

Bosna i Hercegovina  
Brčko distrikt BiH  
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU  
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA  
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина  
Брчко дистрикт БиХ  
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ  
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА  
у Брчко дистрикту БиХ



*Bulevar mira bb, zgrada Delta 2, telefon 049 218-220, faks 049 218-438*  
*Булевар мира бб, зграда Делта 2, телефон 049 218-220, факс 049 218-438*  
[www.revizori-bdbih.ba](http://www.revizori-bdbih.ba)

Broj: 01-02-03-13-98/13

R: 02-02;05-02/13

Brčko, 29. 3. 2013. godine

## **IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA**

**Učinkovitost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju**

**žalbi građana na rad javne uprave**

Brčko, ožujak 2013. godine

Bosna i Hercegovina  
Brčko distrikt BiH  
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU  
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA  
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина  
Брчко дистрикт БиХ  
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ  
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА  
у Брчко дистрикту БиХ



*Bulevar mira bb, zgrada Delta 2, telefon 049 218-220, faks 049 218-438*  
*Булевар мира бб, зграда Делта 2, телефон 049 218-220, факс 049 218-438*  
[www.revizori-bdbih.ba](http://www.revizori-bdbih.ba)

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) proveo je reviziju učinka na temu **“Učinkovitost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave”**.

Ured za reviziju sukladno članku 14 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 40/08) može izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijelog ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i efektivnosti s kojima ta institucija koristi svoje resurse.

Revizijom je obuhvaćen nadležan Odsjek za žalbe, ljudska prava i komunikaciju s građanima (u daljnjem tekstu: Služba za žalbe) koji rješava žalbe građana na rad javne uprave.

Ispitivanje je usmjereno na uspostavljeni sustav i procese rješavanja žalbi građana na rad javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH.

Revizorski tim je provođenjem ove revizije došao do određenih nalaza koji su prezentirani predstavnicima nadležnih institucija na fokus skupini, te je sastavljen Nacrt izvješća. Klijentima je upućen Nacrt izvješća i dana mogućnost da se očituju, nakon čega je sastavljeno konačno izvješće.

U Izvješću su navedene preporuke koje su upućene institucijama koje sudjeluju u postupku, a u cilju postizanja veće učinkovitosti i transparentnosti cjelokupnog procesa.

Reviziju je obavio revizorski tim u sastavu: Tomo Vozetić, vođa tima i Ivana Gavrić, član tima.

**Zamjenici glavne revizorice:**

**Tomo Vozetić, dipl. oec.**

---

**Božo Zimonjić, dipl. oec.**

---

**Glavna revizorica**

**Dževida Hodžić, dipl. oec.**

---

## KAZALO

<b>Izvršni rezime.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Uvod.....</b>	<b>6</b>
1.1. Pozadina revizije .....	8
1.2. Revizijska pitanja .....	9
1.3. Kriteriji revizije .....	10
1.4. Dizajn, opseg i ograničenja revizije.....	12
1.5. Metode revizije .....	12
1.6. Struktura izvješća .....	13
<b>2. Opis predmeta revizije .....</b>	<b>14</b>
2.1. Služba za žalbe u Vladi Brčko distrikta BiH .....	14
2.1.1. Opseg poslova Službe za žalbe .....	14
2.1.2. Od prijama– do dovršetka žalbi građana na rad javne uprave .....	16
2.2. Služba za žalbe i drugi žalbeni mehanizmi u Vladi Brčko distrikta BiH .....	18
<b>3. Nalazi revizije.....</b>	<b>20</b>
3.1. Trijaža zaprimljenih žalbi .....	21
3.1.1. Postupanje Službe za žalbe u slučajevima u kojima postoje i drugi žalbeni mehanizmi .....	22
3.1.2. Postupanje Službe za žalbe prema različitim zahtjevima .....	23
3.2. Komunikacija Službe za žalbe sa žaliteljima.....	24
3.3. Komunikacija Službe s organima javne uprave i drugim institucijama .....	25
3.4. Zaključivanje pojedinačnih žalbi u Službi za žalbe.....	25
3.5. Služba za žalbe u postupku pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave .....	26
3.6. Služba za žalbe u postupku praćenja mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave .....	26
<b>4. Zaključci revizije .....</b>	<b>27</b>
<b>5. Preporuke .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Dodatci.....</b>	<b>33</b>

## **Izvršni rezime**

Učinkovitim rješavanjem žalbi građana na rad javne uprave stvaraju se preduvjeti za povećanje povjerenja građana u rad Vlade i uspostavlja podloga za kontrolne mehanizme nad radom javne uprave. Navedeno predstavlja jedan od bitnih mehanizama u borbi protiv administrativne korupcije. Pravodobno i kvalitetno rješavanje žalbi građana na mjestu njihovog nastanka, u javnoj upravi, ekonomičnije je za građane i Vladu u cjelini. Svaki dodatni (drugostupanjski, sudski, apelacijski i dr.) postupak iziskuje povećanje troškove.

Vlada Brčko distrikta BiH je osnovala više žalbenih mehanizama, kao što su: Služba za žalbe koja rješava žalbe građana na rad javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH, Apelacijsko povjerenstvo koje rješava žalbe po upravnom postupku, Povjerenstvo za prigovore u javnim nabavama koje rješava prigovore iz domena provođenja javnih nabava, te druge žalbene mehanizme koji su vezani za specifične programe.

Služba za žalbe rješava žalbe koje se odnose na nezakonitosti u radu organa uprave, nepravilnosti i odugovlačenja postupaka ostvarivanja prava, kao i nekorektnog odnosa službenih osoba prema građanima i kao takva predstavlja važnu polugu u borbi protiv administrativne korupcije.

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH je proveo reviziju na temu „Učinkovitost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave” i na primjeru 160 žalbi građana upućenih Službi za žalbe u razdoblju 2008. - 2011. godina utvrdio da je Vlada Brčko distrikta BiH neučinkovita u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave.

Uzroci neučinkovitosti dvojaki su. Uzroci neučinkovitosti odnose se na sistemske nedostatke vezane za pozicioniranje Službe za žalbe unutar javne uprave i preklapanje njezinih nadležnosti s drugim žalbenim mehanizmima u Brčko distriktu BiH. Uzroci neučinkovitosti odnose se i na procesne nedostatke u rješavanju žalbi, kao što su nedostatci u komunikaciji s akterima žalbenog sustava, nedostatci u procesima zaključivanja žalbi i pokretanju mjera za otklanjanje utvrđenih nedostataka u radu javne uprave, kao i vršenju nadzora nad pokrenutim mjerama.

U svrhu otklanjanja utvrđenih nedostataka i povećanja učinkovitosti u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave koje se rješavaju putem Službe za žalbe, Ured za reviziju je Vladi Brčko distrikta BiH predložio preporuke za sistemske i procesne promjene. Preporuke su vezane za jasno

pozicioniranje Službe za žalbe, određivanje njezinih nadležnosti i postupanja u slučaju „preklapanja“ nadležnosti s drugim žalbenim mehanizmima, jačanje orijentacije javne uprave ka građanima, poboljšanje komunikacije svih aktera u rješavanju žalbi i jačanju korektivnih, represivnih i nadzornih mjera u slučaju osnovanosti žalbe građana.

## 1. Uvod

Vlada Brčko distrikta BiH, kao i svaka druga vlada, putem javne uprave pruža građanima određene usluge koje se ne mogu ostvariti na drugom mjestu.

Građani očekuju da organi javne uprave u rješavanju njihovih zahtjeva primjenjuju jasna pravila postupanja i ponašanja, kao i da, ukoliko se stvari ne rješavaju po standardima imaju pravo uložiti žalbu kako bi se ponovno preispitala donesena odluka organa javne uprave ili postupak rada.

Nije svaka žalba građana na rad javne uprave osnovana. Neki građani, možda, imaju nerealna očekivanja vezana za to što im javna uprava može odobriti ili u kojem vremenskom roku. Neki građani su, možda, samo nezadovoljni ili ne prihvaćaju opseg prava koji mogu ostvariti putem javne uprave. Pored navedenog, ne treba zanemariti da su određene žalbe ili skupine žalbi osnovane i opravdane.

Svrha žalbi je da daju mogućnost nezadovoljnim korisnicima usluga da ostvare zadovoljenje kroz ponovno razmatranje njihovih zahtjeva i eventualno ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Također, žalbe daju mogućnost javnoj upravi da poboljša svoje usluge. Na primjer, pojedinačna osnovana žalba na neku uslugu omogućuje da javna uprava ispravi nepravilnost prema pojedincu, dok veći broj osnovanih žalbi na istu uslugu može ukazati na sistematske propuste u javnoj upravi.

Kako bi se ostvarila korist za građane koji ulažu žalbu na odluke javne uprave i Vladu koja putem žalbi ima mogućnost da poboljša svoje usluge, žalbeni sustav treba biti pristupačan i dostupan građanima. Da pomogne u tome, Vlada bi trebala osigurati mjesto na kome se mogu dobiti nepristrane informacije o tome gdje se može uložiti žalba ili tražiti obeštećenje.

Postoje ekonomski argumenti za rješavanje žalbi što je brže moguće u sustavu javne uprave. Što je žalba ranije riješena, jeftinije je za svakoga.<sup>1</sup>

Učinkovito uspostavljen žalbeni sustav javne uprave predstavlja jedan od mehanizama u borbi protiv administrativne korupcije.

---

<sup>1</sup> House of Commons - Public Administration Select Committee: *When Citizens Complain*, Published on 24 March 2008 by authority of the House of Commons London

U Brčko distriktu BiH, nezadovoljni građani se mogu žaliti na akte koje im izdaje javna uprava ili na nezakonito i neprikladno ponašanje javnih službenika putem nekoliko organa javne uprave.

Na nezakonitosti u radu organa uprave, nepravilnosti i odugovlačenja postupaka ostvarivanja prava, kao i nekorektnog odnosa službenih osoba prema građanima, građani se mogu žaliti u za tu svrhu uspostavljen **Ured za žalbe i pritužbe građana**. S obzirom da je ova služba tijekom vremena mijenjala naziv u daljnjem tekstu će se koristiti naziv – **Služba za žalbe**.

Organi javne uprave, također, dopuštaju drugostupanjske postupke: **putem Apelacijskog povjerenstva**, putem *ad hoc* **povjerenstva** (na listu izabраниh korisnika za programe rekonstrukcije/izgradnje ratom porušenih objekata, na listu izabраниh kandidata za dodjelu stipendija), ili putem **povjerenstava koja su zakonom definirana** za ostvarivanje određenih, specifičnih prava, kao što je Povjerenstvo za prigovore u javnim nabavama.

U administrativnoj praksi razvijena su **dva značenja termina žalba**.<sup>2</sup> Prema jednom značenju, žalba se može odnositi na sam proces rješavanja nekog zahtjeva, odnosno na postupanje s predmetom rada. Takva žalba tradicionalno je vezana za interno poslovanje i primarno se tumači u svjetlu odgovora klijenta na efektivnost i učinkovitost javne administracije. Prema drugom značenju, žalba se može odnositi na točnost ili ispravnost odluke koju je donijela javna uprava. Tradicionalno, ove žalbe pripadaju pravnoj sferi rješavanja. Takve žalbe se vezuju za ostvarivanje zakonskih prava građana.

Ovaj pristup tumačenja žalbi je karakterističan za javni sektor i nema pandan u privatnom sektoru. Razdvajanje žalbi po navedenim kriterijima također znači da se u javnoj administraciji u biti osiguravaju dva različita sustava obeštećenja građana, koja su postavljena i organizirana na različitim razinama. U traženju obeštećenja građani se trebaju suočavati s dva veoma različita koncepta.

