

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

проф. др Милан Бјелић

5/6. радна недеља

- **НАПОМЕНА**

- Поштоване колегинице и колеге,
- Приложена презентација обухвата материјал предвиђен за 5/6. **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

- **ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ**

- **УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ**
- **ПАРЛАМЕНТ**
- **Латинска реч “parlare”**
- **Историјски – порекло парламента – захтев племства да и оно учествује у разрезивању пореза, а не самовољно само владар**
- **Почетак парламента у Енгелеској – Велики савет (Magnum Concilium) XIII век**
- **Енглеска настанак еволутивним путем, Француска револуцијом (1789. год.)**

Функције парламента

Законодавна власт има своју “горњу” и “доњу” границу

Горња граница – устав

Доња граница – уредба

Законодавна функција доминантна – често се назива “законодавно тело”

У савременим уставним системима карактеристично слабљење улоге парламента у уставном животу, у корист егzekутиве

Парламент је “законодавно тело” али код ступања на снагу закона важну улогу има егзекутива

Може да **одложи ступање на снагу и примену закона**

1. Законодавно вето (по правилу одлажуће)
2. Отезање са доношењем уредби неопходних за извршавање закона

Поред законодавне функције, као прве и најважније, парламент врши и **контролу рада над извршним органима** (првенство рад Владе), код држава са парламентарним или скупштинским системом власти

- У државама са дводомним системом парламента Влада **најчешће одговара “доњем дому”** (једнодомни или дводомни парламент)
- *“ако би сваки дом за се могао оборити владу, њен би пад био одвећ олакшан; ако би се за обарање владе искала сагласност оба дома, њен би пад био одвећ отежан.”* (С. Јовановић)

Најефикасније средство контроле контрола финансија – право парламента да усваја и доноси **буџет**

- **Неизгласавање буџета у парламенту једнако је паду владе**
- **Стално средство контроле** – сталне комисије парламента
- **Повремена средства контроле** – посланичко питање (истор. Енглеска), интерпелација (Француска 1791.) и анкетне комисије
- Предлог за **гласање о неповерењу влади** (60 посланима)

- **УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**
- **Положај Народне скупштине**
- Народна скупштина је највише представничко тело и **носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији**
- Народну скупштину чини **250 народних посланика**, који се бирају на **непосредним изборима, тајним гласањем**, у складу са **законом**
- У Народној скупштини обезбеђују се **равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина**, у складу са **законом**

- **Народна скупштина:**

- 1. доноси и мења Устав,
- 2. одлучује о промени границе Републике Србије,
- 3. расписује републички референдум,
- 4. потврђује међ. уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
- 5. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
- 6. надзире рад служби безбедности,
- 7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
- 8. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
- 9. усваја стратегију одбране,
- 10. усваја план развоја и просторни план,
- 11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,
- 12. даје амнестију за кривична дела

- **У оквиру својих изборних права, Народна скупштина:**
- 1. бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
- 2. бира и разрешава судије Уставног суда,
- 3. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом,
- 4. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад,
- 5. бира и разрешава Заштитника грађана, и надзире његов рад,
- 6. бира и разрешава и друге функционере одређене законом.
- Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом

- **Избор народних посланика и конституисање Народне скупштине**

- Изборе - расписује председник Републике, **90 дана пре истека мандата НС (окончање у наредних 60 дана)**
- Прву седницу НС заказује председник НС из претходног сазива (да се одржи **најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора**)
- На 1. седници **потврђује посл. мандате и конституисана је потврђивањем мандата 2/3 нар. посланика**
- у вези са потврђивањем мандата на одлуку **допуштена је жалба Уставном суду** (року одлучивања - 72 сата)
- Потврђивањем мандата 2/3 нар. посланика **престаје мандат претходног сазива НС**

• Положај народних посланика

- Мандат народног посланика (НП) почиње да тече даном потврђивања мандата у НС и траје **4 године односно до престанка мандата народних посланика тог сазива НС**
- НП је слободан да, под условима одређеним законом, **неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци** на чији предлог је изабран за НП
- НП **не може бити посланик у скупштини АП, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа,** нити може обављати др. функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса
- Избор, престанак мандата и положај народних посланика уређује се **законом (Закон о избору НП)**

