

# **ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ**

**проф. др Милан Бјелић**

- **НАПОМЕНА**

- Поштоване колегинице и колеге,
- Приложена презентација обухвата материјал предвиђен за **2/3. радну недељу/седмицу.**
- Овај материјал је само **оријентациони подсетник** као помоћ за изучавање материје из предмета **Правно уређење јавне управе** уз коришћење уџбеничке и др. литературе која вам је препоручена на уводном предавању.

проф. др Милан Бјелић

# Шта је **ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ**?

**-У најширем смислу – стварање јавног добра потрошњом јавних средстава**

**- степен развијености привреде и структура јавних финансија (јавни приходи и расходи) директно утичу на степен развоја управних организација;**

Оснивање првих управних организација – древна Кина

“**УПРАВНА ОРГАНИЗАЦИЈА** – организација у којој људи, као своје **стално занимање**, обављају друштвене послове на темељу **трајне подјеле дужности и овласти.**” – Е. Пусић, Наука о управи, 1978.

- Преображај из статуса **поданика** у статус **грађанина** са широким корпусом права и слобода – Француска (бурж. револ. 1789.)

Развој управних организација – повезивање **јавних и приватних субјеката** са циљем ефикаснијег вршења управних функција (ЈПП)

Правни оквир деловања управних организација –  
извори управног права, овлашћења, процедуре и  
састави управних организација

-Значајни институционални капацитети и степен  
развијености привреде

-Домицилни (држ. оквири) највише утичу на развој  
управних организација

-Јак утицај и међународних оквира – чланство у  
међун. орг. – ОУН, ЕУ, Савет Европе, OSCE, EBRD и  
др.

## **ЈАВНИ СЕКТОР**

- део нац. економије обухвата **општи ниво државе (РС, АП и ЈЛС) и нефин. предузећа под контролом државе (јавна предузећа)** која се првенствено баве комерцијалним активностима (Закон о буџетском систему)
- Субјекти који пружају, претежно, нетржишне услуге; буџет РС, буџет АП, буџети ЈЛС, ванбуџетски фондови и фондови соц. осигурања (сви нивои власти, као и нетржишне и непрофитне институције контролисане и фин. од стране државе на свим нивоима власти)

**директни корисници буџетских средстава (ДКБС)-**  
органи и организације РС, односно органи и службе  
АП и ЈЛС (министарства, Народна скупштина,  
секретаријати...)

**Индијектни корисници буџетских средстава (ИКБС) -**  
правосудни органи, буџ. фондови; МЗ; јавна  
предузећа, фондови и дирекције основани од стране  
ЈЛС; установе основане од стране РС, АП или ЈЛС -  
оснивач, преко ДКБС, врши законом утврђена права у  
погледу управљања и финансирања

# ЈАВНИ СЕКТОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЧИНЕ:

(Закон о умањењу нето прихода лица у јав. сектору)

- (1) директни и индиректни буџетски корисници РС, АП и ЛС,
- (2) Народна банка Србије,
- (3) јавне агенције основане у складу са законом који уређује јавне агенције, укључујући све регулаторне и надзорне институције, комисије, заводе, фондове, савете и др. чији је оснивач РС, АП или ЈЛС или су под контролом државе,



- (4) сви органи и организације основани законом или чији је оснивач РС, АП или ЛС, као и тела чији су оснивачи ти органи и организације,
- (5) јавна предузећа - оснивач РС, АП или ЛС, као и субјекти чији је оснивач јавно предузеће,
- (6) правна лица над којима РС, АП или ЛС има директну или индиректну контролу > од 50% капитала или > од 50% гласова у органима управљања;

# ЗАПОСЛЕНИ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

(Закон о систему плата запослених у јавном сектору)

- 1) држ. службеници и намештеници у држ. органима;
- 2) полицијски службеници и лица у радном односу у др. органима на које се примењују прописи о полиц. службеницима;
- 3) проф. припадници Војске Србије и лица у радном односу у др. органима на које се примењују прописи о проф. припадницима ВС;

4) службеници и намештеници у органима АП и ЈЛС („локални службеници“);

5) лица у радном односу у др. органима и организацијама које је основала РС, АП или ЈЛС а на које се примењују прописи о држ. службеницима, односно прописи о радним односима у АП и ЈЛС, у складу са законом;

6) лица у радном односу у јавним агенцијама и организацијама на које се примењују прописи о јавним агенцијама;

7) лица у рад. односу у јавним службама које се финансирају из буџета РС, АП и ЈЛС;

8) лица у рад. односу у орг. обавезног соц. осигурања;

9) лица у радном односу у др. органима и организацијама које је основала РС, АП или ЈЛС;

10) лица која дужност, односно послове врше на основу избора, именованја или постављења у држ. органу, органу АП или ЈЛС, а која немају статус државних и др. службеника ( = функционери).