U ovoj reviziji bavit ćemo se efikasnošću Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave i to žalbi koje su upućene preko posebnog tijela – Službe za žalbe. Prema gore navedenoj podjeli to su žalbe koje se odnose na sam proces rješavanja nekog zahtjeva odnosno na postupanje s predmetom rada, isključujući žalbe koje pripadaju pravnoj sferi rješavanja. Nije suvišno ponoviti da se žalbe odnose na usluge koje se na drugom mjestu, izuzev u javnoj upravi, ne mogu ostvariti.

---

<sup>2</sup> National Audit Office: Citizen redress: What citizens can do if things go wrong with Public Services, Report by the Comptroller and Auditor General | HC 21 Session 2004-2005 | 9 March 2005

## 1.1. Pozadina revizije

Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH propisuje da stranke mogu podnositi žalbe i pritužbe u svezi s radom organa javne po postupku koji propisuje gradonačelnik.<sup>3</sup>

Vlada Brčko distrikta BiH je uspostavila Službu za žalbe koja postupa po žalbama i pritužbama građana, izvršila prijam zaposlenika i propisala podzakonske akte za postupanje po žalbama i pritužbama.

Ured za reviziju je promatranjem broja zaprimljenih žalbi građana na rad javne uprave upućenih preko Službe za žalbe uočila značajan pad broja zaprimljenih žalbi. Promatrano na godišnjoj razini, od 2006. godine do 2010. godine broj žalbi se prepolovio. Iz intervjua s voditeljem Službe, te na temelju Izvješća o radu Službe i medijskih izvješća (pr. Nezavisne novine; 17. 6. 2007. novinski naslov „Puno posla, slabi rezultati”) uočeno je da je proces rješavanja žalbi i pritužbi građana od strane Vlade Brčko distrikta BiH dulji od rokova propisanih podzakonskim aktima. Uočeno je da odjeli sporo ili nikako ne daju odgovore na traženja Službe za žalbe, kao i da sam proces ne postiže značajne učinke kako za građane tako i za samu javnu upravu. U Izvješću o provedenoj reviziji za 2008. godinu stoji da „za osnovano utvrđene žalbe građana Služba nije nalagala organu da utvrđene nedostatke otkloni, nije predlagala nadležnom voditelju organa pokretanje stegovnog postupka protiv prekršitelja i nije provodila ankete za utvrđivanje mišljenja građana o radu Vlade Brčko distrikta BiH, što je suprotno člancima 9, 10 i 13 Pravilnika o radu Službe”.

Ured za reviziju je proveo Predstudijsko istraživanje kako bi utvrdio postojanje problema u funkcioniranju Službe za žalbe. Predstudijskim istraživanjem je potvrđeno postojanje problema i to u dijelu suradnje Službe i organa javne uprave u postupku rješavanja žalbi građana, u neprovođenju stegovnih mjera, u dijelu komunikacije Službe sa žaliteljima i u otklanjanju uočenih nepravilnosti po osnovanim žalbama.<sup>4</sup>

Na temelju prikupljenih i obrađenih podataka i informacija, Ured za reviziju je utvrdio da je Služba za žalbe neučinkovita. Utvrđeno je da postoji i sistemski problem u javnoj upravi po pitanju položaja i nadležnosti Službe unutar javne uprave Brčko distrikta BiH. Neučinkovitost je

---

<sup>3</sup> Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH “Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, brojevi: 19/07, 2/08 i 43/08; članak 51

<sup>4</sup> Opširnije u prilogu 1. Izvješća



uočena u procesima rada Službe. Ured za reviziju smatra da se navedeni nedostaci mogu otkloniti bez značajnih materijalnih troškova, te da se može povećati učinkovitost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave, a koje su upućene preko Službe.

## **1.2. Revizijska pitanja**

Cilj provedene revizije je da se poveća učinkovitost Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave, a koje su upućene putem Službe.

Kao što je ranije napomenuto, učinkovitim rješavanjem žalbi stvaraju se preduvjeti za povećanje povjerenja građana u rad Vlade. Uspostavlja se podloga za kontrolne mehanizme nad radom javne uprave, osobito u oblasti borbe protiv administrativne korupcije. Također, postoje ekonomski argumenti za rješavanje žalbi građana na mjestu njihovog nastanka, u javnoj upravi. Pravodobnim i učinkovitim rješavanjem žalbi građana, Vlada pokazuje usmjerenost prema građanima.

Cilj revizije se može prezentirati u vidu odgovora na sljedeće revizorsko pitanje:

- **Koje su prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave bude učinkovito?**

Kako bi se dobio odgovor na navedeno pitanje, pomoći ćemo se dodatnim potpitanjima u dvije oblasti.

Prva oblast se tiče samog sistemskog pristupa Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana, za što je vezano sljedeće potpitanje:

1. Ima li Služba za žalbe jasne nadležnosti u odnosu na druge uspostavljene žalbene mehanizme u Vladi Brčko distrikta BiH?

Druga oblast se odnosi na proces rješavanja žalbi građana na rad javne uprave i to žalbi koje rješava Služba za žalbe. Sukladno navedenom postavljaju se sljedeća potpitanja:

1. Vršiti li Služba trijažu žalbi?
2. Je li Služba uspostavila dobar sustav komunikacije sa žaliteljima?
3. Je li Služba uspostavila dobar sustav suradnje s javnom upravom?

4. Pokreće li Služba mjere za rješavanje osnovanih žalbi?

5. Vršiti li se nadzor nad predloženim i provedenim mjerama?

### 1.3. Kriteriji revizije

Načela ekonomičnosti i učinkovitosti aksiomi su u organizaciji i funkcioniranju javnog sektora. Načela rada lokalne zajednice su objektivnost, otvorenost, učinkovitost, odgovornost i efektivnost, a na njih nas upućuje i Strategija razvitka Brčko distrikta BiH za razdoblje 2008. - 2017. godine.

Jedna od obveza Bosne i Hercegovine, a time i Brčko distrikta BiH, na putu europskih integracija je osiguranje javnih usluga koje će, sukladno načelima Europske unije, biti orijentirane na kvalitetu i jednostavne za uporabu. Europska unija je svojim građanima kroz Povelju o osnovnim pravima EU (članak 41)<sup>5</sup> i Europski kodeks dobrog administrativnog ponašanja<sup>6</sup> jamčila pravo na dobru administraciju i utvrdila kako dobra administracija treba izgledati u praksi.

Građani plaćaju i s punim pravom očekuju dobru upravu. Prema jednoj od definicija<sup>7</sup>, „dobra“ odnosno „loša“ uprava je ona koja:

„Dobra“ uprava	„Loša“ uprava
<ul style="list-style-type: none"><li>• postupa isključivo po zakonu</li><li>• stručno i efikasno odgovara na zahtjeve građana</li><li>• okrenuta je potrebama građana i njihovom ispunjavanju</li><li>• otvorena je i lako dostupna građanima</li><li>• prema građanima postupa s uvažavanjem i pažnjom</li><li>• prihvaća i ispravlja vlastite pogreške</li><li>• ne nanosi štetu građanima</li><li>• jednako postupa s građanima u istim ili sličnim situacijama</li><li>• ne diskriminira građane<sup>8</sup></li><li>• ne zlorabi svoje ovlasti</li><li>• neovisna je i nepristrana</li><li>• štiti privatnost podataka građana</li><li>• pravodobno postupa po zahtjevima građana.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ne poštuje zakon</li><li>• ne poštuje propisani postupak</li><li>• neopravdano dugo vodi postupak</li><li>• ne izvršava donesene odluke</li><li>• zlorabi ovlasti ili prava</li><li>• inzistira na vlastitoj bezgrešnosti (ne priznaje svoje pogreške)</li><li>• nejednako postupa prema građanima (diskriminira građane)</li><li>• zatvorena je za javnost i građane</li><li>• „neuhvatljiva“ je</li><li>• građanin se pred njom osjeća nemoćnim da ostvari i zaštititi svoja prava</li><li>• bježi od svoje nadležnosti i prenosi je na drugoga</li><li>• ne usklađuje rad s drugim organima uprave</li><li>• „šeta građane od šaltera do šaltera“</li></ul>

<sup>5</sup> Charter of fundamental rights of the European Union, [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

<sup>6</sup> Europski Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, [http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#\\_ftn3](http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#_ftn3)

<sup>7</sup> Zaštitnik građana, <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/oblasti-rada/dobra-uprava>

<sup>8</sup> bez obzira na nacionalnu pripadnost, spol, rasu, boju kože, etničko i socijalno podrijetlo, jezik, religijsko uvjerenje, stajalište i mišljenje, političko opredjeljenje, pripadnost nacionalnim manjinama, imovinu, godine, seksualno opredjeljenje, mjesto rođenja, sposobnosti

Dobro organiziran žalbeni sustav javne uprave podrazumijeva da je to sustav koji je jednostavan za građane, da ga mogu jasno identificirati, razumjeti i koristiti. **Dobro organiziran žalbeni sustav javne uprave sadrži kvalitete „dobre“ uprave**, imenovane u prethodnoj definiciji.

Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta BiH<sup>9</sup> regulirano je da su organi javne uprave dužni rješavati zahtjeve građana u rokovima propisanim zakonom. Organi javne uprave u vršenju poslova iz svoje nadležnosti ostvaruju neposredne kontakte s građanima u svrhu rješavanja njihovih prava i obveza. Također, obvezni su da organizirati obavljanje poslova od značaja za ostvarivanje prava i obveza građana na način i pod uvjetima kojima se građanima omogućuje da što jednostavnije, brže i efikasnije ostvaruju svoja prava i izvršavaju obveze kod tih organa javne uprave. U radu s građanima službenici i namještenici su dužni ophoditi se ljubazno, s pažnjom razmotriti potrebe i pitanja građana i da im pomognu.

S obzirom da u žalbenom sustavu na sam rad javne uprave nisu uspostavljeni mjerljivi standardi u postupanju, u ovoj reviziji, kriteriji se izvode iz gore navedenih odrednica Zakona o javnoj upravi.

Bazirajući se na Zakon o javnoj upravi, smatramo da bi rješavanje žalbi građana na rad javne uprave trebalo sadržavati sljedeće korake: prije svega treba vršiti trijažu žalbi, potom treba slijediti obrada žalbi, njihovo rješavanje, pokretanje i provođenje mjera po osnovanim žalbama, te vršenje nadzora nad pokrenutim i provedenim mjerama.

U komunikaciji sa žaliteljima smatramo da odgovor koji se žalitelju dostavlja treba sadržavati rješenja koja su jasna, logična i provodljiva, sadržavati pretpostavke rješavanja nastale žalbene situacije i ne trebaju mu dodatna objašnjavanja, dopunjavanja i analiziranja. Odgovor na žalbu treba biti tako formuliran da ga može razumjeti i osoba niže obrazovne razine.

Tijekom provođenja studije, Ured za reviziju je kao kriterij promatrao i samu obradu predmeta, vrijeme potrebno za obradu u odnosu na definirane rokove podzakonskim aktima, broj dopisa i zahtjeva Službe upućenih organima javne uprave, odgovora žaliteljima, broj predloženih i realiziranih mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave, broj objavljenih izvješća Službe i dr.

---

<sup>9</sup> Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 19/07, 2/08 i 43/08

#### **1.4. Dizajn, opseg i ograničenja revizije**

Revizija je provedena na primjeru 160 žalbi građana upućenih Službi (za žalbe) u razdoblju 2008. - 2011. godina. Žalbe za obradu su odabrane metodom slučajnog uzorka, pri čemu se vodilo računa da broj žalbi bude uravnotežen po godinama podnošenja (po 40 žalbi za svaku revidiranu godinu). Sve uzorkovane žalbe su pismeno upućene Službi. Navedeni uzorak čini oko 15% pismeno podnesenih žalbi građana na rad javne uprave, te je reprezentativan za pismeno podnesene žalbe upućene Službi.

Ured za reviziju je analizirao organizacijsku strukturu žalbenog sustava Vlade Brčko distrikta BiH, kako bi se analizirao pozicioniranje Službe u okviru navedenog sustava.

Pored navedenog, Ured je analizirao sve provedene postupke Službe i organa javne uprave po uzorkovanim žalbama, a koji su pismeno dokumentirani.

