



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

Примена система бесплатне правне помоћи



Број: 400-266/2024-03/33
Београд, 23. децембар 2024. године

За делотворније пружање бесплатне правне помоћи потребни су: активнији приступ информисању грађана о праву на бесплатну правну помоћ, јачање кадровског капацитета за пружање ове помоћи, као и интензивније спровођење надзора над радом пружалаца бесплатне правне помоћи

Право на правично суђење једно је од људских права гарантованих међународним документима о људским правима и Уставом Републике Србије. Сваком појединцу мора бити доступна правна помоћ, што подразумева дужност државе да обезбеди пружање правне помоћи задовољавајућег квалитета, бесплатне или са смањеним трошковима, када лице коме је правна помоћ потребна није у стању да је плати или када пружање правне помоћи намећу разлози правичности. Закон о бесплатној правној помоћи, којим се уређује бесплатна правна помоћ за грађане као њене кориснике, у примени је од 1. октобра 2019. године. Након пет година од примене овог закона, велики број јединица локалне самоуправе није испунио законску обавезу, да образује службу правне помоћи у оквиру које ће се пружати бесплатна правна помоћ, већ се она пружа у оквиру других организационих јединица, често као додатни посао.



Наведено је и потврђено у ревизији, где од четири одабране јединице локалне самоуправе / градске општине, три немају формирану службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ. Код субјеката ревизије није у довољној мери обезбеђена функционална организованост у примени система бесплатне правне помоћи. Нису обезбеђени кадровски капацитети и нису предузете активности како би грађане упознали са системом бесплатне правне помоћи и подршке, у већој мери. Наведено за последицу може имати изостанак делотворног пружања бесплатне правне помоћи. Такође, изостанком евидентирања и извештавања о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, на прописан и једнообразан начин отежава се прикупљање података и утиче се на тачност, свеобухватност и транспарентност у приказивању стања у вези са системом бесплатне правне помоћи.

Министарство правде обавља послове државне управе који се односе на бесплатну правну помоћ, а активностима из своје надлежности утиче на унапређење система бесплатне правне помоћи. Интензивнијим спровођењем теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, као и уреднијим вођењем Регистра, Министарство правде би у већој мери допринело унапређењу овог система.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала, између осталих, следеће препоруке:

Одабраним јединицама локалне самоуправе / градским општинама – да информације о облицима, условима за пружање и пружању бесплатне правне помоћи учине доступним и видљивим, на својим интернет презентацијама и у холу зграде, у циљу пружања прилике грађанима да се у већој мери упознају са системом бесплатне правне помоћи и подршке.

Министарству правде

- да донесе смернице за образовање службе правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, уз уважавање критеријума који могу бити од утицаја на потребан број радних места и број извршилаца потребних за делотворно пружање бесплатне правне помоћи, у оквиру јединица локалне самоуправе;

- да предузме активности на успостављању редовнијег вршења теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, у циљу унапређења система бесплатне правне помоћи.



Садржај

I РЕЗИМЕ ИЗВЕШТАЈА.....	5
1. РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ.....	5
2. ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	9
II УВОД	11
1. ПРОБЛЕМ	11
2. ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ	12
3. РЕВИЗОРСКА ПИТАЊА	12
4. ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ	13
5. МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА	14
III ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ.....	16
1. ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР.....	16
2. ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ	19
IV ЗАКЉУЧЦИ.....	23
<i>ЗАКЉУЧАК 1: Код одабраних јединица локалне самоуправе / градских општина није у довољној мери обезбеђена функционална организованост у примени система бесплатне правне помоћи, што за последицу може имати изостанак делотворног пружања бесплатне правне помоћи</i>	<i>24</i>
<i>Налаз 1.1. Субјекти ревизије нису у довољној мери обезбедили организационе и кадровске капацитете за примену система бесплатне правне помоћи</i>	<i>24</i>
<i>Налаз 1.2. Одабране јединице локалне самоуправе / градске општине нису у довољној мери предузеле активности, како би грађане упознале са системом бесплатне правне помоћи и подршке</i>	<i>31</i>
<i>ЗАКЉУЧАК 2: Изостанак евидентирања и извештавања о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, на прописан и једнообразан начин отежава прикупљање података и утиче на тачност, свеобухватност и транспарентност у приказивању стања у вези са системом бесплатне правне помоћи</i>	<i>35</i>
<i>Налаз 2.1. Одабране јединице локалне самоуправе / градске општине нису у потпуности водиле евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и пруженој бесплатној правној помоћи и подршци на прописан начин, већ су их водиле у слободној форми и према својим потребама</i>	<i>35</i>
<i>Налаз 2.2. Две од четири одабране јединице локалне самоуправе / градске општине нису редовно извештавале о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, у претходном периоду.....</i>	<i>40</i>
<i>ЗАКЉУЧАК 3: Интензивнијим спровођењем теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, као и уреднијим вођењем Регистра, Министарство правде би у већој мери допринело унапређењу система бесплатне правне помоћи</i>	<i>45</i>
<i>Налаз 3.1. У посматраном периоду, обим теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи смањивао се, а у 2023. години, Министарство правде није спровело ниједан теренски надзор.....</i>	<i>46</i>
<i>Налаз 3.2. Министарство правде није у довољној мери предузело активности на уреднијем вођењу Регистра, у претходном периоду.....</i>	<i>47</i>
V ПРИЛОЗИ	53
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	53



Скраћенице

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Списак регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи	Регистар



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Примена система бесплатне правне помоћи“.

Право на правично суђење једно је од људских права гарантованих међународним документима о људским правима и Уставом Републике Србије. Сваком појединцу мора бити доступна правна помоћ, што подразумева дужност државе да обезбеди пружање правне помоћи задовољавајућег квалитета, бесплатне или са смањеним трошковима, када лице коме је правна помоћ потребна није у стању да је плати или када пружање правне помоћи намећу разлози правичности. У оквиру истраживања које је Светска банка спровела за потребе Министарства правде, пре доношења Закона о бесплатној правној помоћи, процењено је да у Републици Србији постоји око 650.000 потенцијалних корисника бесплатне правне помоћи. Закон о бесплатној правној помоћи донет је у новембру 2018. године, а у примени је од 1. октобра 2019. године. Неке од уочених потешкоћа у области примене система бесплатне правне помоћи су: да је само око 30% општина и градова формирало службу за бесплатну правну помоћ; да у две трећине јединица локалне самоуправе, особе које одлучују о захтевима истовремено и пружају бесплатну правну помоћ; да овлашћена лица за пружање ове врсте помоћи не воде евиденције о поднетим захтевима и пруженим облицима правне помоћи и подршке, у складу са правилницима који регулишу начин вођења евиденције; да особе којима је ова врста помоћи потребна нису адекватно информисане о начину на који могу да приступе бесплатној правној помоћи и друго.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања, утврдили смо следеће:

За делотворније пружање бесплатне правне помоћи потребни су: активнији приступ информисању грађана о праву на бесплатну правну помоћ, јачање кадровског капацитета за пружање ове помоћи, као и интензивније спровођење надзора над радом пружалаца бесплатне правне помоћи

Наведено заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

ЗАКЉУЧАК 1: Код одабраних јединица локалне самоуправе / градских општина није у довољној мери обезбеђена функционална организованост у примени система бесплатне правне помоћи, што за последицу може имати изостанак делотворног пружања бесплатне правне помоћи.

📌 **Налаз 1.1:** У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, јединица локалне самоуправе дужна је да образује службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ. Наведеним законом није ближе прецизирано уређење службе бесплатне правне помоћи, а полазећи од критеријума који могу бити од утицаја на потребан број радних места и број извршилаца потребних за делотворно пружање бесплатне правне помоћи. Од четири одабране јединице локалне самоуправе / градске општине, три немају формирану службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, већ се послови у вези са пружањем бесплатне правне помоћи обављају у оквиру других организационих јединица, често као додатни посао. Посао пружања бесплатне правне помоћи обавља по један извршилац. Овакво стање резултат је недостатка кадровског капацитета и непостојања смерница за ближе уређење наведене службе. Наведено указује на ризик од тога да може бити угрожено остваривање права на бесплатну правну помоћ или квалитет пружене бесплатне правне помоћи.



↓ **Налаз 1.2:** Једно од основних начела пружања бесплатне правне помоћи је подстицање развоја општег правног информисања и саветовања о коришћењу права на бесплатну правну помоћ. Јединица локалне самоуправе треба да омогући тражиоцима бесплатне правне помоћи приступ информацијама о раду на пружању бесплатне правне помоћи. Од четири одабране јединице локалне самоуправе / градске општине, на својим интернет презентацијама, две немају, а две имају делимичне информације у вези са пружањем бесплатне правне помоћи, док ни у једној није било организованих кампања, у циљу веће информисаности грађана, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи, у протеклом периоду. Тако на пример, информације о томе коме се и на који начин обратити за бесплатну правну помоћ, налазе се на интернет презентацији града Лознице и града Ниша – Градске општине Палилула, али су изостале информације у вези са тим шта ова врста помоћи укључује и ко има право на њу. У холу зграде Градске управе Лозница налази се Обавештење, постављено 2023. године, у коме се наводе све информације у вези са бесплатном правном помоћи. Такође, у мају 2024. године, ова градска управа, потписала је Меморандум о сарадњи са Центром за социјални рад „Лозница“, којим су се обавезали на сарадњу, по питању информисања грађана о облицима бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке. На интернет презентацији града Ниша – Градске општине Палилула, информације о условима под којима се бесплатна правна помоћ може остварити, нису усаглашене са оним наведеним у Закону о бесплатној правној помоћи, док се информације о месту и времену одређеном за пружање бесплатне правне помоћи налазе у холу зграде ове градске општине. Потребне информације у вези са пружањем бесплатне помоћи, у граду Зрењанину, странке могу добити у Канцеларији за брзе одговоре, која се налази у холу зграде ове градске управе. Информације о томе коме се и на који начин обратити за бесплатну правну помоћ, налазе се и у холу зграде Градске општине Палилула, Београд. Наведено стање указује на ризик од тога да не постоји довољно развијена свест запослених у локалној самоуправи о њиховој обавези да грађане информишу о свом раду. Последица наведеног је пропуштена прилика да се грађани у довољној мери информишу о постајању и условима коришћења бесплатне правне помоћи, како би она била искоришћена, у остваривању њихових права и једнаком приступу правди.

ЗАКЉУЧАК 2: Изостанак евидентирања и извештавања о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, на прописан и једнообразан начин отежава прикупљање података и утиче на тачност, свеобухватност и транспарентност у приказивању стања у вези са системом бесплатне правне помоћи.

↓ **Налаз 2.1:** Начин вођења евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, прописан је Законом о бесплатној правној помоћи и правилницима донетим у складу са наведеним законом. У спроведеној ревизији, утврдили смо следеће: *Градска општина Палилула, Београд*, евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци води на прописани начин, осим евиденције о пруженим правним саветима, што образлаже великим обимом посла и бројем грађана који се обраћа за правни савет, а да је прописани начин вођења евиденције преобиман.

Град Зрењанин води обједињену, а не посебне евиденције о захтевима за одобравање и о решењима за одобравање бесплатне правне помоћи, што образлаже тиме да се већи део прописаних података понавља и представља дуплирање посла. Евиденција о пруженој бесплатној правној помоћи није



вођена, јер су сви тражиоци бесплатне правне помоћи, којима је она одобрена решењима ове градске управе, били упућивани на адвокате. Евиденција о пруженим правним саветима, општим правним информацијама и попуњавању формулара не садржи све прописане информације, што у овој градској управи образлажу тиме да тражиоци ове врсте помоћи одбијају да оставе своје личне податке.

Град Лозница евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и о решењима за одобравање бесплатне правне помоћи, води кроз „попис аката“ који не садржи све елементе прописане правилницима, што се образлаже нејасним одредбама у прописима, у вези са потребом вођења електронске евиденције. Евиденцију о пруженим правним саветима, општим правним информацијама и попуњавању формулара, како наводе у овој градској управи, не воде зато што наведени вид помоћи не подлеже „одобрењу“.

Градска општина Палилула, Ниш, евиденције – о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи, о решењима за одобравање бесплатне правне помоћи и о пруженим правним саветима, општим правним информацијама и попуњавању формулара, није водила до јула 2023. године, зато што нису имали лице са дозволом за одлучивање о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи, а како су навела одговорна лица, у посматраном периоду није ни било подношења захтева за пружање бесплатне правне помоћи.

Непостојање евиденције или њено неједнообразно вођење отежава прикупљање, обраду података и њихову употребу приликом извештавања, у вези са спровођењем система бесплатне правне помоћи.

📌 **Налаз 2.2:** Законом о бесплатној правној помоћи прописан је начин извештавања о предузетим активностима на пружању бесплатне правне помоћи током године. Пружалац бесплатне правне помоћи и подршке у обавези је да Министарству правде, до 31. јануара текуће за претходну годину, поднесе Редован годишњи извештај, као и евиденције на основу којих је наведени извештај сачињен. У спроведеној ревизији, утврдили смо да су Градска општина Палилула, Београд и град Зрењанин, у периоду 2021–2023. године, Министарству правде достављали редован годишњи извештај, као и да су интерно извештавали у вези са применом бесплатне правне помоћи и подршке. Град Лозница није достављао редован годишњи извештај Министарству правде за 2021. и 2022. годину, због пропуста у раду, иако је о примени бесплатне правне помоћи и подршке интерно извештавао, у наведеном периоду. Градска општина Палилула, Ниш, нема извештаје о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, јер није водила евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, за период 2021–2023. године. Последица наведеног је изостанак информација потребних за статистичку обраду података и делотворније праћење и процену функционисања система бесплатне правне помоћи и подршке.

ЗАКЉУЧАК 3: Интензивнијим спровођењем теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, као и уреднијим вођењем Регистра, Министарство правде би у већој мери допринело унапређењу система бесплатне правне помоћи.

📌 **Налаз 3.1:** Министарство правде врши надзор над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи. План теренског надзора у потпуности је спроведен у 2021. години (19 надзора), делимично у 2022. години (пет од планираних десет надзора), док у 2023. години



није спроведен ниједан од планираних 12 надзора. Недостатак кадровског капацитета и службених возила, наводе се као разлози за неиспуњавање донетих планова теренског надзора. На овај начин, Министарство правде пропушта прилику да, указивањем на уочене неправилности и предлагањем мера за њихово отклањање, утиче на побољшања у систему бесплатне правне помоћи.

↓ **Налаз 3.2:** У надлежности Министарства правде је вођење и редовно ажурирање Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи и Правилником о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу Регистра. Регистар је јаван, води се у електронској форми и објављује на интернет страници Министарства правде. Државна ревизорска институција током спровођења ревизије уочила је: разлике у подацима о броју регистрованих јединица локалне самоуправе / градских општина – пружалаца бесплатне правне помоћи приказаних у Регистру и приказаних у годишњим извештајима о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи; да постоје понављања појединих регистрованих пружалаца у Регистру; да се без физичког пребројавања уписаних лица, не може видети који је тренутни број лица пружалаца бесплатне правне помоћи; да код три од четири одабране јединице локалне самоуправе / градске општине, подаци из Регистра не одговарају стању на терену. Наведено упућује на то да постоје извесни пропусти у вођењу и ажурирању Регистра, који утичу на тачност приказаних податка. Овакво стање образлаже се недостатком кадровског капацитета у Министарству правде, као и неблаговременим пријављивањем промене података од стране јединица локалних самоуправа и градских општина.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Примена система бесплатне правне помоћи“, даје следеће препоруке:

Министарству правде:

- 1) Да донесе смернице за образовање службе правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, уз уважавање критеријума који могу бити од утицаја на потребан број радних места и број извршилаца потребних за делотворно пружање бесплатне правне помоћи, у оквиру јединица локалне самоуправе (Налаз 1.1) – приоритет 2¹;
- 2) Да предложи обрасце за вођење евиденција, који би били део донетих правилника о начину вођења евиденција о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, у циљу успостављања делотворније евиденције (Налаз 2.1) – приоритет 1²;
- 3) Да предузме активности на успостављању редовнијег вршења теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, у циљу унапређења система бесплатне правне помоћи (Налаз 3.1) – приоритет 2;
- 4) Да предузме активности у циљу делотворнијег вођења Списка регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи (Регистра) и извештавања о стању у области примене бесплатне правне помоћи (Налаз 3.2) – приоритет 2.

¹ Приоритет 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

² Приоритет 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

**Град у Београду – Градској општини Палилула:**

- 1) Да информације о облицима, условима за пружање и пружању бесплатне правне помоћи учини доступним и видљивим, на својој интернет презентацији и у холу зграде Градске општине, у циљу пружања прилике грађанима да се у већој мери упознају са системом бесплатне правне помоћи и подршке (Налаз 1.2) – приоритет 1.

Град у Зрењанину:

- 1) Да информације о облицима, условима за пружање и пружању бесплатне правне помоћи учини доступним и видљивим, на својој интернет презентацији и у холу зграде Градске управе, у циљу пружања прилике грађанима да се у већој мери упознају са системом бесплатне правне помоћи и подршке (Налаз 1.2.) – приоритет 1.

Град у Лозници:

- 1) Да информације о облицима, условима за пружање и пружању бесплатне правне помоћи учини доступним и видљивим, на својој интернет презентацији и у холу зграде Градске управе, у циљу пружања прилике грађанима да се у већој мери упознају са системом бесплатне правне помоћи и подршке (Налаз 1.2.) – приоритет 1;
- 2) Да успостави континуитет у редовном годишњем извештавању о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, како би се обезбедиле потребне информације за статистичку обраду података и делотворнији надзор над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи (Налаз 2.2) – приоритет 2.