- **не односе се** на запослене у јавним  
предузећима и привредним друштвима које  
је основала РС,АП или ЈЛС, и Народне банке  
Србије, као ни на запослене у јавним  
медијским сервисима и органима и  
организацијама које су основане  
међународним уговором или се плате  
одређују у складу са међ. уговором

## ПРИВАТНИ СЕКТОР

**Предузетник** (П) – посл. способно физ. лице обавља делатност у циљу остваривања прихода и као такво регистровано у складу са законом о регистрацији (ЗПД)

Физ. лице уписано у посебан регистар, које обавља делатност **слободне професије**, уређену посебним прописом - предузетник у смислу ЗПД ако је тим прописом то одређено

**-Адвокат** – “адвокату престаје право на бављење адвокатуром у случају заснивања радног односа ван адвокатуре, уписа у регистар предузетника.....– од дана заснивања радног односа, уписа у регистар, именована или избора“ (чл. 83. Закона о адвокатури)

**-Јавни извршитељ** обавља делатност као предузетник или као члан ортачког друштва чији чланови су искључиво јавни извршитељи (чл. 468 ЗИО)

**Инд. пољопривредник није предузетник** осим ако посебним законом није другачије уређено

П се региструје на неодређено или на одређено време

П за све обавезе настале у вези са обављањем своје делатности **одговара целокупном својом имовином** и у ту имовину улази и имовина коју стиче у вези са обављањем делатности

Одговорност за обавезе **не престаје брисањем П из регистра**



П губи својство П **брисањем из регистра привредних субјеката.** Брисање П из регистра - због престанка обављања делатности

П престаје са обављањем делатности **одјавом или по сили закона**

П може донети одлуку о **наставку обављања делатности у форми привредног друштва,** при чему се сходно примењују одредбе ЗПД о оснивању одређене форме друштва

**Привредно друштво** је правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити

Друштво стиче својство правног лица регистрацијом у Регистру привредних субјеката

**Правне форме** друштва су:

- 1) ортачко друштво;
- 2) командитно друштво;
- 3) друштво с ограниченом одговорношћу;
- 4) акционарско друштво

## ДРУШТВО СА ОГРАНИЧЕНОМ ОДГОВОРНОШЋУ

-друштво у коме **1** или више чланова друштва (Д) имају уделе у основном капиталу Д, чланови Д не одговарају за обавезе Д осим изузетно, у случајевима предвиђеним законом

Основни капитал Д **мин. 100 дин.**, осим ако је посебним законом предвиђен већи износ основног капитала за Д која обављају одређене делатности

Члан Д - **удео** у Д сразмерно вредности његовог улога у укупном осн. капиталу Д

Члан Д може имати **само један удео у Д**. Ако стекне више удела, **удели се спајају и чине 1 удео**

Члан Д по основу удела има **следећа права**:

- 1) **право гласа у скупштини;**
- 2) **право на учешће у добити друштва;**
- 3) **право на учешће у ликвидационом остатку;**
- 4) **друга права предвиђена законом**

Права члана Д **сразмерна су учешћу удела тог члана у основном капиталу Д**

## АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО

-осн. капитал подељен на акције које има 1 или више акционара који не одговарају за обавезе Д, осим у закону предвиђеном случају

≥ 3 мил. дин. (осн. капитал) – пос. закони већи износ (банке, ОД)

**Обична акција** је А имаоцу даје права:

1) учешћа и гласања на скупштини, 1 А увек право на 1 глас;

2) на исплату дивиденде;

3) учешћа у расподели ликв. остатка или стечајне масе у складу са законом којим се уређује стечај;

4) пречег стицања обичних А, и других фин. инструмената заменљивих за обичне А, из нових емисија;