Informacije i podatci su prikupljeni za razdoblje 2008. - 2011. godina. Stoga, sve promjene nastale nakon 31. 12. 2011. godine nisu uključene u ovu reviziju.

Zbog potrebe ograničenja revizije, prilikom analiziranja žalbenog sustava i procesa, revizorski tim se nije bavio uzrocima nastanka i osnovanosti konkretnih žalbi. Također, revizorski tim se nije bavio procesima i opsegom rada drugih povjerenstava, suda i ombudsmana, a koji se također bave žalbama građana.

#### **1.5. Metode revizije**

S ciljem da se dođe do odgovora na postavljena revizorska pitanja, prikupljeni su podatci i informacije primjenom sljedećih metoda:

- pregled dokumentacije Službe,
- analiza zakona i podzakonskih akata iz navedenih oblasti,
- pregled 160 konkretnih žalbi građana,
- intervjui odgovornih osoba i službenika uključenih u proces rješavanja žalbi,
- provođenje polustrukturiranih telefonskih anketa sa žaliteljima,
- pregled studija, izvješća i publikacija koje se tiču ove oblasti.

U svrhu provođenja revizije provedene su polustrukturirane anketa sa žaliteljima.<sup>10</sup>

Posebno je urađena anketa za žalitelje čija je žalba ocijenjena od strane Službe kao osnovana, a navedena anketa je sadržavala 5 pitanja. Anketa je provedena na dostupnom uzorku (telefonskim putem) od 34 žalitelja.

Anketa za žalitelje čija je žalba ocijenjena od strane Službe kao neosnovana je sadržavala 4 pitanja. Anketa je provedena na dostupnom uzorku (telefonskim putem) od 17 žalitelja.

Ostale informacije i podatci nužni za provođenje revizije prikupljeni su od Službe i organa javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, javnih poduzeća i zavoda koji su bili predmetom žalbi (16 revidiranih subjekata).

## **1.6. Struktura izvješća**

Sukladno Načelima revizije učinka<sup>11</sup>, u uvodnom poglavlju navedeni su razlozi zbog kojih je Ured za reviziju odlučio provesti navedenu reviziju učinka kao i revizijska pitanja, opseg, ograničenja i metodologiju rada. Slijedi poglavlje 2 u kojem se opisuje proces rješavanja žalbi građana na rad javne uprave po ključnim akterima i pravnim osnovama djelovanja. Nakon objašnjenja procesa, prezentiraju su nalazi provedene revizije i vrši njihova analiza u poglavlju 3, a poglavlja 4 i 5 rezervirana su za predstavljanje zaključaka i preporuka.

---

<sup>10</sup> Primjer u prilogu 2. Izvješća

<sup>11</sup> Načela *revizije učinka*, Koordinacijski odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.

## 2. Opis predmeta revizije

### 2.1. Služba za žalbe u Vladi Brčko distrikta BiH

Sukladno načelima uprave po kojima se građani imaju pravo žaliti na postupanje javne uprave, Vlada Brčko distrikta BiH je osnovala Službu za žalbe – kao organizacijsku jedinicu, čiji je osnovni zadatak da se bavi žalbama građana na rad javne uprave, odnosno same Vlade.

Tijekom vremena, uspostavljena Služba za žalbe je mijenjala svoj naziv i opseg poslova, te mijenjala položaj na hijerarhijskoj ljestvici javne uprave. Služba je od **Ureda za žalbe i pritužbe građana**, preko **Službe za žalbe i pritužbe građana** reformirana u **Odsjek za žalbe, ljudska prava i komunikaciju s građanima**. U procesu reformi javne uprave Služba je gubila značaj na hijerarhijskoj ljestvici javne uprave (od Pododjela postala je Odsjek unutar Sektora), te je bila sve manje neovisna u odnosu na druge organe javne uprave što se kosilo s postulatima njezine uspostave i podzakonskim aktima koji reguliraju njezin rad.

U Prilogu broj 3. Izvješća dajemo opis svih navedenih promjena, kao i organizaciju služba za žalbe, te pravila i propise kojima se regulira njihov rad.

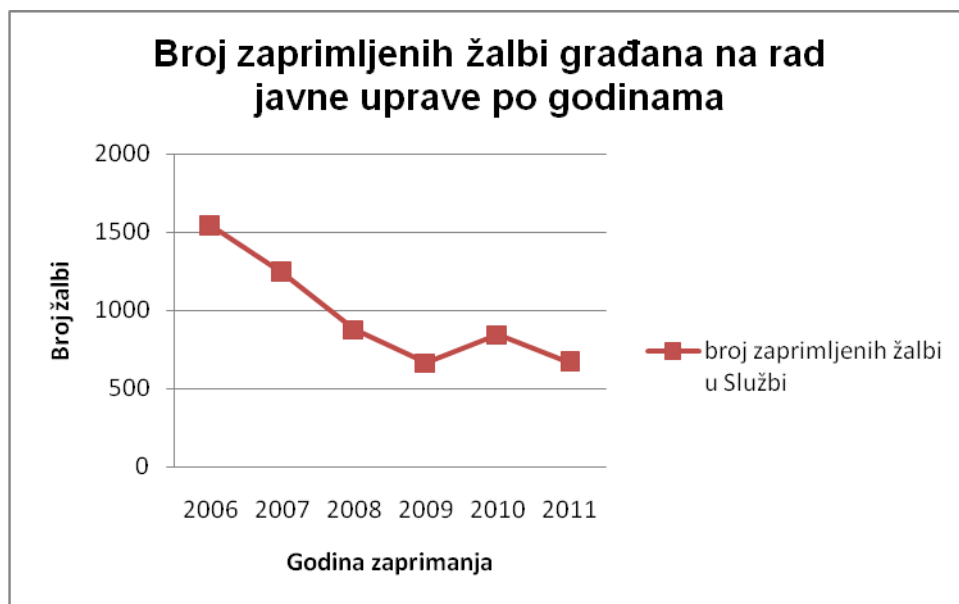
U nastavku dajemo osnovni pregled i opis procesa i sustava koji je predmet ove revizije.

#### 2.1.1. Opseg poslova Službe za žalbe

Služba za žalbe od 2008. godine u prosjeku godišnje zaprima i obrađuje oko 750 pismenih i usmenih žalbi.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Više u prilogu broj 4. Izvješća



Kao što se može uočiti iz gornjeg grafikona<sup>13</sup>, broj žalbi je u promatranom razdoblju u značajnom padu. Smanjenje broja žalbi može biti indikacija za pad povjerenja građana u rad Službe za žalbe i organa javne uprave uključenih u proces rješavanja žalbi. Analizom skoka broja žalbi u 2010. godini utvrđeno je da se 237 žalbi odnosi na jedan problem, odnosno na jednokratno materijalno davanje vezano za socijalno zbrinjavanje radnika koji su ne svojom krivnjom ostali bez posla zbog ratnih djelovanja. Navedenih 237 žalbi je u Službi objedinjeno kao jedinstvena žalba.

Razmatranjem odnosa pismenih i usmenih žalbi, uočava se da je do 2010. godine bilo oko dva puta manji pismenih žalbi, a 2010. i 2011. godine broj pismenih žalbi neznatno premašuje broj usmenih. Navedeni podatak može ukazivati na to da građani razvijaju veći stupanj povjerenja u pismenu korespondenciju s organima javne uprave.

S obzirom da Služba broji 5 zaposlenika, troškovi obrade pojedinačne žalbe uzimajući u obzir isključivo troškove ljudskih resursa u prosjeku iznose 160,00 KM.

<sup>13</sup> Podatci navedeni u grafikonu ekstrahirani su iz godišnjih izvješća o radu Službe

### **2.1.2. Od prijama – do dovršetka žalbi građana na rad javne uprave**

Po žalbama i pritužbama građana Služba za žalbe postupa po propisanoj<sup>14</sup> proceduri od prijama žalbe, preko rješavanja, do informiranja javnosti.<sup>15</sup>

U nastavku prezentiramo proces rješavanja žalbi kako je predviđen da se treba provoditi i pregled kako se provodi.

#### **Prijam žalbe**

Služba prima svaku žalbu i pritužbu, bilo da je ona upućena od anonimne osobe, jednog ili više građana, udruge, NVO-a, poduzeća ili zaposlenika u javnoj upravi.

U postupku podnošenja žalbi, žalitelj nema pomoć ili uputu kako da kvalitetno napiše žalbu.

Sve primljene žalbe i pritužbe Služba protokolira u knjigu protokola o zaprimljenim žalbama koja se vodi u elektroničkom obliku. U knjizi protokola upisuje se redni broj žalbe, naziv podnositelja, broj prijamnog protokola i nadnevak prijama žalbe. Prema podzakonskim aktima Služba bi trebala imati bazu podataka koja omogućuje aktualno i detaljno praćenje svakog pojedinačnog predmeta.

Služba je za svoje potrebe izradila bazu podataka u Microsoft Office Excel-u. Navedena baza služi kao osnova za izvješćivanje, ali ne omogućuje aktualno i detaljno praćenje svakog pojedinačnog predmeta.

Služba nema uvid u evidencije drugih žalbenih mehanizama, rješavaju li oni istu ili sličnu žalbu.

#### **Korak 1.**

Po prijamu žalbe Služba analizira žalbu i utvrđuje na koji organ ili organe javne uprave se žalba odnosi, nakon čega zahtijeva pismeni odgovor organa javne uprave. Odgovor se traži na navode žalbe koja je u prilogu zahtijeva. U zahtjevu za odgovor Služba se poziva na Naputak gradonačelnika (rokovi, obveze organa i sankcije za njihovo nepridržavanje).

Također, Služba obavješćuje žalitelja da je žalba zaprimljena i da je upućena u daljnju proceduru, te da će po završetku procedure Služba zauzeti stajalište i o tome obavijestiti žalitelja.

---

<sup>14</sup> Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 2/09) i Naputak gradonačelnika br.: 01.1-02-012208/09 od 28. 4. 2009. godine

<sup>15</sup> Više u prilogu 5. Izvješća



Služba u obavijesti o zaprimljenom predmetu ne navodi ime službenika koji je zadužen za rješavanje žalbe, niti moguće kontakte s njim. Prema Europskom kodeksu dobrog administrativnog ponašanja obavijest o prijemu žalbe treba sadržavati i ime i telefonski/e-mail kontakt osobe zadužene za rješavanje predmeta.

Služba ne vrši trijažu žalbi, izuzev što odredi na koji se organ javne uprave odnosi.

### **Korak 2.**

Rok za dostavu traženog odgovora organa javne uprave je tri dana. U slučaju nedobivanja odgovora, Služba je nadležna za pokretanje stegovnog postupka protiv nadležnih u javnoj upravi.

Ukoliko Služba ne dobije odgovor od organa javne uprave, šalje pismene urgencije, a žalitelja obavještuje da traženi odgovor još nije dobila od organa.

Po dobivenom odgovoru jednog ili više organa javne uprave, Služba utvrđuje ima li isti dovoljno elemenata za zaključivanje žalbe.

Ukoliko Služba procjeni da odgovor nije zadovoljavajući, bilo da je potrebno osigurati dodatna tumačenja, dopunjavanje odgovora, dodatne razgovore s predstavnicima organa javne uprave, pregled dokumentacije ili drugo, tada Služba nastavlja s provođenjem istražnih radnji.

### **Korak 3.**

Kada Služba utvrdi činjenično stanje po navodima žalbe, zauzima stajalište o osnovanosti žalbe i o tome obavještuje žalitelja i to u propisanom roku od 8 dana odnosno 2 mjeseca maksimalno u slučajevima kada nije u mogućnosti utvrditi činjenično stanje.

Ne postoje definirane procedure po kojima Služba odlučuje je li žalba osnovana ili ne. O svakom pojedinačnom predmetu se zauzima stajalište.