Град у Нишу – Градској општини Палилула:

- 1) Да информације о облицима, условима за пружање и пружању бесплатне правне помоћи учини доступним и видљивим, на својој интернет презентацији и у холу зграде Градске општине, у циљу пружања прилике грађанима да се у већој мери упознају са системом бесплатне правне помоћи и подршке (Налаз 1.2) – приоритет 1;
- 2) Да успостави континуитет у редовном годишњем извештавању о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, како би се обезбедиле потребне информације за статистичку обраду података и делотворнији надзор над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи (Налаз 2.2) – приоритет 2.

2. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања



одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
23. децембар 2024. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Примена система бесплатне правне помоћи“ у периоду од марта до октобра 2024. године. Ревизија сврсисходности пословања спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Право на правично суђење једно је од људских права гарантованих међународним документима о људским правима и Уставом Републике Србије. Правично суђење подразумева да су појединци равноправни у приступу правди и да пред судом и другим органима јавне власти могу делотворно, под једнаким условима и без дискриминације, да штите и остварују своја права. Да би се то остварило, сваком појединцу мора бити доступна правна помоћ, што подразумева дужност државе да обезбеди пружање правне помоћи задовољавајућег квалитета, бесплатне или са смањеним трошковима, када лице коме је правна помоћ потребна није у стању да је плати или када пружање правне помоћи намећу разлози правичности.⁵

Подаци о броју, структури, социо-економском положају становништва, тренду пораста потребе за судском заштитом⁶, а посебно становништва тзв. „рањивих група⁷“, били су основ за разматрање потребе о увођењу бесплатне правне помоћи у Републици Србији.⁸ У оквиру истраживања које је Светска банка спровела за потребе Министарства правде⁹, пре доношења Закона о бесплатној правној помоћи¹⁰, процењено је да у Републици Србији постоји око 650.000 потенцијалних корисника бесплатне правне помоћи (584.828 становника који испуњавају услове за добијање социјалне помоћи, док је око 63.500 потенцијалних корисника тзв. „рањиве групе“).¹¹ Укупан број судских предмета на годишњем нивоу, у којима један од учесника може бити корисник права на бесплатну правну помоћ процењен је на око 95.000 судских предмета.¹²

Истраживања невладиних организација¹³ и запажања Министарства правде, приказана у годишњим извештајима о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи, у периоду 2020–2022. године, указују на потешкоће у области примене система бесплатне правне помоћи, на пример:

³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др. закон.

⁴ „Службени гласник РС“, број 9/09.

⁵ Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији и Образложење Предлога закона о бесплатној правној помоћи.

⁶ Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији.

⁷ Особе са инвалидитетом, избеглице, интерно расељена лица, тражиоци азила и др.

⁸ Образложење Предлога закона о бесплатној правној помоћи.

⁹ 'Serbian Free Legal Aid Fiscal Impact Analysis', World Bank Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support (MDTF JSS), материјал је достављен Министарству правде 26. децембра 2013. године.

¹⁰ Закон о бесплатној правној помоћи усвојен је у новембру 2018. године.

¹¹ Образложење Предлога Закона о бесплатној правној помоћи.

¹² Образложење Предлога Закона о бесплатној правној помоћи.

¹³ Praxis и Иницијатива A11.



- да је само око 30% општина и градова формирало Службу за бесплатну правну помоћ;
- да одређени број ЈЛС нису определиле средства у буџету за ове намене;
- да су и даље на снази локалне одлуке о пружању правне помоћи, које нису усклађене са Законом о бесплатној правној помоћи;
- да у две трећине ЈЛС особе које одлучују о захтевима истовремено и пружају бесплатну правну помоћ, чиме се у питање доводи непристрасност при одлучивању о захтевима;
- да овлашћена лица за пружање ове врсте помоћи не воде евиденције о поднетим захтевима и пруженим облицима правне помоћи и подршке, у складу са правилницима који регулишу начин вођења евиденције;
- да око трећине ЈЛС не доставља редовно годишње извештаје о пруженој бесплатној правној помоћи Министарству правде;
- да особе којима је ова врста помоћи потребна нису адекватно информисане о начину на који могу да приступе бесплатној правној помоћи, да процедуре нису приступачне и транспарентне, као и да њихови захтеви често бивају одбијени усменим путем;
- да до сада не постоји регистрована сарадња између општина које су у тежој материјалној ситуацији, у формирању тзв. заједничке службе бесплатне правне помоћи.

Имајући у виду, са једне стране велики број потенцијалних корисника услуга бесплатне правне помоћи и значај који има пружање ове врсте помоћи при остваривању једног од основних људских права – права на правично суђење, а са друге стране, уочене потешкоће у примени система бесплатне правне помоћи, Државна ревизорска институција определила се за спровођење ове ревизије и дефинисала циљ ревизије.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије био је да се испитају активности одабраних јединица локалне самоуправе и Министарства правде у вршењу послова који се односе на примену система бесплатне правне помоћи.

Спровођење ове ревизије треба да допринесе унапређењу система бесплатне правне помоћи, кроз бољу информисаност грађана о могућности коришћења ове врсте помоћи.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо следећа ревизорска питања.

3. Ревизорска питања

Полазећи од наведеног, испитивали смо:

1. Да ли је ЈЛС успоставила систем пружања бесплатне правне помоћи?
2. На који начин се спроводе активности пружања бесплатне правне помоћи?
3. Да ли Министарство правде вршењем својих надлежности утиче на побољшања у примени система бесплатне правне помоћи?



4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватили активности субјеката ревизије, у периоду 2021–2023. године.

Субјекти у овој ревизији били су:

- 1) Министарство правде, Београд
- 2) Град Београд – Градска општина Палилула
- 3) Град Зрењанин
- 4) Град Ниш – Градска општина Палилула
- 5) Град Лозница

Фокус ревизије био је на активностима јединица локалне самоуправе у пружању бесплатне правне помоћи у ужем смислу и бесплатне правне подршке, као и активностима Министарства правде у вршењу послова надзора над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи.

Наиме, бесплатна правна помоћ остварује се путем бесплатне правне помоћи у ужем смислу, бесплатне правне подршке и бесплатне правне помоћи у прекограничним споровима, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи.¹⁴ Како ће се одредбе, наведеног закона, које се односе на пружање бесплатне правне помоћи у прекограничним споровима, примењивати тек од дана приступања Републике Србије Европској унији, овај облик бесплатне правне помоћи није био обухваћен овом ревизијом.¹⁵

У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, бесплатну правну помоћ пружају адвокатура, службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе и удружења која пружају специфичну правну помоћ (само на основу одредби закона који уређују право азила и забрану дискриминације).¹⁶ Пружаоци бесплатне правне подршке јесу јавни бележници, посредници и правни факултети,¹⁷ док пружаоци бесплатне правне помоћи могу пружати опште правне информације и попуњавати формуларе, као облике бесплатне правне подршке.¹⁸ Имајући у виду да су само јединице локалне самоуправе дужне да образују службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, управо јединице локалне самоуправе биле су у фокусу ревизије, поред Министарства правде, чије су надлежности у овој области регулисане наведеним законом.

Предмет испитивања биле су:

- ✓ активности Министарства правде у: вршењу надзора над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи, вођењу Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи и вршењу других задатака у складу са Законом о бесплатној правној помоћи;
- ✓ активности ЈЛС / градских општина које се односе на: обезбеђивање услова за пружање бесплатне правне помоћи, информисање, пружање бесплатне правне помоћи, вођење евиденција и извештавање о захтевима за пружање бесплатне правне помоћи и пруженој бесплатној правној помоћи.

¹⁴ Члан 3.

¹⁵ Закон о бесплатној правној помоћи, члан 61.

¹⁶ Члан 9.

¹⁷ Члан 12.

¹⁸ Члан 9.



У ревизији нисмо испитивали:

- ✗ да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- ✗ финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, како би се утврдило да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- ✗ квалитет пружене бесплатне правне помоћи и квалитет спроведеног надзора.

Ограничења за спровођење ове ревизије била су:

1. Релативно кратак временски период од примене Закона о бесплатној правној помоћи (примена од 1. октобра 2019. године) и рока за ЈЛС да образују службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, у складу са овим законом (рок је био новембар 2019. године, годину дана након ступања на снагу овог закона у новембру 2018. године);
2. С обзиром на то да су субјекти ревизије четири од укупно 164 регистрованих ЈЛС пружалаца бесплатне правне помоћи,¹⁹ код којих су се испитивале активности на примени система бесплатне правне помоћи, није могуће генерализовати налазе и закључке на остале ЈЛС пружаоце бесплатне правне помоћи.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир, као и интерна акта и документацију субјеката ревизије у вези са вршењем њихове надлежности у области примене система бесплатне правне помоћи.

Са руководством и запосленима код одабраних субјеката ревизије обавили смо интервјуе, како бисмо дошли до нових сазнања и потврдили она до којих смо дошли анализом достављене документације.

За субјекте ревизије, код којих су се испитивале активности у вези са применом система бесплатне правне помоћи, на основу утврђених критеријума, изабрани су: Министарство правде и четири ЈЛС / градске општине које су регистроване за пружање бесплатне правне помоћи, и то: Град Београд – Градска општина Палилула, град Зрењанин, град Ниш – Градска општина Палилула и град Лозница (одабране ЈЛС / градске општине).

Министарство правде изабрано је за субјекта ревизије јер је надлежно за обављање послова државне управе који се односе на бесплатну правну помоћ.²⁰ У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, Министарство правде врши надзор над спровођењем овог закона, покреће поступак контроле квалитета пружања бесплатне правне помоћи, води Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, статистички обрађује податке из евиденција пружалаца бесплатне правне помоћи и друге задатке у складу са овим законом.²¹

За субјекте ревизије изабране су и наведене *јединице локалне самоуправе, односно градске општине*, зато што су јединице локалне самоуправе дужне да образују службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, у складу са Законом о бесплатној

¹⁹ Списак регистрованих ЈЛС као пружалаца бесплатне правне помоћи, из јануара 2024. године.

²⁰ Члан 10 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 – др. закон).

²¹ Чл. 16, 38, 53-56.



правној помоћи. Ради ефикаснијег и економичнијег остваривања својих надлежности и остваривања права грађана, градови образују градске општине, које врше неке послове из надлежности града,²² између осталог, обезбеђују пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права.²³

Избор наведених ЈЛС / градских општина извршен је на основу одређених критеријума, уз уважавање њихове регионалне распрострањености, величине према броју становника и броју корисника новчане социјалне помоћи и дечјег додатка, као и доступних статистичких података које су ЈЛС / градске општине достављале Министарству правде, у вези са пруженом бесплатном правном помоћи. За потребе анализе, при избору субјеката ревизије, коришћени су последњи доступни подаци, и то подаци за 2022. годину. Детаљнији опис коришћене методологије дат је у [Прилогу 1](#).

²² Статут Града Београда, члан 4 („Службени лист града Београда“, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013, „Службени гласник РС“, бр. 7/2016 – одлука УС и „Службени лист града Београда“, број 60/2019).

²³ Статут Града Ниша, члан 85, тачка 27 („Службени лист града Ниша“, бр. 88/2008, 143/2016 и 18/2019).



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Устав Републике Србије²⁴ гарантује право на правну помоћ, коју пружају адвокатура, као самостална и независна служба, и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, док се Законом одређује када је правна помоћ бесплатна.

Право на бесплатну правну помоћ грађани, осим по Закону о бесплатној правној помоћи, могу остварити и према другим законима (Закон о кривичном поступку, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Закон о парничном поступку, Закон о азилу и привременој заштити, Закон о спречавању насиља у породици, Закон о адвокатури).

Закон о бесплатној правној помоћи донет је у новембру 2018. године, а у примени је од 1. октобра 2019. године. Подзаконски прописи који потичу из овог закона, донети су током 2019. године, са циљем његовог ближег одређивања и делотворније примене.²⁵

У овој ревизији, као извори ревизијских критеријума, коришћени су:

1. Закон о бесплатној правној помоћи²⁶;
2. Правилник о начину вођења евиденције органа управе јединице локалне самоуправе о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке²⁷;
3. Правилник о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи²⁸;
4. Правилник о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци²⁹;
5. Правилник о поступку плаћања накнаде за бесплатну правну помоћ и начину и поступку враћања примљених новчаних средстава³⁰;
6. Други правилници и уредбе;
7. Интерна акта субјеката ревизије.

Законом о бесплатној правној помоћи уређује се бесплатна правна помоћ за грађане као њене кориснике и начини њеног остваривања и пружања. Овај закон примењује се на кориснике бесплатне правне помоћи који право на бесплатну правну помоћ нису остварили према другим законима.³¹ У складу са овим законом, ЈЛС је дужна да образује службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ.³² О захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи може да одлучује само лице које има дозволу за то и чији рад надзире министарство. Дозвола се издаје дипломираном правнику који има преко три године радног искуства на пословима правне струке и потврду о успешно

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 16/22 – Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I – XXIX – „Службени гласник РС“, број 115/21, одредба члана 67.

²⁵ Извештај о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, Министарство правде, март 2020. године.

²⁶ „Службени гласник РС“, број 87/18.

²⁷ „Службени гласник РС“, број 68/19.

²⁸ „Службени гласник РС“, број 68/19.

²⁹ „Службени гласник РС“, број 68/19.

³⁰ „Службени гласник РС“, број 68/19.

³¹ Члан 1.

³² Члан 26, став 3.



завршеној обуци за примену Закона о бесплатној правној помоћи. Дозволу издаје министар, на три године.³³ Пружаоци бесплатне правне помоћи / подршке, изузев адвоката, дужни су да усвоје кодекс професионалне етике о пружању бесплатне правне помоћи/подршке.³⁴ Бесплатна правна помоћ коју пружа служба правне помоћи у ЈЛС финансира се из буџета ЈЛС. Када бесплатну правну помоћ пружају адвокати или када се саставља јавнобележничка исправа или посредује у решавању спорова, ЈЛС сноси 50% накнаде, док 50% накнаде сноси Република Србије, преко Министарства правде.³⁵ Пружалац води евиденцију о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, на прописан начин.³⁶ Пружалац о томе подноси Министарству правде редован годишњи извештај до 31. јануара текуће за претходну годину, ради статистичке обраде података из евиденције и делотворнијег надзора над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи.³⁷ Министарство правде може од пружаоца захтевати и ванредне извештаје о његовом раду, упозорити пружаоца на неправилности и одредити му мере и рок за отклањање неправилности. Ако неправилности не буду отклоњене у задатом року, Министарство правде доноси решење о брисању пружаоца из Регистра.³⁸ Пружалац самостално организује рад на пружању бесплатне правне помоћи и омогућава корисницима приступ информацијама о организацији рада на пружању бесплатне правне помоћи.³⁹ ЈЛС утврђује да ли подносилац захтева испуњава услове за пружање бесплатне правне помоћи.⁴⁰ Поступак о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи је хитан, а решење се доноси у року од осам дана од дана пријема захтева.⁴¹ Ако је захтев оправдан, ЈЛС решењем одобрава бесплатну правну помоћ, а решење садржи упућивање подносиоца захтева на пружаоца захтева и опис проблема.⁴² Ако услови нису испуњени, решење о одбијању мора да буде образложено.⁴³ Пружаоци бесплатне правне помоћи, ван службе за правну помоћ у ЈЛС, након пружене помоћи подnose ЈЛС, на оверу: захтев за плаћање накнаде, доказ о пруженој помоћи и коначни обрачун накнаде, како би им ЈЛС исплатила целокупну накнаду, након чега ЈЛС доставља Министарству правде захтев за исплату 50% исплаћене накнаде.⁴⁴ Министарство правде надзор над спровођењем овог закона врши по службеној дужности или по притужби корисника.⁴⁵ На својој интернет страници, ово министарство, објављује редован годишњи извештај о надзору над спровођењем овог закона до 31. марта текуће за претходну годину.⁴⁶ Овим законом, прописане су и казнене одредбе за прекршаје, на пример, ако ЈЛС не образује службу правне помоћи или не води евиденцију о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци или не врати примљена средства у случајевима предвиђеним чланом 43 овог закона.⁴⁷ Поступак контроле квалитета пружања бесплатне правне помоћи покрене Министарство правде, предлогом за покретање поступка контроле, органима који су надлежни за вођење поступка. На

³³ Члан 29.

³⁴ Члан 25.

³⁵ Члан 39.

³⁶ Чл. 22. и 38.

³⁷ Члан 22, став 2 и члан 38, став 4.

³⁸ Члан 53.

³⁹ Члан 24.

⁴⁰ Члан 31.

⁴¹ Члан 32.

⁴² Члан 33.

⁴³ Члан 34.

⁴⁴ Члан 41.

⁴⁵ Члан 53, став 1.

⁴⁶ Члан 53, став 5.

⁴⁷ Члан 58, став 1, тач. 5 и 7 и став 4.



основу одлуке и решења органа који је надлежан за вођење поступка контроле квалитета о постојању несавесног или непрофесионалног пружања бесплатне правне помоћи/подршке, Министарство правде доноси решење о брисању из Регистра.⁴⁸

Правилник о начину вођења евиденције органа управе јединице локалне самоуправе о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке – Евиденција се води у електронској форми и садржи: податке из захтева за одобрење бесплатне правне помоћи, решења о одобрењу бесплатне правне помоћи или решења о одбијању захтева, решења о укидању решења о одобравању бесплатне правне помоћи.⁴⁹ На пример: лично име, облик бесплатне правне помоћи / подршке, основ за одобрење; број и датум доношења решења, опис проблема, облик помоћи / подршке; разлози за одбијање или укидање решења, датум подношења жалби против решења, одлука о жалби.⁵⁰

Правилник о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи – Овлашћено лице за сваки поднети захтев проверава увидом у Регистар да ли бесплатну правну помоћ може да пружи служба правне помоћи у ЈЛС или регистровани пружалац који се финансира непосредно из буџета ЈЛС / буџета Републике. Ако утврди да за то нема могућности, подносилац захтева се упућује на адвоката који се одређује по редоследу са листе пружалаца коју води Адвокатска комора Србије.⁵¹

Правилник о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци – Евиденција се води и у електронској форми, о свим облицима пружене бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке.⁵² У евиденцију се уписују, на пример: назив под којим се пружилац води у Регистру; лични подаци корисника бесплатне правне помоћи; облик пружене бесплатне правне помоћи / подршке; правна област из које је пружена бесплатна правна помоћ / подршка; број и датум решења о одобравању бесплатне правне помоћи / подршке или решења о укидању решења о одобравању бесплатне правне помоћи / подршке и друго.