5) друга права у складу са законом и статутом

**Преференцијална акција** је А која имаоцу даје једно или више повлашћених права утврђених статутом и одлуком о издавању

# УПРАВЉАЊЕ ПРИВ. ДРУШТВОМ И ПРЕСТАНАК ДРУШТВА

## Једнодомно управљање:

1 или више директора

Скупштина Д

## Дводомно управљање:

Један или више директора

Надзорни одбор

скупштина Д

**Д престаје да постоји брисањем из регистра**  
прив. субјеката, по основу:

- 1) спроведеног поступка **ликв. или принудне ликвидације** у складу са законом;
- 2) спроведеног поступка **стечаја** у складу са законом којим се уређује стечај;
- 3) **статусне промене** која има за последицу престанак Д



Разлике по **својинском критеријуму**

-јавна својина – јавни сектор

-приватна својина – приватни сектор (ЗОСПО)

У Уставу РС (чл. 86) јемче се **приватна, задружна и јавна својина**

Јавна својина је државна својина, својина АП и својина ЈЛС (Закон о јавној својини – 2011.)

Сви облици својине имају **једнаку правну заштиту**

**ЈАВНА УПРАВА** – „скуп органа и организација (државних и недржавних, функционално и територијално децентрализованих) које врше одређене управне активности.“ (П. Димитријевић)

**„УПРАВЉАЊЕ (Management)** – управна делатност, тј, свесна активност људи којом се задовољавају њихове индивидуалне и заједничке потребе када те потребе треба задовољити **организованим радом** већег броја чланова друштва на бази **поделе рада и координације** напора свих учесника у радном процесу.“ (П. Д.)

## Различите дефиниције јавне управе

-“...јавно тијело које је добило од политичких власти овласти и средства која су му потребна за задовољавање опћих потреба.”

-“....обухваћа и облике недржавног, друштвеног управљања...” – Е. Пусић

-“...делови државног апарата и одређене вандржавне организације...” (П. Димитријевић)

-“...организација или органи који се старају о задовољавању потреба друштва или их непосредно задовољавају...” (Н. Стјепаноић)

-“... за одређивање теоријског појма управе у организационом смислу....користи израз јавна управа” (С. Лилић)

- “... систем органа, организација, тела и међузависан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен са циљем примене правних норми, организационих инструмената, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти, скупштине и њене владе” (Д. Кавран)

-Израз који служи да се појмовно обухвате **различити правни субјекти** – “и они из државне структуре, и они изван ње, који обављају...врсту важних јавних извршних послова”

-“пored **државних** организационих облика државне управе, чини и стручни апарат одређених **недржавних структура**, организација и заједница које, поред “својих”, врше и **поверене “опште послове” са могућношћу коришћења прерогатива власти**” (З. Р. Томић)

-“свеобухватно научно проучавање феномена **управе** може бити резултат проучавања **више научних дисциплина**: филозофије, социологије, политичке економије, теорије државе и права, уставног права, политичког система, привредног и грађанског права, финансијског права, кибернетике, психологије, етике, науке о управи и управног права, као и других одговарајућих наука” (Д. Денковић)

-**наука управног права** најприсније везана за **науку о управи** пошто и једна и друга проучавају феномен управе

-Свеобухватно проучавање управе уз помоћ свих одговарајућих научних дисциплина не би се смело схватити као збир и мозаик сазнања о управи из различитих научних дисциплина која има одређени циљ да интеграцијом свих сазнања о управи допринесе свеобухватном али јединственом проучавању ради налажења **не само што боље организације управе, већ и што ефикасније управе која ће да обезбеди да управа служи човеку и друштву.** (Г. Ленгорд)

- **Public Administration** – наука или студије о јавној управи

- **Почетна етапа** развоја науке о управи подударара се са потребама и жељама за побољшање функционисања управе после сецесионистичког, односно грађанског рата у САД (1861-1865.)