### **Korak 4.**

Kada Služba utvrdi da je žalba osnovana ima zakonsko pravo tražiti od nadležnog organa javne uprave da utvrđene nedostatke u roku od tri dana otkloni.

Ukoliko Služba prilikom rješavanja žalbe dođe do saznanja o lakšoj ili težoj povredi službene dužnosti, predlaže rukovoditelju organa pokretanje stegovnog postupka.

Ukoliko dođe do saznanja ili ocjene o povredi zakona ili drugih propisa, o tome obavješćuje upravnog inspektora i traži od rukovoditelja organa da utvrđene nedostatke otkloni u roku od tri dana.

Ukoliko dođe do saznanja da postoji osnovana sumnja da je u vršenju službene dužnosti učinjeno kazneno djelo, odmah o tome obavješćuje Policiju i Tužiteljstvo.

O stajalištu i poduzetim mjerama Služba obavješćuje gradonačelnika odnosno dogradonačelnika. Ovom aktivnošću Služba završava svoj rad na žalbi.

Prema Pravilniku, Služba za žalbe ima obvezu informirati gradonačelnika o svakoj donesenoj mjeri po pritužbama i žalbama, informirati po potrebi gradonačelnika o svojim nalazima, svakih šest mjeseci podnositi izvješće Vladi Brčko distrikta BiH o žalbama na nezakonit rad organa uprave, informirati skupštinska povjerenstva (Povjerenstvo za ljudska prava i Povjerenstvo za praćenje rada Vlade), najmanje jednom godišnje podnositi izvješće Skupštini o žalbama na nezakonit rad organa uprave, putem medija i na drugi način informirati građane o svojoj analizi stanja u oblasti žalbi na zakonit rad organa uprave i mjerama koje s tim u svezi poduzima. Služba je obvezna da posredstvom medija, brošura ili na drugi pogodan način ohrabruje i poziva građane na ostvarivanje opće ili pojedinačne zaštite prava, te ukoliko imaju saznanje o nezakonitom radu javne uprave ili nemarnom i nedoličnom ponašanju službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi.

Iz svega navedenog, te na temelju provedene Predstudije, uočava se da Služba nije izgradila svoj položaj profesionalne i kvalitetne spona između žalitelja i organa uprave.

## **2.2. Služba za žalbe i drugi žalbeni mehanizmi u Vladi Brčko distrikta BiH**

Vlada Brčko distrikta BiH je usporedo s postojanjem i funkcioniranjem Službe za žalbe formirala i druge žalbene mehanizme.<sup>16</sup>

Odnos nadležnosti između drugih žalbenih mehanizama i Službe za žalbe nije propisivan izuzev u rješavanju žalbi koje se odnose na rad Policije. Zakonom o Policiji<sup>17</sup> regulirano je da Služba prati

---

<sup>16</sup> Više u prilogu 6. Izvješća

<sup>17</sup> Zakon o Policiji Brčko distrikta BiH „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“ brojevi: 31/09, 60/10 i 31/11, članak 11

postupak koji provodi Policija i ujedno vodi evidenciju o žalbama koje su upućene Policiji. Pravilnik o radu Službe<sup>18</sup> usvojen je prije navedenog Zakona i s njim nije harmoniziran.

Odnos Apelacijskog povjerenstva i Službe za žalbe bio je jasno određen Pravilnikom o radu Ureda za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH<sup>19</sup>, pri čemu su iz nadležnosti Službe za žalbe isključene sve žalbe koje su u nadležnosti Apelacijskog povjerenstva. Novim Pravilnikom, Služba nema ograničenja u prijamu i nadležnosti nad žalbama.

Nadležnosti rješavanja žalbi koje se tiču Etičkog kodeksa državnih i javnih službenika i namještenika<sup>20</sup> od strane Službe za žalbe odnosno službenika za etiku nije reguliran.

Nije regulirana ni nadležnost rješavanja žalbi od strane Službe za žalbe i drugih *ad hoc* povjerenstava na posebne programe Vlade Brčko distrikta BiH (program rekonstrukcije i sanacije ratom razrušenih objekata, program dodjela stipendija), kao ni u odnosu sa zakonom definiranim Povjerenstvom za prigovore u javnim nabavama.

---

<sup>18</sup> Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/09;

<sup>19</sup> Pravilnik o radu Ureda za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 39/04; članak 3;

<sup>20</sup> Etički kodeks državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta BiH, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 9/09;

### 3. Nalazi revizije

U reviziji učinkovitosti Službe za žalbe korišten je uzorak od 160 žalbi koje je Služba za žalbe primila i obrađivala u razdoblju od 2008. do 2011. godine.

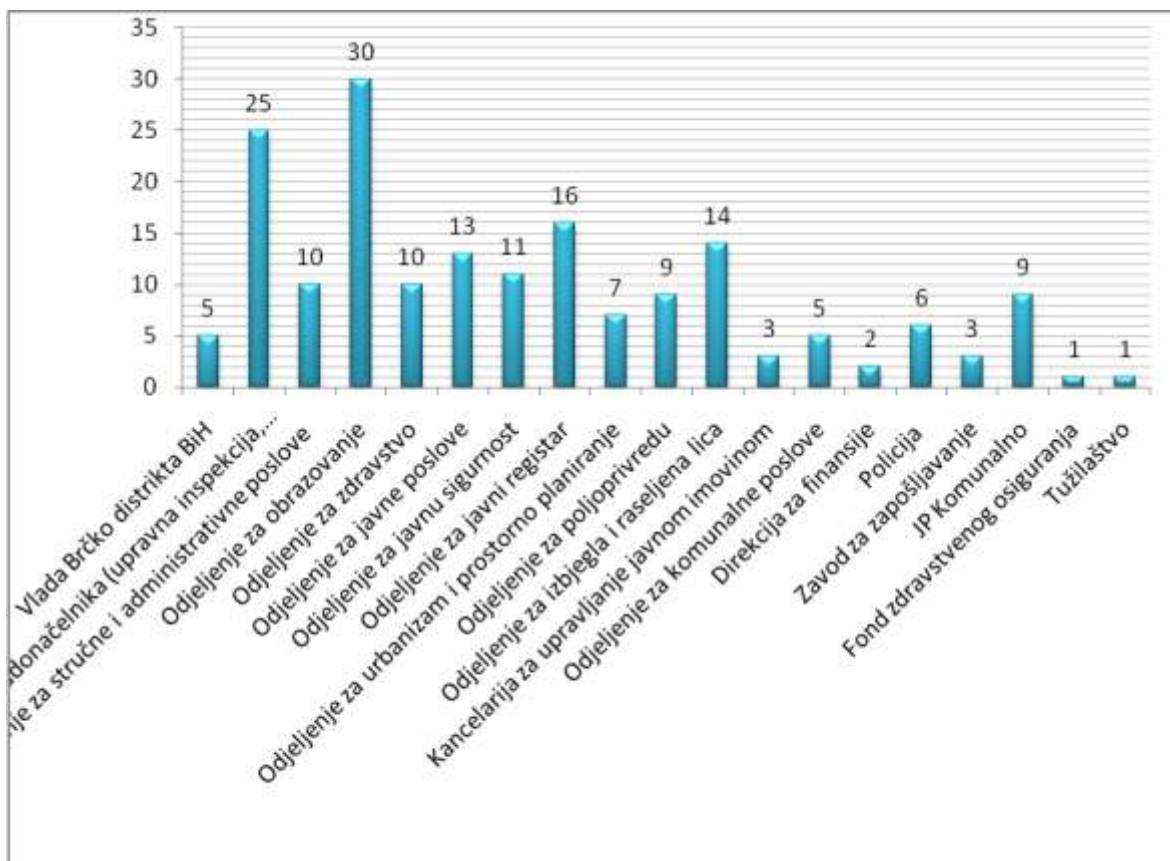
Sve žalbe iz uzorka su zaprimljene u pismenom obliku. Po 40 žalbi na godišnjoj razini iznosi oko 15 % primljenih pismenih žalbi u Službi za žalbe.

Metodom slučajnog uzorka izabrane su žalbe koje su promatrane u studiji. Pri odabiru žalbi za uzorak vođeno je računa da žalbe obuhvaćaju širok dijapazon žalitelja od pojedinačnih žalbi preko žalbi pravnih osoba, skupine građana, proslijeđenih žalbi od drugih organa i primjere anonimnih žalbi. Također, vođeno je računa da su žalbe usmjerene prema različitim organima javne uprave, Policije i JP „Komunalno“. Po pitanju predmeta žalbe, vođeno je računa da u uzorku budu obuhvaćene raznolike žalbe od nezadovoljstva postupanjem službenika, službi, donesenih odnosno nedonesenih akata. Pored navedenog vođeno je računa da u uzorku budu obuhvaćene kako osnovane, tako i neosnovane žalbe.

U uzorku se nalaze:

- 134 pojedinačne žalbe
- 4 anonimne žalbe
- 8 žalbi pravnih osoba
- 4 žalbe mjesnih zajednica
- 6 žalbi skupine građana
- 1 žalba proslijeđena od Institucije obudsmara BiH
- 3 žalbe proslijeđene od OHR-a.

Žalbe su usmjerene na jednu ili više institucija i sljedeće su strukture:



Analizom 160 zaprimljenih i obrađenih žalbi, Ured za reviziju je utvrdio određene nedostatke vezane za nadležnosti Službe za žalbe u žalbenom sustavu Brčko distrikta BiH, kao i u određene nedostatke u procesu rješavanja samih žalbi građana.

Nalaze do kojih je došla revizija na temelju analize uzorka revidiranih žalbi prezentirat ćemo po rednim bojevima u nastavku teksta.

### 3.1. Trijaža zaprimljenih žalbi

Revizijom je utvrđeno da je Služba za žalbe za svaki zaprimljeni predmet tražila odgovor od organa javne uprave ili institucije na koju se žalba odnosi, bez obzira je li žalitelj potkrijepio svoju žalbu dokumentacijom ili ne. Samo u jednom slučaju je Služba bez dostavljanja upita Odjelu izdala žalitelju odgovor o osnovanosti žalbe i o propustima uputila informaciju gradonačelniku.

Služba nije vršila trijažu žalbi prema kriteriju nadležnosti drugih žalbenih mehanizama, niti vršila provjeru rješavaju li drugi žalbeni mehanizmi ili su već riješili predmete sa istim navodima.

U slučajevima u kojima postoji i nadležnost i drugih žalbenih mehanizama, Služba je postupala samostalno.

U tri slučaja Služba se žalitelju oglasila nenadležnom za postupanje po dijelu žalbenog zahtjeva (u jednom slučaju u pitanju su ljudska prava, u drugom tumačenje odluke supervizora za Brčko i u trećem rad predsjednika mjesne zajednice).

### **3.1.1. Postupanje Službe za žalbe u slučajevima u kojima postoje i drugi žalbeni mehanizmi**

Služba je zaprimila 14 žalbi na program dodjele donacija za ratom razrušene objekte koju provodi Odjel za raseljene osobe, izbjeglice i stambena pitanja. Za ovaj program Odjel ima ustanovljeno drugostupanjsko povjerenstvo koje rješava žalbe građana na listu korisnika programa. Služba je za svaku žalbu tražila od Odjela odgovor na žalbu i dobivene odgovore prosljedila žaliteljima. Iz odgovora Odjela uočljivo je da su svi predmeti već bili razmatrani na drugostupanjskom povjerenstvu ili je u tijeku postupak odlučivanja po njima. Na kraju postupka 4 korisnika su dobila obavijest da im predmet u postupku rješavanja kod drugostupanjskog povjerenstva Odjela, a 10 žalitelja je dobilo odgovor koji su već ranije dobili od Odjela. Služba u navedenom uzorku nije zaključivala žalbe drugačije od Odjela.