- **Имунитет народног посланика**

- НП ужива **имунитет (имунитет неодговорности и имунитет неповредивости)**
- **не може бити позван на кривичну или др. одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције**
- Ако се **позвао на имунитет** не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, **без одобрења НС**

- НП затечен у извршењу крив. дела за које је **прописана казна затвора у трајању ≥ 5 год.** може бити притворен без одобрења **НС**
- У кривичном или другом поступку у коме је **успостављен имунитет**, не теку рокови прописани за тај поступак
- **Непозивање** НП на имунитет не искључује право НС да успостави имунитет

- **Председавање Народном скупштином**

- НС, већином гласова свих НП, бира **председника и 1 или више потпредседника НС**
- Председник Народне скупштине представља НС, сазива њене седнице, председава њима и врши друге послове одређене Уставом, законом и пословником НС

- **Начин одлучивања у Народној скупштини**

- НС доноси одлуке **већином гласова НП седници на којој је присутна већина НП** (50% од 50%+1 од укупног броја = мин. 63 НП)

- **Већином гласова свих НП Народна скупштина (мин. 126):**

- 1. даје амнестију за кривична дела,
- 2. проглашава и укида ванредно стање,
- 3. прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању,
- 4. доноси закон којим Република Србија поверава АП и ЈЛС поједина питања из своје надлежности,
- 5. даје претходну сагласност на статут АП,

- 6. одлучује о Пословнику о свом раду,
- 7. укида имунитет НП, председнику Републике, члановима Владе и Заштитнику грађана,*
- 8. усваја буџет и завршни рачун,
- 9. бира чланове Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
- 10. одлучује о одговору на интерпелацију,
- 11. бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата,
- 12. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције;
- 13. бира судије и заменике јавних тужилаца, у складу с Уставом;
- 14. бира и разрешава гувернера НБС, Савет гувернера и Заштитника грађана,
- 15. врши и друге изборне надлежности Народне скупштине.

У Уставу се наводи у чл. 105. ст. 2. тач. 7) да НС већином гласова свих НП

“7. укида имунитет НП, председнику Републике, **члановима Владе** и Заштитнику грађана”,

а у члану 134. ст.2. наведено је да “**О имунитету председника и чланова Владе, одлучује Влада.**”

Не могу два органа да имају исту уставну надлежност (вероватно је у питању грешка – с обзиром да је Влада колективни орган, о имунитету председника и чланова Владе одлучује тај орган)

- **Већином гласова свих НП НС одлучује о законима којима се уређују:**

- 1. референдум и народна иницијатива,
- 2. уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина,
- 3. план развоја и просторни план,
- 4. јавно задуживање,
- 5. територија АП и ЈЛС,
- 6. закључивање и потврђивање међународних уговора,
- 7. друга питања одређена Уставом

• Заседања

- НС се састаје у **2 редовна заседања** годишње
- **1. редовно** заседање почиње **првог радног дана у марту**, а **2. редовно** заседање почиње **првог радног дана у октобру**. Редовно заседање **не може трајати дужије од 90 дана**
- НС се састаје у **ванредно заседање** на захтев најмање 1/3 НП или на захтев Владе, са унапред одређеним дневним редом
- НС се састаје **без позива** после проглашења ратног или ванредног стања

- **Право предлагања закона**

- **Право предлагања** закона, других прописа и општих аката
 - - сваки народни посланик,
 - - Влада,
 - - скупштина АП
 - или најмање 30.000 бирача
 - Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности

• Референдум

- На захтев **већине свих НП** или **најмање 100.000 бирача НС** расписује референдум о питању из своје надлежности, у складу са Уставом и законом
- Предмет референдума **не могу бити** обавезе које произлазе из међ. уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и др. фин. закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности НС

- **Распуштање Народне скупштине**
- **1993., 2000. и 2006.**
- **Председник Републике може, на образложени предлог Владе, распустити НС (ФАКУЛТАТИВНО)**
- Дакле, **може, али не мора** да прихвати предлог Владе за распуштање НС
- Без предлога **не може**
- **Влада не може предложити** распуштање НС, ако је поднет предлог да јој се изгласа **неповерење** или ако је поставила питање свога **поверења**
- НС **не може бити распуштена** за време **ратног** или **ванредног стања**