- Посебан утицај на развој науке о управи у овом периоду имао је некадашњи председник САД професор **Вудро Вилсон** – 1887. објавио чланак **“Студија о јавној управи” (The Study of Public Administration)**

Став проф. Вилсона и савременика био је да се управа мора одвојити од политике



-У **каснијем периоду** (утицај Фредерика Тејлора заговарао рационализацију у великим инд. предузећима - дала одговарајуће резултате) проф. Вилсон је сматрао да треба те принципе применити и у јавној управи (руковођење на исти или сличан начин) – **“тејлоризам”** – развој науке о менаџменту (Лењин и Стаљин)

-У **класичној фази** - руковођење општинским службама не поверава се изабраном општинском одбору него једном **висококвалификованом стручњаку са широким овлашћењима** – **City manager** – проф. Леонард Вајт

# ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ

- у ширем смислу
- а) управна делатност државних органа (ДРЖАВНА УПРАВА)
- б) одговарајућу делатност организација које врше јавна овлашћења (НЕДРЖАВНА ЈАВНА УПРАВА)

- организаџи смисао (субјекти) - одређени органи и организације који врше јавна овлашћења
- Функционални или материјални смисао (акти) – садржина јавне управе, тј. аката које доноси односно радња које врши субјекти

# ДРЖАВНА УПРАВА

- **у смислу организације** - скуп одређене врсте државних органа као основни задатак вршење послова државне управе у смислу функције
- **у смислу функције** - одређене делатности и активности државних органа које имају извесна заједничка обележја

## НЕДРЖАВНА ЈАВНА УПРАВА (НЈУ)

- у **организационом смислу** – делатност организација (субјекти), законом поверено вршење јав. овлашћења
- у **функционалном смислу** – вршење опште корисних друшт. делатности јавних служби (образовања, културе, здравства, ком. делат., инф. дел. итд.), вршење прив. делатности од стране прив. друштава и споредно вршење јавне управне делатности

# Правни оквир деловања јавне управе

Рад јавне управе мора да буде у складу са Уставом, законима и подзаконским актима  
(**начело уставности и законитости**)

Република Србија **континентални систем**  
**права** – заснован на римском праву

– одликује га **подела власти**, дејство великог система правних норми, **хијерархија правних аката**, поштовање формалне и материјалне **законитости** и **начела правне државе**

- Устав и закони су основа правног система, а **судови** проверавају законитост и општих и појединачних управних аката

## ТРАНСФОРМАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

-Јавна управа уопште, а унутар ње и државна управа се мења – постаје **сарадничка, кооперативна и потпомажућа**

-Повећава се степен **децентрализације, деконцентрације и делегирања** надлежности

- **повећава се значај улоге приватног сектора**, а постепено се смањује контролна улога државе и претвара у систем органа и организација који врће послове у интересу и служби грађана као појединаца и привреде



- **ЈАВНО УПРАВНО ОВЛАШЋЕЊЕ** – недрж. субјекти, прив. друштва, установе и др. организације могу да врше одр. послове из круга упр. делатности (као упр. овлашћења, ако и када су им поверена посебним законима)
- Основане да врше једну или више прив. односно **др. основних делатности**, а не за вршење упр. послова (као што је случај са органима управе)

- **ЈАВНА СЛУЖБА (ЈС)\***

- делатности, односно послови којим се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање др. законом утврђеног интереса у одр. областима – **општи интерес**
- у француском УП правило да **право које регулише правни положај ЈС има своја посебна правила** која су у зависности од потреба појединих ЈС
- \* *детаљније – Јеринић, Д., Јеринић, Н., “Јавне службе”, БПШ-ВШСС, 2015.*

- Устав РС - законом се утврђују услови и начин обављања дел., односно послова за које се образују ЈС
- Закон о ЈС
- **ЈС могу оснивати Република, АП или ЈЛС**
- Могуће ЈПП или приватна правна или физ. лица(?)
- образовање, дистрибуцију ел. ен. и гаса, заштиту од пожара, здравство, одржавање чистоће, произв. и дистрибуцију воде (измене и допуне закона о ком. дел.) као и остале тзв. комуналне услуге

# Поверавање јавних овлашћења и јавне службе (чл. 137 Устава)

У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може **поверити** обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и **предузећима, установама, организацијама и појединцима.**

Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује **регулаторна функција** у појединим областима или делатностима.

**Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе.**

Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописује се законом.

