



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

21 – 21 / 10  
Београд



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

дел.бр. 8799 датум 01. 6. 2010.

**НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
- Проф. др Славица Ђукић-Дејановић, председница-**

БЕОГРАД  
ул. Краља Милана 14.

Поштована председнице Народне скупштине,

На основу члана 107. ст. 2. Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 98/2006) и члана 18. ст. 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007) а у складу са чланом 163. ст. 1. Пословника Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 14/09), достављам Вам Иницијативу за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе, надајући се да ће је Народна скупштина, односно њен надлежни одбор, размотрити и усвојити.

Кодексом добре управе се, у складу са делокругом овог органа утврђеним Уставом и Законом о Заштитнику грађана, тежи унапређивању остваривања права грађана.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА  
Саша Јанковић

Прилог :

- Предлог Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе

**ОДЛУКА**  
**О УТВРЂИВАЊУ**  
**КОДЕКСА ДОБРЕ УПРАВЕ**

**Правило 1. Кодекс**

1. Кодекс добре управе (у даљем тексту: Кодекс) је општи оквир правилног административног понашања (добре управе) за органе јавне власти и јавне службенике, који који садржи професионалне стандарде и етичка правила понашања за обављање службених послова и остваривање комуникације са грађанима.
2. Грађани, у смислу овог Кодекса, су сва физичка и правна лица – без обзира на држављанство и седиште, као и групе лица која остварују комуникацију са органима јавне власти и јавним службеницима.

**Правило 2. Област примене**

1. Правила овог Кодекса дужна су да примењују изабрана, именована и постављена лица, државни службеници, намештеници и друга лица (у даљем тексту: јавни службеници) када обављају надлежности и послове државног органа, другог органа или организације, предузећа или установе којима су поверена јавна овлашћења (органи јавне власти).
2. Кодекс не искључује примену посебних правила која су успостављена или се могу успоставити за одређени орган јавне власти или категорије јавних службеника.

**Правило 3. Законитост**

1. Органи јавне власти и јавни службеници увек делују у оквиру и на основу Устава, закона и других прописа и примењују правила и поступке прописане важећим прописима.
2. Органи јавне власти и јавни службеници посебно воде рачуна да одлуке које се тичу права, обавеза или на закону заснованих интереса грађана имају основ у закону и да њихов садржај буде усклађен са законом.

**Правило 4. Забрана дискриминације**

1. Органи јавне власти и јавни службеници су дужни да у свакој прилици поштују принцип једнакости грађана пред законом, а посебно када решавају о захтевима грађана и доносе одлуке. Они поступају једнако према свим грађанима у истој правној и фактичкој ситуацији.
2. Када орган јавне власти или јавни службеник, због посебне правне или фактичке ситуације, поступи према одређеном грађанину другачије него што је то уобичајено, то поступање образлаже објективним и релевантним разлозима конкретног случаја.
3. Органи јавне власти и јавни службеници нарочито не дискриминишу грађане по основу пола, расе, боје коже, друштвеног порекла, рођења, генетских својстава, језика, вероисповести или веровања, политичког или другог уверења, држављанства, припадности народу или националној мањини, имовног стања, рођења, инвалидитета, старосне доби, родног идентитета и сексуалне оријентације, здравственог стања, брачног и породичног статуса, осуђиваности, физичког изгледа, чланства у политичким,

синдикалним и другим организацијама и другим стварним или претпостављеним личним својствима.

### **Правило 5. Сразмерност и сврсисходност**

1. При доношењу одлука и вршењу других службених радњи, органи јавне власти и јавни службеник старају се да мере и радње које предузимају буду у сразмери са циљем којем се у поступку тежи, као и да поступак воде сврсисходно, према циљу због кога је покренут.

2. Орган јавне власти и јавни службеник не смеју неосновано, нерационално и несразмерно да ограничавају права грађана или да им намећу непотребне трошкове, који нису у разумној вези са законитим циљем поступка или радње која се предузима.

3. При доношењу одлука и вршењу других службених радњи, органи јавне власти и јавни службеници посебно воде рачуна о сразмери (пропорционалности) између појединачних интереса грађана и законом уврћеног јавног интереса.

### **Правило 6. Забрана злоупотребе и прекорачења овлашћења**

1. Забрањена је злоупотреба и коришћење овлашћења ради сврхе која није утемељена у закону.

2. Јавни службеници дужни су да користе своја законска и правна овлашћења искључиво у сврхе због које су им дата.

### **Правило 7. Непристрасност и самосталност**

1. Јавни службеници су непристрасани и самосталани у свом раду. Јавни службеници дужни су да се уздржавају од било које самоволне или друге радње којом се наноси штета грађанима или им се неосновано даје повлашћени третман.

2. Јавни службеници се никада не руководе личним, породичним, етничким или другим интересима и не повинују се партијским мотивима.