- Председник Републике дужан је да **указом** **распусти НС** у случајевима одређеним Уставом **(ОБАВЕЗНО)**
- НС се **распушта**
- ако у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу
- Ако у року од **30 дана од дана изгласавања** **неповерења** **не изабере нову Владу** (идентично неусвајање владиног одговара на интерпелацију)
- Ако у року од **30 дана од дана неизгласавања** **поверења** **не изабере нову Владу**

- Истовремено са распуштањем НС председник Републике **расписује изборе за народне посланике**, тако да се избори окончају најкасније за 60 дана од дана расписивања
 - НС која је распуштена **врши само текуће или неодложне послове**, одређене законом
 - У случају проглашења **ратног или ванредног стања** поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања
- Закон о Народној скупштини
Закон о избору нар. посланика

ШЕФ ДРЖАВЕ

Монарх или председник

Монарх

Апсолутна (неограничена) и уставна (ограничена монархија) - наслеђе, узурпација, избор

Председник

Мандат (4,5 или 7 год. – Француска- смањ. на 5)

– **непосредним** избором (директно бирачи – карактеристичан углавном за председничке системе)

-**посредан** (бира га парламент)

- **Председник Републике – положај и надлежности**

- Председник Републике изражава **државно јединство** Републике Србије*
- 1. представља РС у земљи и иностранству,
- 2. указом проглашава законе, у складу с Уставом,
- 3. предлаже НС кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа,
- 4. предлаже НС носиоце функција, у складу са Уставом и законом,
- 5. поставља и опозива указом амбасадоре РС на основу предлога Владе,
- 6. прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника,
- 7. даје помиловања и одликовања,
- 8. врши и друге послове одређене Уставом.
- Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије

- **Проглашење закона**

- Председник - дужан да најкасније у року од **15 дана** од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од **7 дана** ако је закон донет **по хитном поступку**, донесе **указ о проглашењу закона** или да закон, **уз писмено образложење, врати НС, на поновно одлучивање (суспензивни вето)**
- **Проглашава закон указом**
- **Разлози за суспензивни вето** нису наведени у Уставу (Закон о председнику Републике – повреде Устава, међ. Уговора, повреде поступка и др.) – надлежности Уставног суда - уставност

- Ако НС одлучи да поново гласа о закону који је председник вратио на одлучивање, **закон се изгласава већином од укупног броја НП (126)**
- Председник Републике је **дужан да прогласи поновно изгласани закон**
- Ако председник Р **не донесе указ** о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року, **указ доноси председник Народне скупштине**

- Председник Републике **бира се на непосредним изборима, тајним гласањем**, у складу са законом
- Изборе за председника Републике расписује председник Народне скупштине **90 дана пре истека мандата председника Републике**, тако да се избори окончају у наредних 60 дана, у складу са законом
- Приликом ступања на дужност, председник Републике, пред Народном скупштином полаже **заклетву** – текст заклетве – чл. 114. ст.4. Устава

- Битан број избора, а не пуни мандати
- Нико не може да буде биран више **од 2 пута** за председника Републике
- Председник Републике бира се на **пет година**
- Мандат председника Републике **почиње кад председник Републике положи заклетву пред НС**
- Ако НС није у редовном заседању или ако јој је престао мандат, **састаје се** да би председник Републике пред њом положио заклетву

- Закон о председнику Републике
- Закон о избору председника Републике
- За председника Републике изабран је кандидат који је добио **већину гласова бирача који су гласали**
- Број бирача који су гласали утврђује се на основу броја гласачких листића који се налазе у гласачкој кутији
- Ако ниједан кандидат не добије већину гласова бирача који су гласали, **гласање се понавља** у року од 15 дана од дана првог гласања

- Дан **поновљеног гласања** утврђује РИК одлуком, која се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" – субота, недеља, нерадни дан
- На поновљеном гласању учествују 2 кандидата која су добила највећи број гласова- **БАЛОТАЖА**
- **Више од 2 кандидата** учествују на поновљеном гласању ако их више дели 1. или 2. место
- На гласачком листићу на поновљеном гласању 1. по редоследу је кандидат који је на 1. гласању добио највише гласова
- Редослед кандидата који имају исти број гласова утврђује се **жребом**

Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност

Кад председник Републике **поднесе оставку**, он о томе обавештава јавност и председника НС коме и подноси оставку