Правилник о поступку плаћања накнаде за бесплатну правну помоћ и начину и поступку враћања примљених новчаних средстава – Након што пружалац бесплатне правне помоћи, након пружене помоћи, ради исплате накнаде, достави ЈЛС захтеве, доказе и податке, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи, доставља и изјаву којом под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да је пружио бесплатну правну помоћ/подршку.⁵³

⁴⁸ Чл. 54, 55 и 56.

⁴⁹ Чл. 2 и 3.

⁵⁰ Чл. 4-7.

⁵¹ Члан 2.

⁵² Члан 2.

⁵³ Члан 5.



2. Опште информације

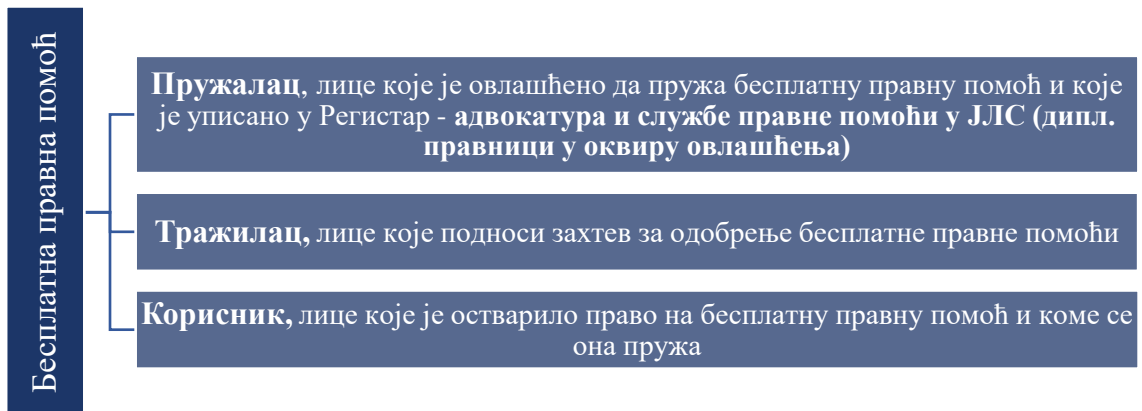
Бесплатна правна помоћ је правна помоћ коју корисник остварује без накнаде, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи.

Бесплатна правна помоћ може се остварити на следећи начин:

БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ		
Бесплатна правна помоћ у ужем смислу (пружање правних савета, састављање поднесака, заступање, одбрана)	Бесплатна правна подршка (пружање опште правне информације, попуњавање формулара, састављање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова)	Бесплатна правна помоћ у прекограничним споровима*

*примена од дана приступања Републике Србије Европској унији.

Учесници у систему бесплатне правне помоћи су:



Дипломирани правници у јединицама локалне самоуправе уписани у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, поред пружања бесплатне правне помоћи у оквиру својих овлашћења, могу да пружају и опште правне информације и попуњавају формуларе, као облике бесплатне правне подршке.⁵⁴

Пружање бесплатне правне помоћи није дозвољено у привредним споровима, у поступку регистрације правних лица, у поступку накнаде штете за повреду угледа и части, у поступку пред прекршајним судом, ако за прекршај није запрећена казна затвора, у поступку у коме би вредност спора била у очигледној и значајној несразмери с трошковима поступка, у поступку у коме је очигледно да тражилац бесплатне правне помоћи нема изгледа на успех, као и у случају постојања очигледне злоупотребе права на бесплатну правну помоћ или неко друго право.

Лица која могу остварити право на бесплатну правну помоћ, могу се груписати у неколико категорија, и то:

⁵⁴ Чл. 8 и 9 Закона о бесплатној правној помоћи.

*Прва категорија*

Лица која су корисници права на новчану социјалну помоћ и права на дечији додаток, као и њихови чланови породице односно заједничког домаћинства.

Друга категорија

Лица која нису корисници новчане социјалне помоћи или дечијег додатка, али би због плаћања правне помоћи из сопствених прихода у конкретној правној ствари постали корисници права на новчану социјалну помоћ или дечији додаток.

Трећа категорија

Лица која имају право на бесплатну правну помоћ према другом закону или потврђеном међународном уговору (13 категорија). На пример: особе са инвалидитетом, тражиоци азила, избеглице, лица која остварују правну заштиту од насиља у породици, дете које је заштићено услугом смештаја у систему социјалне заштите и други.

Ово су припадници маргиналних или осетљивих (рањивих) друштвених група, који право на бесплатну правну помоћ остварују у складу са другим законима и није релевантно њихово економско стање.

На основу података Републичког секретаријата за јавне политике⁵⁵, за 2022. годину, број корисника новчане социјалне помоћи био је 168.264, а број корисника дечијег додатка 153.844. Како би се добио укупан број потенцијалних корисника бесплатне правне помоћи, укупном броју (322.108) лица која су имала право на бесплатну правну помоћ, треба додати чланове њихових породица односно заједничког домаћинства као и лица која припадају посебним категоријама, а која су разврстана у 13 група, према Закону о бесплатној правној помоћи⁵⁶.

Влада Републике Србије *Стратегију развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији*⁵⁷ је донела 2010. године. Иако је њена примена престала у новембру 2021. године, Министарство правде сматра нецелисходним доношење нове стратегије, с обзиром на то да се свако унапређење система бесплатне правне помоћи, по њиховом мишљењу, може спровести кроз практично, корективно поступање свих носилаца система или кроз нормативно интервенисање.

Министарство правде и Адвокатска комора Србије, потписали су *Протокол о размени података у поступку упућивања на адвокате ради пружања бесплатне правне помоћи* на основу кога је успостављен *Кол центар за бесплатну правну помоћ* као механизам путем кога овлашћена лица у јединицама локалне самоуправе упућују грађане на адвокате у конкретном предмету⁵⁸. Кол центар је са радом почео у августу 2020. године, а сврха му је и равномерна расподела предмета бесплатне правне помоћи међу адвокатима и превенција корупције.⁵⁹

У јуну 2021. године, Влада је основала *Савет за праћење система бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке*, са задатком да прати пружање бесплатне правне помоћи и правне подршке анализирањем редовних годишњих извештаја и

⁵⁵ Аналитичко-извештајни систем ЈЛС.

⁵⁶ Члан 4, став 3.

⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 74/2010.

⁵⁸ Кол центар користе искључиво локалне самоуправе за одређивање адвоката за бесплатну правну помоћ и није намењен за директан контакт са грађанима.

⁵⁹ Извештај о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, Министарство правде, март 2022. године.



ванредних извештаја (овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи у ЈЛС, регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи и подршке и Министарства правде) и даје предлоге, мишљења и стручна образложења у вези са унапређењем система бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке.⁶⁰ До сада, овај савет одржао је само једну седницу и поред тога што је један од закључака са ове прве седнице био да ће се Савет састајати на три месеца. Министарство правде је наведено стање образложило претходним периодом обележеним са два техничка мандата Владе, а да су формирањем нове Владе у мају 2024. године створени услови за редовније и целисходније функционисање наведеног савета.

Према подацима Министарства правде, који је надлежан за вођење и редовно ажурирање података у Регистру пружалаца бесплатне правне помоћи, стање у Регистру пружалаца је следеће:

Табела 1. Регистровани пружаоци бесплатне правне помоћи и подршке

	2020. година	2023. година
БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ		
Јединице локалне самоуправе	155	202
Адвокати	3.213	4.247
Удружења грађана	22	28
БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОДРШКА		
Медијатори / посредници у решавању спорова	45	59
Јавни бележници	17	17
Удружење грађана	30	39

Извор: Годишњи извештај о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, за 2020. и 2023. годину

Министарство правде, у годишњим извештајима о спровођењу надзора над применом Закона о бесплатној правној помоћи, истиче позитиван тренд подношења захтева за одобравање бесплатне правне помоћи, од примене наведеног закона до краја 2023. године, што је приказано у наредној табели.

Табела 2. Статистика поднетих Захтева за одобравање бесплатне правне помоћи

Година	Број поднетих Захтева	Број одобрених Захтева	Процент одобрених Захтева	Број корисника упућених адвокату	Процент упућених корисника адвокату
2020.	6.883	5.367	77,97	954	17,78
2021.	4.601	4.345	94,44	602	13,86
2022.	4.944	4.805	97,19	576	11,99
2023.	6.508	6.321	97,13	932	14,74

Извор: Министарство правде, Редован годишњи извештај о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи за 2023. годину

Такође, у наведеним годишњим извештајима, Министарство правде приказује податке који се односе на најчешћи облик и правну област пружања бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, што је приказано у наредној табели.

⁶⁰ „Службени гласник РС“, бр. 67/2021 и 104/2021.



Табела 3. Најчешћи облици/правне области пружања бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке

	2020. година	2023. година
Најчешћи облици пружања бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке – без подношења захтева		
Број корисника којима је пружен правни савет	19.395	23.870
Број корисника којима је пружена општа правна информација	9.745	10.910
Број корисника којима је пружена помоћ при попуњавању формулара	1.913	3.562
Бесплатна правна помоћ по правним областима – изражена у процентуалној вредности		
Породично право	/	45,47%
Кривично право	/	17,06%
Стварно право	/	11,83%
Наследно право	/	8,87%
Облигационо право	/	8,28%
Насиље у породици	/	7,69%
Међународно приватно право	/	0,59%
Остало	/	0,21%

Извор: Министарство правде, *Годишњи извештај о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, за 2020. и 2023. годину*

Министарство правде, поред података које добија од јединица локалне самоуправе, податке о примени система бесплатне правне помоћи добија и од: адвоката, удружења грађана, посредника и јавних бележника. Од укупног броја наведених, уписаних у Регистар, мањи број њих доставља годишње извештаје. За недостављање наведеног извештаја није прописана казнена одредба.

У случају када правну помоћ пружају адвокати или кад се саставља јавнобележничка исправа или посредује у решавању спора, 50% накнаде сноси ЈЛС, док 50% накнаде сноси Република Србија, преко министарства. За наведену сврху, Министарство правде, у периоду 2020–2023. године, обезбедило је средства приказана у наредној табели.

Табела 4. Новчана средства обезбеђена у буџету Републике Србије

Бесплатна правна помоћ						
Планирана и утрошена средства за период 2020–2023. године						
Година	Конто	Планирано	Текућа апропријација	Извршено	Број захтева	Процент извршења
2020.*	463	67.200.000	67.200.000	344.000	38	0,51
2021.	463	4.873.000	1.523.000	1.344.500	47	88,28
2022.	463	6.000.000	6.000.000	5.426.110	481	90,44
2023.	463	10.000.000	10.000.000	5.058.065	427	50,58
Укупно:		88.073.000	84.723.000	12.172.675	993	14,37

* активности су у великој мери биле условљене околностима изазваним епидемијом вируса SARS-CoV-2

Извор: Министарство правде



IV Закључци

На основу анализе података и документације, одговора субјеката ревизије и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. Код одабраних јединица локалне самоуправе / градских општина није у довољној мери обезбеђена функционална организованост у примени система бесплатне правне помоћи, што за последицу може имати изостанак делотворног пружања бесплатне правне помоћи.
2. Изостанак евидентирања и извештавања о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, на прописан и једнообразан начин отежава прикупљање података и утиче на тачност, свеобухватност и транспарентност у приказивању стања у вези са системом бесплатне правне помоћи.
3. Интензивнијим спровођењем теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, као и уреднијим вођењем Регистра, Министарство правде би у већој мери допринело унапређењу система бесплатне правне помоћи. У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: Код одабраних јединица локалне самоуправе / градских општина није у довољној мери обезбеђена функционална организованост у примени система бесплатне правне помоћи, што за последицу може имати изостанак делотворног пружања бесплатне правне помоћи

Наш циљ био је да утврдимо да ли су одабране ЈЛС / градске општине обезбедиле организационе, кадровске и финансијске капацитете, за пружање бесплатне правне помоћи.

Такође, наш циљ био је да утврдимо у којој мери се спроводи информисање – подстицање развоја општег правног информисања и саветовања о коришћењу права на бесплатну правну помоћ у одабраним ЈЛС / градским општинама.

На основу анализе документације и интервјуа са представницима одабраних ЈЛС / градских општина, донели смо закључак који темељимо на налазима приказаним у даљем тексту извештаја.

Налаз 1.1. Субјекти ревизије нису у довољној мери обезбедили организационе и кадровске капацитете за примену система бесплатне правне помоћи



У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, ЈЛС дужна је да образује службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ. Наведеним законом није ближе прецизирано уређење ове службе. Од четири одабране ЈЛС / градске општине, три немају формирану службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, већ наведене послове обавља по један извршилац у оквиру других организационих јединица, често као додатни посао. Овакво стање резултат је недостатка кадровског капацитета и непостојања смерница за ближе уређење наведене службе. Наведено указује на ризик од тога да може бити угрожено остваривање права на бесплатну правну помоћ или квалитет пружене бесплатне правне помоћи.

У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, ЈЛС дужна је да образује службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ.⁶¹ Повреда ове обавезе подлеже прекршајној одговорности, а наведеним законом прописана је и висина новчане казне за руководиоца ЈЛС који не образује наведену службу.⁶²

Законом о бесплатној правној помоћи није ближе дефинисано уређење службе бесплатне правне помоћи. Током спровођења ревизије, Министарство правде доставило је образложење да ово питање „треба тумачити у условима реалног капацитета система“. Имајући у виду, како наводе, да је процес формирања наведене службе сложен, да изискује проток времена и одређену динамику јачања капацитета, њихово мишљење је да је за доњу границу минималног функционисања овог система, потребно ангажовање најмање два извршиоца у једној ЈЛС, имајући у виду да на терену пружалаца постоје адвокати, као професионални пружаоци ове врсте помоћи. У том смислу, Министарство правде издало је мишљење једној градској општини, према којем се служба бесплатне правне помоћи може организовати као посебна организациона јединица, или у оквиру друге веће организационе јединице, кроз систематизацију радних места и опис послова у правилнику о систематизацији радних места. Систематизацијом радних места треба да

⁶¹ Члан 26.

⁶² Члан 58.



буду предвиђени послови пружања правне помоћи односно одлучивања о захтевима, а број радних места треба да одреди орган управе спрам величине општине, броја становника на тој општини и броја захтева за бесплатну правну помоћ.

Такође, у складу са наведеним законом, ЈЛС може организовати заједничку службу бесплатне правне помоћи са другим пружаоцем, у оквиру овлашћења која су тим пружаоцима поверена овим законом, али не може на њега пренети пружање бесплатне правне помоћи у потпуности.⁶³

О захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи може да одлучује само лице у органу управе које има дозволу за то и чији рад надзире министарство. Дозволу издаје министар правде, на три године, дипломираном правнику који има преко три године радног искуства на пословима правне струке и потврду о успешно завршеној обуци за примену Закона о бесплатној правној помоћи.

Пружалац бесплатне правне помоћи може бити лице које је овлашћено да пружа бесплатну правну помоћ и које је уписано у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи. То лице мора бити дипломирани правник, а бесплатну правну помоћ може пружати само у оквиру овлашћења која су дипломираним правницима одређена законом којим се уређује одговарајући поступак. Пружаоци бесплатне правне помоћи дужни су да усвоје кодекс професионалне етике.

Бесплатна правна помоћ коју пружа служба правне помоћи у ЈЛС финансира се из буџета јединице локалне самоуправе, а у случају када правну помоћ пружају адвокати или кад се саставља јавнобележничка исправа или посредује у решавању спора, јединица локалне самоуправе сноси 50% накнаде, према утврђеној тарифи,⁶⁴ док 50% накнаде сноси Република Србија, преко министарства.

Спроведена ревизија показала је да постоје разлике у нивоу успостављеног система пружања бесплатне правне помоћи и подршке, код одабраних ЈЛС / градских општина. Од посматране четири ЈЛС / градске општине, само у једној образована је служба правне помоћи у оквиру које се обављају послови бесплатне правне помоћи. Наведено стање образлаже се недостатком кадровског капацитета.

Град Београд – Градска општина Палилула

Послови пружања бесплатне правне помоћи који се због своје природе не могу сврстати ни у један одсек, врше се у оквиру Канцеларије службе правне помоћи. Актом о организацији и систематизацији радних места Управе Градске општине Палилула, систематизована су два радна места, са по једним извршиоцем, у оквиру којих се обављају послови пружања бесплатне правне помоћи.⁶⁵ На наведеним радним местима, између осталих, обављају се и следећи послови: пружање бесплатне правне помоћи које укључује: пружање опште информације, попуњавање формулара, сачињавање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова; припрема и израда извештаја из евиденција о захтевима за одобрење бесплатне правне помоћи и извештаја о пруженој правној помоћи и давање усмених правних савета. Наведеном систематизацијом нису обухваћени послови одлучивања о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи, као и састављање поднесака, као облика бесплатне правне помоћи.

У овој градској општини, у периоду 2021–2023. године, као и у 2024. години, три лица имају дозволу за одлучивање о одобравању бесплатне правне помоћи, а једно лице

⁶³ Члан 9.

⁶⁴ Уредба о тарифи за пружање бесплатне правне помоћи („Службени гласник РС”, број 74/2019).

⁶⁵ Радна места: Шеф Канцеларије службе правне помоћи и послови пружања бесплатне правне помоћи и Послови пружања правне помоћи.