**„ЈАВНИ МЕНАЏМЕНТ (Public management) –**  
стратешко и тактичко планирање, усмеравање,  
мониторинг и контрола активности организација  
државне управе и јавног сектора уопште.“ (Д.  
Кавран)

Основу јавног управљања чини **управљање**  
**људским ресурсима (HR)**, начин избора  
кандидата, пријема, запошљавања,  
социјализације, усмеравања, прилагођавања и  
напредовања кадрова у оквиру јавне управе

Појава **НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА – New Public Management** – неефикасност и недовољна делотворност постојећих управних система

Заснива се на:

Стално организационо и институционално преиспитивање

Анализа добити и трошкова (cost - benefit)

Појачана улога руководиоца и смањење хијерархије

Функционална анализа деловања управе – 3 вида – систематски, хоризонтални и вертикални (Д. Кавран)

## НАЧЕЛА НЈМ

**Дерегулација** – обустављање примене одређених прописа

**Професионализација управе** – нагласак на образовању упр. кадрова и јасном дефинисању њихових пословних задатака

**Рационализација управе** – смањење издатака органа ЈУ броја органа управе, побољшању ефикасности и делотворности управе и јавности деловања



**Пуна одговорност управних органа** – од појединачне одговорности управ. кадрова до друштвене одговорности управ. организација

**Законитост и легитимитет** управног деловања

**Професионална етика чиновника** – позитиван однос управ. кадрова према друштву уопште, грађанима и управ. организацији

**Начело конкуренције управних организација** – пружањем одр. услуга грађанима кроз „борбу“ различитих држ. и недрж. субјеката управе, нуди се виши и квалитетнији степен услуга грађанима

**Ефикасност управних организација** – брзина и тачност постизања управних циљева у односу на уложена фин. средства, управне кадрове и опрему

**Јавност деловања управе** – доступност информација о одређеним правним прописима и могућност заштите права грађана у односима са управом

**Задовољење потреба грађана** – (civil service)  
грађанин у центру догађаја

**Децентрализација** – „спуштање на локални  
ниво“

**Менаџеријализам** – методологија рада  
приватног сектора – примена у органима  
јавне управе

## КАРАКТЕРИСТИКЕ НЈМ

**Специјализовано знање управних кадрова** мора се стално „освежавати“ – континуирана обука и перманентно стицање нових знања и вештина (спец. курсеви, семинари и др.) - НАЈУ

**Виши степен учешћа грађана у вршењу управних послова** – „ослушкивање“ потреба и мотива грађана ради пуног задовољавања њихових потреба

**Континуирани развој информационих система и стално увођење технолошких иновација** - побољшање ефикасности и делотворности управног деловања

НЈМ подстиче улогу **посредних облика контроле управе** – не контролишу се појединачне активности управних кадрова током вршења јавних послова, него ефекат њиховог рада

Приватизација управних организација - **поверавање вршења одређених управних послова приватном сектору** - побољшан квалитет деловања управе – већа конкуренција

Комплетан управни систем се ставља „под лупу“ **сталног преиспитивања и оцењивања** ефикасности, делотворности и економичности

Нови јавни менаџмент се у пракси најчешће остварује кроз **следеће фазе**:

- 1. Утврђивање управне политике** (утврђивање програма, буџета и управљање људским ресурсима)
- 2. Спровођење управне политике**
- 3. Оцењивање**
- 4. Увођење корективних – поправних мера** (ако је неопходно)

- **Утврђивање управне политике** – утврђују државни органи, као и основне управне циљеве (демократско или ауторитативно управљање)
- **Спровођење (примена) управне политике** – јасно утврђена мисија, циљеви, стратегије, политике, процедуре, правила, програми и буџети управних организација (структура, људски, техн. И финан. ресурси) – начин спровођења и алтернативне стратегије

**Оцена и контрола рада јавне управе – оцењивање начина, ефеката, и мера спровођења управне политике**

- смањен обим *непосредне контроле* (контроле процеса)

- повећан утицај *посредних облика* (конт. постигнутих резултата)

**-Контрола и управљање квалитетом пружених услуга (САД после II св. рата)**

**-Технике побољшања квалитета услуга – радне групе за квалитет (Quality Working Groups) и управљање целокупним квалитетом (Total Quality Management)**



## РЕЗУЛТАТИ НЈМ

-Реформе система јавне управе под утицајем НЈМ дале су конкретне и значајне резултате посебно у САД (Р. Реган -1981-1989.) и Великој Британији (М. Тачер - 1979-1990.) – савремени трендови развоја управе указују на неминовност сталног спровођења и додатног реформисања деловања јавне управе

