

## 6. ANALIZA INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI BUGARSKOJ NA PRIMERU OPŠTINE STARA ZAGORA I GRADA SOFIJE

Dejan Milenković<sup>1</sup>

***Apstrakt:** Predmet ovog rada je položaj i status institucije lokalnog ombudsmana u Republici Bugarskoj prikazan na primerima opštine Stara Zagora i grada Sofije. Bugarska i Srbija spadaju u krug zemalja koje imaju instituciju ombudsmana na centralnom i lokalnom nivou. U obe zemlje, institucija lokalnog ombudsmana je nastala i razvijala se u relativno sličnim okolnostima, vremenskom periodu i uslovima, a relativno mali broj JLS se do danas odlučio za njeno osnivanje. Međutim, to ne znači da je lokalni ombudsman još jedna u nizu nepotrebnih i „promašenih” institucija koje se mogu pojaviti u političko-pravnim sistemima pojedinih država. Ovo istraživanje treba da pokaže, s jedne strane, svrhu institucije lokalnog ombudsmana, a sa druge, značaj koji ova institucija ima u opštinama i gradovima u Bugarskoj, analizom njihovih sličnosti i razlika u Sofiji i Staroj Zagori. Dodatno, u Srbiji niko se do sada nije naučno bavio proučavanjem ove institucije u Bugarskoj. U Bugarskoj, s druge strane, nema značajnijih istraživanja koja bi se odnosila na ovu instituciju. U Srbiji je naučni i stručni fond koji se odnosi na instituciju lokalnog ombudsmana takođe mali. Ovaj rad treba da posluži i upoznavanju naučne i stručne javnosti sa ovom institucijom, ali i da doprinese dodatnom komparativnom, tzv. „tvining” istraživanju, koje bi moglo da omogući bolje sagledavanje i dalji razvoj ove institucije u obe zemlje u budućnosti.*

***Ključne reči:** ombudsman, lokalni ombudsman, Bugarska, Sofija, Stara Zagora.*

---

<sup>1</sup> Vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, e-mail: [dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs)

## 1. UVOD

„U mnogim zemljama, poseban vid kontrole uprave ostvaruje se uvođenjem institucije ombudsmana.”<sup>2</sup> „Izvorno, ombudsman je institucija švedskog porekla koja je uvedena Ustavom Švedske iz 1809. godine.”<sup>3</sup>

„Institucija ombudsmana danas postoji u oko 200 država (na nacionalnom nivou ili na nivou država članica), i predstavlja jedan od nezaobilaznih elemenata u uređenju modernog demokratskog društva.”<sup>4</sup> „Jedan broj zemalja je decentralizovao instituciju ombudsmana tako da ona postoji na regionalnom ili lokalnim nivoima. Svaka od tih institucija deluje u okvirima svoje nadležnosti.”<sup>5</sup> Dakle, vremenom se ova institucija „spušta” i na niže nivoe vlasti, i sve češće se, u komparativnim političkim sistemima, može pronaći i u jedinicama lokalne samouprave (JLS).

U nastavku ovog rada, terminom „lokalni ombudsman” neće biti obuhvaćene institucije ombudsmana na drugim nivoima vlasti nižim od centralnog nivoa, kao što su federalne jedinice, leneri, pokrajine, regioni koji nisu u statusu JLS. Termin „lokalni ombudsman” u nastavku odnosi se isključivo institucije ombudsmana koje osnivaju JLS.

Takve lokalne ombudsmane, pokazuje jedno od retkih istraživanja objavljenih u Srbiji (pa i šire), možemo pronaći u Holandiji (u gradovima Amsterdam, Rotterdam, Hag, Utreht, Groningen), Belgiji (Antverpenu, Brižu, Levenu i Gentu), Švajcarskoj (Cirihu, Bernu i Vinterturu), Španiji (pored regionalnih, ombudsmane možemo naći i na lokalnom nivou u npr. Madridu, Barseloni i San Sebastijanu), u Francuskoj u Parizu, u Argentini u Buenos Airesu i još nekoliko gradova, zatim u pojedinim gradovima u Australiji (npr. u Pertu), kao i još nekim drugim zemljama.<sup>6</sup> Ovo širenje ukazuje i na moguće kapacitete i potencijale institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji<sup>7</sup> kao i u Bugarskoj, jer je ova institucija prisutna u obe zemlje. Prate je slična vremenska dinamika razvoja, problemi u njenom širenju u obe zemlje, kao i sličan, ali ne i identičan status. Na kraju, slični su i problemi sa kojima se suočavaju građani u JLS u Bugarskoj i Srbiji. Izveštaji i preporuke lokalnih ombudsmana u obe zemlje mogu poslužiti za kreiranje i sprovođenje lokalnih javnih politika koje bi, s obzirom na tendencije ugrožavanja prava i sloboda građana od strane opštinskih/gradskih aktera, u budućnosti trebalo da otklone svakodnevne probleme sa kojima se suočavaju građani u svojim lokalnim zajednicama, a koje utiču na njihov svakodnevni život.

2 Lilić, S., Milenković, D., Kovačević-Vučo, B., 2002, *Ombudsman, međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Beograd, Komitet pravnik za ljudska prava.

3 Lilić, S., 2014, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet u Beogradu, str. 352.

4 Milosavljević, B., 2002, *Ombudsman – Zaštitnik prava građana*, Beograd, Centar za antiratnu akciju, str. 13.

5 Dimitrijević, P., 2007, Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Nišu*, 49, str. 162.

6 Klarić, A., 2020, Institucija lokalnog ombudsmana – uporedna iskustva iz svijeta i u gradu Beogradu, *Administracija i javne politike*, 1, str. 89–110.

7 Đorđević, S., Milenković, D., 2012, Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 7, str. 25–40.

Ovo istraživanje, tačnije komparativna analiza dve institucije lokalnog ombudsmana u Bugarskoj, treba da pokaže, s jedne strane, svrhu institucije, a s druge, značaj koji ova institucija ima u opštinama i gradovima u Bugarskoj, te na koji način, lokalni ombudsmeni u Bugarskoj, traže rešenja sa sve češće probleme sa kojima se suočavaju građani pri ostvarivanju svojih prava i obaveza sa opštinskom/gradskom administracijom.

U Srbiji, kao ni u Bugarskoj, nije bilo mnogo naučnih radova niti novijih istraživanja koji bi rasvetlili ulogu lokalnih ombudsmana, a retka systemska istraživanja su danas već zastarela jer su rađena pre deset i više godina.<sup>8</sup> Dodatno, u Srbiji se niko do sada nije ni bavio proučavanjem ove institucije u Bugarskoj. U Bugarskoj nema značajnijih istraživanja i radova koji se odnose na ovu instituciju. U Srbiji naučni i stručni fond koji se odnosi na ovu instituciju takođe je još uvek mali. Ovaj rad zato treba da posluži i upoznavanju naučne i stručne javnosti u Srbiji sa ovom institucijom, ali i da doprinese dodatnom komparativnom, tzv. „tvining” istraživanju, koje bi moglo da dovede boljeg upoznavanja ove institucije i njenog daljeg širenja u opštinama i gradovima u obe zemlje u budućnosti.

## 2. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI SRBIJI

U Srbiji je do nastanka institucije ombudsmana došlo tek nakon demokratskih promena iz 2000. godine. Institucija je ustanovljena na tri nivoa: republičkom, pokrajinskom i na nivou JLS.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, u Srbiji je prvi put data mogućnost JLS da ustanove instituciju lokalnog ombudsmana. Zatim je iste godine ustanovljen i pokrajinski ombudsman u AP Vojvodini, da bi 2005. godine bio donet i Zakon o Zaštitniku građana (ombudsmanu na centralnom nivou vlasti). Na kraju procesa, u novom Ustavu Republike Srbije 2006. godine, institucija Zaštitnika građana postala je i ustavna kategorija.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine bilo je predviđeno sledeće: „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti građanski branilac koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu na njegov zahtev daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Građanskom braniocu postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički

8 Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2012, *Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana (sa istraživanjem)*, Beograd, Misija OEBS u Srbiji; U Republici Bugarskoj: Местни обществени посредници в България, 2004, София: Център за изследване на демокрацията.

nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuju se statutom i drugim opštim aktom.”<sup>9</sup>

Sadašnji zakonski osnov za osnivanje ove institucije je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine. Prema prvobitnoj verziji tog zakona, naziv ove institucije se promenio. Umesto naziva „građanski branilac”, institucija je preimenovana i uvodi se naziv „zaštitnik građana”<sup>10</sup>, a izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi koje su izvršene 2018. godine<sup>11</sup> naziv institucije je ponovo promenjen, te je od tada njen naziv „lokalni ombudsman”.