U uzorku je utvrđeno da je Služba zaprimila 6 žalbi na rad Policije Brčko distrikta BiH. U Policiji po žalbama postupa Jedinica za profesionalne standarde. Pored postojećeg žalbenog mehanizma u Policiji, Služba je uputila upit Policiji za 6 žalbi zaprimljenih od 5 žalitelja. U jednom slučaju Policija je već rješavala istu žalbu, dok je u ostalima putem Jedinice za profesionalne standarde Policija postupila po provjeri navoda iz žalbe, dostavila odgovor Službi, a Služba prosljedila odgovor žalitelju. Služba u navedenom uzorku nije dalje provjeravala navode Jedinice za profesionalne standarde i nije zaključivala žalbu drugačije od Policije. Značajno je naglasiti da je jedna od žalbi koju je Policija dobila posredstvom Službe zaključena kao djelomično osnovana i po njoj su provedene mjere protiv službenika.

U uzorku je obuhvaćeno i pet žalbi na postupke javnih nabava u Brčko distriktu BiH. Po svih pet žalbi odlučivalo je i Povjerenstvo za prigovore u postupku javnih nabava u čijoj je nadležnosti njihovo rješavanje. Služba je u četiri od pet predmeta bila nezadovoljna dobivenim odgovorima Pododjela za javne nabave, tražila dodatna mišljenja, tumačenja, održavala sastanke s predstavnicima Pododjela. Mišljenja Službe i Povjerenstva za prigovore koja su dostavljena žaliteljima nisu bila jedinstvena. Služba je konstatirala nezakonitosti i kontradiktornosti u kreiranju tendera i u jednom slučaju tražila da se tender poništi.

Služba je zaprimala i rješavala žalbe iz oblasti zapošljavanja koje su u tijeku rješavanja pred Apelacijskim povjerenstvom Brčko distrikta BiH ili ih je Apelacijsko povjerenstvo već zaključilo. U dva slučaja Služba je žalbu zaključila drugačije od Apelacijskog povjerenstva, dok je u jednom

slučaju donijela zaključak da je žalba osnovana iako je ista bila u postupku rješavanja pred Apelacijskim povjerenstvom.

Po jednoj žalbi Služba je postupila tako što je tumačila dijelove presude Apelacijskog suda, te po istoj žalbi žalitelju dostavila drugačije mišljenje od mišljenja Odjela kome je presuda bila adresirana.

Po opisu poslova i službenik za etiku i Služba su nadležni za rješavanje žalbi koje se odnose na pojedinačno nemarno ili neljubazno ponašanje od strane rukovoditelja javne uprave, državnih i javnih službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi. U uzorku nije pronađen primjer žalbe koje su rješavali i službenik za etiku i informiranje i Služba.

**Služba za žalbe nema uvid rješava li po istoj stvari ili je rješavao neki drugi žalbeni mehanizam. Po svakoj primljenoj žalbi Služba postupa. U odnosu na druge žalbene mehanizme događa se da Služba zauzima drugačije stajalište, što je utvrđeno u odnosu na Apelacijsko povjerenstvo i Povjerenstvo za prigovore u javnim nabavama.**

### **3.1.2. Postupanje Službe za žalbe prema različitim zahtjevima**

Prema svim žalbama je postupano po istoj proceduri iako je jedna zaprimljena kao kaznena prijava, 4 su zaprimljene kao prigovori, 3 kao pritužbe, jedna kao zahtjev za dostavu odgovora i 151 kao žalba.

Po kaznenoj prijavi Služba je postupala kao po svim ostalim žalbama. Po dobivenom odgovoru, žalitelj je tražio od Službe da po službenoj dužnosti proslijedi žalbu relevantnim institucijama nadležnim za kazneno gonjenje, jer sam nije imao uvid kome je treba uputiti.

Iako Pravilnik razlikuje termine žalba i pritužba u praksi se koriste i drugi termini, a postupanje je isto. Također, u evidenciji Službe sve su zavedene kao žalbe.

### **3.2. Komunikacija Službe za žalbe sa žaliteljima**

Žalitelj može izjaviti usmenu ili pismenu žalbu na rad organa javne uprave. Pismena žalba se može dostaviti na formularu Službe dostupnom na web-stranici Vlade Brčko distrikta BiH ili na prijamnom šalteru u zgradi Vlade. Utvrđeno je da prilikom podnošenja žalbe, žalitelji nemaju uputu, niti pomoć kako kvalitetno popuniti žalbu i eventualno istu potkrijepiti dokumentacijom.

Revizijom je utvrđeno da je Služba u obavijesti o zaprimljenom predmetu ne navodi ime službenika koji je zadužen za rješavanje žalbe, niti moguće kontakte sa istim.

Po pitanju razumljivosti odgovora, nešto manje od polovice anketiranih žalitelja izjavljuje da im odgovor Službe nije bio jasan i razumljiv.

Analizom sadržaja odgovora može se uočiti da ne sadrži elemente lake čitljivosti i razumljivosti, rečenice su duge, jezik je stručan, poruka nije jasna.

Također, u više od trećine slučajeva Služba žalitelju (kao odgovor na žalbu) dostavlja samo odgovor organa javne uprave, koji bi žalitelj eventualno mogao dobiti i bez posredništva Službe, a koji predstavlja prepisku dva organa javne uprave i formom i jezikom nije prilagođen da ga mogu razumjeti neuke stranke.

#### **Stajališta žalitelja prema Službi**

Žalitelji u oko 80 % slučajeva, bilo da im je žalba osnovana ili ne, izjavljuju da bi putem Službe za žalbe ponovno podnijeli žalbu u slučaju ponovnog nezadovoljstva radom javne uprave.

Oko 35 % žalitelja je djelomično ili potpuno zadovoljno radom Službe. Navedeni anketirani žalitelji smatraju da je Služba ograničenih odgovornosti, da nema nadležnosti da riješi problem, da je treba kadrovski ojačati i treba jačati povjerenje u njezin rad.

Oko 25 % žalitelja koji su nezadovoljni radom Službe, svoje nezadovoljstvo usmjeravaju prema neadekvatnoj komunikaciji Službe s njima, nezadovoljni su kvalitetom dobivenog odgovora, nemogućnošću rješavanja žalbe, nepoštovanjem Pravilnika za žalbe.



Također, nešto manje od polovice anketiranih žalitelja, izjavljuje nezadovoljstvo dijelom ili čitavim sustavom javne uprave.

### **3.3. Komunikacija Službe s organima javne uprave i drugim institucijama**

Gradonačelnik je s dva akta propisao rokove u kojima organi javne uprave moraju odgovoriti na traženje Službe za žalbe i sankcije za nepoštovanje rokova. Navedeni rokovi se ne poštuju, u prosjeku se od roka odstupa za osam dana. Na traženje Službe organi javne uprave u obrađenom uzorku u oko 20 % žalbi odgovaraju tek nakon urgencije Službe. Također, Služba u prosjeku uputi oko 2 zahtjeva organu javne uprave po svakoj žalbi (izuzev upita, tu su urgencije, traženje dopune odgovora, tumačenja i sl.). Premda Služba ima nadležnosti pokretanja stegovnih mjera za prekoračenje rokova u dostavljanju odgovora, u praksi ne pokreće stegovne mjere.

Utvrđeno je da organi javne uprave na primljenu žalbu posredstvom Službe odgovaraju žalitelju izravno, ne obavješćujući Službu o dostavljenom odgovoru. Navedeno je uočeno u odgovorima Odjela za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo, Odjela za obrazovanje, kao i službenika za etiku, koji su mimo Službe upućeni žaliteljima.

### **3.4. Zaključivanje pojedinačnih žalbi u Službi za žalbe**

Služba nakon provedenog postupka zaključuje žalbu kao osnovanu odnosno kao neosnovanu. Osnovanost žalbe je od presudnog značaja za pokretanje mjera Službe i organa javne uprave.

U Službi nisu utvrđene procedure na temelju kojih se neka žalba zaključuje kao osnovana.

Svaki predmet iz 2008., 2009. i 2010. godine sadrži dokument s memorandumom Službe bez broja i nadnevka izrade, potpisan od voditelja Službe, a pod nazivom „Žalba zaključena“ iza kojeg je upisano da je žalba zaključena kao osnovana/neosnovana na temelju istrage/odgovora nadležnog odjela bez obrazloženja i bez naznačene veze sa žalbom. Predmeti Službe iz 2011. godine nemaju dokument kojim se žalba zaključuje.

Prilikom zaključivanja žalbe, Služba ne argumentira svoje stajalište.

U jednom predmetu Služba je prosljedila žalitelju odgovor u kojem navodi da je žalba neosnovana, dok se u predmetu ista zaključuje kao osnovana na temelju odgovora nadležnog odjela.

### **3.5. Služba za žalbe u postupku pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave**

Kod gotovo polovice osnovanih žalbi za koje je u uzorku postojao dokument o zaključku žalbe kao osnovane, Služba se nije nikome obratila da otkloni propuste.

U većini slučajeva u kojima se Služba oglašava po osnovanoj žalbi to se svodi na dostavljanje detaljnih informacije o uočenim propustima gradonačelniku i organu uprave na kojeg se žalba odnosi.

Samo u dva slučaja Služba je donijela upravni akt, zaključak kojim se nalažu mjere za otklanjanje nepravilnosti.

Ni u jednom primjeru osnovane žalbe nije uslijedila isprika žalitelju za nastale propuste.

### **3.6. Služba za žalbe u postupku praćenja mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave**

Služba se ne obraća organima javne uprave kojima je dostavila informaciju kako bi imala uvid jesu li mjere pokretane, provođene, jesu li nedostaci otklonjeni.

Služba je od organa javne uprave, u promatranom uzorku, primila svega 5 informacija o poduzetim mjerama za otklanjanje nepravilnosti.

Prema podzakonskim aktima nije određena nadležnost za praćenje mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave koje predloži Služba.

#### **4. Zaključci revizije**

Ured za reviziju proveo je reviziju učinkovitosti Vlade Brčko distrikta BiH u postupku rješavanja žalbi građana na rad javne uprave upućenih putem Službe za žalbe.

Učinkovitim rješavanjem žalbi stvaraju se preduvjeti za povećanje povjerenja građana u rad Vlade i uspostavlja podloga za kontrolne mehanizme nad radom javne uprave što predstavlja jedan od bitnih mehanizama u borbi protiv administrativne korupcije. Pravodobno i kvalitetno rješavanje žalbi građana na mjestu njihovog nastanka, u javnoj upravi, ekonomičnije je za građane i Vladu u cjelini. Svaki dodatni (drugostupanjski, sudski, apelacijski i dr.) postupak iziskuje povećanje troškova.

Nakon predstavljanja nalaza u ovoj reviziji učinka, vidljivo je da postojeći sustav i proces rješavanja žalbi građana nije učinkovit.

U nastavku teksta predstavljamo zaključke do kojih je došao Ured za reviziju i to kao odgovore na postavljena revizorska pitanja, a potom kao opći zaključak revizije.

Glavno pitanje kojim se bavila ova revizija bilo je:

##### **Koje su prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave bude učinkovito?**

Kako bi se dobio odgovor na navedeno pitanje, pomogli smo se dodatnim potpitanjima u oblasti i sistemskog pristupa u rješavanju žalbi i pitanja koje se tiču samog procesa rješavanja žalbi građana na rad javne uprave.

Radi jednostavnijeg prikaza, zaključke ćemo prezentirati u vidu odgovora na revizorsko pitanje prvo kroz odgovore na revizorska potpitanja, a potom u vidu odgovora na glavno pitanje.

##### **1. Postoje prepreke sistemskog karaktera koje utječu na neučinkovitost Službe za žalbe**

Tijekom reforme javne uprave, uspostavljena Služba za žalbe je mijenjala svoj naziv i opseg poslova, te mijenjala položaj na hijerarhijskoj ljestvici javne uprave.

Vlada Brčko distrikta BiH nije sastavila jasna razgraničenja u nadležnostima uspostavljenih žalbenih mehanizama. Prepreke sistemskog karaktera uočavaju se i u nejasno određenim nadležnostima Službe. Revizijom je utvrđeno preklapanje nadležnosti Službe i žalbenih mehanizama u Brčko distriktu BiH.