овлашћено је за пружање бесплатне правне помоћи, које је уписано у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, који води Министарство правде. Особа која пружа бесплатну правну помоћ задужена је искључиво за пружање бесплатне правне помоћи, док друго систематизовано лице, шеф Канцеларије службе правне помоћи, због потребе послова, обавља и нормативно-правне послове у Кабинету председника ове градске општине. Лице које пружа бесплатну правну помоћ уједно одлучује и о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи, док се преостала два лица са дозволом за одлучивање о одобравању бесплатне правне помоћи налазе на радним местима: заменик начелника Управе и начелник Одељења за општу управу.

У поступку пружања бесплатне правне помоћи, поред одредби Закона о бесплатној правној помоћи, примењује се и Одлука о пружању правне помоћи,⁶⁶ само у делу у којем она омогућава већи обухват корисника којима се пружа правна подршка, у односу на категорије становништва који испуњавају услове дефинисане наведеним законом, а којима је ова градска општина пружала бесплатну правну подршку и пре доношења наведеног закона.

У периоду 2021–2023. године, ова градска општина, није имала потписан Кодекс професионалне етике о пружању бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке. Наведени кодекс потписан је у току спровођења ове ревизије, 14. маја 2024. године.

Приликом планирања буџета намењеног за бесплатну правну помоћ, ова градска општина полази од броја решења којима је бесплатна правна помоћ одобрена у претходној години, а тражиоци упућени адвокатима са листе пружалаца Адвокатске коморе Србије. У посматраном периоду, ова градска општина, за потребе бесплатне правне помоћи годишње је планирала 600.000 динара. Како наводе у овој градској општини, проблема у рефундацији накнаде након окончања пружања бесплатне правне помоћи није било, у посматраном периоду. Део планираних средстава за наведене потребе остао је неутрошен, јер адвокати још увек нису поднели захтев за рефундацију накнаде или неки предмети још увек нису окончани.

Осим похађања обавезне обуке и стицања потврде о успешно завршеној обуци за примену Закона о бесплатној правној помоћи, како би се добила дозвола за одлучивање о захтевима, запослени ангажовани у овој области нису похађали друге обуке, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи и подршке. Сматрају да су ове врсте додатних обука неопходне како би се отклониле недоумице у вези са применом наведеног закона. Тако, на пример, наводе: Законом о бесплатној правној помоћи је наложено вођење евидениције о свим видовима бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, али нису дате смернице у појашњењу када је у питању пружање правних савета и опште правне информације; Образац захтева за бесплатном правном помоћи је преобиман и често неразумљив за странке; недоумице постоје у погледу Законске дефиниције правног савета и опште правне информације – како у конкретном случају сврстати захтев у одговарајућу категорију и друго. Како су у овој градској општини навели, чешће едукације у вези са применом Закона о бесплатној правној помоћи, од стране Министарства правде, као и доношење одговарајућих смерница / инструкција, допринело би ефикаснијој примени наведеног закона.

⁶⁶ Број: 060-5/2008-I-6-4 од 29. децембра 2008. године („Службени лист града Београда“, број 43/08) и Одлука о измени одлуке о пружању правне помоћи, Број: 060-16/2010-I-6-3 од 2. децембра 2010. године.



Град Зрењанин

У Градској управи града Зрењанина није образована служба правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, али је у оквиру Одељења за људске ресурсе и правне послове образован Одсек за нормативно-правне послове и правну помоћ, у оквиру којег је систематизовано радно место Послови правне помоћи. До маја 2023. године, опис послова у систематизацији радних места, за радно место на којима су се обављали послови пружања бесплатне правне помоћи⁶⁷, није био прилагођен Закону о бесплатној правној помоћи. Од маја 2023. године, изменама систематизације, на наведеном радном месту⁶⁸, обављају се следећи послови: пријем странака за бесплатну правну помоћ, одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи, утврђивање да ли подносилац захтева испуњава услове за пружање бесплатне правне помоћи и доношење решења о одобравању или одбијању захтева за одобравање бесплатне правне помоћи, благовремено и делотворно пружање бесплатне правне помоћи, пружање правних савета и давање опште правне информације корисницима, помагање корисницима у састављању поднесака и попуњавању формулара и други послови. Број систематизованих извршилаца на овом радном месту повећан је на два. Усвајањем новог акта о организацији и систематизацији радних места, у априлу 2024. године, за наведено радно место, повећан је број систематизованих извршилаца, са два на три.

У периоду 2021–2023. године, као и у 2024. години, у овој градској управи, три лица имају дозволу за одлучивање о одобравању бесплатне правне помоћи, док је једно лице према Регистру, које води Министарство правде, овлашћено за пружање бесплатне правне помоћи, иако овај субјект ревизије нема податак о томе на који начин је овлашћено за то, јер наведено лице у Регистру не обавља послове пружања бесплатне правне помоћи. О наведеном, обавештено је Министарство правде, путем Упитника, који је субјект ревизије попунио на захтев овог министарства, у децембру 2023. године. Том приликом, ова градска управа истакла је потребу да се у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи упишу сва три лица са дозволом за одлучивање о одобравању бесплатне правне помоћи из њихове управе.⁶⁹ Обавеза пружаоца бесплатне правне помоћи, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи, је да промену података уписаних у Регистар пријаве надлежном министарству, у року од 15 дана од дана настанка промене. Регистар је јавно доступан и налази се на сајту Министарства правде. Градска управа града Зрењанина није пријавила промену података, у складу са чланом 18 Закона о бесплатној правној помоћи. Од три службенице које обављају послове бесплатне правне помоћи, једна службеница се у потпуности бави пословима бесплатне правне помоћи почев од 7. јуна 2023. године, иако није уписана у Регистар, док је пре тога била распоређена на другом радном месту. Преостале две службенице, распоређене су на радним местима: шеф Одсека за нормативно-правне послове и правну помоћ и заменик начелника Одељења за људске ресурсе и правне послове, у оквиру којих обављају друге послове.

Кодекс професионалне етике о пружању бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке није потписан, у овој градској управи.

Средства потребна за финансирање пружања бесплатне правне помоћи, ова градска управа планира на основу извршења расхода у претходној години, у оквиру програма Опште услуге локалне самоуправе, у оквиру апропријације намењене услугама по уговору. Како се у оквиру наведене апропријације планирају средства за све стручне

⁶⁷ На наведеном радном месту био је систематизован један извршилац.

⁶⁸ Систематизовано је два извршилаца.

⁶⁹ Наведена лица дозволе су добила решењима из 2019. односно 2020. године, односно дозволе су обновљене 2022. односно 2023. године.



услуге, а не само за адвокатске, субјект ревизије није био у могућности да наведе податак о планираном износу средстава, за наведене намене, за посматрани временски период. Како наводе, проблема у рефундацији накнаде након окончања пружања бесплатне правне помоћи било је само на почетку примене Закона о бесплатној правној помоћи, када су поједини адвокати одбијали да доставе Изјаву о пруженој бесплатној правној помоћи или нису при обрачуна накнаде примењивали Уредбу о тарифи за пружање бесплатне правне помоћи⁷⁰. У наредној табели приказан је податак о исплаћеним средствима за накнаду пружања бесплатне правне помоћи, у посматраном периоду.

Табела 5. Исплаћена средства за потребе пружања бесплатне правне помоћи

Година	Средства из буџета ЈЛС	Средства из буџета Републике Србије
2021.	637.000	48.000
2022.	1.162.000	436.000
2023.	1.353.000	633.500
<i>Укупно:</i>	3.152.000	1.117.500

Осим похађања обавезне обуке и стицања потврде о успешно завршеној обуци за примену Закона о бесплатној правној помоћи, како би се добила дозвола за одлучивање о захтевима, запослени ангажовани у овој области нису похађали друге обуке, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи и подршке. Сматрају да је потребно успоставити бољу координацију између свих регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи и да је у том смислу потребно организовати обуке. Сматрају да би ефикаснијој примени Закона о бесплатној правној помоћи допринело одржавање редовних састанака представника локалних самоуправа и Министарства правде, ради размене искуства у пракси, као и предлога и инструкција за решавање спорних питања у пракси.

Град Лозница

У Градској управи града Лознице није образована служба правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ. У оквиру Одељења за општу управу, Одсека за послове правне помоћи и писарнице обављају се послови пружања бесплатне правне помоћи. Актом о организацији и систематизацији радних места, у оквиру радног места Шеф Одсека за послове правне помоћи и писарнице, кроз опис послова се наводи: пружање правне помоћи грађанима као бесплатне правне помоћи сагласно одредбама Закона о бесплатној правној помоћи кроз пружање правних савета, састављање поднесака, заступања и одбране, као облика бесплатне правне помоћи, припрема извештаја о раду одсека и други послови. Послови спровођења поступка и одлучивања о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи систематизовани су кроз опис послова на радним местима: Стручни послови архивског и канцеларијског пословања (у оквиру наведеног одсека), Шеф Одсека за месне заједнице и Шеф Одсека за матичне послове и месне канцеларије (наведени одсеци налазе се, такође, у Одељењу за општу управу).

У периоду 2021–2023. године, као и у 2024. години, у овој градској управи, два лица имају дозволу за одлучивање о одобравању бесплатне правне помоћи, али немају регистровано лице за пружање бесплатне правне помоћи, од октобра 2022. године, када је запослена отишла у пензију. Иако пружаоци бесплатне правне помоћи, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи, имају обавезу да Министарство правде обавесте о променама података уписаних у Регистар, како су навели у овој градској управи, они то нису учинили, осим што су телефонским путем на то указали Министарству правде. Зато се у Регистру, лице које је 2022. године отишло у пензију и даље налази у Регистру, као лице овлашћено за пружање бесплатне правне помоћи. Лица која имају дозволу за

⁷⁰ „Службени гласник РС“, број 74/2019.



одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи, у овој градској управи, обављају и друге послове у оквиру свог радног места.

Кодекс професионалне етике о пружању бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке није потписан, у Градској управи града Лознице.

Приликом планирања буџета намењеног за бесплатну правну помоћ, ова градска управа, полази од степена реализације средстава за ову намену, у претходној години. У посматраном периоду, годишње се планирало око 200.000 динара. У наредној табели приказан је податак о исплаћеним средствима за накнаду пружања бесплатне правне помоћи, у посматраном периоду.

Табела 6. Исплаћена средства за потребе пружања бесплатне правне помоћи

Година	Средства из буџета ЈЛС	Средства из буџета Републике Србије
2021.	105.000	/
2022.	35.000	/
2023.	117.000	/
Укупно:	257.000	/

Према изјавама запослених у Градској управи Лозница, као и прегледа који нам је доставио Сектор за материјално-финансијске послове Министарства правде, није било исплаћених средства из буџета Републике Србије граду Лозница, по основу финансирања бесплатне правне помоћи, у периоду 2021–2023. године. Како наводе у овој градској управи, у посматраном периоду, Министарство правде, овој градској управи, није вршило исплату 50% исплаћене накнаде адвокатима за пружену бесплатну правну помоћ, иако се Градска управа Лозница, током августа 2023. године, обраћала овом министарству са два захтева за исплату. Министарство правде наведено је образложило тиме, да је достављена документација била некомплетна и да због тога исплата није била одобрена, што је овој градској управи указано путем ургенције. У постојање захтева за рефундацију трошкова, пре 2023. године, Државна ревизорска институција није могла да се увери, јер јој захтеви нису достављени на увид, од стране ове градске управе, али Министарство правде је доставило ургенције за комплетирање захтева за исплату, које је током 2021. и 2022. године, упутило овој градској управи.

Осим похађања обавезне обуке и стицања потврде о успешно завршеној обуци за примену Закона о бесплатној правној помоћи, како би се добила дозвола за одлучивање о захтевима, запослени ангажовани у овој области нису похађали друге обуке, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи и подршке. Као меру за унапређење система бесплатне правне помоћи, ова градска управа, види у допуни Закона о бесплатној правној помоћи, тако што би трошкови вештачења и трошкови постављања привременог заступника, били укључени у систем бесплатне правне помоћи.

Град Ниш – Градска општина Палилула

У Градској општини Палилула, Ниш није образована служба правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, већ је за обављање ових послова систематизовано једно радно место „Бесплатна правна помоћ, радни односи и нормативно-правни послови“, у Одсеку за правне и заједничке послове, за једног извршиоца. Послови за наведено радно место, које укључује и послове који нису у вези са пружањем бесплатне правне помоћи, описани су на следећи начин: давање правних савета, мишљења и пружање правне помоћи грађанима код писања и састављања поднесака и исправа у циљу ефикасног и правовременог остваривања њихових права и обавеза пред судом и надлежним институцијама. Наведеним актом о организацији и систематизацији радних места нису обухваћени послови спровођења поступка и одлучивања о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи, као и вођење евиденције о захтевима за одобрење бесплатне



правне помоћи/подршке и пруженој бесплатној правној помоћи/подршци, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи.

У периоду од 2021. године до јуна 2023. године, овај субјект ревизије није имао лице са дозволом за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи. Од 22. јуна 2023. године, две службенице у овој градској општини, добиле су наведену дозволу. У Регистру, као лица која пружају бесплатну правну помоћ наведена су три запослена лица, из ове градске општине. Једно од наведених лица обавља послове шефа Одсека за правне и заједничке послове, друго лице обавља послове комуналног инспектора, док је треће лице, које је било распоређено на радном месту послови пружања бесплатне правне помоћи, радни односи и нормативно-правни послови, од 12. јула 2024. године, постављено на друго радно место.

У периоду 2021–2023. године, ова градска општина, није имала потписан Кодекс професионалне етике о пружању бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке. Наведени кодекс потписан је у току спровођења ове ревизије, 17. маја 2024. године.

Ова градска општина, у оквиру свог буџета, нема планирана средства за пружање бесплатне правне помоћи, јер како наводе, тражиоце бесплатне правне помоћи којима је потребна услуга адвоката, усменим путем, упућују ка Градској управи града Ниша, која о тим захтевима одлучује. Наведено је „затечена ситуација“, како наводе у овој градској општини, јер је град Ниш пренео на своје градске општине надлежност пружања бесплатне правне помоћи, али не и надлежност финансирања ових послова, која је остала на нивоу града Ниша, али о томе не постоји писани траг.

Осим похађања обавезне обуке и стицања потврде о успешно завршеној обуци за примену Закона о бесплатној правној помоћи, како би се добила дозвола за одлучивање о захтевима, запослени ангажовани у овој области нису похађали друге обуке, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи и подршке, али сматрају да би им додатне обуке биле од користи. На пример: како поједноставити поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ, како би корисници самостално могли да попуне образац захтева, а пружаоци имали више времена за решавање њихових проблема уместо попуњавања образаца; стручне едукације/радионице у правним областима унутар којих постоји највећи број захтева за пружање бесплатне правне помоћи (стварно, облигационо, породично и наследно право); едукације које се тичу питања катастра непокретности и друго.

*

Законом о бесплатној правној помоћи прописана је дужност ЈЛС да образује службу правне помоћи у оквиру које ће се пружати бесплатна правна помоћ. Међутим, након пет година од примене наведеног закона, велики број ЈЛС није испунио наведену законску обавезу, већ послове пружања бесплатне правне помоћи пружа у оквиру других организационих јединица, често као додатни посао. Сprovedена ревизија је показала да од четири одабране ЈЛС / градске општине, три немају формирану службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ.

Наведено стање, да се послови бесплатне правне помоћи обављају често уз неке друге послове, као и да послове пружања бесплатне правне помоћи обавља један запослени, указује на ризик од тога да може бити угрожено остваривање права на бесплатну правну помоћ или квалитет пружене бесплатне правне помоћи.

Имајући у виду став Министарства правде да је питање формирања наведене службе сложено и да га треба разматрати у условима „реалног капацитета система“, који укључује одређени проток времена и динамику јачања капацитета, потребно је да Министарство правде предложи начин за превазилажење ситуације, у којој велики број



ЈЛС није у могућности да испуни законску обавезу. У циљу ефикасније примене Закона о бесплатној правној помоћи, потребно је да Министарство правде донесе смернице за образовање службе правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ.



Препоручујемо Министарству правде да донесе смернице за образовање службе правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, уз уважавање критеријума који могу бити од утицаја на потребан број радних места и број извршилаца потребних за делотворно пружање бесплатне правне помоћи, у оквиру јединица локалне самоуправе.

Налаз 1.2. Одабране јединице локалне самоуправе / градске општине нису у довољној мери предузеле активности, како би грађане упознале са системом бесплатне правне помоћи и подршке



Једно од начела пружања бесплатне правне помоћи је саветовање о коришћењу права на бесплатну правну помоћ. Јединица локалне самоуправе треба да омогући тражиоцима бесплатне правне помоћи приступ информацијама о раду на пружању бесплатне правне помоћи. Од четири одабране ЈЛС / градске општине, на својим интернет презентацијама, две немају, а две имају делимичне информације у вези са пружањем бесплатне правне помоћи, док ни у једној није било организованих кампања, у циљу веће информисаности грађана, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи, у протеклом периоду. Наведено стање указује на ризик од тога да не постоји довољно развијена свест запослених у локалној самоуправи о њиховој обавези да грађане информишу о свом раду. Последица наведеног је пропуштена прилика да се грађани у довољној мери информишу о постајању и условима коришћења бесплатне правне помоћи, како би она била искоришћена, у остваривању њихових права и једнаком приступу правди.

Једно од основних начела пружања бесплатне правне помоћи је подстицање развоја општег правног информисања и саветовања о коришћењу права на бесплатну правну помоћ. Јединица локалне самоуправе треба да омогући тражиоцима бесплатне правне помоћи приступ информацијама о раду на пружању бесплатне правне помоћи.