- **Даном подношења оставке**, председнику Републике престаје мандат
- Мандат председника Републике престаје кад оставка **приспе** у НС
- Председник Републике **дужан је да обавести јавност** о томе да је поднео оставку и при томе **може да образложи оставку**

• РАЗРЕШЕЊЕ

- Поступак за разрешење може да **покрене** НС, на предлог **мин. 1/3 НП**
- поступак за разрешење **покреће се већином гласова свих НП** (одредба ЗПР)
- Уставни суд је дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању повреде Устава
- Председник Републике **разрешава** се због повреде Устава, одлуком НС – мин. **2/3 НП** – **може и да не буде усвојен?**

- Председник Републике ужива **имунитет** као НП, ао имунитету председника Републике одлучује НС већином гласова свих НП
- Када је председник Републике **спречен да обавља дужност или му мандат престане пре истека времена на које је биран**, замењује га **председник НС (макс. 3 месеца)***
- Изборе за председника Републике председник НС је обавезан да распише **тако да се одрже најкасније 3 месеца** од настанка спречености председника Републике односно престанка мандата на који је биран

- **Влада Републике Србије**

- Влада је **носилац извршне власти у РС**
- 1. утврђује и води политику,
- 2. извршава законе и друге опште акте НС,
- 3. доноси уредбе и др. опште акте ради извршавања закона,
- 4. предлаже НС законе и др. опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе др. предлагач,
- 5. усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом,
- 6. врши и др. послове одређене Уставом и законом

- Влада је **одговорна НС** за политику РС, за извршавање закона и др. општих аката НС и за рад органа државне управе
- Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри (може имати министре без портфеља)
- Број потпредседника Владе и министара без портфеља одређује НС при сваком избору Владе, на предлог кандидата за пред. Владе

- **Председник Владе** води и усмерава рад Владе, стара се о уједначеном политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу
- **Министри** су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства **одговорни председнику Владе, Влади и НС**
- Члан Владе **не може бити** НП у НС, посланик у скупштини АП и одборник у скупштини ЈЛС, нити члан **извршног већа*** АП или извршног органа ЈЛС

- Законом (Закон о Влади) се уређује које су друге функције, послови или приватни интереси **у сукобу са положајем члана Владе**
- Члан Владе **не може бити** на другој јавној функцији у државном органу, органу АП, општине, града, града Београда, нити вршити делатност која је по закону неспојива с дужношћу члана Владе, нити створити могућност сукоба јавног и приватног интереса
- Члан Владе дужан је да се у свему повинује прописима којима се уређује **сукоб интереса при вршењу јавних функција**

• Избор Владе

- Кандидата за председника Владе НС предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа
- Кандидат за председника Владе НС износи програм Владе и предлаже њен састав
- НС истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе
- Влада је изабрана ако је за њен избор гласала **већина од укупног броја НП**

- **МАНДАТ ВЛАДЕ**

- Мандат Владе **траје** до истека мандата НС која ју је изабрала
- **тече** од дана полагања заклетве пред НС
- **престаје** пре истека времена на које је изабрана, изгласавањем неповерења, распуштањем НС, оставком председника Владе и у др. случајевима утврђеним Уставом
- Када је престао мандат може да врши само послове одређене законом, до избора нове Владе

- Влада којој је престао мандат **не може да предложи распуштање Народне скупштине**
- **Члану Владе мандат престаје** пре истека времена на које је изабран, констатовањем оставке, изгласавањем неповерења у Народној скупштини и разрешењем од стране Народне скупштине, на предлог председника Владе

- **Интерпелација**

- **≥ 50 народних посланика** може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе
- Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од 30 дана
- НС расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена

- **Изгласавањем прихватања** одговора НС наставља да ради по усвојеном дневном реду
- Ако НС **не прихвати одговор** Владе или члана Владе, **приступиће се гласању о неповерењу** Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе **не поднесе оставку**
- О питању које је било предмет интерпелације **не може се поново** расправљати пре истека рока од **90 дана**

- **Гласање о неповерењу Влади или члану Владе**
- **≥ 60 народних посланика**
- Предлог Народна скупштина разматра на **првој наредној седници**, а најраније 5 дана по подношењу предлога
- Након окончања расправе приступа се **гласању о предлогу**
- НС је **прихватила** предлог за изгласавање неповерења Влади или члану Владе ако је за њега гласало **више од половине од свих народних посланика**