3. Јавни службеници не учествују у поступцима у ком се одлучује о њиховим интересима, интересима њима блиских лица или поступцима у којима имају економске или друге интересе.

### **Правило 8. Објективност**

1. Приликом доношења одлука и у вршењу других службених радњи, јавни службеници разматрају и цене све одлучне чињенице и дају им одговарајући значај, а нерелевантне чињенице и околности искључују.

### **Правило 9. Доследност и поштовање оправданих очекивања**

1. Јавни службеници су доследни и поступају сагласно доброј претходној пракси органа јавне власти у коме раде. Уколико постоје објективни и одлучни разлози за другачије поступање у конкретном случају, они се писмено образлажу.

2. Органи јавне власти и јавни службеници поштују оправдана и разумна очекивања која грађани имају, посебно с обзиром на претходну праксу органа јавне власти или која су ти или други органи и службеници створили. Они се уздржавају од стварања нереалних и нетачних очекивања код грађана, односно предузимају све разумне мере како таква очекивања не би била створена код савесних грађана.



3. Органи јавне власти и јавни службеници, када околности налажу, на погодан начин обавештавају грађане о току поступка, начину на који се поступак води и начину остваривања њихових права и интереса.

#### **Правило 10. Правичност**

1. Јавни службеници су дужни да при вођењу поступка и вршењу службених радњи, приликом доношења одлука и у комуникацији са грађанима поступају правично и разборито.

#### **Правило 11. Учтивост**

1. Јавни службеници су услужни, коректни, љубазни и приступачни у комуникацији са грађанима. Приликом одговарања на дописе, телефонске позиве и електронску пошту грађана, јавни службеници одговарају потпуно и недвосмислено.

2. Ако ствари због којих су се грађани обратили органима јавне власти и јавним службеницима нису у њиховој надлежности или делокругу рада, они ће их упутити на надлежни орган, односно одговарајућег јавног службеника у свом органу.

#### **Правило 12. Исправљање пропуста**

1. У случају грешке која се негативно одражава на права или интересе грађана, органи јавне власти, односно јавни службеници ће се извинити и последице грешке отклонити на најбржи могући начин, и грађане обавестити о праву на одговарајуће правно средство и на притужбу због пропуста.

2. Обавезу исправљања пропуста и отклањања последица у односу на грађане, када околности случаја указују на такву потребу или могућност, имају и други органи јавне власти и јавни службеници, иако сами нису направили пропуст.

#### **Правило 13. Језик и писмо**

1. Орган јавне власти, односно јавни службеник стара се да грађанин који не разуме језик и писмо на коме се води поступак буде обавештен и добије одговор на језику, односно писму које разуме и да му се током поступка обезбеди преводилац.

#### **Правило 14. Потврда пријема и обавештење о надлежном службенику**

1. Пријем сваког дописа (поднеска) у органу јавне власти биће потврђен грађанину приликом предаје поднеска, а у случају упућивања поштом најкасније у року од 15 дана од дана пријема поднеска, сем уколико је у том року орган у прилици да достави мериторан одговор.

2. У потврди пријема наводи се, по могућности, име и број телефона јавног службеника одговорног за поступак који се води по поднеску грађанина, као и организациона јединица којој тај службеник припада.

3. Не мора се слати потврда пријема нити одговор на обраћања која су увредљива, учестала преко разумне мере или бесмислена.

#### **Правило 15. Прослеђивање и исправка поднесака**

1. Поднесци грађана који су изричито упућени погрешној организационој јединици унутар органа јавне власти биће интерно прослеђен надлежној организационој јединици без одлагања.

2. Организациона јединица на коју је поднесак био погрешно насловљен, обавестиће грађанина о прослеђивању поднеска надлежној организационој јединици и навести име и број телефона јавног службеника или јединице којој је поднесак прослеђен.

3. Јавни службеник скреће пажњу грађанима на грешке или пропусте у поднесцима и документацији и омогућава им да их исправе и допуне.

#### **Правило 16. Право грађанина да буде саслушан и да даје изјаве**

1. У поступцима у којима се одлучује о правима, обавезама или интересима грађана, јавни службеник се стара да се права грађана поштују у свакој фази поступка.

2. Грађани имају право да, у поступку у којем се одлучује о њиховим правима, обавезама и на закону заснованим интересима, подносе писане изјаве и, када је потребно, буду саслушани и омогућено им да дају усмена објашњења и износе ставове пре доношења одлуке.

#### **Правило 17. Разумни рок за доношење одлука**

1. Органи јавне власти и јавни службеници се старају да се одлука по сваком захтеву или притужби донесе у разумном року, без одлагања, а у сваком случају најкасније у законом предвиђеном року. Исто правило примењује се за одговоре на дописе грађана или одговоре на службене дописе којима јавни службеници од претпостављених траже упутства у погледу поступка који се води.