- значајни елементи – мотивација запослених и лидерство
- пренос добре праксе из приватног сектора у јавну управу
- функционалност радног места и развој компетенција

## Појам Европског управног простора (European Administrative Space)

- Различити стандарди и праксе за примену националног права и права ЕУ
- Почели да користе исте или сличне стандарде
- **Европски управни простор је скуп управних принципа, вредности и стандарда које чине контуре европског управног права**

## Појам Европског управног простора

Концепт ЕУП - одговара на питање шта треба да поседује један правни систем управе у организационом и функционалном смислу да би био способан да ефикасно испуни задатке које намећу европски стандарди у различитим областима живота

## Појам Европског управног простора

Снажна интеракција између управног права ЕУ и националног управног права земаља чланица створила је значајне промене у националним правним системима и подстакла процес хармонизације

- Административна способност државе кандидата за спровођење обавеза процењује се *методом компарације* са већ постојећим административним капацитетима држава чланица ЕУ
- Постепено су дефинисани одређене вредности и стандарди који чине сегменте ЕУП
- “Контролу квалитета управе” на нивоу ЕУ спроводе Европски суд правде (European Court of Justice) и Европски омбудсман

# Принципи Европског управног простора

- Главни принципи Европског управног простора су:
- 1.Поузданост и предвидљивост-/правна сигурност поступака и одлука државне управе/
- 2.Отвореност и транспарентност
- 3.Одговорност
- 4.Ефикасност и делотворност

# **Поузданост и предвидљивост као принцип Европског управног простора**

- Начело законитости**
- Начело пропорционалности**
- Начело забране ретроактивности**
- Начело заштите легитимних очекивања**
- Начело једнакости**
- Начело правичности**
- Начело брижљивог вођења поступка**
- Начело саслушања странке**
- Благовременост у поступању**
- Професионализам и професионални интегритет**



- **Начело законитости**
- “законитост у раду управе”
- “Унија мора поступати унутар граница на које је овлашћена овим Уговором.” – чл. 5. Уговора о ЕУ
- “Суд правде контролише законитост законодавних аката, аката Савета, Комисије, Европске централне банке, осим оних који имају карактер препоруке или мишљења, и аката Европског парламента и Европског савета који производе правна дејства у односу на трећа лица.” – одредба Лисабонског уговора
- “дискрециона овлашћења”- “у доброј вери”, “разумно следи јавни интерес”

- Начело пропорционалности
- Развијано од стране Европског суда правде, првенствено под утицајем немачког права (у оквиру права ЕЗ прешло у управне системе у већину земаља европског управног права)
- Суштина је да се грађанима могу наметати обавезе, односно ограничавати права, само до границе која је неопходна да се постигне сврха неке мере
- Пропорционално циљевима који се желе да постигну

- “Рестриктивне мере које Европска заједница предузима морају бити у сразмери са општим интересом Заједнице, при чему, имајући у виду циљ који се жели постићи , **оне не смеју несразмерно и недопуштено задирати у субјективна права грађана.**” – из пресуде Европског суда из 1979. године (првслучај примене начела пропорционалности)
- Примери **анализе ограничавања слободе изражавања и слободе окупљања** са једне стране (Конв. о људ. правима, а са друге стране **слобода промета роба и трговине** гарантоване уговором ЕЗ) – оправдано затварање аутопута због демонстрација – Šmidberger против Аустрије (2003.)

- Начело забране ретроактивности
- Произилази из примене начела поузданости и предвидљивости
- Ретроактивност – примена на догађаје који су се већ догодили
- Случај Raske – Комисија увела компензационе износе са 3 регулативе за које је прописала да ће се примењивати 14 пре него што су те регулативе објављене
- Став суда - Основни принцип правног поретка да се мере не могу примењивати пре него што се они на које се те мере односе сањима упознају (објаве на адекватан начин)

- Начело заштите легитимних очекивања
- Легитимна очекивања “леже” у правној сигурности
- Гаранција правног континуитета и сигурности грађанаима
- Други аспект начело *конзинстентности*
- Подразумева да се у одређеним управоправнимстварима и ситуацијама под истим или сличним условима и околностима морају доносити очекиване, конзинстентне и предвидљиве одлуке од стране службеника и управних органа ЕУ