Služba rješava žalbe za koje postoje jasno utvrđene procedure u drugim odjelima i Policiji Brčko distrikta BiH (nalaz 3.1.1.).

U organizaciji javne uprave i Služba za žalbe i Službenik za etiku i informiranje nadležni su za rješavanje žalbi koje se tiču odnosa javnih službenika sa strankama (sekcija 2.2.4.).

Služba nema evidenciju o podnesenoj žalbi odnosno tužbi kod drugih žalbenih mehanizama, drugi organi odlučivanja od Službe ne traže podatke (sekcija 2.1.5.).

Rezultat ove situacije je **dupliranje poslova u javnoj upravi**.

Također, utvrđena je mogućnost da **različiti organi odlučivanja po istoj stvari donesu drugačije zaključke**, što za rezultat može imati pad povjerenja građana u rad Vlade Brčko distrikta BiH i eventualno pokretanje sudskih sporova.

## **2. Postoje prepreke procesnog karaktera koje utiču na neučinkovitost Službe za žalbe**

Procesni nedostaci se uočavaju u samom postupku rješavanja žalbi građana na rad javne uprave koje provodi Služba za žalbe, kao što su:

- **nedostaci u trijaži žalbi** gdje Služba zaprima sve žalbe i po njima postupa po istovjetnim koracima u radu bez trijaže žalbi po kriteriju nadležnosti drugih žalbenih mehanizama, bez trijaže po osnovi obliku žalbe i procjene potrebe stupnja angažiranja (nalaz 3.1.).
- **nedostaci u komunikaciji sa žaliteljima** uočavaju se u svim fazama pismene komunikacije sa žaliteljima. Prilikom pismenog podnošenja žalbi, žalitelji nemaju pomoć ili uputu kako da kvalitetno popune žalbeni formular ili svoju pismenu žalbu, u obavijesti o zaprimljenom predmetu ne navodi im se ime službenika koji je zadužen za rješavanje žalbe, niti dostavlja njegovu/njezina telefonska i e-mail kontakt adresa, odgovor koji se u konačnici dostavlja žalitelju ne sadrži elemente lake čitljivosti i razumljivosti i u velikom broju slučajeva žalitelju se dostavlja samo proslijeđen odgovor organa javne uprave protiv kojeg je podnesena žalba, a koji predstavlja prepisku dva organa javne uprave i formom i jezikom nije prilagođen da ga mogu razumjeti i neuke stranke (nalaz 3.2.).
- **nedostaci u komunikaciji drugih organa javne uprave i institucija sa Službom** uočavaju se u primjerima u kojima organi javne uprave ne odgovaraju u definiranim rokovima na upite Službe, kako je to predviđeno podzakonskim aktima. U nekim slučajevima organi javne uprave uopće ne dostavljaju odgovore, ili dostavljaju nepotpune

odgovore za koje Služba traži dopune, tumačenja i sl. Na svako peto traženje, Služba dobiva odgovor organa javne uprave tek nakon dostavljanja akta o urgenciji. Također, organi javne uprave umjesto Službi, svoj odgovor dostavljaju izravno žalitelju o čemu ne obavješćuju Službu (nalaz 3.3.).

● **nedostatci u postupku zaključivanja pojedinačne žalbe kao osnovane/neosnovane** uočeni su u nedostacima u samoj proceduri zaključivanja pojedinačnih žalbi kao osnovanih/neosnovanih, odnosno prilikom zaključivanja žalbe, Služba ne argumentira zauzeto stajalište po žalbi (nalaz 3.4.).

Kako osnovanost žalbe predstavlja osnovicu za pokretanje mjera, neuspostavljanje jasnih kriterija i procedura u ovoj fazi rada rezultira nedostacima u samom pokretanju mjera.

● **nedostatci u postupku pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave** rezultiraju prethodno uočenim nedostacima i uočavaju se u tome da Služba ne pokreće mjere za njihovo otklanjanje, već pretežno dostavlja gradonačelniku i organu na koji se žalba odnosi informacije o uočenim propustima i nepravilnostima (nalaz 3.5.).

● Sukladno navedenim nedostacima u utvrđivanju osnovanosti žalbe, te nedostacima pokretanja mjera za otklanjanje nepravilnosti slijede i **nedostatci u postupku praćenja mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave**. Utvrđeno je da podzakonskim aktima nije delegirana nadležnost za praćenje mjere za otklanjanje nepravilnosti u radu javne uprave koje predloži Služba. Utvrđeno je da se Služba ne obraća organima javne uprave kojima je dostavila informaciju kako bi imala uvid jesu li mjere pokretane, provođene, jesu li su nedostaci otklonjeni. Sa druge strane i sami organi javne uprave kod kojih su uočene nepravilnosti samo u rijetkim slučajevima dostavljaju Službi informacije o poduzetim mjerama za otklanjanje nepravilnosti (nalaz 3.5.).

Iz svega do sada navedenog, može se jasno zaključiti da je rješavanje žalbi građana na rad javne uprave koje se podnose preko Službe za žalbe neučinkovito. Primjereno spomenutom, može se dati odgovor na glavno revizorsko pitanje, odnosno koje su prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave bude učinkovito.

Postoje sistemske i procesne prepreke da rješavanje žalbi građana na rad javne uprave upućenih putem Službe za žalbe bude učinkovito i to zbog neodređene pozicije Službe u žalbenom sustavu Brčko distrikta, nejasne nadležnosti Službe u odnosu na druge organe koji rješavaju žalbe građana, zbog nedostatka kvalitetne komunikacije s akterima u procesu žalbi, nedostataka jasnih

kriterija za zaključivanje žalbe kao osnovane ili neosnovane, te stoga, nedostataka u pokretanju i praćenju mjera za otklanjanje nepravilnosti.

S druge strane, organi javne uprave svojim nepravodobnim i nepotpunim odgovorima Službi, te neuključivanjem Službe u provođenje mjera ukazuju na elemente „loše“ uprave.

Zbog svega navedenog, Vlada Brčko distrikta BiH nema potpuni uvid u nedostatke rada javne uprave na koje ukazuju građani svojim osnovanim žalbama, a građani mogu gubiti povjerenje u Vladu, pred njom se mogu osjećati nemoćnima da ostvare i zaštite svoja prava, javna uprava može postati „neuhvatljiva“, ne priznavati i ne popravljati vlastite pogreške, te po definiciji postati „loša“ javna uprava.

Kako bi se povećala učinkovitost u sljedećem poglavlju Ured za reviziju će dati određene preporuke Vladi Brčko distrikta BiH.

## **5. Preporuke**

Vlada Brčko distrikta BiH može povećati učinkovitost rješavanja žalbi građana na rad javne uprave, a koje se upućuju preko Službe za žalbe i to otklanjanjem sistemskih i procesnih nedostataka navedenih u prethodnom poglavlju.

Vlada Brčko distrikta BiH može riješiti sistemske i procesne nedostatke kroz dopunu postojećeg Pravilnika o radu Službe:

- Jasnim određivanjem nadležnosti Službe za žalbe i ostalih žalbenih mehanizama, kao i određivanjem procedura i postupaka djelovanja Službe u slučaju mogućeg „preklapanja“ nadležnosti s drugim žalbenim mehanizama.
- Jasnim određivanjem nadležnosti za vršenje poslova nadzora nad predloženim i provedenim mjerama po osnovanim žalbama.

Pored navedenog, Vlada Brčko distrikta BiH može riješiti sistemske nedostatke kroz:

- Isticanje značaja osnovanih žalbi i po njima provedenih mjera, putem redovitog i pravodobnog informiranja Vlade Brčko distrikta BiH, Skupštine Brčko distrikta BiH i priopćivanja javnosti.
- Izrađivanjem i provođenjem programa doedukacije zaposlenika u javnoj upravi, s ciljem podizanja kvalitete pismene komunikacije s građanima.

Vlada Brčko distrikta može riješiti procesne nedostatke u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave kroz:

- Poboljšanje komunikacije Službe za žalbe sa žaliteljima, posebno kroz jačanje vještine pismene korespondencije s građanima.
- Uspostavljanje procesa trijaže žalbi u Službi za žalbe, po kojima Služba može učinkovitije koristiti svoje resurse i smanjiti vrijeme rada.
- Uspostavljanje jasnih procedura za osnovanost žalbe, argumentiranih, na temelju kojih se mogu pokretati mjere.
- Jačanje procesa pokretanja i provođenja mjera po osnovanim žalbama uz dostavljanje informacije žaliteljima o pokrenutim i provedenim mjerama po njihovoj žalbi.

Tim za reviziju:

Tomo Vozetić, dipl. oec., vođa tima

---

mr. sc. Ivana Gavrić, članica tima

---

## Reference

1. House of Commons - Public Administration Select Committee: *When Citizens Complain*, Published on 24 March 2008 by authority of the House of Commons London
2. National Audit Office: *Citizen redress: What citizens can do if things go wrong with Public Services*, Report by the Comptroller and Auditor General | HC 21 Session 2004-2005 | 9 March 2005
3. Strategija razvitka Brčko distrikta BiH za razdoblje 2008. - 2017. godine
4. *Načela revizije učinka*, Koordinacijski odbor vrhovnih revizorskih institucija: Sarajevo, 2009.
5. Charter of fundamental rights of the European Union, [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)
6. Europski Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, [http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#\\_ftn3](http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=440AFB294A13FCDD4190C342916ECA27#_ftn3)
7. Zakon o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj: 19/07, 2/08 i 43/08
8. Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 40/08
9. Zakon o Policiji Brčko distrikta BiH, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 31/09, 60/10 i 31/11
10. Pravilnik o radu Ureda za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 39/04
11. Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 2/09
12. <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/oblasti-rada/dobra-uprava>



## **6. Dodatci**

## **Prilog 1. Rezultati Predstudijskog istraživanja**

Predstudijom je obrađena 81 žalba građana upućena Službi za žalbe, kako bi se utvrdilo imaju li navedene indikacije osnova u slaboj učinkovitosti rada Službe za žalbe ili su posljedice drugih mogućih utjecaja (pr. poboljšanje rada javne uprave).

Kompletan proces rješavanja žalbi u obrađenom uzorku (od vremena prijama žalbe do vremena odgovora žalitelju) je varirao od 6 do 357 kalendarskih dana. Prosjek vremena obrade žalbe po fazama (od prijama žalbe do traženja odgovora od organa javne uprave, vrijeme odgovora javne uprave na traženje Službe) odstupao je od vremena utvrđenog Pravilnikom o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 2/09) i Naputkom gradonačelnika br.: 01.1-02-012208/09 od 28. 4. 2009. godine. Odstupanje se uočilo u dijelu kada organi javne uprave dostavljaju odgovor Službi. Organima javne uprave je potrebno u prosjeku 11 dana da odgovore na traženje Službe, a propisani rok im je 3 dana. Nepoduzimanje aktivnosti u navedenom roku osnova je za stegovni postupak protiv nadležne osobe u organu javne uprave kako je propisano Naputkom.

Izuzev vremena odgovora organa javne uprave, Predstudijom je utvrđeno, da Služba u prosjeku po svakoj žalbi uputi oko 2 zahtjeva organu javne uprave (upit po žalbi, urgencije, dopuna odgovora, tumačenja...), što je ukazivalo na neučinkovitu komunikaciju organa javne uprave sa Službom.

Predstudijom je utvrđeno da Služba na oko 20 % upućenih zahtjeva organima javne uprave nije dobila odgovore, a što je ukazalo na neučinkovitu komunikaciju organa javne uprave sa Službom.

Utvrđeno da je nešto više od polovice podnesenih žalbi u promatranom uzorku osnovano, što je ukazalo da još uvijek postoje problemi u funkcioniranju javne uprave, a samim tim i potreba za postojanjem instituta – Službe za žalbe.