2. Ако због сложености поступка, односно питања која су покренута, одлуку није могуће донети у року од два месеца, орган јавне власти односно јавни службеник ће о томе обавезно обавестити грађанина и предузети све што је у његовој моћи да се одлука донесе што пре. У том случају, и ако грађанин прихвати разлоге и одлучи да одмах не искористи расположива правна средства због „ћутања управе“, одлука ће бити донета и грађанин о њој обавештен у најкраћем могућем року.

#### **Правило 18. Образложење одлуке**

1. Свака одлука органа јавне власти која може негативно утицати на права, обавезе и на закону засноване интересе грађанина, мора садржати образложење. У образложењу се морају навести правни основ за доношење одлуке, релевантне чињенице и околности и конкретни разлози због којих је таква одлука донета.

2. Јавни службеници уздржавају се од доношења било које одлуке без чврстог утемељења или индивидуализованих разлога за доношење.

3. Ако због великог броја грађана на које се односи истоветна одлука није целисходно донети појединачно образложене одлуке, може се дати једно стандардизованом, уопштено образложење за све.

4. Грађанима који то посебно затраже, мора се доставити индивидуализована образложена одлука.

#### **Правило 19. Поука о правном средству**

1. Одлука органа јавне власти садржи поуку о правном средству које се против ње може искористити. Поуком о правном средству грађанима се посебно указује на правну природу средства, орган (органа) пред којим се средство може користити и рок за његово подношење.

2. У поуци о правном средству грађани се посебно упућују на могућност судског

испитивања одлуке, односно на могућност подношења притужбе Заштитнику грађана.

#### **Правило 20. Достављање одлуке**

1. Одлука која се тиче права, обавеза или интереса грађанина доставља се грађанину на кога се односи у писаном облику, у што краћем року.
2. Орган јавне власти односно јавни службеник ће се уздржати од саопштавања одлуке другим лицима пре него што је о њој обавештен грађанин на кога се одлука односи.

#### **Правило 21. Заштита података о личности**

1. Јавни службеник који обрађује податке о личности поштује све законске прописе и важеће стандарде у погледу њихове заштите.
2. Јавни службеник посебно не користи личне податке у нелегитимне сврхе, не доставља их неовлашћеним особама и не омогућава им увид у њих, већ га спречава.

#### **Правило 22. Пружање информација о поступку**

1. Органи јавне власти и јавни службеници дужни су да грађанима, на њихов захтев, дају информације о поступку који је код њих води. У случају потребе, јавни службеници ће упутити грађане на који начин могу да изврше увид у стање поступка.
2. Органи јавне власти и јавни службеници дужни су да грађанима пруже и информације о правним радњама које грађани треба да предузму у циљу остваривања својих права и интереса.
3. Јавни службеник води рачуна да информације о поступку које пружа буду јасне и разумљиве заинтересованом грађанину.
4. Ако је усмени захтев за информацијама превише сложен, јавни службеник ће упутити грађанина да захтев формулише писмено.
5. Уколико се захтев у вези поступка односи на питања за које јавни службеник није одговоран, упутиће грађанина на одговорног службеника и назначити његово/њено име и број телефона.

#### **Правило 23. Приступ информацијама од јавног значаја**

1. Орган јавне власти и одговорни службеник старају се о поштовању права на приступ информацијама од јавног значаја на начин који обезбеђује најпотпуније и најефикасније остваривање тог права, у складу са законом који регулише приступ информацијама од јавног значаја и правилима која важе у органу јавне власти.

#### **Правило 24. Вођење одговарајуће евиденције**

1. Органи јавне власти воде уредне евиденције о долазној и одлазној пошти, о примљеној документацији и о мерама које предузимају.

#### **Правило 25. Право притужбе због кршења Кодекса**

1. Грађани се због повреда овог Кодекса могу притужбом обратити руководиоцу органа јавне власти и Заштитнику грађана.
2. Заштитник грађана својим одлукама, ставовима, мишљењима, препорукама и другим актима ствара праксу од значаја за примену овог кодекса и о њој обавештава органе

јавне власти и јавност.

#### **Правило 26. Праћење примене Кодекса**

1. Органи јавне власти прате и разматрају примену Кодекса. Извештаје о примени Кодекса органи јавне власти достављају Заштитнику грађана сваке парне календарске одине, до 31. децембра.
2. Извештај садржи статистичке податке о укупном броју примљених притужби грађана на кршење Кодекса, структури притужби по правилима утврђеним Кодексом, покренутим и окончаним поступцима, изреченим мерама за кршење Кодекса и друге чињенице и околности за које орган јавне власти сматра да су од значаја за праћење примене Кодекса и унапређење поштовања права грађана на добру управу.