- Начело једнакости
- Забрана дискриминације по било ком основу (пол, држављанство и сл.)
- Углавном 3 групе правних норми ЕУ у којима се огледа примена начела једнакости
- Дискриминација по основу националности
- Једнакост између полова
- Забрана дискриминације између потрошача и произвођача

- **Повеља о основним правима ЕУ**
- “Забрањен је сваки вид дискриминације каоја се заснива на полу, раси, боји коже, етничком или социјалном пореклу, генетскимособинама, језику, религији или уверењу, политичком или било ком другм мишљењу, припадности националној мањини, имовини, рођењу, инвалидитету, животном добу или сексуалној оријентацији. “

- Начело правичности

- Сагласно са начелом законитости рада управе
- Поступци којима се штити непристрасна примена закона и који уважавају друштвене вредности као што је поштовање појединаца и заштита његовог достојанства у поступку
- Рефлектује се и у начелу пажљивог (брижљивог) вођења поступка



- Начело саслушања странке
- Једно од основних начела већине правних поступака, тако и управног
- Орган који је овлашћен за вођење поступка мора да да странци (и лицу које има интерес да узме учешће у поступку) могућност учешћа у поступку
- Ова могућност се односи на све аспекте учешћа у поступку, не само на усмено излагање странке
- “Странка чији интереси могу бити угрожени одлуком органа управе мора имати могућност да се изјасни о питањима која се на њу односе.”
- Касније је проширено на право странке да буде консултована, односно да учествује у изради законских норми (уколико је наведено у Уговору или др. пропису)

- Начело благовремености у поступању државне управе
- Подржава принципе поузданости и предвидљивости
- **Неефикасност и/или нестручност** (некомпетентност) поступајућих државних службеника може да проузрокује кашњење у доношењу управних одлука, а то изазива незадовољство, проурокује неправду, а често и значајну штету по интересе странка о чијим правима се одлучује у поступку
- Може да буде и последица **недостака одговарајућих ресурса** – материјалних или кадровских **или** **недостатка “политичке воље”**

- Начело пажљивог (брижљивог) вођења поступка
- Обавеза органа управе да непристрасно и брижљиво (са дужном пажњом) све релевантне фактичке и правне аспекте индивидуалног случаја
- Оцена да ли је нека фактичка или правна чињеница релевантна – то захтева улажење у меритум одлуке
- Среће се већ у раним судским одлука Европског суда
- Велики значај овога начела за будућу судску праксу ЕСЈ

- Начело професионалности и професионалног интегритета
- **Непристрасност** – одуство било каквих предубеђења у односу са странка и осталим учесницима у поступку
- **Предубеђење** – наклоност ка одређеном исходу приликом процене одређене ситуације, проурокује неоправдану или неправичну штету општем интересу или праву заинтересованих страна
- Губитак професионалне независности – мито, принуда, нереалне политичке амбиције, “професионална похлепа”

# Отвореност и транспарентност као принцип Европског управног простора

- **2. Отвореност и транспарентност**

су принципи на којима мора бити изграђена  
јавна управа да би се омогућио грађанима  
одређени степен учешћа и контроле у вршењу  
јавних служби а са друге стране гарантује  
јавној управи легитимитет деловања

- **Управна транспарентност**
- **У ужем смислу** – регулисана прописима управног поступка и има за циљ да обезбеди доступност свим странкама у односу на документа која поседује управни орган, а која могу да утичу на ток поступка
- Укључује и разлоге образложење доношења ката и право на жалбу
- **У ширем смислу** “право јавности да зна” - право јавности на приступ информацијама од јавног значаја (служ. документима“) – подразумева приступ сваког лица сваком документу у поседу сваког органа власти

- **Ограничења управне транспарентности**
- Разлози *националне безбедности*
- Овај разлог се често у пракси злоупоребљава (државни органи проглашавају одређена документа као значајна за националну безбедност да би спречили прумену начела транспарентности)
- *Поштовање приватног и породичног живота*
- “Свако има право да се поштује његов, односно њен, приватни и породични живот, дом и комуницирање.” (чл. 7. Повеље о основним правима у ЕУ)