Такође, у складу са Законом о локалној самоуправи,⁷¹ прописано је да су органи и службе јединице локалне самоуправе дужни да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин, као и да грађанима у остваривању њихових права и обавеза дају потребне податке, објашњења и обавештења.⁷²

Предуслов да се пружање бесплатне правне помоћи и подршке оствари је да они којима је ова помоћ намењена буду информисани о томе шта она обухвата, коме је намењена, коме се и где треба обратити за ову врсту помоћи, као и који су услови за њено остваривање. Значај податка о томе да ли су ЈЛС / градске општине обезбедиле ову врсту информација, на својим званичним интернет страницама, је у томе да се сагледа да ли је грађанима пружена прилика да се у већој мери упознају са системом бесплатне правне помоћи и подршке.

⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон.

⁷² Члан 71 Закона о локалној самоуправи.



Град Београд – Градска општина Палилула

Претраживањем интернет странице, ове градске општине, не може се добити информација у вези са пружањем бесплатне правне помоћи (шта она укључује, ко има право на ову помоћ, коме се обратити и на који начин, где се налазе просторије у којима се ова помоћ може потражити и слично).

У холу зграде Градске општина Палилула, Београд, потребне информације странке могу добити на инфо-пулту, као и на огласној табли где се налази информација о томе, у којој канцеларији се може потражити бесплатна правна помоћ и подршка, која се пружа сваког радног дана, од 7.30 до 15.30. Време доласка тражиоца код пружаоца бесплатне правне помоћи и подршке, договара се телефонским путем. Службеник који пружа бесплатну правну помоћ и подршку контактира тражиоца и договара време доласка, ради попуњавања Захтева и обављања активности на пружању бесплатне правне помоћи, након што тражилац помоћи, своје основне податке, остави у писарници ове градске општине.

На територији Градске општина Палилула, Београд, у претходном периоду, није било организованих кампања у циљу веће информисаности грађана, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи. Према сазнањима запослених, о почетку примене Закона о бесплатној правној помоћи, грађани су информисани путем средстава јавног информисања, а запослени у Центру за социјални рад и Полицијској управи, са територије ове градске општине, упућивали су грађане на градску општину, уколико им је ова врста помоћи била потребна. Податак о регистрованим другим пружаоцима бесплатне правне помоћи (адвокати, удружења) на територији ове градске општине немају, нити прате њихове активности у пружању ове врсте помоћи, у циљу сагледавања нивоа успостављеног свеобухватног система бесплатне правне помоћи на територији Градске општине Палилула.

Град Зрењанин

Претраживањем интернет странице, ове градске управе, не може се добити информација у вези са пружањем бесплатне правне помоћи (шта она укључује, ко има право на ову помоћ, коме се обратити и на који начин, где се налазе просторије у којима се ова помоћ може потражити и слично). Доступан је једино Образац захтева за одобравање бесплатне правне помоћи, у оквиру Правилника о начину рада и поступању по формалним захтевима.

У холу зграде Градске управе Зрењанин, потребне информације странке могу добити у Канцеларији за брзе одговоре, у којој се и подносе захтеви за бесплатну правну помоћ. Пријем странака врши се сваког радног дана од 7.30 до 14.30. За пријем странака није обезбеђена посебна просторија (канцеларија), чиме је нарушена приватност странкама.

На територији овог града, у претходном периоду, није било организованих кампања у циљу веће информисаности грађана, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи. Према сазнањима запослених, о почетку примене Закона о бесплатној правној помоћи, грађани су информисани путем телевизије, штампаних и електронских медија, док су грађани који припадају „рањивим категоријама“, о праву на бесплатну правну помоћ информисани у оквиру сарадње града Зрењанина и установа социјалне заштите и осталих установа на територији овог града. Према њиховим сазнањима, највећи број странака који се обраћао за бесплатну правну помоћ, упућен је од стране Центра за социјални рад, а мањи део упућен је из Полицијске управе.

Градска управа града Зрењанина нема податак о регистрованим другим пружаоцима бесплатне правне помоћи (адвокати, удружења) на територији овог града,



нити прати њихове активности у пружању ове врсте помоћи, како би се сагледао ниво успостављеног свеобухватног система бесплатне правне помоћи, на овом подручју.

Град Лозница

На интернет страници ове градске управе, може се добити информација о томе, коме се треба обратити за пружање бесплатне правне помоћи и на који начин контактирати особе које пружају ову врсту помоћи. Нема информације о томе, ко има право на ову врсту помоћи и шта она укључује, али се у холу зграде ове градске управе налази Обавештење, постављено 2023. године, у коме се наводи: шта Закон о бесплатној правној помоћи уређује, шта је циљ овог закона, који су облици бесплатне правне помоћи и подршке, ко остварује право на бесплатну правну помоћ и подршку и коме се обратити за наведену помоћ, у Градској управи Лозница. Рад са странкама које се обраћају за бесплатну правну помоћ, организован је у периоду од 7.00 до 15.00, сваког радног дана.

На територији овог града, у претходном периоду, није било организованих кампања у циљу веће информисаности грађана, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи. Према сазнањима запослених, странке које су им се обраћале, најчешће су биле информисане о могућности пружања бесплатне правне помоћи, преко запослених у Центру за социјални рад „Лозница“. У мају 2024. године, ова градска управа, потписала је Меморандум о сарадњи са Центром за социјални рад „Лозница“. Како се у Меморандуму наводи, он је потписан у циљу давања доприноса у једнаком приступу правди свим грађанима на територији града Лознице. Потписници овог меморандума су се обавезали на сарадњу, по питању: информисања грађана о облицима бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке и раду у интересу грађана, којима ово право припада по одредбама Закона о бесплатној правној помоћи.

Градска управа града Лознице не прати активности других регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи, у циљу сагледавања успостављеног свеобухватног система бесплатне правне помоћи, на овом подручју. По њиховом сазнању, регистровано је 30 адвоката који пружају ову врсту помоћи, на територији овог града.

Град Ниш – Градска општина Палилула

На интернет страници, као и у холу зграде ове градске општине, налази се информација у вези са пружањем бесплатне правне помоћи. Како је наведено, право на бесплатни правни савет имају сва лица понедељком, средом и петком од 12 до 14 часова. На интернет страници, наводи се такође, да ће правна помоћ бити пружена грађанима у виду: усмених савета, састављања поднесака (тужбе, захтеви, представке, молбе, правни лекови), исправа (уговор, изјава, завештања), давања обавештења о поступку, условима и роковима за остваривање права и извршавање обавеза код надлежних органа. Такође је прецизирано, да право на остваривање услуге бесплатне правне помоћи грађани могу остварити под условима који су наведени, као што су, на пример: да су материјално угрожени (носиоци социјалне карте или материјалног обезбеђења или да приход по члану домаћинства не износи више од 8.000,00 динара), незапосленима који се налазе на евиденцији Националне службе за запошљавање и редовно се пријављују код Националне службе за запошљавање и друго. Међутим, наведени услови разликују се од оних прописаних Законом о бесплатној правној помоћи⁷³. За пријем странака обезбеђена је посебна просторија (канцеларија), чиме је омогућена приватност странкама.

На територији ове градске општине, у претходном периоду, није било организованих кампања у циљу веће информисаности грађана, у вези са пружањем бесплатне правне помоћи. Према сазнањима запослених, Центар за социјални рад, као и

⁷³ Члан 4 Закона о бесплатној правној помоћи.



подручна полицијска управа, информишу грађане о пружању услуге бесплатне правне помоћи, уколико за то постоји разлог.

Податак о регистрованим другим пружаоцима бесплатне правне помоћи (адвокати, удружења) на територији ове градске општине немају, нити прате њихове активности у пружању ове врсте помоћи, у циљу сагледавања нивоа успостављеног свеобухватног система бесплатне правне помоћи на територији Градске општине Палилула.

*

Јединица локалне самоуправе треба да омогући тражиоцима бесплатне правне помоћи приступ информацијама о раду на пружању бесплатне правне помоћи. Због недовољно развијене свести о значају информисања на овакав начин, у одабраним ЈЛС односно градским општинама, у претходном периоду, није било организованих кампања у циљу веће информисаности грађана, а интернет странице ових ЈЛС односно градских општина не пружају основне информације о бесплатној правној помоћи, на пример: шта она укључује, ко има право на ову помоћ, коме се обратити и друго. Наведено упућује на ризик од тога да грађани нису у довољној мери упознати са системом пружања бесплатне правне помоћи, како би остварили право на равноправни приступ правди, под једнаким условима и без дискриминације.



Препоручујемо одабраним ЈЛС / градским општинама да информације о облицима, условима за пружање и пружању бесплатне правне помоћи учине доступним и видљивим, на својим интернет презентацијама и у холу зграде својих управа, у циљу пружања прилике грађанима да се у већој мери упознају са системом бесплатне правне помоћи и подршке.



ЗАКЉУЧАК 2: Изостанак евидентирања и извештавања о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, на прописан и једнообразан начин отежава прикупљање података и утиче на тачност, свеобухватност и транспарентност у приказивању стања у вези са системом бесплатне правне помоћи

Наш циљ био је да утврдимо на који начин одабране ЈЛС / градске општине спроводе активности пружања бесплатне правне помоћи, полазећи од њихових евиденција о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и евиденција о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци.

Такође, наш циљ био је да утврдимо на који начин се о спроведеним активностима пружања бесплатне правне помоћи извештава, кроз редован годишњи извештај који се доставља Министарству правде, ради делотворнијег надзора над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи.

На основу анализе документације и интервјуа са представницима одабраних ЈЛС / градских општина, донели смо закључак који темељимо на налазима приказаним у даљем тексту извештаја.

Налаз 2.1. Одабране јединице локалне самоуправе / градске општине нису у потпуности водиле евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и пруженој бесплатној правној помоћи и подршци на прописан начин, већ су их водиле у слободној форми и према својим потребама



Начин вођења евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и пруженој бесплатној правној помоћи и подршци прописан је Законом о бесплатној правној помоћи и правилницима донетим у складу са наведеним законом. У спроведеној ревизији, утврдили смо да су одабране ЈЛС / градске општине наведене евиденције, уместо прописане, водиле у слободној форми. За овакво стање наведени су следећи разлози: прописани начин вођења евиденције је преобиман; већи део прописаних података се понавља и представља дуплирање посла; тражиоци бесплатне правне помоћи одбијају да оставе своје личне податке; нејасне су одредбе у прописима, у вези са потребом вођења електронске евиденције и друго. Непостојање евиденције или њено неједнообразно вођење отежава прикупљање, обраду података и њихову употребу приликом извештавања, у вези са спровођењем система бесплатне правне помоћи.

Законом о бесплатној правној помоћи прописана је обавеза вођења евиденција о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, као и поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ.

Законом о бесплатној правној помоћи и правилницима донетим у складу са наведеним законом, прописани су начин вођења евиденција и врсте евиденција које се воде о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, током године.

На основу Правилника о начину вођења евиденције органа управе јединице локалне самоуправе о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, потребно је водити евиденције о:



- подацима из захтева за одобравање бесплатне правне помоћи или састављања јавнобележничке исправе или посредовања у решавању спорова,
- подацима о решењу о одобравању бесплатне правне помоћи или састављања јавнобележничке исправе или посредовања,
- подацима о решењу о одбијању захтева за одобравање бесплатне правне помоћи или састављања јавнобележничке исправе или посредовања и жалби против решења,
- подацима о решењу о укидању решења о одобравању бесплатне правне помоћи или састављања јавнобележничке исправе или посредовања и жалби против решења.

Такође, пружалац бесплатне правне помоћи и подршке треба да води евиденцију о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, која треба да садржи лично име сваког корисника коме је ова помоћ односно подршка пружена, као и облик пружене бесплатне правне помоћи односно подршке, на начин који је ближе уређен Правилником о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци.

Одредбама Закона о бесплатној правној помоћи прописан је поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ. Прописан је начин: подношења захтева за одобравање бесплатне правне помоћи; разматрања захтева и утврђивања чињеница и прибављања доказа потребних за одлучивање о наведеном захтеву; одлучивања о захтеву, као и право корисника на притужбу. На поступање органа у поступку остваривања права на бесплатну правну помоћ примењује се закон којим се уређује општи управни поступак ако наведеним законом није другачије прописано. О захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи може да одлучује само лице које има дозволу за то и чији рад надзире министарство. Дозвола се издаје у складу са прописаним условима.⁷⁴ Пружалац бесплатне правне помоћи је лице које је наведеним законом овлашћено да пружа бесплатну правну помоћ и које је према наведеном закону уписано у регистар.⁷⁵

Поступак о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи је хитан, а решење се доноси у року од осам дана од дана пријема захтева. Ако је захтев оправдан, ЈЛС решењем одобрава бесплатну правну помоћ, а решење садржи упућивање подносиоца захтева на пружаоца уписаног у Регистар и опис проблема. Ако услови нису испуњени, решење о одбијању мора да буде образложено. Решење о укидању решења о одобравању бесплатне правне помоћи доноси се у случају ако се након доношења решења о одобравању ове помоћи сазнају чињенице које указују на то да коришћење бесплатне правне помоћи није оправдано.⁷⁶

Град Београд – Градска општина Палилула

На захтев Државне ревизорске институције, Град Београд – Градска општина Палилула доставила је евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке и евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, за период 2021–2023. године. Увидом у достављене евиденције, закључили смо да се исте воде на прописани начин.

Такође, достављене су евиденције о пруженим правним саветима за 2021, 2022. и 2023. годину. Наведене евиденције, уместо на прописани начин, воде се у складу са интерним актом – Одлуком о пружању правне помоћи. Како је образложено, то чине

⁷⁴ Члан 29.

⁷⁵ Члан 8.

⁷⁶ Чл. 32-35 Закона о бесплатној правној помоћи.



зато што је прописани начин вођења евиденције преобиман, а обим посла велики, као и број грађана који им се за правни савет обраћао.

Од укупно 27 одобрених захтева за пружањем бесплатне правне помоћи, у периоду 2021–2023. године, извршили смо увид у 16, од чега је у пет случајева бесплатна правна помоћ пружена од стране лица овлашћеног за пружање бесплатне правне помоћи при Канцеларији службе правне помоћи, док је 11 тражилаца бесплатне правне помоћи упућено на адвокате.

Увидом у одабране појединачне предмете, закључили смо следеће:

- сви предмети садрже: попуњен захтев за одобравање бесплатне правне помоћи, доказе о испуњености услова за пружање бесплатне правне помоћи, решење о одобравању бесплатне правне помоћи, доказе о пруженој бесплатној правној помоћи, док случајеви у којима је било потребно ангажовање адвоката садрже и допис – обавештење којим се странка упућује на адвоката;
- решења о одобравању бесплатне правне помоћи доносило је лице које има дозволу за одлучивање о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи. Ово лице, уједно је и једини овлашћени пружалац бесплатне правне помоћи испред ове градске општине, уписано у Регистар. У изреци наведених решења, у случајевима када су се корисници упућивали на пружање бесплатне правне помоћи при Канцеларији службе правне помоћи, а у којима је било потребно, сходно Закону о бесплатној правној помоћи, навести име регистрованог пружаоца бесплатне правне помоћи, то није учињено. Уместо тога, у изреци решења, корисници су били упућивани на орган управе, чиме се прибегло формалном превазилажењу, да лице које одлучује о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи истовремено и пружа наведену помоћ;
- у случајевима у којима је за пружаоца бесплатне правне помоћи одређено лице овлашћено за пружање бесплатне правне помоћи при Канцеларији службе правне помоћи, бесплатна правна помоћ се састојала у састављању тужбе за вршење родитељског права и утврђивању времена и места рођења;
- од 11 случајева у којима су за пружаоца бесплатне правне помоћи одређени адвокати, само један случај је окончан, у посматраном периоду. У предмету се налази: документација у вези са пружањем бесплатне правне помоћи, потписана изјава адвоката којом, под пуном материјалном и кривичном одговорношћу, потврђује да је пружио бесплатну правну помоћ, документација у вези са плаћањем накнаде адвокату и преноса средстава са рачуна Министарства правде.

Град Зрењанин

На захтев Државне ревизорске институције, да се доставе евиденције, Град Зрењанин доставио је обједињену евиденцију коју води, у електронској форми, о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и о решењима за одобравање бесплатне правне помоћи. Прописане евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци нису достављене. У периоду 2021–2023. године, бесплатна правна помоћ није пружана у оквиру Одсека за нормативно-правне послове и правну помоћ, већ су сви тражиоци бесплатне правне помоћи, којима је она одобрена, решењима ове градске управе, били упућивани на адвокате.

Такође, достављене су евиденције о пруженим правним саветима, општим правним информацијама и попуњавању формулара, за 2021, 2022. и 2023. годину. Достављене евиденције не садрже све потребне информације, на пример: датум уписа у евиденцију и број предмета, податке о тражиоцу наведене помоћи и лицу које је ту помоћ пружио. У овој градској управи, наведено стање, образложили су чињеницом да тражиоци ове врсте помоћи одбијају да оставе своје личне податке. Према евиденцији,



на пример, у 2023. години, пружен је 71 правни савет (у већини случајева у питању су били породични односи – развод брака, децје издржавање, насиље у породици и друго) и ни један корисник правног савета није оставио личне податке, а уместо података о лицу које је пружило правни савет, наводи се да су пружаоци лица овлашћена за одобравање захтева за бесплатну правну помоћ.

Од укупно 225 одобрених захтева за пружањем бесплатне правне помоћи, у периоду 2021–2023. године, извршили смо увид у 24 предмета.

Увидом у одабране појединачне предмете, закључили смо следеће:

- сви предмети садрже: попуњен захтев за одобравање бесплатне правне, доказе о испуњености услова за пружање бесплатне правне помоћи, решење о одобравању бесплатне правне помоћи;
- код 14 окончаних предмета, у прилогу се налазе и: докази којима се потврђује да је адвокат пружио бесплатну правну помоћ, изјава адвоката којом, под пуном материјалном и кривичном одговорношћу, потврђује да је пружио бесплатну правну помоћ, као и документација у вези са плаћањем накнаде адвокату;
- решења о одобравању бесплатне правне помоћи доносило је лице које има дозволу за одлучивање о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи. Ово лице, уједно се у потпуности бави пословима бесплатне правне помоћи, почев од 7. јуна 2023. године, али није уписано у Регистар, као овлашћени пружалац бесплатне правне помоћи, испред ове градске управе.