#### **Правило 27. Обавештавање грађана о садржини Кодекса и контрола примене**

1. Органи јавне власти старају се да грађани буду обавештени о правима које уживају у складу са Кодексом.
2. Текст Кодекса орган јавне власти поставља на своју Интернет страницу, а у штампаном облику истичу на својој огласној табли и у довољном броју примерака чине доступним грађанима на другим одговарајућим местима.
3. Заштитник грађана у сарадњи са министарством надлежним за државну управу и локалну самоуправу и другим заинтересованим органима и организацијама дистрибуира Кодекс органима јавне власти, јавним службеницима и грађанима.
4. Кодекс се објављује у Службеном гласнику Републике Србије и ступа на снагу осмог дана од дана објављивања.



## Образложење

Одредбом члана 107. ст. 2. Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 98/2006), Заштитник грађана је овлашћен да предлаже законе, што је детаљније уређено одредбом члана 18. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), која предвиђа овлашћење Заштитника грађана да предлаже законе из своје надлежности, даје мишљења о предлозима закона, других прописа и општих аката и подноси иницијативе за доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

Доношењем и спровођењем Кодекса добре управе жели се унапредити остваривање и заштита права и слобода грађана пред органима јавне власти и јавним службеницима, односно побољшати рад управе и приближити га стварним потребама грађана.

Кодекс на једноставан начин конкретизује – у лако читљив и разумљив документ – постојећи правни оквир материјалних и процесних принципа управног права, уставних одредби о заштити достојанства грађана и поштовању људских права и слобода, на начин који је у потпуности усклађен са најбољим праксама и стандардима држава чланица Европске уније, као и саме ЕУ.

Кодексом се конкретизују и садржински осветљавају уставне и законске норме које утврђују демократска начела и правила рада органа јавне власти и јавних службеника. Тако се даје основ за унапређење рада органа јавне власти и јавних службеника када врше надлежности и обављају послове од значаја за остваривање права и слобода грађана и њихових на закону заснованих интереса.

Кодекс је од помоћи органима јавне власти и јавним службеницима јер приближава и конкретизује правилан начин рада са грађанима. С друге стране, Кодекс је извор разумљивих сазнања за грађане о томе какво поступање и понашање органа јавне власти и јавних службеника имају право да очекују у стварима које се тичу њихових права, интереса и обавеза. Кодекс је значајан јер на лако разумљив начин синтетизује правила садржавна у различитим законским текстовима и судској пракси судова, која су за просечног грађанина тешко приступачна.

Одредбе Кодекса дају конкретнији основ и критеријуме за оцену законитости и правилности поступања органа јавне власти и јавних службеника.

Заштитник грађана је у свом редовном годишњем Извештају за 2009. годину, који је у складу са Законом поднео Народној скупштини Републике Србије, оценио да поштовање права грађана од стране администрације и њен однос према грађанима и њиховим правима није задовољавајући. Органи јавне власти и јавни службеници у Републици Србији су у свом раду у великој мери окренути према себи, а не грађанима и њиховим правима и на закону заснованим интересима; потребна равнотежа померена је на страну администрације када су у питању права, а грађана када се ради о обавезама. Није ретка појава да запослени у државним органима, поред одсуства свести о садржини појма „добра управа“, не познају ни основне елементе правног поретка, нити опште прописе који уређују рад органа управе и службеника, па ни прописе који регулишу ток поступка који спроводе. Оно што представља још већи проблем је да се такви запослени не санкционишу и одстрањују из државне службе, те последице њиховог неправилног рада, поред грађана који се са њима у остваривању својих права суочавају, сносе, у виду јавне стигме, и савесни и стручни државни службеници којих је ипак већина.

Због тога је Кодекс истовремено и инструмент оснаживања органа јавне власти и јавних службеника који раде правилно.



Одредбе Кодекса усклађене су не само са домаћим правним поретком, већ и са домаћом судском праксом, као и праксом Европског суда за људска права у Стразбуру.

Кодекс за непосредан узор има *Европски кодекс доброг административног понашања* (The European Code of Good Administrative Behaviour) који је, на основу посебног извештаја Европског омбудсмана и на његову иницијативу, усвојио Европски парламент Резолуцијом од 6. септембра 2001. године. Европски парламент је позвао Европског омбудсмана да свакодневно примењује Кодекс, када испитује правилност рада органа Заједнице, а како би се оснажило право грађана на добру управу. Право на добру управу уграђено је у члан 41. Повеље ЕУ о основним правима, која је Лисабонским споразумом из 2009. године стекла својство правно обавезујућег документа.

Члан 25 став 5 Закона о Заштитнику грађана прописује да Заштитник грађана може покренути поступак „и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.“ Управо та одредба је основ за покретање највећег броја поступака контроле правилности и законитости рада од стране Заштитника грађана, и то не само у Републици Србији, већ, слично, и у другим државама где постоји институција омбудсмана. То из разлога што омбудсман као институција по природи није „надсудски“ орган власти, већ се успоставља да би грађане сачувао од потребе да своја права остварују у скупим, дуготрајним и формализованим судским поступцима, када се на неформалнији и ефикаснији начин од стране државног органа може оценити да ли су им права прекршена због несавесног, неправилног или незаконитог рада органа јавне власти; неусклађених процедура; неуједначене праксе, односно дискриминације, и других „мана“ органа управе.