- *Заштита личних података*
- Развој информатичке технологије у великој мери угрожава заштиту личних података
- Потребне све савременије мере електронске и информатичке заштите и безбедности
- “Свако има право на заштиту личних података који се односе на њега, односно њу. Такви подаци морају се користити само за одређене, утврђене сврхе и на бази пристанка односног лица или на некој другој законом предвиђеној основи. Свако има право приступа прикупљеним подацима који се тичу њега или ње, и право на исправку тих података.” (чл. 8. Повеље)



# Одговорност као принцип Европског управног простора

## 3. Одговорност

Управни орган мора да одговара за своје  
поступке пред другим управним,  
законодавним или судским органима

- Ниједан орган није изузет од **надзора или увида од стране других органа**, па тако ни управни органи
- Жалба непосредно вишем органу управе
- Судски надзор (управних спор)
- Жалба заштитнику грађана (омбудсману)
- Инспекцијски надзор
- Одговорност је најзначајнија за обезбеђивање принципа ефикасности, делотворности, поузданости предвидљивости поступања органа управе
- Значај надзора

## Ефикасност и делотворност као принцип Европског управног простора

- **Ефикасност и делотворност** - Ефикасност је типичан принцип управљања који се састоји од одржавања доброг односа између ресурса који се користе и резултата који се постижу
- Најјаче средство у остваривању овог принципа је **е –управа**

- **Ефикасност** – оптималан однос између резултата које у раду управни органу постижу и ресурса које користе (све већа фискална ограничења)
- **Е-управа** – концепт у оквиру кога се користе информатичка и комуникационате технологија на свим подручјима рад органа управе и јавних служби
- **Делотворност – Рационалност** – са што мањим утрошком времена и средстава како самих органа управе тако и странака постићи навише резултата – никада на уштрб начећа законитости

**Значај овог поступка – поступка стварања  
Европског управног простора се огледа у томе**

**ШТО :**

- **1. се правилима овог поступка стандардизују одређене активности за исте случајеве у будућности**
- **2. постоји обавеза субјеката да примењују правну норму у складу са правилима поступка, чиме се отклања могућност самовоље и различитог поступања у истим случајевима**

- Материјална начела управног права ЕУ – најчешће је реч и о општим правним начелима:
- Начело законитости
- Начело пропорционалности
- Начело једнакости (забране дискриминације)
- Начело заштите легитимних очекивања и конзистентности
- Повреде матер. управ. принципа **разлог за поништење одлуке Уније која је пред преиспитивања пред Европским судом**

- “Процесна начела – начин на који појединац може да приступи правном систему.” (Лилић, С., Голубовић, К., Европско управно право)
- Процесна правила која одређују нпр. - ко има право да буде саслушан, да интервенише пре него се донесе иницијална одлука, да узме учешће у процесу доношења прописа и сл.
- То су:
  - Начело саслушања странке
  - Начело учешћа у поступку
  - Начело доступности информација
  - Начело пажљивог вођења поступка

- Повреда процесних принципа (начела) најчешће води поништавању одлуке Уније само уколико се ради о “битној” повреди поступка, односно ако је повреда таква да је могла или имала утицај на решење конкретне управне ствари



## Систематизација главних правних принципа у управном праву у оквиру SIGMA програма

- Помоћ земљама кандидатима за приступ Европској Унији
- 4 основне групе:
- 1) поузданост и предвидљивост (правна сигурност)
- 2) отвореност и транспарентност
- 3) одговорност
- 4) ефикасност и делотворност

## ЛИТЕРАТУРА

Бјелић, М., *Управно право и поступак*, АПСС, Београд, 2019., стр. 36-48

Вучичевић, С., Бјелић, М., *Привредно право са практикумом*, БПШ-ВШСС, Београд, 2018., стр. 34-66

Денковић, Д., *Добра управа*, ПФ Универзитета у Београду, 2010., стр. 57-79

Јеринић, Д., Јеринић, Н., *Јавне службе*, БПШ-ВШСС, Београд, 2015.

Лилић, С., Голубовић, К., *Европско управно право*, ПФ Универзитета у БГ, 2011., стр. 61-84

Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, ФЕФА, Београд, 2010., стр. 15-70

## ПРОПИСИ

Устав Републике Србије

Закон о јавним службама

Закон о јавној својини

Закон о јавној управи

Закон о привредним друштвима

Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору

Закон о систему плата запослених у јавном сектору

Закон о општем управном поступку

Закон о адвокатури

Закон о извршењу и обезбеђењу