Prema sadašnjem Zakonu o lokalnoj samoupravi<sup>12</sup>, „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti lokalni ombudsman koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog lokalnog ombudsmana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana uređuje se statutom i drugim opštim aktom.”

Pored lokalnog ombudsmana, postoji i Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine. Osnivanje ove institucije omogućio je Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine iz februara 2002. godine, kojim je predviđeno da „Autonomna pokrajina, preko svojih organa, ustanovljava funkciju pokrajinskog građanskog branioca (ombudsmana), kao i njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja”.<sup>13</sup> Zatim je Skupština AP Vojvodine, 23. decembra 2002. godine, usvojila Odluku o pokrajinskom ombudsmanu<sup>14</sup>, da bi septembra 2003. godine izabrala prvog Pokrajinskog ombudsmana, a institucija je počela sa radom januara 2004. godine. Prema Odluci, Pokrajinski ombudsman je nezavistan i samostalan organ, koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda. Postupa u konkretnom slučaju po predstavkama građana ili po sopstvenoj inicijativi, u skladu sa postupkom koji je utvrđen Odlukom. Ombudsman postupa po predstavi lica koje smatra da su mu aktom ili radnjom organa uprave povređena ljudska prava. Ombudsman ima i druge funkcije.<sup>15</sup>

Zaštitnik građana, kao državni organ nastao je donošenjem Zakona o Zaštitniku građana 2005. godine<sup>16</sup>, da bi Ustavom iz 2006. godine ova institucija postala ustavna kategorija. U članu 138. Ustava predviđeno je sledeće: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen

9 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 9/02, član 126.

10 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 129/07, član 97.

11 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 47/18, član 37.

12 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14, 101/16 – dr. zakon, 47/18 (u daljem tekstu: ZLS).

13 Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Sl. glasnik RS*, br. 6/02, 101/07, član 56.

14 Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Sl. list APV*, broj 23/02.

15 *Ibid.*, čl. 1–6.

16 Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 54/07 (u daljem tekstu: ZZG).

da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O Zaštitniku građana donosi se zakon.<sup>17</sup>

Zakon o Zaštitniku građana iz 2005. godine, polazeći od premise da su AP Vojvodina i pojedine JLS na osnovu prethodno postojećeg zakonskog utemeljenja osnovale svoje institucije ombudsmana pre donošenja ovog zakona, rešava i odnos između nadležnosti institucija ombudsmana na različitim nivoima vlasti. Sistem nije pratio hijerarhiju institucija na državnom, pokrajinskom i lokalnom planu, već hijerarhiju pravnih akata. Zakonom je utvrđeno da se odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i JLS nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana saraduje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i lokalnim ombudsmanom JLS u kojima je on ustanovljen. Ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povredu prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, a ne radi se o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, već o povredi propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno JLS, dostaviće takvu pritužbu bez odlaganja ombudsmanu autonomne pokrajine, odnosno građanskom braniocu (ombudsmanu) JLS, ako je ustanovljen. Ako organ autonomne pokrajine ili JLS nadležan za pitanja zaštite prava građana primi pritužbu koja se odnosi na povredu republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta, dostaviće takvu pritužbu, bez odlaganja Zaštitniku građana.<sup>18</sup>

To u najkraćem ima svoju implikaciju i na subjekte kontrole od strane lokalnog ombudsmana. Dok Zaštitnik građana može da kontroliše i organe na nižim nivoima vlasti (uključujući i opštinske organe i javne službe), lokalni ombudsmani kao subjekte kontrole mogu imati samo „lokalne organizacione oblike”, pre svega opštinsku/gradsku upravu i javne službe (ustanove i komunalna javna preduzeća) JLS, uz dodatni uslov da je njihovim radom, činjenjem ili nečinjenjem povređen gradski/opštinski propis (a ne zakon jer se u tom slučaju radi o nadležnosti Zaštitnika građana).

U Srbiji, od 174 opštine/grada, uključujući i glavni grad, institucija lokalnog ombudsmana postoji u 21 opštini / gradu / gradskoj opštini<sup>19</sup> (Subotica, Bačka Topola, Mali Idoš, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Novi Sad, Beograd, Zrenjanin, Pančevo, Vranje, Niš, Šabac, Kikinda, Tutin, Sombor, Žitište, Sjenica i u beogradskim opštinama Vračar, Voždovac i Savski Venac).<sup>20</sup>

To u osnovi znači da ni posle 20 godina od dobijanja zakonske mogućnosti da osnuju instituciju lokalnog ombudsmana, najveći broj JLS u Srbiji ovu mogućnost do danas nije iskoristio. Postavlja se pitanje zašto, a iz ovog pitanja i pitanje da li je lokalni ombudsman zaista neophodan kao institucija i kontrolor lokalne vlasti u opštinama i gradovima.

17 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06, član 138.

18 ZZG, čl. 34–35.

19 Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije – ULOS: <https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>.

20 Napomena: gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave u Srbiji, pa je zato broj ombudsmana lokalne samouprave u ranije izvedenom značenju 18.

Jedan razlog svakako jeste to što lokalne vlasti ne žele u svojim sistemima da imaju još jednog „kontrolora”. Drugi je taj što obrazovanje ove institucije zahteva da JLS moraju da obezbede dodatna finansijska sredstva, kao i prostor i kadrove za rad ove institucije (što predstavlja problem naročito u malim i siromašnim opštinama u Srbiji). Treće, što nije manje bitno, rad lokalnih ombudsmana nije dovoljno promovisan u javnosti. I na teritorijama JLS gde su lokalni ombudsmani osnovani, u odnosu na broj stanovnika, broj obraćanja i podnošenja pritužbi je relativno mali, njihov rad nije dovoljno vidljiv ni na vlastitoj opštinskoj/gradskoj teritoriji, a još manje na teritorijama drugih opština i gradova, što svakako umanjuje domet ove institucije.

Prema tome, širenje ove institucije je u Srbiji značajno usporeno, ali neka retka ranija istraživanja pokazuju brojne benefite koji građani u svom svakodnevnom životu i radu imaju od ove institucije tamo gde ona postoji. Ne ulazeći dalje u problem neophodnosti i potrebe da se dalje širi ova institucija, u nastavku ćemo komparativno sagledati sličnu genezu razvoja ove institucije na lokalnom nivou u Bugarskoj.

### **3. NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE LOKALNOG OMBUDSMANA U REPUBLICI BUGARSKOJ**

U ovom delu razmotrićemo normativni okvir nastanka i razvoja institucije lokalnog ombudsmana u Bugarskoj. Zato najpre moramo da ukratko proučimo status JLS u Bugarskoj, koji je načelno utvrđen Ustavom, a detaljno razrađen Zakonom o mesnoj administraciji i lokalnoj samoupravi.

Prema Ustavu Republike Bugarske, teritorija zemlje deli se na opštine i okruge. Međutim, iz kasnije razrade ustavnih odredbi jasno je da je opština administrativno-teritorijalna jedinica u kojoj se vrši lokalna samouprava. Status okruga je, može se uočiti, sličan kao i u Srbiji. Okrug je administrativno-teritorijalna zajednica (a ne JLS) za sprovođenje regionalne politike, za sprovođenje lokalne uprave i za obezbeđivanje poštovanja nacionalnih i lokalnih interesa. Na čelu okruga se nalazi regionalni guverner, kojeg imenuje Vlada. Regionalni guverner treba da osigura sprovođenje državne politike u okrugu, štiti nacionalne interese, zakonitost, javni red i vrši upravnu (administrativnu) kontrolu. Prema tome, okruzi su oblik dekoncentracije vlasti, a ne JLS. U Bugarskoj ima 28 okruga. Vratimo se na trenutak na JLS. Iz Ustava proističe da je lokalna samouprava u Bugarskoj monotipska, te da je čine opštine, kojih u Bugarskoj ima 264. Organi JLS su opštinska skupština (veće), koju neposredno biraju građani na izborima. Organ izvršne vlasti je gradonačelnik, a Ustav Bugarske ostavlja mogućnost da njega građani biraju neposredno ili posredno, tj. da ga bira opštinska skupština, na period od četiri godine. Opština ima svoj imovinu i ima svoj budžet.<sup>21</sup>

21 Конституция Република България, Обн., ДВ, бр. 56/91, 85/03, 18/05. 27/06, 78/06, 12/07, 100/15, чл. 135–142.

Prve institucije lokalnog ombudsmanu u Bugarskoj nastaju krajem 1998. godine. U to vreme, međutim, nije postojao zakonski osnov za njihovo osnivanje. Kako se ističe: „Usled nedostatka zakonskog okvira, u periodu od 1998. do 2003. godine, lokalni ombudsman u Bugarskoj najpre je nastao kao pilot-projekat koji je zasnovan na sporazumu između gradova i opština u Bugarskoj, s jedne strane, i organizacija civilnog društva, s druge strane.<sup>22</sup> Tačnije, reč je o projektu koji je najpre, od 1998. godine, finansiran iz budžetske linije „mali projekti”, a koji je zatim doveo do nastanka široke koalicije nevladinih organizacija u Bugarskoj i dobijanja novog, značajno većeg antikorupcionog projekta, u okviru kojeg je bilo predviđeno osnivanje i praćenje rada institucije lokalnog ombudsmana u šest opština u saradnji sa nevladinim organizacijama.<sup>23</sup>

Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi i mesnoj administraciji 2003. godine, koje su stupile na snagu 1. januara 2004. godine, institucija „lokalnog ombudsmana” dobila je i svoju zakonsku osnovu. Naziv institucije lokalnog ombudsmana je, prema ovom zakonu, „javni posrednik“ (bug. *обществѐн посредник*). Ipak, zakon ne „razrađuje” bliže ovu instituciju, već samo predviđa da opštinsko veće može izabrati javnog posrednika, zatim da on pomaže u poštovanju prava i pravnih interesa građana pred organima lokalne samouprave i lokalne administracije, da se organizacija i delatnost javnog posrednika uređuju propisima koje donosi opštinsko veće (skupština), pri čemu zakon predviđa da se javni posrednik bira i razrešava 2/3 većinom od ukupnog broja opštinskih odbornika.<sup>24</sup>

U Bugarskoj su doskora postojale 22 institucije lokalnog ombudsmana<sup>25</sup>, a danas ih je nešto malo više (Sofija, Plovdiv, Stara Zagora, Blagoevgrad, Batak, Satovča, Ruse, Čirpan, Burgas, Gabrovo, Zavet, Vraca, Pazardžik, Bansko, Dobrič, Červen Brag, Elin Pelin, Šumen, Veligrad, Lesičovo, Veliko Trnovo, Kardžali, Čustendil).<sup>26</sup>

Prema tome, postoje dve vrste ombudsmana: nacionalni ombudsman i (fakultativno) opštinski ombudsmani, odnosno javni posrednici kao lokalni ombudsmani.<sup>27</sup>

Slično kao i u Srbiji, u genezi nastanka ombudsmana, najpre je nastala institucija lokalnog ombudsmana, da bi ova institucija nastala 2004. godine i na centralnom nivou. Isto kao i u Srbiji, na kraju je centralni (nacionalni ombudsman) 2006. godine posto i ustavna kategorija. Zanimljivo je reći da je Ustav Bugarske donet 1991.

22 Василева, Ж., 2015, Институцията „местен омбудсман”, у: Пенчева, И., Пенчева, П., Павлов В., (ур.), Ефективно управление – желани резултати, Велико Търново: Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методий”, Велико Търново, стр. 137–144.

23 Център за изследване на демокрацията, 2004, Местни обществени посредници в България, 2004, София, стр. 21. ([https://books.google.rs/books?id=o-UmnR9kMWUC&printsec=copyright&hl=sr&source=gbs\\_pub\\_info\\_r#v=onepage&q&f=false](https://books.google.rs/books?id=o-UmnR9kMWUC&printsec=copyright&hl=sr&source=gbs_pub_info_r#v=onepage&q&f=false)).

24 Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77/91, 24/95, 49/95, 90/96, 122/97, 33/98, 130/98 154/98, 67 от 27/99, 69/99, 26/00, 85/00, 1/01, 28/02, 45/02, 69/03, 19/05, 30/06, 69/06, 61/07, 54/08, 108/08, 6/09, 35/09 15/10, 97/10, 9/11, 32 11, 57/11,38/12, 15/13, 1/14, 19/14, 53/14, чл. 21а.

25 Василева, Ж., 2014, стр. 137.

26 Napomena: Nema tačnog podatka o broju opština u Bugarskoj koje su osnovale instituciju lokalnog ombudsmana. Kao i u Srbiji, broj je promenljiv, jer u pojedinim opštinama/gradovima institucije nastaju, a u nekima prestaju da postoje, slično kao i u JLS u Srbiji. Ovaj popis opština u Bugarskoj rezultat je intenzivne internet pretrage autora u „potrazi” za institucijama lokalnog ombudsmana u Bugarskoj, koja je obavljena početkom septembra 2021. godine. Autor ovog teksta nije mogao da pronađe najnovije naučne članke u vezi sa razvojem ove institucije koji su u Bugarskoj objavljeni u poslednjih nekoliko godina.

27 Savet Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, *Mesna i regionalna demokratija u Republici Bugarskoj*, CG (21)14 (21. Septembar 2011). str. 23–24.

godine, te da u velikim ustavnim promenama kroz izmene i dopune Ustava 2003. godine, nije bilo „mesta” za uvođenje ove institucije na centralnom nivou. Do toga dolazi tek izmenama i dopunama Ustava 2006. godine. Institucija je predviđena u delu Ustava koji se odnosi na bugarsku Narodnu skupštinu. „Narodna skupština bira ombudsmana koji će se zalagati za prava i slobode građana. Ovlašćenja i delatnost ombudsmana uređuju se zakonom”.<sup>28</sup> Zakonom o ombudsmanu predviđeno je da „Ombudsman koristi pravna sredstva predviđena ovim zakonom, kada su radnjom ili nečinjenjem državnih i opštinskih organa i njihove uprave i javnih službi prekršena prava i slobode građana.”<sup>29</sup> Međutim, ako ga uporedimo sa Zakonom o Zaštitniku građana u Srbiji, Zakon o ombudsmanu u Bugarskoj propušta da uredi odnos centralnog i lokalnih ombudsmana, a na osnovu navedene zakonske odredbe ostaje nejasan odnos između dve institucije.

## **4. INSTITUCIJA LOKALNOG OMBUDSMANA – JAVNOG POSREDNIKA U SOFIJI I STAROJ ZAGORI: NASTANAK, RAZVOJ I KOMPARATIVNA ANALIZA STATUSA**

### **4.1. Nastanak i razvoj institucije lokalnog ombudsmana (javnog posrednika) u Sofiji i Staroj Zagori**

U ovom delu, najpre ćemo razmotriti normativni okvir nastanka i razvoja institucije lokalnog ombudsmana u ove dve JLS.

U gradu Sofiji institucija lokalnog ombudsmana nastala je nešto ranije nego u opštini Stara Zagora, i to najpre kao pilot-projekat još 2001. godine, pre donošenja zakona koji reguliše oblast lokalne samouprave. Ona je osnovana odlukom Opštinskog veća (skupštine opštine) Sofije od 23. maja 2001. Prvi javni ombudsman imenovan je u martu 2002. godine.<sup>30</sup> Nakon donošenja zakona koji reguliše oblast lokalne samouprave 2004. godine, Skupština opštine Sofije donela je, u julu mesecu, novi Pravilnik o organizaciji i delatnosti javnog posrednika za teritoriju Sofije, koji je do danas u nekoliko navrata menjan i dopunjavan.<sup>31</sup>

Skupština opštine Stara Zagora je na osnovu pomenutog zakonskog ovlašćenja usvojila, krajem novembra 2008. godine, Pravilnik o organizaciji i delatnosti javnog posrednika na

28 Конституция Република България, чл. 91а.

29 Закон за омбудсмана, Обн., ДВ, бр. 48/03, 30/06, 68/06, 42/09, 97/10, 29/12, 15/13. чл. 2.

30 Više podataka o hronologiji nastanka institucije lokalnog ombudsmana grada Sofije može se pronaći na zvaničnom veb-sajtu institucije: <http://www.sofiaombudsman.bg/en.php>.

31 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община Приет с Решение № 154 по Протокол № 22. (8. јул. 2004) (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=12>).



teritoriji opštine Stara Zagora<sup>32</sup>, a institucija je počela sa radom 26. februara 2009. godine, dakle nekoliko godina nakon što je osnovana institucija javnog branioca u Sofiji. Već u prvoj godini rada (2009), instituciji u Staroj Zagori se pritužbom obratio 151 građanin, u 11 različitih oblasti, čime je ona dobila i svoje formalno priznanje od strane građana.<sup>33</sup>



## 4.2. Način izbora i prestanka mandata lokalnog ombudsmana (javnog posrednika)

Oba pravilnika detaljno regulišu način izbora i prestanka mandata lokalnog ombudsmana. Prema zakonu koji je stupio na snagu 2004. godine, neophodna je 2/3 većina odbornika opštinske skupštine za izbor lokalnog ombudsmana.

Prema prethodno pomenutom pravilniku skupštine Sofije, javnog posrednika na teritoriji sofijske opštine bira Opštinsko veće (skupština) nakon sprovedenog postupka imenovanja. Postupak je bliže uređen ovim pravilnikom. Svako ko ispunjava uslove za izbor opštinskog odbornika, može postati i lokalni ombudsman grada Sofije. Ipak, postoje i dodatna ograničenja, te lokalni ombudsman ne može biti lice koje je zaposleno u opštinskoj upravi i opštinskim javnim preduzećima, lice koje učestvuje u privrednim društvima, kao ni lice koje je član političke stranke ili sindikalne organizacije. Opštinsko veće najpre imenuje komisiju, koju čini po jedan opštinski odbornik iz svake odborničke grupe u skupštini grada Sofije. Komisija zatim najavljuje početak postupka i određuje rok od 30 dana za podnošenje dokumenata, nakon čega komisija ispituje pristigle

32 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, приет от Общински съвет с Решение № 302 (27. новембар 2008) ([https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/pages/pravilnik\\_obsh\\_posrednik1.pdf](https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/pages/pravilnik_obsh_posrednik1.pdf)).

33 Упореди: Годишни отчети за дейността на обществения посредник, 2009. (<https://ombudsman.starazagora.bg/bg/otcheti-i-analizi>).

dokumente kandidata i na osnovu sopstvene ocene određuje kandidate koji će biti pozvani na razgovor. Na intervjuu sa komisijom, kandidati izlažu i obrazlažu svoje stavove o tome kako bi obavljali ulogu javnog posrednika / lokalnog ombudsmana. Komisija takođe proverava i teorijsko i praktično znanje kandidata iz oblasti lokalne samouprave, ljudskih prava, socijalnog rada i drugih relevantnih oblasti. Komisija za imenovanje donosi zatim odluku kojom se predlaže gradskoj skupštini glasanje o kandidaturi za javnog posrednika. Opštinsko veće bira javnog posrednika kvalifikovanom većinom od 2/3 od ukupnog broja odbornika. Ako izbor ne bude uspešan, sprovodi se novi izbor nakon ponavljanja postupka. Zamenika javnog posrednika takođe bira Opštinsko veće Sofije na predlog izabranog javnog posrednika, prostom većinom. Javni posrednik će biti razrešen dužnosti zbog ostavke pred Opštinskim većem Sofije; istekom mandata na koji je izabran; usled trajne nemogućnosti ili neizvršavanja obaveza duže od dva meseca i usled pravnosnažne presude kojom je osuđen na kaznu zatvora.<sup>34</sup>

Prema Pravilniku Skupštine opštine Stara Zagora, skupština bira javnog posrednika, nakon sprovedenog postupka koji je detaljno utvrđen Pravilnikom, kao i u Sofiji. Pravilnik najpre utvrđuje ko može da bude kandidat. To može biti lice koje ima poslovnu sposobnost, koje je neosuđivano, uživa autoritet i poštovanje, ima visoke moralne kvalitete i mesto prebivališta na teritoriji opštine. Dodatni uslov je da kandidat mora imati visoku školsku spremu i radni staž od najmanje deset godina. Takođe, Pravilnikom je detaljno utvrđeno ko ne može biti kandidat. To ne može biti lice koje je član političke stranke, preduzetnik niti lice koje je član upravljačkog tela privrednog društva, narodni poslanik, opštinski odbornik, lice koje ima funkciju u državnom aparatu ili je zaposleno u opštinskoj administraciji. Kao i u Sofiji, Skupština opštine imenuje komisiju od sedam članova, koju čine opštinski odbornici. Komisija raspisuje konkurs i objavljuje ga u lokalnim štampanim i elektronskim medijima. Kandidat je dužan da podnese prijavu i prateću dokumentaciju u roku od 14 dana od dana objavljivanja. Kandidati uz prijavu podnose sledeća dokumenta: motivaciono pismo, biografiju, diplomu o visokom obrazovanju, kao i potvrdu o dužini radnog staža. Po završetku konkursa, komisija najpre utvrđuje da li kandidati ispunjavaju formalne uslove, a zatim predsednik komisije zakazuje intervju komisije sa kandidatom. Na intervjuu komisija proverava i ocenjuje znanje kandidata iz oblasti ljudskih prava, kao i njegovo viđenje odnosa građana i lokalne uprave. Komisija rangira predložene kandidate i podnosi Skupštini opštine predlog od tri prvorangirana kandidata. Kandidat se bira 2/3 većinom glasova opštinskih odbornika. Lice koje je izabrano dužno je da počne s radom u roku od 14 dana od dana donošenja odluke. Mandat javnog posrednika traje četiri godine, a javni posrednik može biti biran najviše dva puta uzastopno. Mandat mu prestaje u slučaju smrti, ostavkom, istekom mandata na koji je izabran, u slučaju trajne nemogućnosti da ispunjava obaveze duže od dva meseca, zbog neispunjavanja svojih obaveza u periodu dužem od dva meseca, kao i u slučaju izricanja pravnosnažne presude kojom mu je izrečena kazna zatvora.<sup>35</sup>

34 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 6–15.

35 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 5–11.

**Tabela 1.** Izbor i prestanak mandata javnog branioca u Sofiji i Staroj Zagori – zajednički elementi u pravilnicima institucija

Izbor	Bira skupština opštine	Javni konkurs	Komisija za izbor	Intervju sa kandidatima	Uslovi za izbor	Razlozi za razrešenje	Dužina mandata
Sofija	Da	Da	Da	Da	Da	Da	4 god.
Stara Zagora	Da	Da	Da	Da	Da	Da	4 god.

Prema tome, možemo zaključiti da je način izbora lica za opštinskog/gradskog ombudsmana sličan i u Sofiji i u Staroj Zagori.

### 4.3. Kontrola lokalnog ombudsmana, vođenje postupka i podnošenje pritužbe

Krug opštinskih organa/tela koje kontrolišu institucije lokalnog ombudsmana u Sofiji i Staroj Zagori je različit, jer je taj krug u Sofiji „usko određen”, podrazumeva primanje pritužbi i obraćanja građana za povrede prava od strane prvenstveno administrativnih službi gradskih organa i gradske uprave (izričito ne obuhvata opštinska javna preduzeća)<sup>36</sup>, a u Staroj Zagori uključuje i opštinske organe i njihovu administraciju, ali i opštinske pružaoce javnih usluga, odnosno opštinska komunalna javna preduzeća i javne službe.

Ova razlika u delokrugu subjekata kontrole u Sofiji manifestuje se u značajno manjem broju žalbi koje građani upućuju ombudsmanu Sofije u poređenju sa ombudsmanom Stare Zagore. Na to upozorava i naredni stav ombudsmana Sofije iznet u Godišnjem izveštaju iz 2020. godine.

#### Kvalitet administrativnih usluga

U 2020. godini dolazi do povećanja broja pritužbi, čije je rešavanje van nadležnosti Ombudsmana – 55 predmeta. One se uglavnom odnose na pružanje javnih usluga od strane opštinskih preduzeća. Administrativne usluge vezane za njihov rad nesumnjivo dovode do potrebe za zaštitom prava i legitimnih interesa njihovih korisnika. Najnovijim izmenama Zakona o upravnom postupku, organizacije koje pružaju javne usluge izjednačene su sa organima uprave (u pogledu njihovih akata i radnji koje utiču na potrošače). Sve veći je broj žalbi u vezi sa administrativnim uslugama koje se odnose na pružanje usluga u vezi sa transportom, parkiranjem, prevozom, snabdevanjem toplotnom energijom itd., koje su predmet delatnosti opštinskih javnih preduzeća. To nedvosmisleno ukazuje na to da korisnici ovih usluga prepoznaju javnog posrednika na teritoriji Sofijske opštine kao branioca svojih prava i legitimnih interesa. ...

36 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 16.

Broj pritužbi primljenih van ovlašćenja pokazuje potrebu da lokalna struktura za ljudska prava obuhvati celo područje javnih usluga koje pruža Opština Sofija, pa i usluge javnih preduzeća, čime će se obezbediti poštovanje prava i legitimnih interesa građana i pravnih lica u njihovim odnosima kao kupaca i korisnika/potrošača opštinskih pružalaca takvih usluga.<sup>37</sup>

U tom smislu, možemo uočiti da bi broj pritužbi u Sofiji mogao biti znatno veći u slučaju kada bi normativnim okvirom bile obuhvaćene i lokalne organizacije koje pružaju javne usluge – odnosno opštinski pružaoci javnih usluga (posebno javna preduzeća). Ovako se broj odbačenih pritužbi javnom braniocu, usled nenadležnosti, u Sofiji vremenom uvećava.

U Sofiji, građani se pritužbom mogu obratiti ombudsmanu radi provere kršenja uslova koji se odnose na zakonitost i pravilnost upravnih akata i radnji lokalnih vlasti, nepoštovanja postupka njihovog donošenja ili nepružanja administrativnih usluga, kao i usled davanja lažnih i nedovoljnih informacija za ostvarivanje prava i obaveza građana ili neupoznavanja sa uslovima za izvršenje administrativnih usluga.<sup>38</sup> U Staroj Zagori, intencija Pravilnika je drugačija, bez taksativnog navođenja razloga za obraćanje javnom posredniku. U Pravilniku se kaže da javni posrednik pruža dodatnu mogućnost za ostvarivanje prava, zadovoljavanje legitimnih interesa i očuvanje sloboda građana povezanih sa opštinom, u njihovim odnosima sa lokalnom vlašću, vršeći nezavisno praćenje akata i radnji lokalne vlasti.<sup>39</sup>

I u Sofiji i u Staroj Zagori određena su pravila postupka i način podnošenja pritužbe javnom posredniku. Mogli bismo reći da je forma pritužbe u Sofiji „slobodna” jer pritužba mora da sadrži samo podatke o pošiljaocu, prekršiocu i okolnostima pod kojima je prekršaj učinjen. Javni posrednik je dužan da u roku od dve nedelje od prijema pritužbe obavesti podnosioca o merama koje je preuzeo u konkretnom slučaju, ili, da u slučaju odbijanja/odbacivanja pritužbe navede razloge za odbijanje. Kako bi se razjasnilo činjenično stanje, javni posrednik može prikupiti dodatne podatke od podnosioca pritužbe i od organa na koji se pritužba odnosi. Da bi sproveo postupak javni posrednik u Sofiji vrši inspekciju i poseduje između organa uprave i podnosioca pritužbe radi prevazilaženja utvrđenih kršenja prava.<sup>40</sup>

U Staroj Zagori, ovaj postupak je značajno detaljnije određen. Zainteresovani građanin i/ili organizacija, upućuje žalbu javnom posredniku radi ostvarivanja nekog prava, zadovoljenja svog legitimnog interesa ili očuvanja sloboda povezanih sa radom opštine. U Staroj Zagori postoji više elemenata koje pritužba mora da sadrži: organ protiv kog je podneta, ime i adresa podnosioca pritužbe, akt ili odluka na koje se žali i okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen. Takođe, pritužba se može podneti i usmeno javnom braniocu koji je sastavlja i zavodi u protokol. Organi lokalne uprave i opštinski službenici dužni su da javnom braniocu dostave sve neophodne dokumente i izvrše druge radnje koje mogu da budu od značaja za vođenje postupka u roku od 7 dana. Javni posrednik je dužan da licu koje je podnelo pritužbu u roku od mesec dana odgovori o preduzetim radnjama

37 ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА ЗА 2020 ГОДИНА (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=48>).

38 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 15.

39 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 2.

40 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл. 18–19.

u vezi sa navodima iznetim u pritužbi. Taj rok se može produžiti najviše do 3 meseca, u slučaju da javni posrednik zahteva dodatne informacije od podnosioca žalbe. Nakon sprovedenog postupka, javni posrednik daje organu lokalne vlasti predlog i preporuke na koji način da postupi kako bi podnosiocu pritužbe bila obezbeđena prava i slobode koji su konkretnom slučaju prekršeni od strane nadležnog organa odnosno opštine i administracije. Može i da posreduje između podnosioca pritužbe i lokalnih organa uprave radi prevazilaženja učinjene povrede i pomirenja njihovih stavova. Takođe, on može predložiti i dati preporuke za otklanjanje nedostataka u normativnim aktima opštine usled kojih dolazi do povrede i kršenja prava i sloboda. Takođe, može obavestiti i nacionalnog ombudsmana, ako je reč o pritužbi koja spada u njegovu nadležnost.<sup>41</sup>

**Tabela 2. Elementi postupka sadržani u pravilnicima o osnivanju institucije javnog posrednika**

<b>Pritužba i postupak</b>	<b>Elementi pritužbe sadržani u Pravilniku</b>	<b>Jasno određen krug organa koje kontroliše</b>	<b>Utvrđena obaveza saradnje organa koje kontroliše</b>	<b>Pokreće postupak po sopstvenoj inicijativi</b>	<b>Posredovanje između organa i podosioca pritužbe</b>	<b>Definisan odnos sa nacionalnim ombudsmanom u pogledu pritužbi iz njegove nadležnosti</b>
Sofija	Da	Delimično	Da	Da	Da	Ne
Stara Zagora	Da	Ne	Da	Da	Da	Da

## **5. STRUKTURA I BROJ PRITUŽBI I NAJČEŠĆI PROBLEMI SA KOJIMA SE SUOČAVAJU GRAĐANI U POJEDINIM OBLASTIMA**

### **5.1. Godišnji izveštaji i polugodišnje analize – pritužbe i druga obraćanja građana**

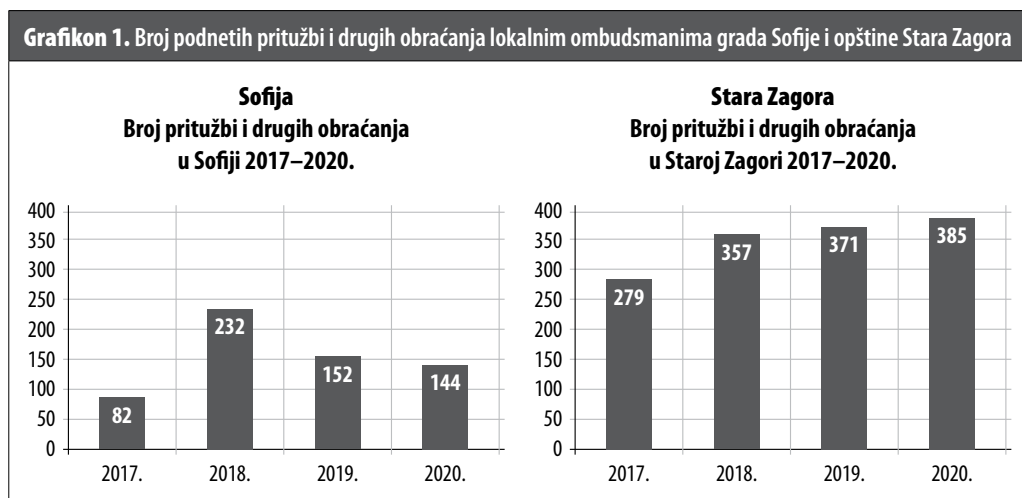
Ombudsmani Sofije i Stare Zagore imaju, prema pravilnicima, dve obaveze. Da dostave šestomesečnu analizu primljenih žalbi i preporuka gradonačelniku Sofije i opštinskoj skupštini, odnosno načelniku opštine Stara Zagora i opštinskoj skupštini. Pored te analize, imaju obavezu da dostave godišnji izveštaj o radu skupštini opštine. U Sofiji Skupština ovaj izveštaj razmatra, a u Staroj Zagori ga usvaja i donosi odluku o tome. Prema tome, u vezi sa izveštajem, čini se da je bolje rešenje ono koje je predviđeno u Pravilniku Sofije nego u Staroj Zagori, jer se hipotetički može desiti da neusvajanje izveštaja bude osnov za

41 Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 12–22.

razrešenje javnog posrednika u Zagori. Zanimljivo je da javni posrednik u Sofiji dostavlja godišnji izveštaj do 31. januara naredne godine za prethodnu kalendarsku godinu (što je uobičajeno u normativnom smislu), a da je javni posrednik u Staroj Zagori dužan da dostavi izveštaj najkasnije poslednjeg dana iste godine na koji se izveštaj odnosi.<sup>42</sup>

Komparativnu analizu podnetih pritužbi i drugih obraćanja izvršićemo prema godišnjim izveštajima javnih posrednika iz perioda od 2017. do 2020. godine. Komparativna analiza data je u narednoj tabeli. Već na prvi pogled jasno je da je broj pritužbi u gradu Sofiji znatno manji nego u opštini Stara Zagora.

Posmatrajući ovaj period zapažamo da se broj pritužbi i drugih obraćanja u Staroj Zagori svake godine povećava, dok je broj pritužbi u Sofiji u 2017. godini bio relativno mali, da bi se ovaj broj značajno povećao u 2018. godini, te da je u 2019. i 2020. godini došlo do novog opadanja broja pritužbi i drugih obraćanja, ali je u poslednje dve godine obuhvaćene ovim kratkim istraživanjem broj pritužbi i obraćanja skoro isti. Detaljni podaci za obe opštine nalaze se u narednom grafikonu u tabeli.



**Tabela 3. Broj podnetih pritužbi i drugih obraćanja lokalnim ombudsmanima grada Sofije i opštine Stara Zagora**

Godina	Ukupan broj pritužbi, uključujući i one za koje nije nadležan javni posrednik Sofije	Broj pritužbi i drugih obraćanja protiv subjekata kontrole za koje je nadležan javni posrednik Stare Zagore
2020.	144	279
2019.	152	357
2018.	232	371
2017.	82	385

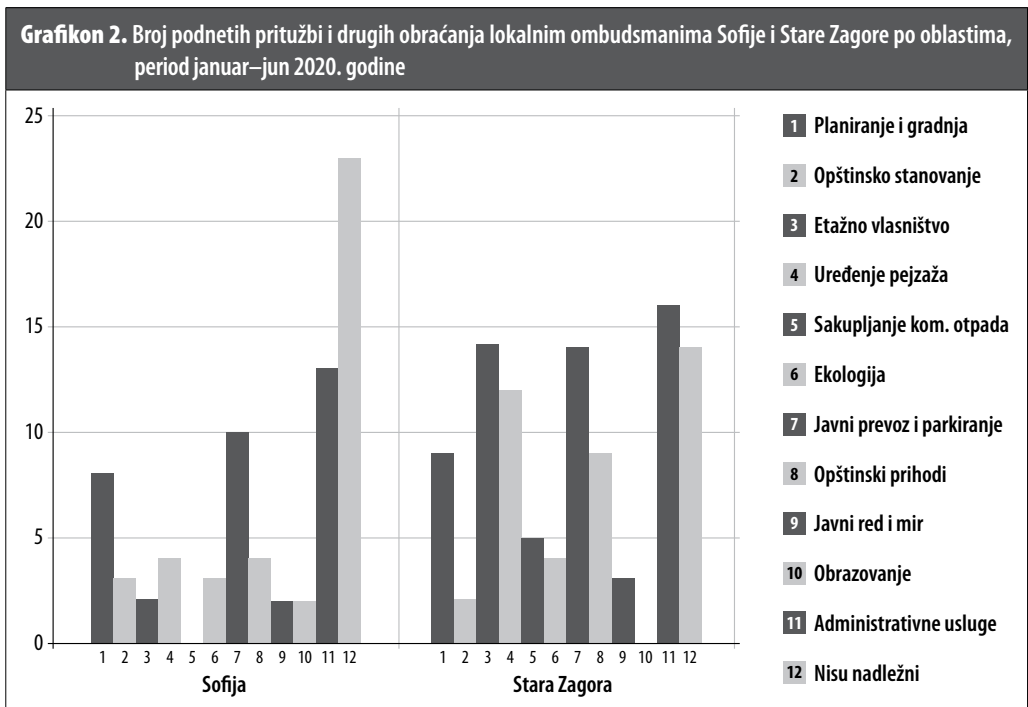
<sup>42</sup> Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община, чл.27; Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, чл. 24–26.

## 5.2. Najčešći problemi sa kojima se suočavaju građani u pojedinim oblastima koje nadziru javni posrednici

Shodno drugim zakonima koji imaju implikaciju i za obraćanja građana javnom posredniku, oblasti u koje se pritužbe grupišu su slične (ali ne i identične) u godišnjim izveštajima oba javna posrednika i polugodišnjim analizama. Struktura godišnjeg izveštaja se znatno razlikuje u ove dve JLS.

Na primer, po oblastima podnošenja pritužbi i obraćanjima, podatke u Staroj Zagori pronalazimo u šestomesečnim analizama, a ne u godišnjem izveštaju. Tačnije, godišnji izveštaj uopšte i nema zbirni pregled pritužbi i obraćanja po oblastima, već on postoji samo u šestomesečnoj analizi koja se odnosi na prvi deo godine, dok podaci za drugu polovinu godine ostaju nejasni.

Zato je naredna analiza sačinjena prema podacima koji su sadržani u šestomesečnim periodičnim analizama u Sofiji i Staroj Zagori<sup>43</sup>, a ne u godišnjim izveštajima, jer takvi podaci nedostaju u Staroj Zagori. Tabelarni pregled odnosi se na broj pritužbi i drugih obraćanja u Staroj Zagori i Sofiji u prvih 6 meseci 2020. godine, ali samo po zajedničkim oblastima koje prate oba javna posrednika



43 Sofija: Анализ за постъпилите жалби при обществения посредник и становищата по тях за периода януари – юни 2020 г. <http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=46>; Stara Zagora: Анализ - за периода от 01.01.2020 - 30.06.2020 г. ([https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/analiz\\_2020.pdf](https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/analiz_2020.pdf)).

**Tabela 4.** Broj podnetih pritužbi i drugih obraćanja lokalnim ombudsmanima Sofije i Stare Zagore po oblastima, period januar–jun 2020. godine

RB	Klasifikacija oblasti u kojima su pritužbe i druga obraćanja najčešće	Stara Zagora	Sofija
1.	Prostorno planiranje i nelegalna gradnja	9	8
2.	Stambeni smeštaj i opštinsko stanovanje	2	3
3.	Etažno vlasništvo (zajedničke prostorije)	16	2
4.	Uređenje pejzaža	12	4
5.	Sakupljanje komunalnog otpada	5	0
6.	Ekologija	4	3
7.	Javni prevoz i parkiranje	14	10
8.	Opštinski prihodi i takse	9	4
9.	Gradski/opštinski javni red i mir	3	2
10.	Restitucija i kompenzacija	0	0
11.	Administrativn usluge i matične knjige	16	13
12.	Škole, vrtići i obrazovanje	0	2
13.	Druge oblasti	69	3
14.	Van nadležnosti javnog posrednika	14	23
	<b>Ukupno</b>	<b>173</b>	<b>77</b>

Najčešće pritužbe u prvoj polovini 2020. godine u Staroj Zagori odnosile su se na administrativne usluge, i to na neizdavanje različitih potvrda od strane opštinske administracije, posebno onih koje se odnose na zakonske naslednike, brak i matične knjige rođenih, prebivalište i boravište i slično. Zabeležen je i značajniji broj pritužbi i obraćanja koja se odnose na etažnu svojinu, koja je takođe pod kontrolom lokalnog ombudsmana u Bugarskoj. U ovoj oblasti posebno treba izdvojiti pritužbe koje su se odnosile na prokišnjavanje u zgradama, buku i druga uznemiravanja i slično. Značajan broj pritužbi i obraćanja u Staroj Zagori odnosio se i na mesni i međumesni prevoz u ovom periodu. Posebno treba u ovoj oblasti istaći pritužbe koje su se odnosile na skraćenje i ograničenja linija prevoza ka prigradskim naseljima i groblju, što je, po mišljenju ombudsmana, bio vid ograničenja slobode kretanja.

U drugom delu godine, tendencije su bile slične. Ponovo se javlja značajniji broj pritužbi koje se odnose na etažnu svojinu u zgradama za stanovanje (veći nego u prvoj polovini godine, čak 20). Uzrok tome, između ostalog jesu i uslovi karantina u vreme pandemije bolesti COVID-19, a obraćanja i pritužbe su se uglavnom odnosili na nepoštovanje kućnog reda u zgradi, nelegitimne sednice skupština stanara i slično. Poseban



problem u ovom delu godine bio je problem sa opštinskim pružaocem usluga (javnim preduzećem) koji obavlja delatnost u oblasti vodovoda i kanalizacije, jer je takvih pritužbi i obraćanja bilo preko 15. Građani su posebno bili nezadovoljni plaćanjem dodatnih taksi na distribuiranu vodu, zatim zamenom vodomera na teret građana opštine i slično. Sakupljanje i odnošenje smeća, kao problem koji se u ovoj opštini ponavlja iz ranijeg perioda, ponovo je postao aktuelan u ovom periodu, kada se pritužbom ili obraćanjem javnom posredniku obratilo 12 građana (mali broj kontejnera, neredovno odnošenje smeća u ruralnim opštinskim predelima/selima, nedovoljna čistoća centralnih gradskih ulica i sl.). Na kraju, bilo je dosta obraćanja pritužbom i protiv drugih komunalnih preduzeća odnosno pružalaca opštinskih usluga koja nisu svrstana u posebnu kategoriju.<sup>44</sup>

Pritužbi i obraćanja ombudsmanu u Sofiji u 2020. godini, prema podacima iz Godišnjeg izveštaja<sup>45</sup>, bilo je nešto malo manje nego u 2019. – 144. Posmatrano za celu godinu, tendencije iz prve polovine 2020. godine opisane u analizi za taj period, nastavile su se i u drugom delu godine. U oblasti prostornog planiranja i nelegalne gradnje, bilo je za celu godinu 11 pritužbi, u vezi sa administrativnim uslugama ukupno 17, a u vezi sa etažnom svojinom 5. Gradski prevoz i parkiranje ostaju takođe dominantni problemi u Sofiji (ukupno 10 pritužbi u 2021. godini). Interesantno je još pomenuti da je svega 12% pritužbi upućeno poštom, 20% je izjavljeno usmeno na zapisnik, a čak 58% pritužbi i obraćanja bilo je putem elektronske pošte i veb-sajta.

Na ovom mestu ukazaćemo i na dva zanimljiva slučaja koja su se u 2020. godini pojavila pred ombudsmanom Sofije.

U jednom slučaju, građani su obavestili ombudsmana da, i pored prijave koja je upućena Direkciji za zeleni sistem, grane drveta koje su usled lomljave u toku oluje u maju mesecu 2020. godine ugrozile krov zgrade nisu uklonjene, a ni samo drvo nije naknadno orezano. Nakon hitne preporuke javnog posrednika, uklanjanje polomljenih grana i orezivanje Direkcija je učinila u kratkom roku. U drugom slučaju iz iste godine, koji se odnosi na prostorno planiranje i izgradnju, podnosilac pritužbe žalio se da je izdavanjem dozvole investitoru za tekuću popravku i adaptaciju stana ugrožena njegova imovina, tačnije greda i zidovi njegovog stana, koji se nalazi ispod stana za koji je data dozvola za adaptaciju. Dozvolu je izdala Direkcija za opštinsku kontrolu izgradnje – Odeljenje za arhitekturu i urbanizam. Komisija je izvršila inspekciju i nije našla da je izdavanjem dozvole za adaptaciju ugrožen stan na nižem spratu. Podnosilac pritužbe je pozvan da prilikom sledeće posete inspekcije i sam prisustvuje inspekcijskom nadzoru, što je podnosilac pritužbe prihvatio. Lično prisustvo podnosioca pritužbe pri drugoj inspekciji, umanjilo je njegovu zabrinutost i uverilo ga da su zaključci odnosno dozvola pomenute Direkcije izdati pravilno.<sup>46</sup>

44 ГОДИШЕН ОТЧЕТ 2020 ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЯТА НА ОБЩИНА СТАРА ЗАГОРА ([https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/otchet\\_2020-godina.pdf](https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/otchet_2020-godina.pdf)).

45 ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЯТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА ЗА 2020 ГОДИНА

46 *Ibid.*

## 6. ZAKLJUČAK

Iz prethodnih odeljaka proističe da, usled brojnih sličnosti koje postoje između institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji i Bugarskoj, postoji potreba za daljim sličnim istraživanjima. Na primer, komparacija pojedinih institucija lokalnog ombudsmana u Srbiji i Bugarskoj, u pogledu njihovog pravnog statusa, položaja, načina izbora, postupka i načina podnošenje pritužbe, problema sa kojima se institucije suočavaju u obe zemlje i oblastima u kojima najčešće dolazi do kršenja prava i sloboda građana na nivou opština i gradova, bila bi u budućnosti veoma poželjna.

U normativnom smislu, to bi moglo da dovede i do toga da se neka dobra rešenja transponuju iz jedne zemlje u drugu, odnosno da se dobra rešenja unesu u odluke o osnivanju / pravilnike o radu institucija u obe zemlje. Na primer, i u Staroj Zagori i u Sofiji postupak izbora kandidata jeste značajno transparentniji u odnosu na one koji su predviđeni u odlukama o osnivanju lokalnih ombudsmana u JLS u Srbiji, jer postupak izbora podrazumeva obrazovanje posebne komisije, saslušanje kandidata i sl., što u JLS koje imaju lokalnog ombudsmana u Srbiji nije slučaj. Naravno, ni bugarsko rešenje nije „idealno”, ali bi dodatno moglo biti unapređeno i korigovano.

Dodatni problem u Bugarskoj u vezi sa ovom institucijom zapažen je u jednoj javnoj raspravi održanoj povodom izmena Zakona o mesnoj administraciji i lokalnoj samoupravi pre par godina. Lokalni ombudsmeni teško mogu biti izabrani jer Zakon uslovljava izbor lokalnog ombudsmana podrškom najmanje 2/3 odbornika prilikom glasanja u lokalnoj skupštini, što je teško ostvarivo i „smeta” imenovanju kandidata.

Ono što može zabrinuti jeste načelno mali broj pritužbi i obraćanja građana ombudsmanima u Sofiji i Staroj Zagori. U Sofiji, dodatni razlog za to jeste činjenica da ombudsman ne kontroliše opštinske pružaocce javnih usluga, odnosno opštinska komunalna javna preduzeća. Međutim, svakako da postoje i drugi razlozi. Jedan od tih jeste nedovoljna „vidljivost” institucije u javnosti. Čini se da se obezbeđivanje javnosti ne može svesti samo na dobro koncipiran godišnji izveštaj ili izdavanje biltena na veb-stranici institucije javnog posrednika, već je potrebno mnogo više njegovih javnih istupa, pre svega u lokalnim medijima, jer „javnost” odnosno građani jesu istovremeno i najveća podrška lokalnom ombudsmanu. Prema tome, pronalaženjem novih kanala komunikacije sa građanima kako bi se povećao broj obraćanja i pritužbi bio bi nužan u daljem razvoju ove institucije i u Sofiji i u Staroj Zagori.

Takođe, uočavamo problem u koncepciji godišnjeg izveštaja u Staroj Zagori, jer ne postoje zbirni podaci o broju obraćanja i pritužbi građana po oblastima, što značajno otežava komparaciju u vezi sa najčešćim problemima i oblastima u kojima dolazi do kršenja ili ograničavanjem prava građana.

I pored svega, konkretni primeri pokazuju da lokalni ombudsmeni u Sofiji i Staroj Zagori mogu efikasno i efektivno da reše probleme sa kojima se svakodnevno suočavaju građani ove dve opštine. Ključ ove institucije na lokalnom nivou jeste upravo otklanjanje

tih malih, svakodnevnih i učestalih problema koji zagorčavaju život građana, a koji nastaju u odnosu sa opštinskom/gradskom administracijom i drugim opštinskim/gradskim telima u Sofiji i Staroj Zagori.

## LITERATURA

1. Център за изследване на демокрацията, 2004, Местни обществени посредници в България, София.
2. Dimitrijević, P., 2007, Problemi u funkcionisanju lokalnog ombudsmana, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Nišu*, 49.
3. Đorđević, S., Milenković, D., 2012, Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 7.
4. Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D., 2012, *Studija – Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana (sa istraživanjem)*, Beograd: Misija OEBS u Srbiji.
5. Klarić, A., 2020, Institucija lokalnog ombudsmana – uporedna iskustva iz svijeta i u gradu Beogradu, *Administracija i javne politike*, 1.
6. Milosavljević, B., 2001, *Ombudsman – Zaštitnik prava građana*, Beograd: Centar za antiratnu akciju.
7. Василева, Ж., 2015, Институцията „местен омбудсман“, у: Пенчева, И., Пенчева, П., Павлов В., (ур.), Ефективно управление – желани резултати, Велико Търново: Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методий“, Велико Търново.
8. Savet Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, *Mesna i regionalna demokratija u Republici Bugarskoj*, CG (21)14 (21. septembar 2011), str. 23–24.

## Propisi

1. Конституция Република България, Обн., ДВ, бр. 56/91, 85/03, 18/05. 27/06, 78/06, 12/07, 100/15.
2. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, broj 98/06.
3. Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77/91, 24/95, 49/95, 90/96, 122/97, 33/98, 130/98 154/98, 67 от 27/99, 69/99, 26/00, 85/00, 1/01, 28/02, 45/02, 69/03, 19/05, 30/06, 69/06, 61/07, 54/08, 108/08, 6/09, 35/09 15/10, 97/10, 9/11, 32 11, 57/11, 38/12, 15/13, 1/14, 19/14, 53/14.
4. Закон за омбудсмана, Обн., ДВ, бр. 48/03, 30/06, 68/06, 42/09, 97/10, 29/12, 15/13.
5. Закон o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 9/02.
6. Закон o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 129/07.

7. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, broj 47/18.
8. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14, 101/16 – dr. zakon, 47/18.
9. Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Sl. glasnik RS*, br. 6/02, 101/07.
10. Zakon o zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05, 54/07.
11. Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, *Sl. list APV*, broj 23/2002.
12. Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на Столична община Приет с Решение № 154 по Протокол № 22. (8. јул 2004) (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=12>).
13. Правилник за организацията и дейността на обществения посредник на територията на община Стара Загора, приет от Общински съвет с Решение № 302 (27. новембар 2008) ([https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/pages/pravilnik\\_obsh\\_posrednik1.pdf](https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/pages/pravilnik_obsh_posrednik1.pdf)).

## Izvori sa interneta

1. <http://www.sofiaombudsman.bg/en.php>.
2. Годишни отчети за дейността на обществения посредник, 2009. (<https://ombudsman.starazagora.bg/bg/otcheti-i-analizi>).
3. ГОДИШЕН ОТЧЕТ 2020 ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЈАТА НА ОБЩИНА СТАРА ЗАГОРА ([https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/otchet\\_2020-godina.pdf](https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/otchet_2020-godina.pdf)).
4. ГОДИШЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ТЕРИТОРИЈАТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА ЗА 2020 ГОДИНА (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=48>).
5. Анализ за постъпилите жалби при обществения посредник и становищата по тях за периода јануари – јуни 2020 г. (<http://www.sofiaombudsman.bg/document.php?id=46>).
6. Анализ - за њериога оџ 01.01.2020 - 30.06.2020 њ. ([https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/analiz\\_2020.pdf](https://ombudsman.starazagora.bg/uploads/posts/analiz_2020.pdf)).
7. Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije – ULOS (<https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>).

## **ANALYSIS OF THE INSTITUTION OF LOCAL OBMUDSMAN IN THE REPUBLIC OF BULGARIA ON THE EXAMPLES OF A MUNICIPALITY STARA ZAGORA AND THE CITY OF SOFIA**

**Dejan Milenković**

*Summary:* The subject of this paper is the position and status of the institution of local ombudsman in the Republic of Bulgaria shown on the examples of these institutions in the municipalities of Stara Zagora and Sofia. The Republic of Bulgaria and the Republic of Serbia belong to the circle of countries, which in their political and legal systems have the institution of ombudsman at the central level, but they can also have it at the level of local self-governments. In both countries, this institution was created and developed in relatively similar circumstances and time period as well as under similar conditions. In both countries, given the optional character of the institution, a relatively small number of municipalities and cities, have decided to establish local ombudsman. However, this does not mean that the local ombudsman is another in a series of unnecessary and “failed” institutions that may appear in the political and legal systems of individual states. This research should show, on the one hand, the purpose of the local ombudsman institution, and on the other hand, the importance that this institution has in the municipalities and cities in Bulgaria, by analysing their similarities and differences in Sofia and Stara Zagora. In addition, no one in the Republic of Serbia has so far scientifically studied this institution in Bulgaria. In Bulgaria, on the other hand, there is no significant research related to this institution. In the Republic of Serbia, the scientific and professional fund related to the institution of the local ombudsman in our country is also rare. This paper should contribute to a “twinning” research that could lead to a better understanding and further development of this institution in Serbia and Bulgaria.

**Keywords:** ombudsman, local ombudsman, Bulgaria, Sofia, Stara Zagora.