Спровођење Кодекса добре управе не изискује посебна финансијска средства.

На основу наведених суштинских разлога, те уставних и законских овлашћења, Заштитник грађана подноси Народној скупштини иницијативу за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе.

**ОДЛУКА**  
**О УТВРЂИВАЊУ**  
**КОДЕКСА ДОБРЕ УПРАВЕ**

**Правило 1. Кодекс**

1. Кодекс добре управе (у даљем тексту: Кодекс) је општи оквир правилног административног понашања (добре управе) за органе јавне власти и јавне службенике, који садржи професионалне стандарде и етичка правила понашања за обављање службених послова и остваривање комуникације са грађанима.
2. Грађани, у смислу овог Кодекса, су сва физичка и правна лица – без обзира на држављанство и седиште, као и групе лица која остварују комуникацију са органима јавне власти и јавним службеницима.

**Правило 2. Област примене**

1. Правила овог Кодекса дужна су да примењују изабрана, именована и постављена лица, државни службеници, намештеници и друга лица (у даљем тексту: јавни службеници) када обављају надлежности и послове државног органа, другог органа или организације, предузећа или установе којима су поверена јавна овлашћења (органи јавне власти).
2. Кодекс не искључује примену посебних правила која су успостављена или се могу успоставити за одређени орган јавне власти или категорије јавних службеника.

**Правило 3. Законитост**

1. Органи јавне власти и јавни службеници увек делују у оквиру и на основу Устава, закона и других прописа и примењују правила и поступке прописане важећим прописима.
2. Органи јавне власти и јавни службеници посебно воде рачуна да одлуке које се тичу права, обавеза или на закону заснованих интереса грађана имају основ у закону и да њихов садржај буде усклађен са законом.

**Правило 4. Забрана дискриминације**

1. Органи јавне власти и јавни службеници су дужни да у свакој прилици поштују принцип једнакости грађана пред законом, а посебно када решавају о захтевима грађана и доносе одлуке. Они поступају једнако према свим грађанима у истој правној и фактичкој ситуацији.
2. Када орган јавне власти или јавни службеник, због посебне правне или фактичке ситуације, поступи према одређеном грађанину другачије него што је то уобичајено, то поступање образлаже објективним и релевантним разлозима конкретног случаја.
3. Органи јавне власти и јавни службеници нарочито не дискриминишу грађане по основу пола, расе, боје коже, друштвеног порекла, рођења, генетских својстава, језика, вероисповести или веровања, политичког или другог уверења, држављанства, припадности народу или националној мањини, имовног стања, рођења, инвалидитета, старосне доби, родног идентитета и сексуалне оријентације, здравственог стања, брачног и породичног статуса, осуђиваности, физичког изгледа, чланства у политичким,

синдикалним и другим организацијама и другим стварним или претпостављеним личним својствима.

#### **Правило 5. Сразмерност и сврсисходност**

1. При доношењу одлука и вршењу других службених радњи, органи јавне власти и јавни службеник старају се да мере и радње које предузимају буду у сразмери са циљем којем се у поступку тежи, као и да поступак воде сврсисходно, према циљу због кога је покренут.

2. Орган јавне власти и јавни службеник не смеју неосновано, нерационално и несразмерно да ограничавају права грађана или да им намећу непотребне трошкове, који нису у разумној вези са законитим циљем поступка или радње која се предузима.

3. При доношењу одлука и вршењу других службених радњи, органи јавне власти и јавни службеници посебно воде рачуна о сразмери (пропорционалности) између појединачних интереса грађана и законом уврђеног јавног интереса.

#### **Правило 6. Забрана злоупотребе и прекорачења овлашћења**

1. Забрањена је злоупотреба и коришћење овлашћења ради сврхе која није утемељена у закону.

2. Јавни службеници дужни су да користе своја законска и правна овлашћења искључиво у сврхе због које су им дата.

#### **Правило 7. Непристрасност и самосталност**

1. Јавни службеници су непристрасани и самостални у свом раду. Јавни службеници дужни су да се уздржавају од било које самовољне или друге радње којом се наноси штета грађанима или им се неосновано даје повлашћени третман.

2. Јавни службеници се никада не руководе личним, породичним, етничким или другим интересима и не повинују се партијским мотивима.

3. Јавни службеници не учествују у поступцима у ком се одлучује о њиховим интересима, интересима њима блиских лица или поступцима у којима имају економске или друге интересе.

#### **Правило 8. Објективност**

1. Приликом доношења одлука и у вршењу других службених радњи, јавни службеници разматрају и цене све одлучне чињенице и дају им одговарајући значај, а нерелевантне чињенице и околности искључују.