U više od polovice slučajeva Služba je žaliteljima kao odgovor na žalbu prosljedila odgovore organa javne uprave koji su pisani stručnim jezikom i nisu sadržavali rješenje žalbene situacije (više liče na prepiske dva organa javne uprave). Ovakvi odgovori mogu stvarati nejasnoće za podnositelje žalbi. Moglo se, također, zaključiti da bi žalitelji isti odgovor mogli dobiti i bez posredništva Službe.

Predstudijom je utvrđeno da je za 43 žalbe za koje je utvrđeno da su osnovane, Služba uputila informacije o propustima i to na više adresa. Za oko polovicu osnovanih žalbi Služba se nije nikome obratila da otkloni nedostatke. Samo u dva slučaja Služba je donijela upravni akt - Zaključak kojim se nalažu mjere za otklanjanje nepravilnosti. Sa druge strane, Služba je primila svega 5 informacija o poduzetim mjerama organa javne uprave koje je Služba i pokrenula. Navedeno je ukazalo da komunikacija Službe s organima javne uprave u poduzimanju i praćenju mjera za otklanjanje nepravilnosti po osnovanim žalbama nije učinkovita.

Uzimajući u obzir broj i troškove plaća zaposlenih u Službi, Predstudijom je utvrđeno da obrada jedne žalbe posredstvom Službe košta oko 160 KM. Za ovaj iznos može se očekivati da žalitelji budu zadovoljni kvalitetom dobivenog odgovora. Sa druge strane za uloženi novac može se očekivati da Vlada i Skupština imaju adekvatne informacije o nepravilnostima u radu javne uprave. Moglo bi se zaključiti da krajnji korisnici nemaju dovoljnu kvalitetu informacija.

Predstudijom je utvrđeno da je Služba, vremenom postajala sve manje samostalna na hijerarhijskoj ljestvici organizacije Brčko distrikta. Tijekom reformi javne uprave Služba je od Pododjela (unutar Odjela za stručne i administrativne poslove) reformirana u Službu za žalbe (unutar Ureda gradonačelnika), a potom reformirana u Odsjek (unutar Sektora za informiranje u Tajništvu Vlade unutar Ureda gradonačelnika).

## Prilog 2. Polustrukturirani anketni listić

INTERVJU SA ŽALITELJIMA br.: .....

Nadnevak: .....

### ŽALITELJI ČIJA JE ŽALBA ZAKLJUČENA KAO OSNOVANA

Ime i prezime žalitelja:

Broj telefona:

Broj:

Dobar dan, ja sam Ivana Gavrić, revizor za reviziju učinka u Uredu za reviziju u Brčkom. Ured za reviziju trenutno provodi reviziju na temu učinkovitosti Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana. Kako ste Vi jedan od podnositelja žalbe – preko Službe za žalbe i pritužbe građana, molim Vas da nam svojim odgovorima na nekoliko kratkih pitanja pomognete da utvrdimo koliko je žalbeni proces za Vas bio učinkovit.

1.	Je li odgovor koji ste dobili od Službe za žalbe za Vas bio jasan i razumljiv (Od Službe za žalbe ste po podnesenoj žalbi dobili odgovor. Je li taj odgovor za Vas bio jasan i razumljiv?)	DA	NE
2.	Je li dobiveni odgovor ukazao na propuste u postupku na koji ste se žalili?	DA	NE
3.	Jeste li s dobivenim odgovorom mogli riješiti žalbenu situaciju?	DA	NE
4.	U slučaju da budete nezadovoljni radom javne uprave, biste li ponovno podnijeli žalbu preko Službe za žalbe i pritužbe građana na rad javne uprave i policije?	DA	NE
5.	Imate li što dodati, a što smatrate da je bitno za postupak rješavanja žalbi na rad javne uprave?	DA	NE

U ime Ureda za reviziju i svoje osobno ime Vam se zahvaljujem na pruženim odgovorima.

**ŽALITELJI ČIJA JE ŽALBA ZAKLJUČENA KAO NEOSNOVANA**

<i>Ime i prezime žalitelja:</i>	
<i>Broj telefona:</i>	
<i>Broj:</i>	

Dobar dan, ja sam Ivana Gavrić, revizor za reviziju učinka u Uredu za reviziju u Brčkom. Ured za reviziju trenutno provodi reviziju na temu učinkovitosti Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana. Kako ste Vi jedan od podnositelja žalbe – preko Službe za žalbe i pritužbe građana, molim Vas da nam svojim odgovorima na nekoliko kratkih pitanja pomognete da utvrdimo koliko je žalbeni proces za Vas bio učinkovit.

1	Je li odgovor koji ste dobili od Službe za žalbe za Vas bio jasan i razumljiv (Od Službe za žalbe ste po podnesenoj žalbi dobili odgovor. Je li taj odgovor za Vas bio jasan i razumljiv?)	DA	NE
2	Jeste li iz dobivenog odgovora mogli razumjeti razloge zbog kojih Vaša žalba nije osnovana?	DA	NE
4	U slučaju da budete nezadovoljni radom javne uprave, biste li ponovno podnijeli žalbu preko Službe za žalbe i pritužbe građana na rad javne uprave i policije?	DA	NE
5	Imate li što dodati, a što smatrate da je bitno za postupak rješavanja žalbi na rad javne uprave?	DA	NE

U ime Ureda za reviziju i svoje osobno ime Vam se zahvaljujem na pruženim odgovorima.

### **Prilog broj 3.**

#### **Organizacijske promjene Vlade Brčko distrikta BiH u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave**

Uspostavom Vlade Brčko distrikta BiH osnovan je **Ured za žalbe i pritužbe građana**. U vrijeme osnivanja Ured je bio pozicioniran kao pododjel unutar Odjela za stručne i administrativne poslove. U hijerarhiji odlučivanja, iznad voditelja Ureda za žalbe, nalazio se samo voditelj Odjela. Prema organizacijskom planu, Pododjel za žalbe i pritužbe građana ima za zadatak da postupa po žalbama i pritužbama građana (procedura prijama žalbe, obrađivanja žalbe, prosljeđivanja upita po žalbi, analiza odgovora po žalbi, koordiniranje organa uprave u cilju definiranja navoda iz žalbe, provođenja istrage, zauzimanja stajališta po žalbi, prosljeđivanje odgovora, poduzimanje odgovarajućih mjera protiv prekršitelja, informiranje gradonačelnika, Skupštine, nadležnih skupštinskih povjerenstava i javnosti). Osnova za postupanje Ureda su žalbe građana koje se odnose na nezakonit rad organa uprave i kao takve predstavljale su stalnu vezu između građana i organa uprave (Vlade) Brčko distrikta BiH. Postavljena su dva osnovna zadatka Uredu i to da vrši kontrolu zakonitosti rada uprave i da vrši informiranje Vlade i Skupštine o stanju u oblastima iz nadležnosti svoga rada. Sistematizirano je 6 radnih mjesta za zaposlenike koji će obavljati ove zadatke, i to: voditelj Pododjela, dva zaposlenika istražitelja specijaliste, jedno mjesto istražitelja i dva operatera.

Izmjenom organizacijskog plana Vlade Brčko distrikta BiH iz 2007. godine Ured za žalbe i pritužbe građana se premješta iz Odjela za stručne i administrativne poslove u Ured gradonačelnika. Pozicionira se unutar Ureda kao **Služba za žalbe i pritužbe građana**. U hijerarhiji odlučivanja, iznad voditelja Službe nalazi se gradonačelnik. Zadatci Službe se dopunjuju u dijelu analize stanja u oblasti zakonitosti rada organa uprave. Ostalo je svih 6 sistematiziranih radnih mjesta, pri čemu su nazivi promijenjeni, a opseg poslova i radnih zadataka je ostao isti.

Izmjenom organizacijskog plana Vlade Brčko distrikta BiH iz 2009. godine bivša Služba za žalbe i pritužbe građana ostala je u Uredu gradonačelnika, ali je organizacijski pozicionirana u Tajništvu Vlade, a u okviru Tajništva u Sektor za informiranje kao **Odsjek za žalbe, ljudska prava i komunikaciju s građanima**. Osnovni zadatci novoformiranog Odsjeka ostali su isti kao i u ranijem razdoblju. Ostalo je svih 6 sistematiziranih radnih mjesta. Opseg poslova i odgovornosti zaposlenih se proširuje s praćenjem i analizom stanja zaštite ljudskih prava, prijedlozima za poboljšanje oblasti ljudskih prava u Brčko distriktu BiH i dodaje se segment obvezne

komunikacije s građanima po pitanju zadovoljstva građana radom i pruženim uslugama javne uprave. U hijerarhiji odlučivanja usložnjena je situacija, jer se sada iznad voditelja Odsjeka nalaze, voditelj Sektora iznad kojeg je tajnik Vlade, a iznad kojeg je gradonačelnik.

Izmjene u organizacijskim planovima nisu bile sukladne neovisnošću i samostalnošću Ureda/Službe/Odsjeka za žalbe koja joj je garantirana podzakonskim aktima.

### **Podzakonski akti Vlade Brčko distrikta BiH za rješavanje žalbi građana na rad javne uprave**

Za funkcioniranje Ureda za žalbe i pritužbe građana Vlada Brčko distrikta BiH je donijela Pravilnik o radu Ureda za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH<sup>21</sup>. Kako bi ojačao rad kako Ureda, tako i organa javne uprave u radu na žalbama građana, gradonačelnik je donio Naputak<sup>22</sup> kojim se nalaže svim organima uprave Brčko distrikta BiH da u cilju učinkovitijeg rješavanja žalbi i pritužbi građana na rad službenih osoba i organa uprave Brčko distrikta BiH, na zahtjev Ureda za žalbe i pritužbe građana imaju obvezu dostaviti pismene odgovore i to u roku od 24 sata od prijama zahtjeva. Također, organi javne uprave se ovim aktom obvezuju da bez odlaganja ovlaštenim službenicima Ureda omoguće uvid u službene evidencije i dostave preslike dokumenata, daju izjave na zahtjev. Nepostupanje po Naputku se smatra težom povredom službene dužnosti i rukovoditelj organa uprave je obavezan pokrenuti stegovni postupak.

Sukladno organizacijskim promjenama, koncem 2008. godine, Vlada je donijela novi podzakonski akt koji regulira oblast žalbi i pritužbi građana na rad javne uprave, pod nazivom Pravilnik o načinu postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave i Policije Brčko distrikta BiH<sup>23</sup>. Isti je dopunjen Naputkom gradonačelnika<sup>24</sup>. Ovaj Naputak ima isti sadržaj kao i prethodni uz jednu izmjenu koja se tiče samo produljenja roka za dostavu traženih podataka (s 24 sata, rok se produžava na 3 dana).

### **Nadležnosti u rješavanju žalbi građana na rad javne uprave**

Služba za žalbe rješava žalbe u vidu pismenih podnesaka ili izjava građana na nezakonito postupanje javne uprave kojim se nanosi šteta općim interesima građana Brčko distrikta BiH ili pojedinačnim povredama njihovih prava, odnosno rješava pritužbe građana u vidu pismenih podnesaka ili izjava kojima se ukazuje na pojedinačno nezakonito, nemarno ili neljubazno

---

<sup>21</sup> Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 39/04

<sup>22</sup> Naputak br.:01-014-000-257/06 od 18. 1. 2006. godine

<sup>23</sup> Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 2/09

<sup>24</sup> Naputak br.: 01.1-02-012208/09 od 28. 4. 2009. godine

ponašanje od strane zaposlenih u javnoj upravi, te rješava i anonimne prijave građana na nezakonit rad javne uprave i njezinih zaposlenika.

Prilikom osnivanja Službe za žalbe, njezine nadležnosti su bile ograničene na rješavanje žalbi građana koje se odnose na povrede odredbi Pravilnika o radu javnih službenika u organima Brčko distrikta BiH. Iz nadležnosti su isključene sve žalbe koje predmetom rješavanja od strane Apelacijskog povjerenstva Vlade Brčko distrikta BiH.