Град Лозница

Град Лозница, на захтев Државне ревизорске институције, доставио је евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и о решењима за одобравање бесплатне правне помоћи, које су вођене кроз „попис аката“, за период 2021–2023. године.

Евиденције о пруженим правним саветима, општим правним информацијама и попуњавању формулара не воде се, у овој градској управи, зато што наведени вид помоћи не подлеже „одобрењу“, како наводе. На основу члана 22 Закона о бесплатној правној помоћи, министар правде донео је Правилник о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци. У члану 2 наведеног правилника, прописује се да се евиденција води о свим облицима пружене бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, у електронској форми.

Од укупно 72 одобрена захтева за пружањем бесплатне правне помоћи, у периоду 2021–2023. године, извршили смо увид у 21, од чега је у девет случајева бесплатна правна помоћ пружена од стране лица овлашћеног за пружање бесплатне правне помоћи, при Одсеку за послове правне помоћи у Градској управи града Лозница (у 2021. и 2022. години), док је 12 тражилаца бесплатне правне помоћи упућено на адвокате. Од октобра 2022. године, ова градска управа, нема лице овлашћено за пружање бесплатне правне помоћи, тако да су се сви тражиоци, којима је било одобрено пружање помоћи, упућивали на адвокате.

Увидом у одабране појединачне предмете, закључили смо следеће:

- сви предмети садрже: попуњен захтев за одобравање бесплатне правне, доказе о испуњености услова за пружање бесплатне правне помоћи, решење о одобравању бесплатне правне помоћи;
- у предметима код којих је бесплатна правна помоћ пружена од стране лица овлашћеног за пружање бесплатне правне помоћи, при Градској управи града Лозница, нема приложеног доказа да је бесплатна правна помоћ и пружена, на



пример: састављена тужба за вршење родитељског права или тужба ради издржавања и друго, јер како наводе, исте су уручене странкама;

- код седам окончаних предмета, у којима су за пружаоца бесплатне правне помоћи одређени адвокати, у прилогу се налазе и: докази којима се потврђује да је адвокат пружио бесплатну правну помоћ, изјава адвоката којом, под пуном материјалном и кривичном одговорношћу, потврђује да је пружио бесплатну правну помоћ, документација у вези са плаћањем накнаде адвокату;
- решења о одобравању бесплатне правне помоћи доносило је лице које има дозволу за одлучивање о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи. Увидом у наведена решења утврдили смо да она не садрже образложење решења, односно правни основ и разлоге за одлуку из диспозитива. Наведено није у складу са одредбама Закона о општем управном поступку⁷⁷, јер решења не садрже образложење решења. На овај начин доводи се у питање транспарентност трошења буџетских средстава, с обзиром да нису наведени разлози који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописи и разлози који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива.

Град Ниш – Градска општина Палилула

Град Ниш – Градска општина Палилула у посматраном периоду, до јула 2023. године, није водила евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и о решењима за одобравање бесплатне правне помоћи, јер у наведеном периоду нису имали лице са дозволом за одлучивање о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи, а како су навели, у наведеном периоду, није ни било подношења захтева за пружање бесплатне правне помоћи.

Такође, ова градска општина, нема евиденцију о пруженим правним саветима, општим правним информацијама и попуњавању формулара, за период 2021–2023. године, јер како наводе, немају електронску писарницу, а евиденцију нису водили ни у писаној форми. Према изјавама представника ове градске општине, тражиоцима помоћи пружани су правни савети, а лица којима је била потребна помоћ адвоката, упућивани су на Градску управу града Ниша, ради одобравања захтева.

У априлу 2024. године, поднета су два захтева за одобравање бесплатне правне помоћи, која су Државној ревизорској институцији достављена на увид. У оба случаја, захтеви за одобравање бесплатне правне помоћи се воде као непотпуни, а од тражилаца бесплатне правне помоћи затражено је да захтеве допуне траженим подацима. Како су навели, у овој градској општини, имајући у виду да су захтеви поднети у априлу 2024. године, да је рок за допуну истекао, а тражени подаци нису достављени, сматра се да су подносиоци одустали од наведених захтева.

*

Имајући у виду разлоге због којих одабране ЈЛС односно градске општине наведене евиденције нису у потпуности водиле на прописани начин, потребно је да Министарство правде предложи обрасце за вођење евиденција, како би се оне водиле на једнообразан начин и олакшале прикупљање података, у циљу њихове даље обраде.



Препоручујемо Министарству правде да предложи обрасце за вођење евиденција, који би били део донетих правилника о начину вођења евиденција о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, у циљу успостављања делотворније евиденције.

⁷⁷ „Службени гласник РС”, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС, члан 141.



Налаз 2.2. Две од четири одабране јединице локалне самоуправе / градске општине нису редовно извештавале о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, у претходном периоду



У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, пружалац бесплатне правне помоћи и подршке у обавези је да Министарству правде, до 31. јануара текуће за претходну годину, поднесе Редован годишњи извештај, у вези са предузетим активностима на пружању наведене помоћи током године. У спроведеној ревизији, утврдили смо да две од четири одабране ЈЛС / градске општине нису редовно извештавале о активностима на пружању бесплатне правне помоћи, за посматрани период, због пропуста у раду односно зато што није вођена евиденција о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци. Последица наведеног је изостанак информација потребних за статистичку обраду података и делотворније праћење и процену функционисања система бесплатне правне помоћи и подршке.

Законом о бесплатној правној помоћи прописан је начин извештавања о предузетим активностима на пружању бесплатне правне помоћи током године. На основу евиденција о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и подршке и о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, пружалац бесплатне правне помоћи и подршке у обавези је да Министарству правде, до 31. јануара текуће за претходну годину, поднесе Редован годишњи извештај. Уз наведени извештај, потребно је доставити и копије наведених евиденција, ради статистичке обраде података и делотворнијег надзора над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи.

Сврха прикупљања наведених података је њихово коришћење у циљу праћења и процене функционисања система бесплатне правне помоћи и подршке, као и остварених резултата, односно потенцијалних препрека које захтевају одређена унапређења.

Град Београд – Градска општина Палилула

Државној ревизорској институцији достављени су извештаји у вези са применом бесплатне правне помоћи и подршке, и то: интерни извештај о статистичким подацима о пруженој бесплатној правној помоћи, за 2021, 2022. и 2023. годину и редовни годишњи извештај, за 2021, 2022. и 2023. годину.

Из достављених интерних извештаја може се закључити да су се, овој градској општини, најчешће обраћали социјално угрожени грађани, без икаквих месечних примања. Најчешћи захтеви били су: тужбе за законско издржавање у правој усходној линији, тужбе за законско издржавање у правој нисходној линији, тужбе за вршење родитељског права, тужбе за лишавање родитељског права, предлози за продужавање родитељског права, тужбе за развод брака, тужбе за одређивање мере заштите од насиља у породици, тужбе за утврђивање очинства, тужбе за оспоравање очинства, предлози за утврђивање времена и места рођења. Од осталих захтева, у извештајима наводе се: поднесци – предлози за извршења, тужбе за покретање поступка пред надлежним судом – имовинско-правни спорови, одговори на тужбе, тужбе за сметање поседа са предлогом за одређивање привремене мере, жалбе на пресуде и решења, уговори, приговори, пуномоћја, наследне изјаве и друго. Као најчешће области у којима се пружала помоћ, наводе се: кривична материја, управна материја, радни спорови и поступак принудног извршења.



У наставку су приказани подаци из интерних извештаја о статистичким подацима о пруженој бесплатној правној помоћи Одељења за општу управу – послови пружања правне помоћи.

Табела 7. Подаци из интерних извештаја за период 2021–2023. године

Опис	2021.	2022.	2023.
Број странака са захтевом за пружање бесплатне правне помоћи	710	526	509
Број урађених писаних поднесака са применом закона из различитих области*	312	268	238
Укупно захтева поднетих према Закону о бесплатној правној помоћи	16	5	9
Укупно решења о одобравању бесплатне правне помоћи	15	5	8
Од тога:			
-пужалац Управа градске општине Палилула	5	2	2
-пужалац адвокати са листе пужалаца БПП	10	3	6
Укупно укидајућих решења о одобравању бесплатне правне помоћи	2		
Укупно решења о одбијању захтева за одобравање бесплатне правне помоћи			1

*најчешће: Породични закон, Закон о парничном поступку и Закон о ванпарничном поступку.

Од укупног годишњег броја поднетих захтева за пружање бесплатне правне помоћи, на пружање правних савета односило се око 50%.⁷⁸

Обједињени подаци из достављених редовних годишњих извештаја о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, приказани су у наредној табели.

Табела 8. Редован Годишњи извештај о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци

Опис	2021.	2022.	2023.
Табела 1: Бесплатна правна помоћ			
Број поднетих захтева	16	5	9
Број одобрених захтева	14	5	8
Број корисника упућених адвокату	9	3	6
Број одбијених захтева	0	0	1
Број повучених захтева или одустајања	2	0	0
Правна област за коју је одобрен захтев	1. Породично право 2. Ванпарница 3. Парнични поступак	1. Породично право 2. Парнични поступак	1. Породично право 2. Парнични поступак
Табела 2: Бесплатна правна подршка			
Број поднетих захтева	0	0	0
Број одобрених захтева односно корисника упућених јавном бележнику или посреднику у решавању спорова	0	0	0
Број одбијених захтева	0	0	0
Број повучених захтева или одустајања	0	0	0
Правна област за коју је одобрен захтев	-	-	-

⁷⁸ У 2021. години: од 710 захтева, 329 односи се на пружање правних савета (46%); у 2022. години: од 526 захтева, 248 односи се на пружање правних савета (47%); у 2023. години: од 509 захтева, 274 односи се на пружање правних савета (54%).



Табела 3: Бесплатна правна помоћ и бесплатна правна подршка у ЈЛС			
Број корисника којима је пружен правни савет	710	526	509
Број корисника којима је пружена општа правна информација	0	0	0
Број корисника којима је пружена помоћ у састављању формулара	0	0	0
Табела 4: Подаци о доступности бесплатне правне помоћи/подршке на језицима националних мањина			
Бесплатна правна помоћ/подршка доступна је и на језицима националних мањина	Не	Не	Не
Захтев за бесплатну правну помоћ/подршку доступан је на језицима националних мањина	Не	Не	Не
Навести језик националне мањине	/	/	/

Град Зрењанин

Државној ревизорској институцији достављени су извештаји у вези са применом бесплатне правне помоћи и подршке, и то: интерни извештај Одељења за људске ресурсе и правне послове, за 2021. и 2022. годину⁷⁹ и редован годишњи извештај, за 2021, 2022. и 2023. годину.

У достављеним интерним извештајима приказано је: да је у току 2021. године поднето 60 захтева за пружање бесплатне правне помоћи и на основу истих донето 56 решења за одобравање бесплатне правне помоћи, док су четири захтева повучена; да је у току 2022. године поднето 73 захтева за пружање бесплатне правне помоћи и на основу истих донета 72 решења за одобравање бесплатне правне помоћи, док је један захтев одбијен; да су током 2021. и 2022. године грађанима свакодневно пружани бесплатни правни савети и бесплатна правна подршка, и то највише у области породично-правних и радних односа. Такође, пружана је правна помоћ у изради различитих аката (уговора, обавештења, дописа, изјава и друго), као и у попуњавању формулара.

Обједињени подаци из достављених редовних годишњих извештаја о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, приказани су у наредној табели.

Табела 9. Редован Годишњи извештај о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци

Опис	2021.	2022.	2023.
Табела 1: Бесплатна правна помоћ			
Број поднетих захтева	60	73	97
Број одобрених захтева	56	72	97
Број корисника упућених адвокату	56	72	97
Број одбијених захтева		1	
Број повучених захтева или одустајања	4		
Правна област за коју је одобрен захтев	1. кривично-правна 2. грађанско-правна 3. ванпарнични поступак	1. кривично-правна 2. грађанско-правна 3. извршење судских одлука	1. кривично-правна 2. грађанско-правна 3. извршење судских одлука

⁷⁹ Интерни извештај за 2023. годину није био усвојен, до момента достављања података Државној ревизорској институцији.



Табела 2: Бесплатна правна подршка			
Број поднетих захтева	0	0	0
Број одобрених захтева односно корисника упућених јавном бележнику или посреднику у решавању спорова	0	0	0
Број одбијених захтева	0	0	0
Број повучених захтева или одустајања	0	0	0
Правна област за коју је одобрен захтев	/	/	/
Табела 3: Бесплатна правна помоћ и бесплатна правна подршка у ЈЛС			
Број корисника којима је пружен правни савет	10	15	71
Број корисника којима је пружена општа правна информација	1	9	29
Број корисника којима је пружена помоћ у састављању формулара	11	10	25
Табела 4: Подаци о доступности бесплатне правне помоћи/подршке на језицима националних мањина			
Бесплатна правна помоћ/подршка доступна је и на језицима националних мањина	Не	Не	Не
Захтев за бесплатну правну помоћ/подршку доступан је на језицима националних мањина	Не	Не	Не
Навести језик националне мањине	/	/	/

Град Лозница

Државној ревизорској институцији достављени су извештаји у вези са применом бесплатне правне помоћи и подршке, и то: интерни извештај Одељења за општу управу, за 2021, 2022. и 2023. годину и редован годишњи извештај за 2023. годину. Како су се изјаснили у овој градској управи, због пропуста у раду, немају годишњи извештај за 2021. и 2022. годину.

У достављеним интерним извештајима приказани су следећи подаци:

Табела 10. Извештај о раду Одељења за општу управу

Послови пружања правне помоћи	2020.	2021.	2022.	2023.
Донето решења о одобравању бесплатне правне помоћи	46	42	21	9
Пружање бесплатне правне помоћи у виду пружања правних савета, састављање поднесака, заступања и одбране, од тога:	31	39	17	0
тужбе	19	22	10	/
жалбе	1	8	3	/
кривичне пријаве	3	3	1	/
предлози	7	4	2	/
приговори	1	1	/	/
изјаве	/	1	/	/
молбе	/	/	1	/



Подаци из Редовног годишњег извештаја за 2023. годину, приказани су у наредној табели.

Табела 11. Редован Годишњи извештај о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци

Опис	2021.	2022.	2023.
Табела 1: Бесплатна правна помоћ			
Број поднетих захтева	/	/	9
Број одобрених захтева	/	/	9
Број корисника упућених адвокату	/	/	9
Број одбијених захтева	/	/	0
Број повучених захтева или одустајања	/	/	0
Правна област за коју је одобрен захтев	/	/	Породично право
Табела 2: Бесплатна правна подршка			
Број поднетих захтева	/	/	/
Број одобрених захтева односно корисника упућених јавном бележнику или посреднику у решавању спорова	/	/	/
Број одбијених захтева	/	/	/
Број повучених захтева или одустајања	/	/	/
Правна област за коју је одобрен захтев	/	/	/
Табела 3: Бесплатна правна помоћ и бесплатна правна подршка у ЈЛС			
Број корисника којима је пружен правни савет	/	/	12
Број корисника којима је пружена општа правна информација	/	/	12
Број корисника којима је пружена помоћ у састављању формулара	/	/	9
Табела 4: Подаци о доступности бесплатне правне помоћи/подршке на језицима националних мањина			
Бесплатна правна помоћ/подршка доступна је и на језицима националних мањина	/	/	/
Захтев за бесплатну правну помоћ/подршку доступан је на језицима националних мањина	/	/	/
Навести језик националне мањине	/	/	/

Град Ниш – Градска општина Палилула

Ова градска општина, у посматраном периоду, није водила евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци, што се и наводи као разлог због кога Министарству правде није достављала редован годишњи извештај о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци. Такође, није било интерног извештавања у вези са применом бесплатне правне помоћи и подршке.

*

Имајући у виду да град Лозница и Градска општина Палилула, Ниш, у претходном периоду, нису редовно извештавале Министарство правде о активностима на пружању бесплатне правне помоћи, Државна ревизорска институција даје следећу препоруку:



Препоручујемо да град Лозница и град Ниш – Градска општина Палилула успоставе континуитет у редовном годишњем извештавању о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, како би се обезбедиле потребне информације за статистичку обраду података и делотворнији надзор над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи.



ЗАКЉУЧАК 3: Интензивнијим спровођењем теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, као и уреднијим вођењем Регистра, Министарство правде би у већој мери допринело унапређењу система бесплатне правне помоћи

Наш циљ био је да утврдимо на који начин Министарство правде, спровођењем активности из своје надлежности, утиче на успостављање, примену и унапређење система бесплатне правне помоћи.

На основу анализе документације и интервјуа са представницима Министарства правде, донели смо закључак који темељимо на налазима приказаном у даљем тексту извештаја.

Министарство правде обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на бесплатну правну помоћ.⁸⁰ У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, између осталог, Министарство правде врши надзор над спровођењем овог закона, покреће поступак контроле квалитета пружања бесплатне правне помоћи, води Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, организује и спроводи обуке за примену овог закона и издаје дозволе за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи. Такође, статистички обрађује податке из евиденција пружалаца бесплатне правне помоћи и извештава о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи.

Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству правде, у оквиру Сектора за правосуђе, систематизована су три извршилаца, у оквиру три радна места, који обављају наведене послове.⁸¹ Такође, у оквиру Сектора за материјално-финансијске послове, систематизована су два радна места на којима се обављају планско аналитички послови и послови извештавања у систему бесплатне правне помоћи. Министарство правде истакло је да послове у вези са бесплатном правном помоћи обављају два државна службеника, а да структура и број извршилаца „не представља ни минимум потребног кадровског капацитета“ за обављање прописаних належаности. Како су навели у овом министарству, тренутни кадровски недостатак надомешћује се пројектном подршком, ангажовањем једног лица од стране Светске банке. Такође, истакли су да надзорне и другостепене надлежности морају обављати лица која имају више квалификације од оних чији рад надзиру, а што у пракси најчешће није случај.

⁸⁰ Закон о министарствима, члан 10 („Службени гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 – др. закон).

⁸¹ Радно место за надзор над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи (звање: саветник); Радно место за поступање по жалбама у вези са правом на бесплатну правну помоћ (звање: саветник) и Радно место за вођење јавних регистара и евиденција, у оквиру кога се обављају послови који се односе на унос података у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и подршке (звање: сарадник).



Налаз 3.1. У посматраном периоду, обим теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи смањивао се, а у 2023. години, Министарство правде није спровело ниједан теренски надзор



Министарство правде врши надзор над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи. План теренског надзора у потпуности је спроведен у 2021. години (19 надзора), делимично у 2022. години (пет од планираних десет надзора), док у 2023. години није спроведен ниједан од планираних 12 надзора. Недостатак кадровског капацитета и службених возила, наводе се као разлози за неиспуњавање донетих планова теренског надзора. На овај начин, Министарство правде пропушта прилику да, указивањем на уочене неправилности и предлагањем мера за њихово отклањање, утиче на побољшања у систему бесплатне правне помоћи.

У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, Министарство правде врши надзор над спровођењем наведеног закона, по службеној дужности или по притужби корисника. При вршењу надзора, ово министарство, упозорава пружаоца бесплатне правне помоћи на уочене неправилности и одређује му мере и рок за отклањање неправилности. Такође, Министарство правде покреће поступак контроле квалитета пружања бесплатне правне помоћи, када у надзору над спровођењем наведеног закона уочи да постоји сумња о томе да ли пружалац савесно и професионално пружа бесплатну правну помоћ и поводом притужбе корисника или органа пред којим се води поступак.⁸²

У току спровођења ревизије, извршили смо увид у планове Министарства правде за вршење надзора над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи за 2021, 2022. и 2023. годину, као и записнике о извршеним надзорима. У 2021. години спроведен је план надзора у потпуности (19 надзора). У 2022. години, од планираних десет надзора, спроведено је пет. У 2023. години, од планираних 12 надзора није спроведен ниједан. Недостатак кадровских капацитета и службених возила, наводе се као разлози за неиспуњавање донетих планова теренског надзора. Из достављених записника о извршеном надзору, као најчешће констатације, уочавају се: да је потребно формирати службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ; да је потребно водити евиденције о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, као и о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, на прописан начин, односно да евиденције о поднетим захтевима, одобреним, одбијеним и укинутим решењима за одобравање бесплатне правне помоћи морају да садрже све податке прописане Правилником, као и да се евиденција мора водити електронски; да је потребно да изглед и садржина решења буду у складу са Законом о општем управном поступку, као и да се у изреци решења мора наводити име лица које је уписано у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, када је решењем одређено да бесплатну правну помоћ пружа орган управе, у складу са чланом 33 Закона о бесплатној правној помоћи и друго.

Неспровођењем планираног теренског надзора, Министарство правде пропушта прилику да, указивањем на уочене неправилности и предлагањем мера за њихово отклањање, утиче на побољшања у систему бесплатне правне помоћи.

⁸² Чл. 53 и 54.



Један од субјеката у овој ревизији, Градска управа града Зрењанина, била је предмет надзора спроведеног у 2021. години.⁸³ Из достављеног записника о надзору над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, издвајамо да је том приликом утврђено да у овој градској управи није организована служба бесплатне правне помоћи, што је Законом о бесплатној правној помоћи прописано као обавеза. Између осталог, Министарство правде је ову градску управу упозорило да је потребно да образује наведену службу, као и да води евиденцију о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и евиденцију о пруженој бесплатној правној помоћи на начин прописан правилницима о вођењу наведених евиденција.

Канцеларијски надзор врши се углавном по притужби странке. У овом тренутку, тачан број предмета по овом основу није могуће утврдити, како наводе у Министарству правде, зато што евиденције о предметима води Управа за заједничке послове републичких органа, услед недостатка електронске евиденције у овом министарству. До наведеног броја предмета једино би било могуће доћи њиховим физичким изношењем и пребројавањем из архиве свих предмета у вези са питањем бесплатне правне помоћи.

У протеклом периоду, спроведено је неколико надзора над квалитетом пружања бесплатне правне помоћи код адвоката уписаних у Регистар, и то: два у 2021. години и по пет у 2022. и 2023. години. У складу са одредбом члана 55 Закона о бесплатној правној помоћи, ако је пружалац адвокат, за вођење поступка контроле квалитета и утврђивања одговорности надлежна је Адвокатска комора Србије. Од почетка примене Закона о бесплатној правној помоћи, Министарство правде је покренуло 19 поступака контроле квалитета, код наведене коморе, по службеној дужности и по притужби корисника, о чему, ово министарство, извештава у редовном годишњем извештају о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи. Такође, у наведеном извештају се наводи, да пред осталим органима надлежним за поступак контроле квалитета није било поступања.⁸⁴



Препоручујемо Министарству правде да предузме активности на успостављању редовнијег вршења теренског надзора над радом овлашћених лица за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и пружалаца бесплатне правне помоћи, у циљу унапређења система бесплатне правне помоћи.

Налаз 3.2. Министарство правде није у довољној мери предузело активности на уреднијем вођењу Регистра, у претходном периоду



У надлежности Министарства правде је вођење и редовно ажурирање Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи и Правилником о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу Регистра. Државна ревизорска институција током спровођења ревизије уочила је: разлике у подацима о броју регистрованих ЈЛС / градских општина – пружалаца бесплатне правне помоћи приказаних у Регистру и приказаних у годишњим извештајима о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи; да постоје понављања појединих регистрованих пружалаца у Регистру; да код три од четири одабране ЈЛС / градске

⁸³ Број: 740-10-00628/2021-37 од 5. јула 2021. године.

⁸⁴ Годишњи извештај о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи за 2023. годину.



општине, подаци из Регистра не одговарају стању на терену. Наведено упућује на то да постоје извесни пропусти у вођењу и ажурирању Регистра, који утичу на тачност приказаних податка. Овакво стање образлаже се недостатком кадровског капацитета у Министарству правде, као и неблаговременим пријављивањем промене података од стране ЈЛС и градских општина.

У надлежности Министарства правде је вођење Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи и његово редовно ажурирање. Регистар је јаван и води се у електронској форми. Објављен је на интернет страници Министарства правде. Начин уписа и вођење Регистра ближе је прописао министар правде, Правилником о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу Регистра.⁸⁵ Регистар се састоји из два дела: евиденције пружалаца бесплатне правне помоћи и евиденције пружалаца бесплатне правне подршке. Наведеним правилником прописано је да се евиденција пружалаца бесплатне правне помоћи односно подршке води тако да се уписује листа ЈЛС, према азбучном редоследу, а у оквиру које се воде и посебне листе лица која пружају бесплатну правну помоћ односно подршку, за сваку ЈЛС посебно, према азбучном редоследу њихових презимена.

У Регистру су наведени редни бројеви испред назива ЈЛС, док редних бројева испред лица регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи нема, те се без физичког пребројавања уписаних лица, не може видети који је тренутни број пружалаца бесплатне правне помоћи. Увидом у податке Министарства правде, о броју лица која имају дозволу за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи, по ЈЛС, са стањем на крају 2023. године и у Регистар, ажуриран 26. априла 2024. године, закључили смо:

- Број ЈЛС уписаних у Регистар је 164;⁸⁶
- Број лица са дозволом за одлучивање о захтевима је 217;
- Број регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи је 242;
- Око 45% ЈЛС / градских општина има по једно лице са дозволом за одлучивање о захтевима;
- Око 12% ЈЛС / градских општина нема ни једно лице са дозволом за одлучивање о захтевима;
- Око 60% ЈЛС / градских општина има регистровано по једно лице за пружање бесплатне правне помоћи;
- Четири општине / градске општине немају ни једног регистрованог пружаоца бесплатне правне помоћи.

Како у Министарству правде наводе, постоје проблеми у спровођењу одредбе члана 18 Закона о бесплатној правној помоћи, а у коме се прописује обавеза пријављивања промене података који су уписани у Регистар, у року од 15 дана од дана настанка промене, као и прекршајна одговорност у случају да лице не пријави промену података. Наиме, како се наводи, одређени број ЈЛС и градских општина нису благовремено пријавиле одређене промене. Тако је обрадом података прикупљених по основу ванредног извештавања, кроз Упитник, крајем 2023. године, Министарство правде дошло до сазнања да одређени регистровани пружаоци бесплатне правне помоћи исту не пружају због, на пример: породилског одсуства или због обављања других

⁸⁵ „Службени гласник РС“, број 68/2019.

⁸⁶ У Регистар су унете и градске општине: Града Београда (осим Градске општине Сопот) и града Ниша (осим Градске општине Црвени Крст).



послова, због именовања на одређену функцију, трајања одборничког мандата и друго, а да о томе није обавештено Министарство правде, у циљу ажурирања Регистра. Да проблем постоји, Државна ревизорска институција уверила се анализирајући податке, где је код три од четири субјекта у овој ревизији⁸⁷ установила да подаци из Регистра не одговарају стању на терену. Министарство правде је и у овој области истакло значај Министарства државне управе и локалне самоуправе, након чијег реаговања су, током 2022. године, неке локалне самоуправе поступиле у складу са обавезама прописаним Законом о бесплатној правној помоћи.

Такође, током спровођења ревизије, уочили смо разлике у подацима о броју регистрованих ЈЛС / градских општина – пружалаца бесплатне правне помоћи приказаних у Регистру и приказаних у годишњим извештајима о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи. Тако је, на пример, у Годишњем извештају о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи за 2023. годину, наведено да је укупан број ЈЛС и градских општина уписаних у Регистар – 202, а у Регистру, ажурираном крајем априла 2024. године, наведен је број – 166. Том приликом, уочили смо да су неке ЈЛС дупло унете у Регистар. У Регистру, под редним бројевима 42. и 166. уписана је Чајетина, а под редним бројем 83. уписан је Град Прокупље, као и под редним бројем 128, где је уписано Прокупље.

Наведено упућује на то да постоје извесни пропусти у вођењу и ажурирању Регистра, који утичу на тачност и транспарентност у приказивању стања у примени система бесплатне правне помоћи.



Препоручујемо Министарству правде да предузме активности у циљу делотворнијег вођења Списка регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи (Регистра) и извештавања о стању у области примене бесплатне правне помоћи.

Остале надлежности Министарства правде

Надлежност Министарства правде је издавање дозвола за одлучивање о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи. Наведену дозволу издаје министар правде, на три године. Један од услова за стицање наведене дозволе је успешно завршена обука за примену Закона о бесплатној правној помоћи. У надлежности овог министарства је да организује и спроводи наведену обуку. Организацију и начин спровођења обуке прописао је министар, доношењем Правилника о организацији и начину спровођења обуке за примену Закона о бесплатној правној помоћи.⁸⁸ Обука се састоји из два дела: теоријске и практичне наставе. Један дан теоријске наставе састоји се од шест часова који трају по 45 минута, а један дан практичне наставе састоји се од рада на студији случаја у трајању од шест часова. Обука се спроводи у два радна дана.

Од почетка примене Закона о бесплатној правној помоћи, Министарство правде је сваке године организовало наведену обуку, осим током 2020. године, због ситуације изазване епидемијом вируса SARS-CoV-2. Тако је, током 2019. године, ово министарство, организовало два циклуса обуке за стицање дозволе за одлучивање о захтевима за бесплатну правну помоћ, током 2021. и 2022. године по један циклус, а 2023. године два циклуса наведене обуке.⁸⁹ Током 2022. године, у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе, спроведена су и три циклуса

⁸⁷ Град Зрењанин, град Лозница и Градска општина Палилула, Ниш.

⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 68/2019.

⁸⁹ Обуке су се спроводиле у Београду, Крагујевцу, Суботици, Нишу, Врању, Новом Саду и Ужицу.



обуке, којима су присуствовали запослени пружаоци бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, на тему *Значај међусобне координације учесника у процесу уписа у матичну књигу рођених, у случајевима рођења детета чија мајка нема лична документа*. Министарство правде посебно је истакло значај Министарства државне управе и локалне самоуправе, у изградњи капацитета и стручног усавршавања запослених у органима јединица локалне самоуправе.

У складу са одредбама Закона о бесплатној правној помоћи⁹⁰, пружаоци бесплатне правне помоћи односно подршке, Министарству правде треба да подносе редован годишњи извештај о пруженој бесплатној правној помоћи, заједно са евиденцијама на основу којих формирају извештај, ради статистичке обраде података и делотворнијег надзора над спровођењем наведеног закона и над квалитетом пружања бесплатне правне помоћи.

У односу на претходне године, када скоро трећина ЈЛС и градских општина није достављала годишње извештаје Министарству правде, за 2023. годину, само две ЈЛС нису доставиле извештај, како наводе у овом министарству. Остварен пораст у броју достављених извештаја од стране ЈЛС и градских општина, током 2023. године у односу на претходни период, резултат је ангажовања других запослених у оквиру Сектора за правосуђе, због недостатка кадровског капацитета, осим оних који раде на пословима бесплатне правне помоћи, у мери у којој је то било могуће. Наиме, ЈЛС и градске општине су анимиране електронском поштом и подстицањем на испуњавање прописаних обавеза, мада су и одржане обуке за потенцијалне пружаоце бесплатне правне помоћи из ЈЛС допринеле бољем одазиву, у смислу достављања извештаја.

Иако форма извештавања није прописана, ради лакше статистичке обраде података пружалаца бесплатне правне помоћи и подршке, Министарство правде саставило је модел извештаја, који поред дела за навођење основних података о ЈЛС, садржи четири табеле, које је потребно попунити и електронски проследити овом министарству. Наведени модел, садржи само квантитативне податке о пруженој бесплатној правној помоћи и подршци (на пример: број поднетих захтева, број одобрених захтева, број корисника упућених адвокату, јавном бележнику или посреднику, број одбијених или повучених захтева и друго). Овај модел извештаја не садржи квалитативне информације, осим навођења правне области за коју је одобрен захтев, које би овом министарству користиле у делотворнијем надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи и над квалитетом пружања бесплатне правне помоћи (на пример: проблеми са којима се сусрећу пружаоци бесплатне правне помоћи и подршке у пракси, предлог мера за унапређење овог система и друго). Имајући у виду наведено, Државна ревизорска институција сматра да би, у циљу делотворнијег спровођења надзора над применом Закона о бесплатној правној помоћи, било потребно да Министарство правде стандардизује форму редовног годишњег извештаја и учини је садржајнијом.

Током спровођења ревизије, одабране ЈЛС односно градске општине – субјекти ревизије, изјаснили су се да приликом достављања годишњег извештаја Министарству правде, не достављају и евиденцију на основу које су формирали наведени извештај, иако је то прописана обавеза, јер како су навели, то Министарство правде од њих није тражило.

Редован годишњи извештај о надзору над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи, Министарство правде, у складу са Законом о бесплатној правној

⁹⁰ Чл. 22 и 38.



помоћи, објављује на својој интернет страници до 31. марта текуће године за претходну годину.⁹¹ Наведени извештај, Министарство правде сачињава на основу редовних годишњих извештаја пружалаца бесплатне правне помоћи и подршке, као и на подацима које, ово министарство, прикупља вршењем надзора над спровођењем наведеног закона. Министарство правде је на својој интернет страници објавило наведене извештаје, за претходни период.

Као активност која доприноси унапређењу система бесплатне правне помоћи, поред наведених активности, Министарство правде наводи и давање мишљења за примену прописа из области бесплатне правне помоћи, а на основу захтева за мишљење које подносе лица која одобравају или пружају бесплатну правну помоћ. Државној ревизорској институцији достављено је 14 мишљења односно одговора на питања о проблемима са којима се подносиоци захтева сусрећу у пракси, датих у периоду 2021–2023. године, а односе се, на пример: на поступак плаћања накнаде за бесплатну правну помоћ коју пружају адвокати; на одређивање новог пружалаца бесплатне правне помоћи, у случају када претходно одабрани одбије да пружи помоћ; на питања у вези са злоупотребом права на бесплатну правну помоћ; на начин обрачуна трошкова адвоката у случају када је једним поднеском обухваћено више тужбених захтева и друго.

Помоћ у анализирању ефикасности у примени система бесплатне правне помоћи, Министарству правде пружа се кроз пројекат⁹² који спроводи Немачка организација за међународну сарадњу (ГИЗ), а финансира Европска унија. Најзначајније активности у оквиру овог пројекта су: анализирање праксе на нивоу јединица локалних самоуправа и обуке лица која одлучују по захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи, како наводе у овом министарству. Анализа је показала, да на терену, на нивоу локала, постоји недовољно промовисан систем бесплатне правне помоћи. У наведено, Државна ревизорска институција уверила се током спровођења ревизије. У одабраним ЈЛС односно градским општинама, у претходном периоду, није било организованих кампања у циљу веће информисаности грађана, а интернет странице ових ЈЛС односно градских општина не пружају основне информације о бесплатној правној помоћи, на пример: шта она укључује, ко има право на ову помоћ, коме се обратити и друго.

Такође, подршка Министарству правде пружа се и кроз УСАИД⁹³ пројекат,⁹⁴ кроз одржавање тренинга представника центра за социјални рад, у вези са информисањем о правном оквиру који уређује бесплатну правну помоћ.