#### **Правило 9. Доследност и поштовање оправданих очекивања**

1. Јавни службеници су доследни и поступају сагласно доброј претходној пракси органа јавне власти у коме раде. Уколико постоје објективни и одлучни разлози за другачије поступање у конкретном случају, они се писмено образлажу.

2. Органи јавне власти и јавни службеници поштују оправдана и разумна очекивања која грађани имају, посебно с обзиром на претходну праксу органа јавне власти или која су ти или други органи и службеници створили. Они се уздржавају од стварања нереалних и нетачних очекивања код грађана, односно предузимају све разумне мере како таква очекивања не би била створена код савесних грађана.



3. Органи јавне власти и јавни службеници, када околности налажу, на погодан начин обавештавају грађане о току поступка, начину на који се поступак води и начину остваривања њихових права и интереса.

#### **Правило 10. Правичност**

1. Јавни службеници су дужни да при вођењу поступка и вршењу службених радњи, приликом доношења одлука и у комуникацији са грађанима поступају правично и разборито.

#### **Правило 11. Учтивост**

1. Јавни службеници су услужни, коректни, љубазни и приступачни у комуникацији са грађанима. Приликом одговарања на дописе, телефонске позиве и електронску пошту грађана, јавни службеници одговарају потпуно и недвосмислено.

2. Ако ствари због којих су се грађани обратили органима јавне власти и јавним службеницима нису у њиховој надлежности или делокругу рада, они ће их упутити на надлежни орган, односно одговарајућег јавног службеника у свом органу.

#### **Правило 12. Исправљање пропуста**

1. У случају грешке која се негативно одражава на права или интересе грађана, органи јавне власти, односно јавни службеници ће се извинити и последице грешке отклонити на најбржи могући начин, и грађане обавестити о праву на одговарајуће правно средство и на притужбу због пропуста.

2. Обавезу исправљања пропуста и отклањања последица у односу на грађане, када околности случаја указују на такву потребу или могућност, имају и други органи јавне власти и јавни службеници, иако сами нису направили пропуст.

#### **Правило 13. Језик и писмо**

1. Орган јавне власти, односно јавни службеник стара се да грађанин који не разуме језик и писмо на коме се води поступак буде обавештен и добије одговор на језику, односно писму које разуме и да му се током поступка обезбеди преводилац.

#### **Правило 14. Потврда пријема и обавештење о надлежном службенику**

1. Пријем сваког дописа (поднеска) у органу јавне власти биће потврђен грађанину приликом предаје поднеска, а у случају упућивања поштом најкасније у року од 15 дана од дана пријема поднеска, сем уколико је у том року орган у прилици да достави мериторан одговор.

2. У потврди пријема наводи се, по могућности, име и број телефона јавног службеника одговорног за поступак који се води по поднеску грађанина, као и организациона јединица којој тај службеник припада.

3. Не мора се слати потврда пријема нити одговор на обраћања која су увредљива, учестала преко разумне мере или бесмислена.

#### **Правило 15. Прослеђивање и исправка поднесака**

1. Поднесци грађана који су изричито упућени погрешној организационој јединици унутар органа јавне власти биће интерно прослеђен надлежној организационој јединици без одлагања.

2. Организациона јединица на коју је поднесак био погрешно насловљен, обавестиће грађанина о прослеђивању поднеска надлежној организационој јединици и навести име и број телефона јавног службеника или јединице којој је поднесак прослеђен.

3. Јавни службеник скреће пажњу грађанима на грешке или пропусте у поднесцима и документацији и омогућава им да их исправе и допуне.

#### **Правило 16. Право грађанина да буде саслушан и да даје изјаве**

1. У поступцима у којима се одлучује о правима, обавезама или интересима грађана, јавни службеник се стара да се права грађана поштују у свакој фази поступка.

2. Грађани имају право да, у поступку у којем се одлучује о њиховим правима, обавезама и на закону заснованим интересима, подносе писане изјаве и, када је потребно, буду саслушани и омогућено им да дају усмена објашњења и износе ставове пре доношења одлуке.

#### **Правило 17. Разумни рок за доношење одлука**

1. Органи јавне власти и јавни службеници се старају да се одлука по сваком захтеву или притужби донесе у разумном року, без одлагања, а у сваком случају најкасније у законом предвиђеном року. Исто правило примењује се за одговоре на дописе грађана или одговоре на службене дописе којима јавни службеници од претпостављених траже упутства у погледу поступка који се води.

2. Ако због сложености поступка, односно питања која су покренута, одлуку није могуће донети у року од два месеца, орган јавне власти односно јавни службеник ће о томе обавезно обавестити грађанина и предузети све што је у његовој моћи да се одлука донесе што пре. У том случају, и ако грађанин прихвати разлоге и одлучи да одмах не искористи расположива правна средства због „ћутања управе“, одлука ће бити донета и грађанин о њој обавештен у најкраћем могућем року.