- НС **изгласа неповерење Влади**, председник Републике покреће поступак за **избор нове Владе**
- Ако НС не изабере нову Владу у року од **30 дана** од изгласавања неповерења, **председник Републике је дужан да распусти НС** и распише изборе
- НС изгласа **неповерење члану Владе**, председник Владе је дужан да покрене поступак за **избор новог члана Владе**, у складу са законом
- не буде изгласано неповерење, потписници предлога **нови предлог после рока од 180 дана**

- Гласање о поверењу Влади

- Захтев Владе
- Предлог се, на захтев Владе, може разматрати и на седници **НС која је у току**, а ако Влада није поднела такав захтев, **предлог се разматра на првој наредној седници**, а најраније 5 дана од његовог подношења (идентичан поступак за неповерење Влади)
- Након окончања расправе приступа се **гласању о предлогу**
- НС - **прихватила предлог** за изгласавање поверења Влади - за - **више од половине од свих народних посланика (апс. већина)**

Ако НС **не изгласа поверење Влади** (није прихваћен предлог Владе), Влади **престаје мандат**, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе

Ако НС **не изабере нову Владу у року од 30 дана** од дана неизгласавања поверења, председник Републике је дужан да **распусти Народну скупштину** и распише изборе

• **Оставка председника Владе**

- **Председник Владе** може поднети оставку НС, подноси је председнику НС и истовремено о њој **обавештава** председника Републике и јавност
- НС на **1. наредној седници констатује оставку** председника Владе а тада престаје и мандат Влади
- председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе
- НС не изабере нову Владу у року од **30 дана од дана констатације оставке** председника Владе, председник Републике је **дужан да распусти Народну скупштину** и **распише изборе**

- **Оставка и разрешење члана Владе**

- Члан Владе може поднети **оставку председнику Владе** који је доставља председнику НС, а НС на **1. наредној седници констатује оставку**
- Председник Владе може предложити НС **разрешење** појединог члана Владе
- НС **разматра и гласа** о предлогу за разрешење члана Владе на првој наредној седници
- Одлука о разрешењу члана Владе донета је ако је за њу **гласала већина од укупног броја народних посланика**
- **Оставка – констатовање; разрешење – разматрање и гласање**

- Члану Владе који је **поднео оставку** мандат престаје даном **констатације оставке**, а члану Владе који је **разрешен**, даном **доношења одлуке о разрешењу**
- Положај и овлашћења члана Владе који је поднео оставку или у односу на кога је поднет предлог за разрешење, до престанка мандата, уређују се законом (**преузима** члан Владе кога председник Владе овласти)
- Председник Владе је дужан да по **престанку мандата члана Владе** због подношења **оставке** или **разрешења**, у складу са законом, **покрене поступак за избор новог члана Владе**

- **Имунитет председника и члана Владе**

- Председник Владе и члан Владе **не одговарају за мишљење** изнето на седници Владе или НС, или за **гласање** на седници Владе
- Председник и члан Владе уживају **имунитет као народни посланик**
- О имунитету председника и члана Владе, **одлучује Влада***
- Народна скупштина доноси Закон о Влади

- **Заштитник грађана (ЗГ)**

- **независан државни орган** који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса РС, као и др. органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења
- ЗГ **није овлашћен** да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава

- **За ЗГ може бити изабран држављанин РС који испуњава следеће услове:**
 - **1) да је дипломирани правник;**
 - **2) да има најмање 10 година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности ЗГ;**
 - **3) да поседује високе моралне и стручне квалитете;**
 - **4) да има запажено искуство у заштити права грађана**

- ЗГ **бира и разрешава** Народна скупштина, у складу са Уставом и законом
- ЗГ за свој рад **одговара Народној скупштини**
- Заштитник грађана ужива **имунитет као народни посланик**
- О имунитету ЗГ **одлучује Народна скупштина**
- О Заштитнику грађана доноси се закон

• Литература

- Бјелић, М., Управно право и поступак, АПССБ, стр.57-75
- Марковић, Р., Уставно право и политичке институције, ПФ Универзитета у БГ, стр. 272-349

- Устав Републике Србије
- Акон о Народној скупштини
- Закон о избору народних посланика
- Закон о председнику Републике
- Закон о избору председника Републике
- Закон о Влади
- Закон о заштитнику грађана