притужбе сматра се да је поступак по притужби окончан.

Законом о државној управи прописана је обавеза органа државне управе да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама (члан 81. став 3). Редовно разматрање притужби може да помогне органима државне управе да препознају слабости у свом раду и унапреде пружање услуга грађанима и привреди.

Инспекцијски надзор у вези са подношењем и поступањем по притужбама

Питање заштите права на подношење притужби и обавеза поступања по притужбама од стране органа државне управе подлеже надзору управне инспекције. Иако се ради о неформалном поступку, у којем се не доноси мериторна одлука, питање контроле је битно имајући у виду сврху подношења и поступања по притужби. С тим у вези, омогућена је инстанциона заштита у виду надзора од стране Управне инспекције.

На основу члана 16. Закона о управној инспекцији, Управна инспекција у обављању инспекцијског надзора над применом закона и других прописа о државној управи надзире у органима државне управе између осталог и омогућавање подношења притужби на рад и поступање по поднетим притужбама.

У случају да подносиоцу притужбе није омогућено подношење притужбе или на поднету притужбу није добио одговор, има право да се у складу са чланом 36. Закона о управној инспекцији, представком обрати Управној инспекцији. Ако управни инспектор оцени да су наводи изнети у представци основани, затражиће извештај од надзираног органа на чији се рад представка односи и упутити му упозорење ради хитног отклањања могућих незаконитости. С тим у вези инспектор је дужан да о наведеном поступању обавести подносиоца представке у року од 15 дана од дана пријема представке. Уколико управни инспектор не добије тражени извештај или ако на основу добијеног извештаја не може утврдити основаност навода у представци, управни инспектор дужан је да по службеној дужности спроведе непосредан инспекцијски надзор и обавести подносиоца представке у року од 8 дана од дана сачињавања записника.

Закључак

У циљу унапређења транспарентности и одговорности у раду органа државне управе и запослених у органима државне управе, Закон о државној управи предвиђа могућност подношења притужби од стране грађана. Притужбе служе као средство посредне контроле од стране јавности, односно грађана, којим се омогућава да на примерен, ефикасан и поуздан начин укажу на евентуалне недостатке и неправилности у раду и допринесу пуној професионализацији и објективним увидима у рад органа државне управе и њених запослених. Подношење притужби и поступање по притужбама представљају важан инструмент за усмеравање и побољшање рада органа државне управе, зато је од изузетног значаја што транспарентније указивање и промовисање могућности коришћења притужби од стране грађана, као и уређење најцелисходнијег начина за поступање уважавајући специфичности сваког органа државне управе и општа начела административних поступака садржаних у важећим прописима.