

# ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

проф. др Милан Бјелић

4. радна недеља

- **НАПОМЕНА**

- Поштоване колегинице и колеге,
- Приложена презентација обухвата материјал предвиђен за 4. **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

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

- 4 основне групе:
- 1) поузданост и предвидљивост (правна сигурност)
- 2) отвореност и транспарентност
- 3) одговорност
- 4) ефикасност и делотворност

## *Контекст „законитости у управи“*

- Овај административни контекст се састоји од неколико фактора, међу којима су најважнији следећи:
- **Квалитет материјалног права:** оквир за доношење одлука у одређеној области јавне политике (на пример, у области образовања или по питањима заштите животне средине).  
Другим речима, представља оруђе за рад службеника и извор информација и предвидивости за јавност

- **Квалитет управног процесног права:**  
управно процесно право пружа строго дефинисане поступке за доношење одлука у управи, за координацију и балансирање овлашћења, за односе и комуникацију службеника са јавношћу и за омогућавање свакој заинтересованој страни да буде саслушана или да се жали

- **Квалитет механизма финансијске и административне одговорности и контролних механизма:**

**они иду у прилог транспарентности, обезбеђују контролу финансијског и административног доношења одлука и обезбеђују средства исправљања, гоњења и одштете**

- **Нека ограничења управне транспарентности** -  
*Европска конвенција за заштиту људских права  
и основних слобода*
- **Правна – судска пракса у Републици Србији**  
*(извор: правна база Параграф Lex)*
- **Судска пракса Апелационог суда у БГ**

- ПРАВО НА ПОШТОВАЊЕ ПРИВАТНОГ И ПОРОДИЧНОГ ЖИВОТА
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (чл.8)
- Право на поштовање приватног и породичног живота, дома и преписке предмет је самосталне судске заштите, независно од питања да ли су у истом штетном догађају повређени част и углед оштећеног лица



- Из образложења:
- "Тужилац је у чињеничним наводима тужбе, коју је лично поднео, указао да му је **сем части и угледа повређено и право на приватност**. На основу спроведеног доказног поступка, утврђено је да је у наведеном тексту само пренета изјава четвртотужене, са којом је трећетужени као новинар обавио разговор и у коме је она дала своје виђење ствари поводом односа са бившим ванбрачним партнером са којим има малолетно дете, овде тужиоцем, а везано за поступак старатељства над малолетним дететом, који је био у току.

Како су тужени само објавили изјаву коју је за тај недељник дала четвртотужена, првостепени суд је оценио да у конкретном случају, за интервју који је децидно знацима навода одвојен од делова текста, новинар не треба да сноси било какве санкције, као ни четвртотужена, јер наводи за које тужилац истиче да су неистинити, нису лезионо способни.

- Према разлозима првостепеног суда просечни читаоци нису могли извући закључак који је овде тужилац извукао, да је тужилац представљен као лош отац, односно као неко ко не брине о свом детету, а да је тужилац као јавна личност дужан да трпи границу прихватљиве критике, као и да је задовољен интерес јавности, у ком смислу је спорни текст конципиран, јер су у складу са информацијом коју су добили од четвртотужене у интервјуу писали о тада актуелном догађају.

- **Право на приватност** ужива и **директну заштиту** у складу са чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода измењену у складу са Протоколом бр. 11 ("Службени лист СЦГ"- Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005, "Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010, 10/2015).

- Оно је право лица на **недоступност другима и јавности у погледу онога што их се не тиче**, при чему је повреда права на приватност објављивање података о породичним приликама, које објављивање може бити **изношење или проношење**, а повреда права постоји **и ако оно што се износи и проноси из породичног живота није у стању да нашкоди части или угледу лица**, јер је приватност заштићена и **самостално**, независно од части и угледа

- Првостепени суд, приликом одлучивања, није имао у виду одредбу члана 8. ЕКЉП којом се прописује **право на поштовање приватног и породичног живота**, јер су у конкретном случају изнете информације из приватног живота тужиоца, у току поступка који се водио око старатељства над малолетним дететом, који се **не могу сматрати актуелном темом за коју јавност има оправдан интерес да зна**, посебно одредбе Породичног закона, којима је у току вођења парничног поступка **искључено начело јавности**, због заштите права малолетника, те имајући у виду **најбољи интерес мал. детета прописан чланом 3 Конвенције о правима детета** (ратификоване Законом о ратификацији Конвенције УН о правима детета "Сл. лист СФРЈ Међународни уговори", 15/90 и "Сл. лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 4/96 и 2/97).

- Другостепени суд је имао у виду и стандарде из праксе ЕСЉП изражене у одлуци *MGN Limited* против Велике Британије, 2011, став 143, где је наглашено да се: **"објављивање чланка, чија је једина намера да задовољи знатижељу одређене публике у вези појединости из приватног живота јавних личности не може сматрати доприносом расправи о питањима од јавног интереса у друштву, без обзира што се ради о особи која је позната јавности..."**, па због погрешне примене материјалног права на чињенично стање није потпуно утврђено, због чега је првостепена пресуда морала бити укинута.“
- (Пресуда Апелационог суда у Београду, ГжЗ 29/2019 од 1.3.2019. године)

- ПРАВО НА ИМОВИНУ И ПРАВО НА ДОМ
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (*члан 8*)
- **Право на имовину** само по себи није претежније од права на поштовање приватног и породичног живота, дома и преписке, па је ограничење потоњег права могуће једино под претпоставком да су за то испуњени кумулативно прописани услови



- Из образложења:
- *"Према утврђеном чињеничном стању, тужилац (Република Србија) је власник спорног стана. Одлукама Савезне Владе, Комисије за стамбена питања, одређено је да ће тужена, запослена у служби за заједничке послове Савезних органа, у име и за рачун Савезне Владе, Комисије за стамбена питања, **да чува предметни стан од неовлашћеног уласка и других незаконитих радњи које би могле да преузму трећа лица према наведеном стану, као и да се одобрава туженој да користи стан до трајног решења стамбеног питања, те се тужена на основу ових одлука и уселила у спорни стан и у њему непрекидно станује.***

- Тужба је поднета ради исељења, тужена је у моменту подношења тужбе у спорном стану **становала непрекидно 13 година** и за то време била запослена у служби заједничких послова савезничких, а касније и републичких органа, те је 2015. године отишла у пензију, при **чему тужена нема друге имовине а њено стамбено питање није решено.**
- Имајући у виду правилно и потпуно утврђено чињенично стање, **првостепени суд је погрешно закључио да се спорни стан не може сматрати домом тужене,** у смислу члана 8. став 1. Европске конвенције, односно да право тужене на поштовање дома нема предност у односу на право тужиоца да ужива своју имовину у пуном обиму.

- Да би се ограничило право на имовину, мора да постоји **правична равнотежа између ограничења самог права и природне потребе за његовим ограничењем**, па је за **допуштеност ограничења права на имовину**, нужно да се **кумулативно** испуне следећи услови:
  - 1. да је **засновано на закону**,
  - 2. да има **легитиман циљ у заштити неког од интереса** прописаних одредбом члана 8. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и
  - 3. да је **постигнута правична равнотежа у балансирању** између **права власника - тужиоца** за заштиту његове имовине и **права тужене** на поштовање свог приватног и породичног живота, односно дома.

- Пре свега, чињеница је да се тужена **није** **бесправно уселила у спорни стан**, јер постоји одлука тужиоца као власника, којом је туженој дозвољено становање у том стану све док се њено стамбено питање не реши на други начин, те је због тога **тужена имала основа да спорни стан сматра својим домом**. Наиме, њено стамбено питање није решено, а она нема друге непокретности, па како у спорном стану живи од 1999. године, то је тај стан **њен дом са којим је остварила јаку, стварну и трајну повезаност, основано сматрајући да у њему има право да станује све до коначног решења своје стамбене потребе**

- У таквој ситуацији, захтев тужиоца као власника стана, за исељење тужене из његове непокретности је, по мишљењу другостепеног суда, неоснован, јер је **становање у спорном стану за тужену од егзистенцијалне важности**, док је супротстављен интерес том **праву тужене, искључиво материјални и несразмеран интересу тужене**. Зато другостепени суд сматра да право тужене на поштовање дома има предност у односу на право државе да ужива своју имовину у пуном обиму.
- (Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж 2495/2018 од 8.11.2018. године)

# ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈУ

## ПРАВО КАО ПРАВНИ ПОРЕДАК И ПРАВНИ СИСТЕМ

- **правни поредак** - правне норме и људско понашање по тим нормама
- Два саставна елемента – један је **нормативан** (састоји се из *правних норми*)
- други је **фактичан** (састоји се из људског понашања по тим нормама)

- Правне норме и врсте правних норми
- **Правна норма** се може дефинисати као *правило о понашању* људи које је заштићено државним апаратом *принуде*
- *Условне и безусловне норме*
- *Опште и појединачне норме*

- **Елементи правне норме**

- **Диспозиција** и **санкција** (алтернативно; ако се не примени диспозиција, примениће се санкција)

- **Диспозиција** битан део норме, њена суштина - Правило понашања људи, одређује **фактичку ситуацију или чињенице које морају да постоје** да би се применила диспозиција, главни део норме, могла да примени



- Различити **начини формирања заповести у диспозицији (Д):**
- Наређујуће (наредба)
- Забрањујуће (забрана)
- Овлашћујуће (овлашћење)
  
- По **степену одређености:**
- **Неодређени појмови** (правни стандарди)
- **Алтернативна Д** (2 правила понашања)
- **Диспозитивна Д** (могућност замене другом од овлашћеног лица)
- **Бланкетна Д** (неодређена, не садржи правило понашања, одређује га надлежни субјект који прописује то правило)

**Санкција** - правило о понашању лица на које се односила диспозиција, које је ову прекршило – и означавање надлежног државног органа за употребу одговарајуће мере државне принуде

Санкције – принудом извршење диспозиције (у начелу) - субјект их једино **сам може извршити**

- **секундарна диспозиција** (ступа на снагу постаје обавезна ако се не испуни примарна диспозиција и која је таква да се увек може испунити државном принудом)
- Изузетак **бланкетне норме** – није предвиђена санкција остављено надлежном правном субјекту (нпр. суд или орган управе) да је одреди – непожељно, могућа арбитрарност

- **ПРАВНИ СИСТЕМ** скуп свих ОПН распоређених, с обзиром на **њихову садржину** (др. односе које регулишу), у низ мањих и већих јединица повезане једна с другом и чине непротивречну и јединствену целину
- **Систематизација права** - распоређивање по извесним критеријумима правних извора
- Најопштије правне норме-**ПРАВНА НАЧЕЛА**
- Основни елемент правног система је **општа правна норма (ОПН)**

- правни систем има **2 главна елемента**:
- 1) правна установа 2) правна грана
- **Прав. установа (прав. институт) скуп свих норми** - односе на **један исти др. однос** или **мању њихову групу**, а које се заснивају на **истим осн. начелима**
- **Прав. грана (скуп прав. установа)** област друш. односа који се регулишу правом (наследно право; радно право)

# ОПШТА РАЗМАТРАЊА

## – хијерархија правних прописа

- “пирамидална хијерархија”
- УСТАВ - правни акт - највиша прав. снага
- а) законодавни орган (посебан поступак)
- б) посебан орган (уставотворна скупштина)
- “меки” и “крути” устави

- ЗАКОН - после устава највиши правни акт прав. система
- - Остали прав. акти у сваком прав. систему прав. основ налазе у закону или се доносе на основу закона
- Подзаконски нормативни акти - општи правни акти морају да буду у складу са законом и односе се на извршење закона
- - извршни органи и органи државне управе (уредбу може да донесе само Влада)

- Одлуке, уредбе, правилници, наредбе и упутства за извршавање закона и др. прописа скупштине и извршног органа
- - Основни правни акт АП, града Београда, града и општине (ЈЛС) – статут
- - прив. друштва, установе и др. организације–статути, правила, одлуке, правилници и др. општи акти



- **Нормативне функције у РС**
- **Нар. скупштина** - промене Устава, закони, др. прописи и општи акти (одлуке, декларације, резолуције, препоруке и др.), план развоја, прост. план, буџет и завр. рачун и ратификује међ. уговоре
- **Влада РС** - уредбе, одлуке и др. опште акте за извршавање закона
- - правилници, наредбе и упутства **Министарства**

## УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ КАО ОСНОВНО НАЧЕЛО У РАДУ ЈАВНЕ УПРАВЕ

- Устав – чл. 194.ст.1. - закон, статут АП, др. пропис или општи акт **мора бити сагласан са Уставом**
- ст. 2. и 3. - пропис и др. општи акт реп. органа мора бити **сагласан са законом**, као и да сваки др. пропис и општи акт мора бити **сагласан са законом и осталим реп. прописима**

- **Законитост**

- Супрематија закона
- Везаност органа власти законом
- Обавезно објављивање закона и других нормативних аката (*vacatio legis*)
- Законитост у вршењу јавних овлашћења
- Право на употребу **прав. средстава** у заштити законитости и индивидуалних и колективних права (право на жалбу)
- -3 услова
- Везаност органа власти уставом

# Заштита уставности и законитости

- **Уставни суд Републике Србије** (чл. 167. Устава) одлучује о сагласности:
  - закона и др. општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међ. права и потврђеним међ. уговорима,
  - потврђених међ. уговора са Уставом;
  - др. општих аката са законом;
  - статута и општих аката АП и ЈЛС са Уставом и законом;
  - општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, пол. странака, синдиката, удружења грађана и кол. уговора са уставом и законом

## Нормативна функција у Републици Србији

- Првенствено се реализује кроз законодавну активност
- Предлог за доношење закона – овлашћени предлагач
- **Право предлагања** закона, других прописа и општих аката имају **сваки народни посланик, Влада, скупштина АП и мин. 30000 бирача**
- **Заштитник грађана и НБС** имају право предлагања закона из своје надлежности

- **Скраћени поступак** за доношење закона
- Скупштина може на захтев овлашћеног носиоца предлога закона, и то изузетно, ако је **предлог подржан од матичног одбора и Законодавно – правне комисије**, закључити да **истовремено разматра предлог за доношење закона и предлог закона**
- **Не може** када су у питању **сложени или системски закони**
- **Измене и допуне закона од мањег значаја и обима**

- Закон о Народној скупштини (“Сл. гласник РС” бр. 9/2010)
- **Поступци за доношење аката и други поступци у Народној скупштини су:**
  - 1) поступак за промену **Устава**;
  - 2) поступак за доношење **закона**;
  - 3) поступак за **потврђивање међународних уговора**;
  - 4) поступак за доношење **буџета Републике Србије и завршног рачуна**;
  - 5) поступак за доношење **плана развоја и просторног плана Републике Србије**;
  - 6) поступак за давање **претходне сагласности на статут аутономне покрајине**;
  - 7) поступак за доношење **декларације, резолуције, препоруке и стратегије**;

- 8) поступак за доношење **Пословника и других општих аката;**
- 9) поступак за **аутентично тумачење закона;**
- 10) поступак за доношење **јединствених методолошких правила за израду прописа;**
- 11) поступак за потврђивање и престанак **мандата народног посланика;**
- 12) поступци за **избор и престанак функције;**
- 13) поступак **контроле над радом Владе;**
- 14) поступак **контроле над радом служби безбедности;**



- 15) поступак за **разрешење председника Републике Србије;**
- 16) поступак за вршење **надзора над радом државних органа, организација тела;**
- 17) поступак **давања одговора по захтеву Уставног суда;**
- 18) поступак одлучивања о рату и миру и о **проглашењу ратног и ванредног стања.**
- Наведени поступци, утврђени Уставом и законом, уређују се Пословником о раду Народне скупштине

- **ДЕКЛАРАЦИЈА**

- Изјавни, начелни акт државног органа (НС), којим се јавно саопштава или заузима став о важном политичком, економском, међународном или неком другом питању или догађају

- **РЕЗОЛУЦИЈА**

- Акт НС који садржи политичку одлуку. Доноси се на крају претреса политичког питања. Овим актом НС заузима одређени став или саопштава важну политичку одлуку о унутрашњим, спољним, фин. и др. политичким питањима

- **ПРЕПОРУКА**

- Акт НС којим се указује на правилност рада, односно **препоручује одређени начин рада** који може да побољша рад и исправи неправилности. Најчешће се користи у остваривању њене **контролне функције** приликом разматрања извештаја о раду државних органа, организација и тела
- **Поступак доношења резолуција, декларација и препорука**
- Регулисан Пословником о раду НС (као и за доношење закона ако није другачије рег. Пословником)

# НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА ВЛАДЕ РС

- АКТИ ВЛАДЕ (Закон о Влади)
- **Уредба и пословник** - Влада **уредбом** подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.
- Влада доноси **пословник** којим, у складу са овим законом, прописује уређење, начин рада и одлучивања Владе
- **Одлуке, решења и закључци** -Влада **одлуком** оснива јавна предузећа, установе и др. организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о др. стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком
- Влада **решењем** одлучује о постављењима, именованима и разрешењима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног значаја
- Кад не доноси друге акте, Влада доноси **закључке**

- **Меморандум о буџету** - садржи основне циљеве политике јавних финансија и макроекономске политике
- **Декларација** - изражава став Владе о неком питању
- **Објављивање аката Владе**
- Уредбе, одлуке, пословник, меморандум о буџету и решења објављују се у "Сл. гласнику РС". Остали акти Владе и председника Владе могу се објавити у "Сл. гласнику РС" ако је то овим законом или др. прописом одређено или ако тако при њиховом доношењу одлучи Влада

- **Закон о утврђивању надлежности АП Војводине** (“Сл. гласник РС” бр.99/2009 и 76/2912 – одлука УС)
- Већина послова врше се као **поверени**
- У остваривању надлежности утврђених овим и другим законом, органи АПВ **остварују сарадњу** са републичким органима и органима ЈЛС
- При извршавању закона и других прописа Републике Србије међусобни односи органа Републике Србије и органа АПВ заснивају се на Уставом и законом утврђеним правима и обавезама републичких органа, односно на Уставом, законом и Статутом утврђеним правима и обавезама органа АПВ

# НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА ЈЛС

## ОВЛАШЋЕЊЕ ЈЛС ЗА ДОНОШЕЊЕ ПРОПИСА И ДРУГИХ ПРАВНИХ АКТА

Право јединице локалне самоуправе (ЈЛС) на **самостално уређивање организације и надлежности својих органа**, као и на **уређивање сопствених послова**,

утемељено је у:

- Уставу Републике Србије,
- Европској повељи о лок. самоуправи,
- Закону о локалној самоуправи и конкретизовано у бројним др. законима

Према Уставу, ЈЛС самостално, у складу са Уставом и законом, прописује **уређење и надлежност својих органа и служби** (члан 179), односно самостално, у складу са законом, уређује **питања од значаја за обављање послова из сопственог делокруга** утврђеног законом (члан 190. став 1), доноси **буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја**, утврђује своје **симболе** и њихову употребу (члан 190. став 3), прописује **прекршаје за повреде тих прописа** (члан 190. став 5)



## Положај локалних прописа у хијерархији правних аката

- *Прописи и други општи акти које ЈЛС доносе у оквиру Уставом и законом утврђене надлежности, саставни су **део јединственог правног поретка РС** и, самим тим, подређени нормама државног права, са којима морају бити у сагласности*
- Хијерархијски су нижи од прописа државе и о **њиховој сагласности са актима више правне снаге** мора се водити рачуна током целокупног поступка припреме, усвајања и важења тих аката

- Према Уставу, статути, одлуке и сви други општи акти ЈЛС **морају бити сагласни са Уставом** (члан 194. став 3. Устава), **не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права** (члан 194. став 5. Устава), морају бити **сагласни са законом** (члан 195. став 2. Устава), а сви општи акти ЈЛС морају бити **сагласни и са њиховим статутима** (члан 195. став 3. Устава)

## Надлежност за доношење правних аката ЈЛС

- Уставом је дефинисано да **скупштина** доноси **статут** и друге **опште акте из своје надлежности**, усваја буџет и завршни рачун, доноси план развоја и просторни план, расписује општински референдум и врши и друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2. Устава)

- уставне одредбе преузео је ЗЛС, а надлежност за доношење прописа и других аката из надлежности ЈЛС уредио је на следећи начин:
- **скупштина** доноси прописе и друге **опште акте** (члан 32. став 1. тачка 6 ЗЛС),
- **председник општине / градоначелник** доноси **појединачне акте** за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине (члан 44. тачка 5 ЗЛС),

- **општинско / градско веће** предлаже, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и аката које доноси скупштина (члан 46. тачка 2 ЗЛС), **доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина не донесе буџет пре почетка године** и врши и *друге послове у складу са законом*
- **општинска / градска управа** припрема **нацрте прописа и других аката** које доносе скупштина и извршни органи и извршава одлуке и друге акте скупштине и извршних органа ЈЛС (члан 52. тач. 1) и 2) ЗЛС)

- **изузеци од наведеног правила** (да је само скупштина овлашћена да доноси опште акте), веће је овлашћено за доношење одређених општих аката:
- **одлуке о привременом финансирању**, у случају да скупштина не донесе буџет пре почетка године (одлука привременог карактера), као и
- за доношење пословника већа и акта о **унутрашњем уређењу и систематизацији радних места** (општи акти интерног карактера)

- изменама ЗЛС из 2018. године промењен је дотадашњи систем затворене енумерације надлежности већа - предвиђено да веће „**врши и друге послове, у складу са законом**“
- Веће може донети и **одређени општи акт** уколико је на то изричито овлашћено законом (на пример, према Закону о комуналним делатностима, у ситуацијама хитног поступања, може донети одлуку која се односи на **заједничко обављање комуналних делатности**, коју иначе доноси скупштина, уз обавезу потврђивања на првој наредној седници скупштине

## Положај градске општине и њено учешће у остваривању нормативне функције града у чијем је саставу

- специфичност градова као ЈЛС, јесте Уставом и ЗЛС дата **могућност да својим статутом образују 2 или више градских општина** (осим Града Београда који има законску обавезу образовања ГО)
- ГО су, сагласно одредби члана 189. ст.4. Устава, у потпуности **творевина градског статута**, од којег зависи њихово постојање, подручје, послови које обављају, органи ГО, као и однос према органима града



- ГО имају **својство правног лица** (за ГО у БГ утврђено Законом о главном граду); имају **статут** који мора бити у складу са статутом града; имају свој буџет; могу имати своје **симболе, празник и славу**; могу установити **награде и признања**; могу **сарађивати са другим ГО и ЈЛС** у земљи и иностранству (на основу захтева који град подноси Влади ради прибављања сагласности), као и са **невладиним и др. организацијама**. Појединим статутима је предвиђено да ГО има **право коришћења** на стварима у јавној својини града, као и **право јавне својине** на покретним и непокретним стварима неопходним за рад органа и организација ГО

- **Основне врсте општих аката из изворног делокруга**
- **Статут – највиши правни акт ЈЛС**, чији су **назив и доносилац (скупштина) одређени** Уставом и ЗЛС.
- Осим тога, ЗЛС одређује **посебан поступак доношења** (већином гласова од укупног броја одборника) и **садржину статута** (члан 11. ЗЛС).
- Највиши је израз самоуправности ЈЛС, ограничен само **начелом уставности и законитости**

- **Одлука** – најбројнији и најзначајнији облик локалног прописа
- Доносилац ове врсте прописа је **скупштина**, а само у изузетним случајевима, акт у форми одлуке може донети други орган ЈЛС, када је то законом и статутом предвиђено. Такав је случај са **одлуком о привременом финансирању**, коју под прописаним условима доноси општинско/градско веће

- **Прву врсту – одлуке нормативне природе, прописи у пуном смислу** - садрже норме општег карактера којима ЈЛС уређује односе и ситуације у областима у њеној изворној надлежности, односно уређује остваривање својих права и дужности, организацију и рад органа, као и бројна питања значајна за обављање послова из своје надлежности
- садрже опште обавезујућа правила понашања за сва правна и физичка лица која се нађу у ситуацијама на које се пропис односи
- могу се, у складу са законом, установљавати права и обавезе прав. и физ. лица на које се одлука односи и прописивати прекршаји и прекр. санкције за повреду њихових одредаба. Ови прописи **представљају суштину и најбитнију садржину нормативне функције ЈЛС**

- **Другу групу чине одлуке којима се усвајају други акти** (буџет, завршни рачун, оснивачки уговор, споразум о сарадњи и сл.).
- Ове одлуке **такође су прописи**, али је њихова основна садржина одређена у акту који се њима усваја и који је саставни део те одлуке. Неке од ових аката, као што су буџет и завршни рачун, ЈЛС је обавезна да доноси према Уставу и закону

- **Трећу групу одлука чине одлуке којима се одлучује о сасвим конкретном питању** (образовању радног тела које није образовано скупштинским пословником, расписивању референдума и сл.).
- Ове одлуке **не садрже опште норме и самим тим нису прописи**, већ представљају **специфичне, конкретне одлуке.**
- **Оснивачки акт** представља специфичан општи акт којим ЈЛС оснива службе, јавна предузећа, установе и организације утврђене њеним статутом

- **Пословник скупштине и пословник већа** – Назив и садржина ових аката утврђени су ЗЛС, а обавеза њиховог доношења предвиђена је и статутима свих ЈЛС
- **општи акти интерног карактера** којима ови органи самостално уређују своју унутрашњу организацију, начин рада и одлучивања
- као и остали општи акти, ограничени су Уставом, законом и статутом, са којима морају бити у сагласности. Имају стандардну садржину и доносе се по прописаном поступку

- **Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске/градске управе** – **интерни општи акти** - одређују организационе јединице у локалној управи и њихов делокруг, начин руковођења тим јединицама, укупан број и називи радних места, опис послова, услови за обављање послова и друга питања унутрашње организације
- Обавеза доношења овог акта, његов доносилац, садржина и поступак доношења **одређени су законом и статутом ЈЛС**, са којима мора бити у сагласности



- Такође, правилник мора бити **у сагласности са одлуком скупштине којом се уређује организација општинске/градске управе** (даље у тексту: локална управа), као и са **кадровским планом, односно одлуком о буџету**, којом се обезбеђују средства потребна за реализацију овог правилника

- **Просторни и урбанистички план** – плански документи - правила за уређење простора. У складу са Уставом, ЗЛС је утврдио **обавезу скупштине ЈЛС** да их доноси, а **Законом о планирању и изградњи** прецизирани су њихова садржина и поступак доношења. Њихова садржина одређена је **стручним стандардима и нормативима**, а ограничена је једино захтевом да плански документ ужег подручја буде у сагласности са планским документима ширег подручја

- Испуњеност услова подлеже **само стручној контроли**, коју врши **комисија за планове**, а не и оцени уставности и законитости за коју је надлежан **Уставни суд** (*Уставни суд није надлежан да одлучује о конкретним урбанистичким и грађевинским решењима*, већ **само цени да ли је акт донео надлежни орган по поступку** који је прописан Законом и одговарајућим подзаконским актом

- **Кадровски план** – *јесте општи акт специфичан по својој садржини и поступку припреме и усвајања* -приказ броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених на неодређено време потребних у години за коју се кадровски план доноси, броја приправника чији се пријем планира и броја запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету градоначелника / председника општине / председника ГО или због повећања обима посла

- Припрема се и доноси, односно мења и допуњава сваке године, истовремено са буџетом, и мора да буде усаглашен са средствима обезбеђеним у буџету за ове намене. Доноси га скупштина ЈЛС
- Кадровски план представља основ за правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији локалне управе (према изричитој законској одредби, правилник мора бити усаглашен са кадровским планом)

## Појединачни (конкретни) правни акти ЈЛС

- појединачни акти **не садрже опште правне норме, већ се њима те норме индивидуализују, примењују на одређене случајеве и лица**
- *не ступају на снагу објављивањем нити се објављују у службеном гласилу ЈЛС, осим када је њихово објављивање у службеном гласилу предвиђено прописом ЈЛС или кад тако одлучи доносилац тог појединачног акта приликом његовог доношења*
- доносе их сви органи ЈЛС – већину чине **решења** која доноси локална управа када у управном поступку одлучује о правима и обавезама одређених физичких и правних лица

## АКТИВНОСТИ И РАДЊЕ У ПОСТУПКУ ДОНОШЕЊА ОДЛУКЕ ЈЛС

Анализа прописа и стања у области која се нормира	Обрађивач одлуке (запослени или радна група, ако је образована) <b>анализира прописе</b> значајне за област која се нормира;
Израда радног текста одлуке	Обрађивач одлуке израђује <b>радни текст одлуке</b> у року који му је одређен;
Израда нацрта одлуке	Обрађивач одлуке израђује нацрт одлуке (ценећи сугестије заинтересованих субјеката);
Организовање и спровођење јавне расправе	Надлежни орган ЈЛС организује и спроводи <b>јавну расправу</b> ако је прописана или се одржава на предлог грађана или једне трећине одборника;
Сачињавање извештаја о спроведеној јавној расправи	Примедбе, сугестије и мишљења са јавне расправе обрађивач разматра, усваја или одбија и <b>сачињава извештај о спроведеној јавној расправи</b> ;
Прибављање потребних мишљења	<b>Нацрт одлуке</b> се доставља надлежним органима на мишљење;
Достављање нацрта одлуке са образложењем и извештајем већу ради утврђивања предлога одлуке	Усвојене примедбе и сугестије се уграђују у текст одлуке, који се у форми предлога одлуке, са образложењем, извештајем о спроведеној јавној расправи и потребним мишљењима доставља већу ради утврђивања <b>предлога одлуке</b>

## **Нормативна функција привредних друштава (предузећа), установа и других организација**

- Привредна друштва (предузећа), установе и друге организације доносе статуте, односно правила, одлуке, правилнике, пословнике о раду појединих колегијалних органа и друге опште акте и закључују колективне уговоре као опште акте



- **Литература:**

- Булатовић, И., Радић, Б., Радуновић, С., Правно нормирање, БПШ-ВШСС, 2016., стр.27-60 и 139-178
- Бјелић, М., Управно право и поступак, АПССБ, 2019., стр. 27-40
- Бјелић, М., Локална самоуправа у Републици Србији, БПШ-ВШСС, 2016., стр.72-87
- Приручник за израду прописа локалне самоуправе, СКГО, 2020.

- **Прописи:**

- Устав Републике Србије
- Закон о Народној скупштини
- Закон о Влади
- Закон о утврђивању надлежности АП Војводине
- Закон о локалној самоуправи
- Пословник о раду Народне скупштине
- Пословник о раду Владе

- **Интернет адресе:**

- [www.paragraf.rs](http://www.paragraf.rs)