#### **Правило 18. Образложење одлуке**

1. Свака одлука органа јавне власти која може негативно утицати на права, обавезе и на закону засноване интересе грађанина, мора садржати образложење. У образложењу се морају навести правни основ за доношење одлуке, релевантне чињенице и околности и конкретни разлози због који је таква одлука донета.

2. Јавни службеници уздржавају се од доношења било које одлуке без чврстог утемељења или индивидуализованих разлога за доношење.

3. Ако због великог броја грађана на које се односи истоветна одлука није целисходно донети појединачно образложене одлуке, може се дати једно стандардизованом, уопштено образложење за све.

4. Грађанима који то посебно затраже, мора се доставити индивидуализована образложена одлука.

#### **Правило 19. Поука о правном средству**

1. Одлука органа јавне власти садржи поуку о правном средству које се против ње може искористити. Поуком о правном средству грађанима се посебно указује на правну природу средства, орган (органе) пред којим се средство може користити и рок за његово подношење.

2. У поуци о правном средству грађани се посебно упућују на могућност судског

испитивања одлуке, односно на могућност подношења притужбе Заштитнику грађана.

#### **Правило 20. Достављање одлуке**

1. Одлука која се тиче права, обавеза или интереса грађанина доставља се грађанину на кога се односи у писаном облику, у што краћем року.
2. Орган јавне власти односно јавни службеник ће се уздржати од саопштавања одлуке другим лицима пре но што је о њој обавештен грађанин на кога се одлука односи.

#### **Правило 21. Заштита података о личности**

1. Јавни службеник који обрађује податке о личности поштује све законске прописе и важеће стандарде у погледу њихове заштите.
2. Јавни службеник посебно не користи личне податке у нелегитимне сврхе, не доставља их неовлашћеним особама и не омогућава им увид у њих, већ га спречава.

#### **Правило 22. Пружање информација о поступку**

1. Органи јавне власти и јавни службеници дужни су да грађанима, на њихов захтев, дају информације о поступку који је код њих води. У случају потребе, јавни службеници ће упутити грађане на који начин могу да изврше увид у стање поступка.
2. Органи јавне власти и јавни службеници дужни су да грађанима пруже и информације о правним радњама које грађани треба да предузму у циљу остваривања својих права и интереса.
3. Јавни службеник води рачуна да информације о поступку које пружа буду јасне и разумљиве заинтересованом грађанину.
4. Ако је усмени захтев за информацијама превише сложен, јавни службеник ће упутити грађанина да захтев формулише писмено.
5. Уколико се захтев у вези поступка односи на питања за које јавни службеник није одговоран, упутиће грађанина на одговорног службеника и назначити његово/њено име и број телефона.

#### **Правило 23. Приступ информацијама од јавног значаја**

1. Орган јавне власти и одговорни службеник старају се о поштовању права на приступ информацијама од јавног значаја на начин који обезбеђује најпотпуније и најефикасније остваривање тог права, у складу са законом који регулише приступ информацијама од јавног значаја и правилима која важе у органу јавне власти.

#### **Правило 24. Вођење одговарајуће евиденције**

1. Органи јавне власти воде уредне евиденције о долазној и одлазној пошти, о примљеној документацији и о мерама које предузимају.

#### **Правило 25. Право притужбе због кршења Кодекса**

1. Грађани се због повреда овог Кодекса могу притужбом обратити руководиоцу органа јавне власти и Заштитнику грађана.
2. Заштитник грађана својим одлукама, ставовима, мишљењима, препорукама и другим актима ствара праксу од значаја за примену овог кодекса и о њој обавештава органе



јавне власти и јавност.

### **Правило 26. Праћење примене Кодекса**

1. Органи јавне власти прате и разматрају примену Кодекса. Извештаје о примени Кодекса органи јавне власти достављају Заштитнику грађана сваке парне календарске одине, до 31. децембра.
2. Извештај садржи статистичке податке о укупном броју примљених притужби грађана на кршење Кодекса, структури притужби по правилима утврђеним Кодексом, покренутим и окончаним поступцима, изреченим мерама за кршење Кодекса и друге чињенице и околности за које орган јавне власти сматра да су од значаја за праћење примене Кодекса и унапређење поштовања права грађана на добру управу.

### **Правило 27. Обавештавање грађана о садржини Кодекса и контрола примене**

1. Органи јавне власти старају се да грађани буду обавештени о правима које уживају у складу са Кодексом.
2. Текст Кодекса орган јавне власти поставља на своју Интернет страницу, а у штампаном облику истичу на својој огласној табли и у довољном броју примерака чине доступним грађанима на другим одговарајућим местима.
3. Заштитник грађана у сарадњи са министарством надлежним за државну управу и локалну самоуправу и другим заинтересованим органима и организацијама дистрибуира Кодекс органима јавне власти, јавним службеницима и грађанима.
4. Кодекс се објављује у Службеном гласнику Републике Србије и ступа на снагу осмог дана од дана објављивања.