Имајући у виду наведено, у циљу унапређења система бесплатне правне помоћи, Министарство правде је покренуло иницијативу за свеобухватну кампању од националног интереса, у смислу допирања до што већег броја потенцијалних тражилаца бесплатне правне помоћи и њиховог информисања о овом облику помоћи. Иницијативу Министарства правде, да се укључе у кампању, потврдили су: Министарство државне управе и локалне самоуправе и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Такође, све јединице локалне самоуправе позване су на сарадњу, у свим планираним активностима, у циљу јачања система бесплатне правне помоћи у Републици Србији. Планиране активности укључују: обуке запослених у јединицама локалне самоуправе и Министарству правде, израду практикума за запослене у локалним самоуправама и Министарству правде, пројектне активности усмерене ка јачању система делотворнијег надзора над спровођењем Закона о бесплатној правној помоћи, као и пројектне активности усмерене ка развоју методологије за ефикасно

⁹¹ Члан 53, став 5.

⁹² „Rule of Law Advisor (Fundamental Rights) Strengthening Rule of Law in Serbia“.

⁹³ Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој.

⁹⁴ „Justice for All“.



праћење статистичких података из евиденција о бесплатној правној помоћи. Такође, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања позвано је да омогући, да се рекламни материјал кампање „Имаш право!“ учини доступним и видљивим унутар установа социјалне заштите, а посебно јединицама Центра за социјални рад.

Анализирајући петогодишњу примену Закона о бесплатној правној помоћи, Министарство правде је става да је Република Србија обезбедила добар ниво услова за делотворан и једнак приступ правди, и то кроз: устројавање поступка за остваривање права на бесплатну правну помоћ, за део грађана који спадају у категорије које из одређених разлога нису у могућности да снесу трошкове правне помоћи и квалитет подршке, с обзиром на регистроване адвокате као конкурентне пружаоце (њихово транспарентно и објективно ангажовање посредством кол центра).



V Прилози

Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законодавни и институционални оквир, као и интерна акта и документацију субјеката ревизије у вези са вршењем њихове надлежности у области примене система бесплатне правне помоћи.

Са руководством и запосленима код одабраних субјеката ревизије обавили смо интервјуе, како бисмо дошли до нових сазнања и потврдили она до којих смо дошли анализом достављене документације.

Објашњење за избор субјеката ревизије

I Министарство правде изабрано је за субјекта ревизије јер је надлежно за обављање послова државне управе који се односе на бесплатну правну помоћ. У складу са Законом о бесплатној правној помоћи, Министарство правде врши надзор над спровођењем овог закона, покреће поступак контроле квалитета пружања бесплатне правне помоћи, води Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, статистички обрађује податке из евиденција пружалаца бесплатне правне помоћи и друге задатке у складу са овим законом.

II ЈЛС / градске општине изабране су за субјекте ревизије зато што су ЈЛС дужне да образују службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, у складу са Законом о бесплатној правној помоћи. Ради ефикаснијег и економичнијег остваривања својих надлежности и остваривања права грађана, градови образују градске општине, које врше неке послове из надлежности града, између осталог, обезбеђују пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права.⁹⁵

Избор је извршен на основу следећих критеријума:

- *I критеријум:* Регионална подела ЈЛС
- *II критеријум:* ЈЛС које имају више од 50.000 становника
- *III критеријум:* ЈЛС које имају највеће учешће укупног броја корисника новчане социјалне помоћи и корисника дечијег додатка (НСПДД) у односу на број становника
- *IV критеријум:* **Примена квалитативног критеријума** (ЈЛС које нису доставиле Годишњи извештај Министарству правде о пруженој бесплатној правној помоћи за 2022. годину) **и квантитативног критеријума** (ЈЛС које су имале најмање учешће поднетих захтева за бесплатном правном помоћи у 2022. години у односу на укупан број корисника НСПДД) **за избор по једне ЈЛС из сваког региона**

Приликом израде методологије пошло се од Списка регистрованих ЈЛС као пружалаца бесплатне правне помоћи⁹⁶ који се води код Министарства правде. Списак обухвата укупно **164 регистрованих ЈЛС пружалаца бесплатне правне помоћи**.

⁹⁵ Градови, Београд и Ниш, су својим статутима одредили да њихове градске општине обезбеђују пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права.

⁹⁶ Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке.



Критеријуми:

➤ **I критеријум: Регионална подела ЈЛС**

Применом овог критеријума свих 164 ЈЛС регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи смо поделили према регионалној припадности, на четири региона.⁹⁷

➤ **II критеријум: ЈЛС које имају више од 50.000 становника⁹⁸**

Применом овог критеријума, сузили смо избор ЈЛС по регионима на оне које имају преко 50.000 становника, према подацима доступним за 2022. годину. Извор података је Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП), Сервис Аналитичко-извештајни систем ЈЛС.

➤ **III критеријум: ЈЛС које имају највеће учешће укупног броја корисника новчане социјалне помоћи и корисника дечијег додатка (НСПДД) у односу на број становника**

Применом овог критеријума, уважавајући претходна два критеријума, одабрали смо по пет ЈЛС из сваког региона са највећим учешћем категорије социјално угрожених (примаоца новчане социјалне помоћи и примаоца дечијег додатка) у односу на број становника, према подацима доступним за 2022. годину. Извор података је РСЈП, Сервис Аналитичко-извештајни систем ЈЛС.

Наведено је приказано у наредној табели.

Табела 12. Методологија избора ЈЛС применом I, II и III критеријума

Списак регистрованих ЈЛС/градских општина пружалаца бесплатне правне помоћи = 164								
I критеријум: Регионална подела ЈЛС								
Региони	Београдски регион		Регион Војводина		Регион Јужна и Источна Србија		Шумадија и Западна Србија	
Бр. ЈЛС по регионима	16		45		51		52	
II критеријум: ЈЛС са преко 50.000 становника (Праг материјалности > 50.000 становника)								
Бр. ЈЛС са преко 50.000 становника (укупно 36)	11		7		8		10	
III критеријум: 5 ЈЛС са највећим учешћем бр. корисника НСПДД у односу на ук. бр. станов. ЈЛС								
Првих 5 ЈЛС	Назив ЈЛС	%	Назив ЈЛС	%	Назив ЈЛС	%	Назив ЈЛС	%
1.	Београд Лазаревац	2,6%	Сомбор-град	9,9%	Врање-град	9,7%	Нови Пазар-град	24,5%
2.	Београд Гроцка	2,1%	Зрењанин-град	4,9%	Ниш-град	6,6%	Лозница-град	6,4%
3.	Београд Обреновац	1,9%	Сремска Митровица-град	3,9%	Лесковац-град	6,0%	Јагодина-град	6,0%
4.	Београд Палилула	1,9%	Суботица-град	3,5%	Смедерево-град	3,7%	Крушевац-град	4,7%
5.	Београд Чукарица	1,8%	Панчево-град	2,9%	Пожаревац-град	3,5%	Крагујевац-град	3,3%

⁹⁷ За Регион Косово и Метохија (пети статистички регион) нема доступних података (28 општина и Град Приштина).

⁹⁸ Видети Табелу 15.



- **IV критеријум: Примена квалитативног критеријума** (ЈЛС које нису доставиле Годишњи извештај Министарству правде о пруженој бесплатној правној помоћи за 2022. годину) **и квантитативног критеријума** (ЈЛС које су имале најмање учешће поднетих захтева за бесплатном правном помоћи за 2022. годину у односу на укупан број корисника НСПДД) **за избор по једне ЈЛС из сваког региона**

С обзиром да девет од укупно 36 ЈЛС са преко 50.000 становника (односно око трећина свих регистрованих ЈЛС пружалаца бесплатне правне помоћи) није доставило Годишњи извештај Министарству правде о пруженој бесплатној правној помоћи за 2022. годину укључили смо квалитативан и квантитативан критеријум. Пропорционално учешћу категорије ЈЛС која није / јесте доставила наведени извештај одабрали смо да **једна ЈЛС** буде изабрана применом **квалитативног** критеријума односно **три ЈЛС** применом **квантитативног** критеријума, уз уважавање принципа по једна ЈЛС из сваког региона. Избор ЈЛС по овом критеријуму спроведен је кроз два корака.

- **I корак: Примена квалитативног критеријума – ЈЛС која није доставила Годишњи извештај Министарству правде о пруженој бесплатној правној помоћи за 2022. годину**

На основу одабраних ЈЛС применом III критеријума, у овом кораку издвојили смо ЈЛС које нису доставиле Годишњи извештај Министарству правде о пруженој бесплатној правној помоћи за 2022. годину, укупно њих три из различитих региона. Како би одабрали једну од три ЈЛС из ове категорије, успоставили смо **додатни критеријум**: ЈЛС која није доставила Годишњи извештај Министарству правде о пруженој бесплатној правној помоћи ни за претходне извештајне циклусе. Применом додатног квалитативног критеријума одабрали смо **град Лозницу** из Региона Шумадија и Западна Србија. Након овог избора, овај регион искључили смо из даље анализе.

Табела 13. Методологија избора ЈЛС применом IV критеријума, I корак

Региони	Назив ЈЛС	Квалитативни критеријум	
		ЈЛС није доставила Годишњи извештај БПП (ГИ) за 2022. годину (I корак)	Додатни критеријум: ЈЛС није доставила ГИ БПП за претходне извештајне циклусе
Београдски регион	Београд Лазаревац		
	Београд Гроцка	√	
	Београд Обреновац		
	Београд Палилула		
	Београд Чукарица		
Војводина	Сомбор-град		
	Зрењанин-град		
	Сремска Митровица-град		
	Суботица-град	√	
	Панчево-град		
Јужна и Источна Србија	Врање-град		
	Ниш-град		
	Лесковац-град		
	Смедерево-град		
	Пожаревац-град		



Шумадија и Западна Србија	Нови Пазар-град		
	Лозница-град	√	√
	Јагодина-град		
	Крушевац-град		
	Крагујевац-град		

Помоћна табела:

IV критеријум, I корак	Квалитативни критеријум	Додатни квалитативни критеријум	
		ГИ БПП за 2021	ГИ БПП за 2020
<i>Назив ЈЛС</i>	<i>ГИ БПП за 2022</i>	<i>ГИ БПП за 2021</i>	<i>ГИ БПП за 2020</i>
1. Београд Гроцка	Није достављен	Достављен	Достављен
2. Суботица-град	Није достављен	Достављен	Достављен
3. Лозница-град	Није достављен	Није достављен	Није достављен

- **II корак: Примена квантитативног критеријума – ЈЛС која је имала најмање поднетих захтева за бесплатном правном помоћи у 2022. години у односу на укупан број корисника НСПДД (као % укупног броја корисника НСПДД)**

Овај критеријум применили смо у односу на преостала три региона и изабрали смо следеће три ЈЛС:

- Град Београд – Градска општина Палилула из Београдског региона,
- Град Зрењанин из Региона Војводине и
- Град Ниш из Региона Јужна и Источна Србија.

Имајући у виду да су Статутом града Ниша⁹⁹, као и Статутом Града Београда¹⁰⁰, послови пружања правне помоћи грађана за остваривање њихових права поверене градским општинама, као и да је град Ниш доставио збирне податке за градске општине односно да немамо појединачне податке о броју поднетих захтева за пружање бесплатне правне помоћи на нивоу градских општина, **у случају града Ниша** применили смо **додатни критеријум** приликом избора градске општине за субјекта ревизије:

II.1 корак: избор градске општине града Ниша са преко 50.000 становника и

II.2 корак: избор градске општине града Ниша са највећим учешћем укупног броја корисника дечијег додатка у односу на број становника.

Применом горе описаних корака изабрали смо град Ниш – Градску општину Палилула.

⁹⁹ Статут града Ниша („Службени лист града Ниша“, број 88/2008, 143/2016 и 18/2019), Послови градске општине (члан 85, став 1, тачка 20).

¹⁰⁰ Статут града Београда („Службени лист града Београда“, број 39/08), Послови градске општине (члан 77, став 1. тачка 22).



Табела 14. Методологија избора ЈЛС применом IV критеријума, II корак

Региони	Назив ЈЛС	Квантитативни критеријум		
		Најмање учешће Бр.захтева БПП / Бр.корисника НСПДД у 2022. години (II корак)	Додатни критеријум за Град Ниш:	
			Праг материјалности > 50.000 ст. (IV критеријум II.1 корак)	Највеће учешће бр. корисника дечијег додатка у ук. бр. ст. (IV критеријум II.2 корак)
Београдски регион	Београд Лазаревац	2,50%		
	Београд Гроцка	-		
	Београд Обреновац	9,20%		
	Београд Палилула	0,10%		
	Београд Чукарица	4,10%		
Војводина	Сомбор-град	2,30%		
	Зрењанин-град	1,40%		
	Сремска Митровица-град	5,50%		
	Суботица-град	-		
	Панчево-град	2,40%		
Јужна и Источна Србија	Врање-град	0,80%		
	Ниш-град	0,30%	√**	
	Ниш-Медијана		83.275	0,7%
	Ниш-Палилула		69.985	1,3%
	Ниш-Пантелеј		54.180	0,9%
	Лесковац-град	3,70%		
	Смедерево-град	8,40%		
Пожаревац-град	3,10%			

**Додатни квантитативни критеријум: избор Градске општине града Ниша применом 2 подкритеријума:

IV критеријум II.1 корак: Градска општина града Ниша са преко 50.000 становника и

IV критеријум II.2 корак: Градска општина града Ниша са највећим учешћем укупног броја корисника дечијег додатка у односу на број становника

На основу горе описане Методологије, изабрани су следећи субјекти ревизије:

1. Град Београд – Градска општина Палилула
2. Град Зрењанин
3. Град Ниш – Градска општина Палилула
4. Град Лозница

У наставку овог прилога, приказани су подаци о укупном броју становника и броју примаоца новчане социјалне помоћи и дечијег додатка, за ЈЛС односно градске општине са преко 50.000 становника.



Табела 15. Преглед ЈЛС / градских општина са преко 50.000 становника

Редни број	Назив ЈЛС	Регион	Број становника ЈЛС/градске општине	Број корисника новчане социјалне помоћи	Број корисника дечијег додатка (0-17 година)	Укупан број корисника новчане социјалне помоћи и дечијег додатка	Учешће броја корисника новчане социјалне помоћи и дечијег додатка у укупном броју становника
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=5+6	(8)=7/4
1.	Београд Лазаревац	Београдски регион	55.366	1.045	373	1.418	2,56%
2.	Београд Гроцка	Београдски регион	82.835	630	1.138	1.768	2,13%
3.	Београд Обреновац	Београдски регион	69.079	436	885	1.321	1,91%
4.	Београд Палилула	Београдски регион	183.002	1.233	2.204	3.437	1,88%
5.	Београд Чукарица	Београдски регион	176.420	1.828	1.300	3.128	1,77%
6.	Београд Земун	Београдски регион	177.657	1.131	1.736	2.867	1,61%
7.	Београд Раковица	Београдски регион	104.837	798	587	1.385	1,32%
8.	Београд Звездара	Београдски регион	172.719	1.218	982	2.200	1,27%
9.	Београд Нови Београд	Београдски регион	210.191	1.775	897	2.672	1,27%
10.	Београд Вождовац	Београдски регион	175.055	930	823	1.753	1,00%
11.	Београд Врачар	Београдски регион	55.477	243	162	405	0,73%
12.	Сомбор-град	Војводина	71.094	5.451	1.616	7.067	9,94%
13.	Зрењанин-град	Војводина	106.067	2.885	2.265	5.150	4,86%
14.	Сремска Митровица-град	Војводина	72.811	1.668	1.161	2.829	3,89%
15.	Суботица-град	Војводина	124.161	2.517	1.857	4.374	3,52%
16.	Панчево-град	Војводина	115.664	1.529	1.872	3.401	2,94%
17.	Стара Пазова	Војводина	62.215	808	771	1.579	2,54%
18.	Нови Сад-град	Војводина	368.743	3.683	3.959	7.642	2,07%
19.	Врање-град	Јужна и Источна Србија	74.631	1.873	5.376	7.249	9,71%
20.	Лесковац-град	Јужна и Источна Србија	124.467	4.181	3.291	7.472	6,00%
21.	Смедерско-град	Јужна и Источна Србија	98.258	1.753	1.912	3.665	3,73%
22.	Пожаревац-град	Јужна и Источна Србија	68.871	725	1.716	2.441	3,54%
23.	Ниш-град	Јужна и Источна Србија	250.091	10.649	5.758	16.407	6,56%
24.	Ниш Палилула	Јужна и Источна Србија	69.985	/	933	933	1,33%
25.	Ниш Пантелеј	Јужна и Источна Србија	54.180	/	478	478	0,88%
26.	Ниш Медијана	Јужна и Источна Србија	83.275	/	563	563	0,68%
27.	Нови Пазар-град	Шумадија и Зап. Србија	106.663	10.034	16.079	26.113	24,48%
28.	Лозница-град	Шумадија и Зап. Србија	72.319	1.119	3.527	4.646	6,42%
29.	Јагодина-град	Шумадија и Зап. Србија	64.893	1.828	2.082	3.910	6,03%
30.	Крушевац-град	Шумадија и Зап. Србија	113.951	2.830	2.560	5.390	4,73%
31.	Крагујевац-град	Шумадија и Зап. Србија	171.437	3.347	2.274	5.621	3,28%
32.	Шабац-град	Шумадија и Зап. Србија	105.768	1.692	1.310	3.002	2,84%
33.	Краљево-град	Шумадија и Зап. Србија	110.545	1.659	1.431	3.090	2,80%
34.	Чачак-град	Шумадија и Зап. Србија	105.840	722	2.116	2.838	2,68%
35.	Ужице-град	Шумадија и Зап. Србија	70.270	125	1.192	1.317	1,87%
36.	Ваљево-град	Шумадија и Зап. Србија	82.413	798	484	1.282	1,56%

Извор података: Републички секретаријат за јавне политике, Сервис Аналитичко-извештајни систем ЈЛС.

Подаци у табели односе се на 2022. годину.