Organizacijskim izmjenama nadležnosti Službe za žalbe se proširuju i odnose se na sve žalbe kao pismene podneske ili na zapisnik dane izjave kojim žalitelj ukazuje na nezakonito postupanje javne uprave<sup>25</sup> kojim se nanosi šteta općim interesima građana Brčko distrikta BiH ili pojedinačnim povredama njihovih prava. Također, u nadležnosti Službe za žalbe su i sve pritužbe građana kao pismeni podnesci ili na zapisnike date izjave kojim žalitelj ukazuje na pojedinačno nezakonito, nemarno ili neljubazno ponašanje od strane rukovoditelja javne uprave<sup>26</sup>, državnih<sup>27</sup> i javnih službenika<sup>28</sup> ili namještenika<sup>29</sup> zaposlenih u javnoj upravi. U nadležnosti Službe su i anonimne prijave. Pored navedenog, nadležnosti Službe se šire i na rješavanje ljudskih prava i komunikaciju s građanima.

---

<sup>25</sup> Javna uprava označava odjele Vlade Brčko distrikta BiH, Ured gradonačelnika, Direkciju za financije Brčko distrikta BiH, Ured za upravljanje javnom imovinom i Ured koordinatora Brčko distrikta BiH pri Vijeću ministara BiH.

<sup>26</sup> Rukovoditelj organa uprave» je postavljeni dužnosnik koga u proceduri propisanoj Statutom imenuje gradonačelnik na čelnu funkciju u organu uprave.

<sup>27</sup> «Državni službenik» je osoba koja u organima uprave obavlja upravne i stručne poslove kojima se ostvaruju Statutom, zakonom i drugim propisima utvrđene nadležnosti organa uprave, kao i osoba koja u organima uprave obavlja informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove.

<sup>28</sup> «Javni službenik» je osoba koja obavlja stručne poslove u organima uprave koji obuhvaćaju i organizacijske dijelove gdje se obavljaju poslovi koji po svojoj naravi nisu upravnog karaktera, (prosvjetni radnik, vatrogasci, medicinsko osoblje i slično).

<sup>29</sup> «Namještenik» je osoba koja u organima uprave zasniva radni odnos na temelju zaključenog ugovora o radu, koja radi na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog izvršavanja poslova iz djelokruga rada organa uprave, kao što su: tehnički tajnik, vozač, kurir, portir, čistačica.



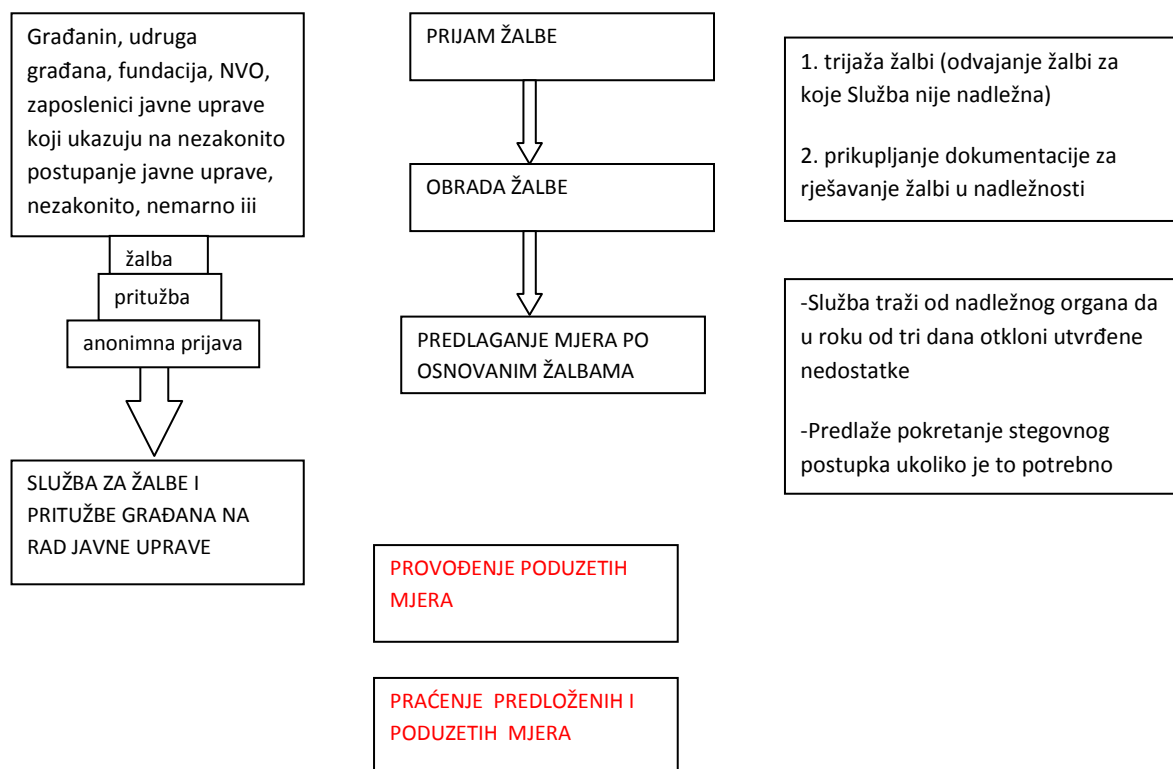
**Prilog broj 4.**

**Tablica 1. Opseg poslova Službe za žalbe**

	Bruto plaće bez doprinosa	Broj izvršitelja	Broj žalbi po izvješćima	Pismene žalbe	Usmene žalbe	Broj predmeta po zaposlenom	Cijena po žalbi
2008.	139.882,00	6	877	237	640	146,17	159,50
2009.	131.964,00	6	665	214	407	110,83	198,44
2010.	111.164,00	5	841	417	402	168,20	132,18
2011.	111.116,40	5	669	393	276	133,80	166,09

## Prilog broj 5.

### Grafikon 1. Radne operacije Službe za žalbe



## **Prilog broj 6. Drugi žalbeni mehanizmi u Brčko distriktu BiH**

### Apelacijsko povjerenstvo

Apelacijsko povjerenstvo rješava žalbe koje se odnose na točnost ili ispravnost odluke koju je donijela javna uprava, odnosno žalbe pravne prirode. Apelacijsko povjerenstvo je formirano sukladno Zakonu o upravnom postupku i egzistira od nastanka Brčko distrikta BiH.

Apelacijsko povjerenstvo u svom radu odlučuje o žalbama izjavljenim protiv odluka koje donose organi javne uprave i institucije s javnim ovlastima, kada rješavaju u upravnim stvarima, rješava i donosi odluke po izvanrednim pravnim lijekovima i o sukobu nadležnosti organa javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Odnos Apelacijskog povjerenstva i Službe za žalbe bio je jasno određen Pravilnikom o radu Ureda za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH<sup>30</sup>, pri čemu su iz nadležnosti Službe za žalbe isključene sve žalbe koje su u nadležnosti Apelacijskog povjerenstva. Novim Pravilnikom, Služba nema ograničenja u prijamu i nadležnosti nad žalbama.

### Žalbe u Policiji

Jedinica za profesionalne standarde u Policiji Brčko distrikta BiH između ostalih aktivnosti, vrši i ispitivanja točnosti navoda iz predstavki i žalbi građana u svezi s postupanjem pripadnika Policije. Sukladno svojim nadležnostima Jedinica predlaže aktivnosti u cilju otkrivanja i sprječavanja nepravilnosti u radu i prati provođenje odluka i mjera za unapređenje rada koje su rezultat provedenih unutarnjih istraga i inspekcija, predlaže mjere i radnje radi unapređenja rada Policije u cilju jačanja povjerenja i suradnje Policije prema lokalnoj zajednici.

Prema važećem Pravilniku Služba je nadležna i za rješavanje žalbi i pritužbi građana na rad Policije Brčko distrikta BiH. Nije regulirano da Služba ima ograničenja u prijamu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

### Žalbe na posebne programe Vlade Brčko distrikta BiH

Posebni programi Vlade kao što su program rekonstrukcije i sanacije ratom razrušenih objekata, kao i program dodjele stipendija imaju posebne žalbene procedure u kojima se nakon

---

<sup>30</sup> Pravilnik o radu Ureda za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 39/04; članak 3.

objavljivanja preliminarne liste korisnika, nezadovoljnim strankama pruža mogućnost da ulože prigovor koji rješava posebno povjerenstvo.

Prema važećem Pravilniku Služba nema ograničenja u prijamu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

#### Službenik za etiku i informiranje

Službenik za etiku i informiranje definira smjernice, metode primjene i proceduralna pravila koja promoviraju uspostavljanje i održavanje demokratske javne službe u upravi Brčko distrikta BiH, koji s jedne strane definiraju sažet prikaz idealnog službenika i namještenika, a s druge pomažu pri oblikovanju dostojnog lika službenika i namještenika u organima uprave, kroz praćenje pojava u ponašanju službenika i namještenika i nositelja izvršnih funkcija i predlaganja propisa koji će imati obvezujuću snagu za sve službenike i namještenike, kao i za nositelje izvršnih funkcija u organima uprave Brčko distrikta BiH. Službeniku za etiku se iz domena njegovih nadležnosti može uputiti prijava i žalba na ponašanje zaposlenika u upravi.

Služba za žalbe prima i rješava žalbe koje se odnose na pojedinačno nemarno ili neljubavno ponašanje od strane rukovoditelja javne uprave, državnih i javnih službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi. Odnos Službe za žalbe i službenika za etiku u rješavanju žalbi iz gore navedenih oblasti nije reguliran podzakonskim aktima.

#### Upravna inspekcija

Prema Zakonu o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, poslove upravne inspekcije, kojima se vrši nadzor nad izvršavanjem Zakona o javnoj upravi, Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH, Zakona o upravnom postupku i drugih propisa koji se odnose na službenike i namještenike, kao i propisa kojima se regulira oblast uredskog poslovanja, obavlja upravni inspektor. Upravna inspekcija rješava žalbe koje se odnose na tačnost ili ispravnost odluke koju je donijela javna uprava, odnosno žalbe pravne prirode.

Prema važećem Pravilniku Služba nema ograničenja u prijamu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

## Žalbe u zdravstvu

Žalbe u zdravstvenim ustanovama se mogu podnositi pismeno i usmeno. Žalbe razmatra ravnatelj, bez pisanih pravila i procedura postupka u rješavanju.

Služba nema ograničenja u prijamu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

## Žalbe na javne nabave

U okviru sustava javnih nabava, po Zakonu o javnim nabavama, jasno je definiran način podnošenja i rješavanja žalbi nezadovoljnih korisnika. Nezadovoljan korisnik podnosi prigovor Povjerenstvu za prigovore u javnim nabavama u Brčko distriktu, nakon dobivenog odgovora – Odluke po prigovoru, korisnik može uložiti žalbu Uredu za žalbe BiH, a po završenom postupku može pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

Služba nema ograničenja u prijamu i nadležnosti rješavanja žalbi u ovoj oblasti.

## Osnovni i Apelacijski sud Brčko distrikta BiH

Osnovni sud ima univerzalnu nadležnost. Pored krivnje, parnice, ovrhe, izvanparnice, rješava radne i upravne sporove, vodi prekršajne postupke, zatim, vodi poslove registra gospodarskih subjekata i samostalnih poduzetnika, te odlučuje o stečajnim i likvidacijskim postupcima. Apelacijski sud Brčko distrikta BiH odlučuje samo po žalbama na presude Osnovnog suda Brčko distrikta BiH.

Stranka nezadovoljna radom javne uprave može podnijeti tužbu Osnovnom Sudu.

## Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH

Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH razmatra predmete koji se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od bilo kojeg organa Bosne i Hercegovine, njezinih entiteta i Brčko distrikta. Predmeti se formiraju na temelju pojedinačnih žalbi pravnih ili fizičkih osoba ili *ex officio*.

Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH za područje Brčko osnovala je terenski ured.