## Образложење

Одредбом члана 107. ст. 2. Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 98/2006), Заштитник грађана је овлашћен да предлаже законе, што је детаљније уређено одредбом члана 18. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), која предвиђа овлашћење Заштитника грађана да предлаже законе из своје надлежности, даје мишљења о предлозима закона, других прописа и општих аката и подноси иницијативе за доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

Доношењем и спровођењем Кодекса добре управе жели се унапредити остваривање и заштита права и слобода грађана пред органима јавне власти и јавним службеницима, односно побољшати рад управе и приближити га стварним потребама грађана.

Кодекс на једноставан начин конкретизује – у лако читљив и разумљив документ – постојећи правни оквир материјалних и процесних принципа управног права, уставних одредби о заштити достојанства грађана и поштовању људских права и слобода, на начин који је у потпуности усклађен са најбољим праксама и стандардима држава чланица Европске уније, као и саме ЕУ.

Кодексом се конкретизују и садржински осветљавају уставне и законске норме које утврђују демократска начела и правила рада органа јавне власти и јавних службеника. Тако се даје основ за унапређење рада органа јавне власти и јавних службеника када врше надлежности и обављају послове од значаја за остваривање права и слобода грађана и њихових на закону заснованих интереса.

Кодекс је од помоћи органима јавне власти и јавним службеницима јер приближава и конкретизује правилан начин рада са грађанима. С друге стране, Кодекс је извор разумљивих сазнања за грађане о томе какво поступање и понашање органа јавне власти и јавних службеника имају право да очекују у стварима које се тичу њихових права, интереса и обавеза. Кодекс је значајан јер на лако разумљив начин синтетизује правила садржавна у различитим законским текстовима и судској пракси судова, која су за просечног грађанина тешко приступачна.

Одредбе Кодекса дају конкретнији основ и критеријуме за оцену законитости и правилности поступања органа јавне власти и јавних службеника.

Заштитник грађана је у свом редовном годишњем Извештају за 2009. годину, који је у складу са Законом поднео Народној скупштини Републике Србије, оценио да поштовање права грађана од стране администрације и њен однос према грађанима и њиховим правима није задовољавајући. Органи јавне власти и јавни службеници у Републици Србији су у свом раду у великој мери окренути према себи, а не грађанима и њиховим правима и на закону заснованим интересима; потребна равнотежа померена је на страну администрације када су у питању права, а грађана када се ради о обавезама. Није ретка појава да запослени у државним органима, поред одсуства свести о садржини појма „добра управа“, не познају ни основне елементе правног поретка, нити опште прописе који уређују рад органа управе и службеника, па ни прописе који регулишу ток поступка који спроводе. Оно што представља још већи проблем је да се такви запослени не санкционишу и одстрањују из државне службе, те последице њиховог неправилног рада, поред грађана који се са њима у остваривању својих права суочавају, сносе, у виду јавне стигме, и савесни и стручни државни службеници којих је ипак већина.

Због тога је Кодекс истовремено и инструмент оснаживања органа јавне власти и јавних службеника који раде правилно.

Одредбе Кодекса усклађене су не само са домаћим правним поретком, већ и са домаћом судском праксом, као и праксом Европског суда за људска права у Стразбуру.

Кодекс за непосредан узор има *Европски кодекс доброг административног понашања* (The European Code of Good Administrative Behaviour) који је, на основу посебног извештаја Европског омбудсмана и на његову иницијативу, усвојио Европски парламент Резолуцијом од 6. септембра 2001. године. Европски парламент је позвао Европског омбудсмана да свакодневно примењује Кодекс, када испитује правилност рада органа Заједнице, а како би се оснажило право грађана на добру управу. Право на добру управу уграђено је у члан 41. Повеље ЕУ о основним правима, која је Лисабонским споразумом из 2009. године стекла својство правно обавезујућег документа.

Члан 25 став 5 Закона о Заштитнику грађана прописује да Заштитник грађана може покренути поступак „и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.“ Управо та одредба је основ за покретање највећег броја поступака контроле правилности и законитости рада од стране Заштитника грађана, и то не само у Републици Србији, већ, слично, и у другим државама где постоји институција омбудсмана. То из разлога што омбудсман као институција по природи није „надсудски“ орган власти, већ се успоставља да би грађане сачувао од потребе да своја права остварују у скупим, дуготрајним и формализованим судским поступцима, када се на неформалнији и ефикаснији начин од стране државног органа може оценити да ли су им права прекршена због несавесног, неправилног или незаконитог рада органа јавне власти; неусклађених процедура; неуједначене праксе, односно дискриминације, и других „мана“ органа управе.

Спровођење Кодекса добре управе не изискује посебна финансијска средства.

На основу наведених суштинских разлога, те уставних и законских овлашћења, Заштитник грађана подноси Народној скупштини иницијативу за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе.