ПРИРУЧНИК



ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Градимир Ненадовић Дражен Маравић Тамара Стојчевић Јана Љубичић Јасмина Бенмансур

Шесто измењено и допуњено издање

Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

П Р И Р У Ч Н И К

ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Шесто измењено и допуњено издање

ПРИРУЧНИК

ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Шесто измењено и допуњено издање

Аутори: *Градимир Ненадовић* (Уставно уређење)

*Тамара Стојчевић* (Систем државне управе) *др Јасмина Бенмансур*

(Управни поступак и управни спор) *др Јасмина Бенмансур* (Канцеларијско пословање)

*Јана Љубичић*

(Радно законодавство)

*Дражен Маравић*

(Основи система Европске уније)

Издавач:

*Министарство државне управе и локалне самоуправе*

За издавача:

*др Александар Мартиновић*

министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник:

*др Јасмина Бенмансур*

помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент:

*проф. др Зоран Лончар*

*Правни факултет Универзитета у Новом Саду*

Градимир Ненадовић Тамара Стојчевић Јасмина Бенмансур Јана Љубичић Дражен Маравић

ПРИРУЧНИК

ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Шесто измењено и допуњено издање

##### Београд 2023

© Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

*Садржај*

Страна ПРЕДГОВОР ПРВОМ ИЗДАЊУ 19

ПРЕДГОВОР ДРУГОМ ИЗМЕЊЕНОМ И ДОПУЊЕНОМ ИЗДАЊУ 22

ПРЕДГОВОР ТРЕЋЕМ ИЗМЕЊЕНОМ И ДОПУЊЕНОМ ИЗДАЊУ 24

ПРЕДГОВОР ШЕСТОМ ИЗМЕЊЕНОМ И ДОПУЊЕНОМ ИЗДАЊУ 25

[УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ](#_TOC_250445)

1. [ПОЈАМ И МАТЕРИЈА УСТАВА 29](#_TOC_250444)
2. [РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СРБИЈИ 31](#_TOC_250443)
   1. [Почеци и развој уставности у Србији до 1918. године 31](#_TOC_250442)
   2. [Уставни развој Србије у првој jугословенској држави 33](#_TOC_250441)
   3. [Уставни развој и распад друге Југославије 34](#_TOC_250440)
   4. [Устав Републике Србије из 1990. године 36](#_TOC_250439)
   5. [Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године 37](#_TOC_250438)
   6. [Државна заједница Србија и Црна Гора 38](#_TOC_250437)
3. [УСТАВНА ПРЕАМБУЛА 39](#_TOC_250436)
4. [НАЧЕЛА УСТАВА 40](#_TOC_250435)
5. [ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА 46](#_TOC_250434)
   1. [Појам и основна начела 46](#_TOC_250433)
   2. [Лична права 48](#_TOC_250432)
   3. [Политичка права 55](#_TOC_250431)
   4. [Економска, социјална и културна права 58](#_TOC_250430)
   5. [Права странаца 60](#_TOC_250429)
   6. [Права припадника националних мањина 61](#_TOC_250428)
6. [ЕКОНОМСКО УРЕЂЕЊЕ И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ 62](#_TOC_250427)
   1. [Економско уређење 62](#_TOC_250426)
   2. [Јавне финансије 64](#_TOC_250425)
7. [УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ 65](#_TOC_250424)
   1. [Народна скупштина 65](#_TOC_250423)
   2. [Председник Републике 72](#_TOC_250422)
   3. [Влада 77](#_TOC_250421)
   4. [Државна управа 84](#_TOC_250420)
   5. [Заштитник грађана 84](#_TOC_250419)
   6. [Војска Србије 87](#_TOC_250418)

Страна

* 1. [Судови 88](#_TOC_250417)
  2. [Јавно тужилаштво 100](#_TOC_250416)

1. [УСТАВНИ СУД 108](#_TOC_250415)
2. [ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ 112](#_TOC_250414)
   1. Уставне основе територијалне организације

Републике Србије 112

* 1. [Аутономне покрајине 113](#_TOC_250413)
  2. [Локална самоуправа 116](#_TOC_250412)

1. [УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ 130](#_TOC_250411)
   1. Хијерархија домаћих и међународних

општих правних аката 130

* 1. [Хијерархија домаћих општих правних аката 131](#_TOC_250410)
  2. [Објављивање закона и других општих аката 131](#_TOC_250409)
  3. [Забрана повратног дејства закона и других општих аката 131](#_TOC_250408)
  4. [Законитост управе 132](#_TOC_250407)
  5. [Језик поступка 132](#_TOC_250406)
  6. [Ванредно стање 132](#_TOC_250405)
  7. [Ратно стање 134](#_TOC_250404)
  8. Одступања од људских и мањинских права у ванредном

и ратном стању 134

1. [ПРОМЕНА УСТАВА 135](#_TOC_250403)

[Извори 138](#_TOC_250402)

[СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ](#_TOC_250401)

1. [ИЗВРШНА ВЛАСТ 143](#_TOC_250400)
   1. [Појам извршне власти 143](#_TOC_250399)
   2. [Хоризонтална и вертикална подела власти 145](#_TOC_250398)
   3. [Извршна власт и управa 145](#_TOC_250397)
2. [ИЗВРШНА ВЛАСТ У СРБИЈИ 147](#_TOC_250396)
   1. [Развој извршне власти у Србији 147](#_TOC_250395)
   2. [Избор Владе 149](#_TOC_250394)
   3. [Састав Владе 149](#_TOC_250393)
   4. [Положај чланова Владе 150](#_TOC_250392)
   5. [Прописи и други акти које доноси Влада 152](#_TOC_250391)
   6. [Уређење Владе – центар Владе 153](#_TOC_250390)
      1. [Генерални секретаријат Владе 153](#_TOC_250389)
      2. [Кабинет председника Владе 154](#_TOC_250388)
      3. [Републички секретаријат за законодавство 154](#_TOC_250387)
      4. [Републички секретаријат за јавне политике 155](#_TOC_250386)
      5. Радна тела Владе, координациона тела,

савети председника Владе 156

Страна

1. [ДРЖАВНА УПРАВА 156](#_TOC_250385)
   1. [Појам државне управе 156](#_TOC_250384)
   2. [Начела државне управе 158](#_TOC_250383)
   3. [Врсте органа државне управе, службе Владе 159](#_TOC_250382)
      1. [Органи државне управе 159](#_TOC_250381)
      2. [Службе Владе 160](#_TOC_250380)
   4. [Прописи које доносе органи државне управе 161](#_TOC_250379)
   5. [Руковођење органом државне управе 161](#_TOC_250378)
      1. [Руковођење министарством 162](#_TOC_250377)
      2. [Руковођење органом управе у саставу 162](#_TOC_250376)
      3. [Руковођење посебном организацијом 163](#_TOC_250375)
      4. [Руковођење службом Владе 163](#_TOC_250374)
   6. [Унутрашње уређење органа државне управе 163](#_TOC_250373)
      1. [Унутрашње јединице 164](#_TOC_250372)
      2. [Управни окрузи 165](#_TOC_250371)
   7. [Унутрашњи надзор 166](#_TOC_250370)
      1. [Надзор над радом 166](#_TOC_250369)
      2. [Управна инспекција 167](#_TOC_250368)
         1. [Појам управне инспекције 167](#_TOC_250367)
         2. [Организација управне инспекције 167](#_TOC_250366)
         3. [Послови и начин рада управне инспекције 168](#_TOC_250365)
         4. [Поступак надзора 168](#_TOC_250364)
   8. [Инспекцијски надзор 169](#_TOC_250363)
      1. [Појам инспекцијског надзора 169](#_TOC_250362)
      2. [Врсте и облици инспекцијског надзора 170](#_TOC_250361)
      3. Покретање и вођење поступка инспекцијског

надзора 170

* + 1. [Мере које се изричу у инспекцијском надзору 172](#_TOC_250360)
  1. [Поверавање послова државне управе 172](#_TOC_250359)
  2. [Сукоб надлежности, решавање по жалби и изузеће 174](#_TOC_250358)
     1. [Сукоб надлежности 174](#_TOC_250357)
     2. [Решавање о жалби 174](#_TOC_250356)
     3. [Изузеће службеног лица 175](#_TOC_250355)
  3. [Међусобни односи органа државне управе 175](#_TOC_250354)
  4. [Однос органа државне управе и Владе 176](#_TOC_250353)
     1. [Надзор над радом 176](#_TOC_250352)
     2. [Усклађивање и усмеравање рада 177](#_TOC_250351)
  5. Однос органа државне управе и Народне скупштине,

однос органа државне управе и председника Републике 177

* 1. [Однос органа државне управе и државних органа 177](#_TOC_250350)
  2. [Однос са судовима и судска контрола државне управе 178](#_TOC_250349)
  3. [Однос органа државне управе и локалне самоуправе 178](#_TOC_250348)
     1. [Органи локалне самоуправе 179](#_TOC_250347)
     2. Однос органа државне управе са органима

локалне самоуправе 181

Страна

* 1. [Електронска управа 183](#_TOC_250346)
     1. [Појам електронске управе 183](#_TOC_250345)
     2. [Начела електронске управе 184](#_TOC_250344)
     3. [Портал еУправа 185](#_TOC_250343)
  2. [Плански систем Републике Србије 186](#_TOC_250342)
     1. [Појам планова и систем планског планирања 187](#_TOC_250341)
     2. [Врсте планова 190](#_TOC_250340)
     3. Како се доноси плански документ – поступак

израде докумената јавних политика 190

* + 1. [Корист планирања у придруживању Европској унији 192](#_TOC_250339)
  1. [Јавне агенције 193](#_TOC_250338)
     1. [Појам јавне агенције 193](#_TOC_250337)
     2. [Положај јавне агенције 193](#_TOC_250336)
     3. [Органи јавне агенције 194](#_TOC_250335)
     4. [Надзор над радом јавне агенције 195](#_TOC_250334)
  2. [Јавност рада 195](#_TOC_250333)
     1. [Обавештавање јавности 195](#_TOC_250332)
     2. [Полазни документ, консултације и јавна расправа 196](#_TOC_250331)
     3. Обележавање управних зграда и просторија,

рад са странкама 198

* + 1. [Приступ информацијама од јавног значаја 198](#_TOC_250330)
  1. [Службена употреба језика и писама 198](#_TOC_250329)
     1. [Шта је службена употреба језика и писама 199](#_TOC_250328)
     2. [Употреба језика у управном поступку 200](#_TOC_250327)

1. ДОБРА УПРАВА 202
   1. [Појам добре управе 203](#_TOC_250326)
   2. [Начела добре управе 205](#_TOC_250325)
2. [НОВА КОНТРОЛА УПРАВЕ 206](#_TOC_250324)
   1. [Слободан приступ информацијама од јавног значаја 206](#_TOC_250323)
      1. [Појам информације од јавног значаја 206](#_TOC_250322)
      2. Ограничење права на доступност јавним

информацијама 207

* + 1. [Повереник за информације од јавног значаја 208](#_TOC_250321)
    2. [Поступак прибављања информације од јавног значаја 209](#_TOC_250320)
    3. [Унапређивање јавности рада органа јавне власти 210](#_TOC_250319)
  1. [Заштита података о личности 211](#_TOC_250318)
     1. [Појам података о личности 211](#_TOC_250317)
     2. [Прикупљање и обрада података о личности 212](#_TOC_250316)
        1. [Прикупљање података 212](#_TOC_250315)
        2. [Обрада података 213](#_TOC_250314)
     3. [Права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују 214](#_TOC_250313)
        1. [Права лица 214](#_TOC_250312)
        2. [Поступак заштите 214](#_TOC_250311)

Страна

* + 1. [Заштита личности у медијима 215](#_TOC_250310)
    2. [Поступак пред Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности 215](#_TOC_250309)
  1. [Заштитник грађана 216](#_TOC_250308)
     1. [Појам Заштитника грађана 216](#_TOC_250307)
     2. [Положај Заштитника грађана 217](#_TOC_250306)
     3. [Надлежности Заштитника грађана 217](#_TOC_250305)

[3 4. Поступак заштите 218](#_TOC_250304)

* 1. [Забрана дискриминације 219](#_TOC_250303)
     1. [Појам и облици дискриминације 219](#_TOC_250302)
     2. [Повереник за заштиту равноправности 221](#_TOC_250301)
     3. [Поступак заштите од дискриминације 222](#_TOC_250300)
        1. [Поступак пред Повереником за заштиту равноправности 222](#_TOC_250299)
        2. [Судски поступак 222](#_TOC_250298)
  2. [Политика једнаких могућности 223](#_TOC_250297)
     1. Појам политике једнаких могућности

и дискриминације засноване на полу 223

* + 1. [Примена политике једнаких могућности 225](#_TOC_250296)
    2. [Држава као послодавац и регулатор 225](#_TOC_250295)
  1. [Агенција за спречавање корупције 228](#_TOC_250294)
  2. [Правни положај Агенције за спречавање корупције 228](#_TOC_250293)
  3. Надлежности и органи Агенције за спречавање

корупције 230

* + 1. [Надлежности Агенције за спречавање корупције 230](#_TOC_250292)
    2. [Органи Агенције за спречавање корупције 231](#_TOC_250291)
  1. [Сукоб интереса 234](#_TOC_250290)
     1. [Појам сукоба интереса 234](#_TOC_250289)
     2. [Поступак утврђивања сукоба интереса 235](#_TOC_250288)
     3. Неспојивост послова за вршењем јавне функције 236
  2. [Кумулација јавних функција 238](#_TOC_250287)
  3. [Поклони 239](#_TOC_250286)
  4. [Пријављивање имовине и прихода 240](#_TOC_250285)
  5. [Јачање интегритета 240](#_TOC_250284)
  6. [Државна ревизорска институција 242](#_TOC_250283)
     1. [Оснивање и правни положај 242](#_TOC_250282)
     2. [Надлежност 242](#_TOC_250281)
     3. [Организација 245](#_TOC_250280)
     4. [Начин рада – обављање ревизије 246](#_TOC_250279)

[Извори 248](#_TOC_250278)

[**УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР**](#_TOC_250277)

1. [УПРАВНИ ПОСТУПАК 253](#_TOC_250276)
   1. [Појам управног поступка 253](#_TOC_250275)
   2. [Појам управне ствари 254](#_TOC_250274)

Страна

* 1. [Врсте управног поступка 254](#_TOC_250273)
  2. [Основна начела управног поступка 255](#_TOC_250272)
     1. [Начело законитости и предвидивости 256](#_TOC_250271)
     2. [Начело сразмерности 256](#_TOC_250270)
     3. Начело заштите права странака и остваривања

јавног интереса 257

* + 1. [Начело помоћи странци 257](#_TOC_250269)
    2. [Начело делотворности и економичности поступка 258](#_TOC_250268)
    3. [Начело истине и слободне оцене доказа 258](#_TOC_250267)
    4. [Право странке на изјашњавање 259](#_TOC_250266)
    5. [Начело самосталности 260](#_TOC_250265)
    6. [Право на жалбу и приговор 260](#_TOC_250264)
    7. [Начело правноснажности решења 261](#_TOC_250263)
    8. [Начело приступа информацијама и заштите података 261](#_TOC_250262)
  1. [Управно поступање 262](#_TOC_250261)
  2. [Управни акт 262](#_TOC_250260)
  3. [Гарантни акт 263](#_TOC_250259)
  4. [Управни уговор 263](#_TOC_250258)
  5. [Управне радње 264](#_TOC_250257)
  6. [Пружање јавних услуга 265](#_TOC_250256)
  7. [Основна правила поступка 266](#_TOC_250255)
  8. [Учесници у управном поступку 266](#_TOC_250254)
  9. [Надлежност органа 266](#_TOC_250253)
     1. [Стварна и месна надлежност 266](#_TOC_250252)
     2. [Сукоб надлежности 268](#_TOC_250251)
  10. [Овлашћено службено лице 269](#_TOC_250250)
  11. [Сарадња и службена помоћ 270](#_TOC_250249)
      1. [Јединствено управно место 270](#_TOC_250248)
      2. [Међународна правна помоћ 271](#_TOC_250247)
  12. [Странка у управном поступку и њено заступање 271](#_TOC_250246)
      1. [Појам странке 271](#_TOC_250245)
      2. [Процесна способност 271](#_TOC_250244)
      3. [Заступање странке 271](#_TOC_250243)
      4. [Стручни помагач 273](#_TOC_250242)
      5. [Превођење и тумачи 273](#_TOC_250241)
  13. [Општење органа и странака 274](#_TOC_250240)
  14. [Начин општења 274](#_TOC_250239)
  15. [Поднесци 274](#_TOC_250238)
  16. [Записници 275](#_TOC_250237)
  17. [Разгледање списа и обавештавање о току поступка 276](#_TOC_250236)
      1. [Право на разгледање списа и обавештавање 276](#_TOC_250235)
      2. Захтев за разгледање списа и обавештавање

о току поступка 276

* 1. [Обавештавање 277](#_TOC_250234)
     1. [Појам и начин обавештавања 277](#_TOC_250233)
     2. [Места на којима се врши обавештавање 277](#_TOC_250232)

Страна

* + 1. [Обавештавање у посебним случајевима 277](#_TOC_250231)
    2. [Пуномоћник за пријем обавештења 278](#_TOC_250230)
  1. [Поступци обавештавања 278](#_TOC_250229)
     1. [Обавештавање електронским путем 278](#_TOC_250228)
     2. [Обавештавање путем поште 278](#_TOC_250227)
     3. [Достављање 279](#_TOC_250226)
  2. [Рокови 281](#_TOC_250225)
     1. [Одређивање и продужење рокова 281](#_TOC_250224)
     2. [Рачунање рокова 281](#_TOC_250223)
     3. [Одржање рока 281](#_TOC_250222)
     4. [Враћање у пређашње стање 282](#_TOC_250221)
  3. [Трошкови поступка 282](#_TOC_250220)
  4. [Првостепени поступак 284](#_TOC_250219)
     1. [Покретање поступка и захтеви странака 284](#_TOC_250218)
        1. [Начин покретања поступка 284](#_TOC_250217)
        2. [Тренутак покретања поступка 284](#_TOC_250216)
        3. [Одбацивање захтева странке 285](#_TOC_250215)
        4. [Захтев да се призна својство странке 285](#_TOC_250214)
        5. Покретање поступка јавним саопштењем и спајање више управних ствари у један

поступак 286

* + - 1. [Измена захтева 287](#_TOC_250213)
      2. [Одустанак од захтева 287](#_TOC_250212)
      3. [Поравнање 287](#_TOC_250211)
  1. [Прекид поступка 288](#_TOC_250210)
  2. [Обустављање поступка 288](#_TOC_250209)
  3. [Ток поступка до доношења решења 288](#_TOC_250208)
     1. [Начин утврђивања чињеница у поступку 289](#_TOC_250207)
     2. Дужност органа да прибави податке

по службеној дужности 289

* + 1. Начин вршења увида, прибављања, обраде и уступање података о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику 290
    2. [Непосредно одлучивање 292](#_TOC_250206)
    3. [Привремене мере 293](#_TOC_250205)
    4. [Испитни поступак 293](#_TOC_250204)
    5. [Претходно питање 293](#_TOC_250203)
    6. [Усмена расправа 294](#_TOC_250202)
  1. [Доказивање 295](#_TOC_250201)
     1. [Доказивање чињеница 295](#_TOC_250200)
     2. [Извођење доказа пред замољеним органом 296](#_TOC_250199)
     3. [Исправе 296](#_TOC_250198)
     4. [Сведоци 297](#_TOC_250197)
     5. [Вештачење 299](#_TOC_250196)
     6. [Тумачи 300](#_TOC_250195)

Страна

* + 1. [Увиђај 300](#_TOC_250194)
    2. [Изјава странке 301](#_TOC_250193)
    3. [Обезбеђење доказа 301](#_TOC_250192)
  1. [Решење и закључак 301](#_TOC_250191)
  2. [Појам решења 301](#_TOC_250190)
  3. [Заједничко решење 302](#_TOC_250189)
  4. [Делимично, допунско и привремено решење 302](#_TOC_250188)
  5. [Решење колегијалног органа 303](#_TOC_250187)
  6. [Облици и делови решења 303](#_TOC_250186)
  7. [Исправљање грешака у решењу 304](#_TOC_250185)
  8. [Рок за издавање решења 305](#_TOC_250184)
  9. [Закључак 305](#_TOC_250183)
  10. [Правна средства 305](#_TOC_250182)
  11. [Приговор 306](#_TOC_250181)
  12. [Жалба 307](#_TOC_250180)
  13. [Поступање првостепеног органа по жалби 309](#_TOC_250179)
  14. [Поступање другостепеног органа по жалби 310](#_TOC_250178)
  15. Посебни случајеви укидања и мењања решења

(ванредна правна средства) 312

* + 1. Мењање и поништавање решења у вези

са управним спором 313

* + 1. [Понављање поступка 313](#_TOC_250177)
    2. [Поништавање коначног решења 316](#_TOC_250176)
    3. [Укидање решења 317](#_TOC_250175)
    4. Поништавање, укидање и мењање правноснажног

решења на препоруку заштитника грађана 318

* 1. [Правне последице поништавања и укидања решења 318](#_TOC_250174)
  2. [Извршење 318](#_TOC_250173)
     1. [Извршност решења 318](#_TOC_250172)
     2. [Врсте извршења 319](#_TOC_250171)
        1. [Управно извршење 319](#_TOC_250170)
  3. [Одговорност овлашћеног службеног лица 322](#_TOC_250169)
  4. [Вођење евиденција о решавању у управним стварима 322](#_TOC_250168)
  5. [Електронско управно поступање 323](#_TOC_250167)
     1. Успостављање електронског управног

поступања органа 323

* + 1. [Пријем електронског поднеска 323](#_TOC_250166)
    2. [Електронско достављање 324](#_TOC_250165)
    3. [Потврда о електронској достави 325](#_TOC_250164)

1. УПРАВНИ СПОР 325
   1. [Појам управног спора 325](#_TOC_250163)
   2. [Надлежност и састав суда 326](#_TOC_250162)
   3. [Странке у управном спору 326](#_TOC_250161)
   4. [Предмет управног спора 327](#_TOC_250160)
   5. [Покретање спора 327](#_TOC_250159)
   6. [Претходни поступак 329](#_TOC_250158)

Страна

* 1. [Утврђивање чињеница 331](#_TOC_250157)
  2. [Судске одлуке 332](#_TOC_250156)
  3. [Ванредна правна средства 333](#_TOC_250155)
  4. [Извршење пресуде 335](#_TOC_250154)

[Извори 336](#_TOC_250153)

[КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ](#_TOC_250152)

1. [Појам канцеларијског пословања 339](#_TOC_250151)
2. [Значај и улога канцеларијског пословања 340](#_TOC_250150)
3. Прописи којима је регулисано канцеларијско

пословање органа државне управе 341

* 1. Историјат нормативног уређења канцеларијског

пословања у Србији 341

* 1. [Важећи правни извори канцеларијског пословања 342](#_TOC_250149)

1. [Обухват канцеларијског пословања 344](#_TOC_250148)
2. [Основни појмови канцеларијског пословања 344](#_TOC_250147)
3. [Писарница и Систем за управљање документима 345](#_TOC_250146)
4. [Послови администратора органа 346](#_TOC_250145)
5. [Шифарник категорија документарног материјала 346](#_TOC_250144)
6. [Класификација предмета (по материји) 347](#_TOC_250143)
7. [Каталог поступака 349](#_TOC_250142)
8. [Подношење, предаја и пријем поднеска 351](#_TOC_250141)
   1. Подношење и предаја поднеска 351
   2. [Пријем документарног материјала 352](#_TOC_250140)
   3. Пријем документарног материјала

електронским путем 355

* 1. [Непосредан пријем документарног материјала 357](#_TOC_250139)
  2. Пријем документарног материјала преко

поштанског оператора 358

* 1. [Потврда о пријему поднеска 361](#_TOC_250138)

1. [Вођење евиденције предмета 362](#_TOC_250137)
2. [Евидентирање предмета 363](#_TOC_250136)
3. [Дигитализација поднеска 365](#_TOC_250135)
4. Одлагање документарног материјала примљеног

у папирном облику 366

1. [Здруживање документарног материјала 366](#_TOC_250134)
2. [Достављање предмета у рад 367](#_TOC_250133)
3. [Начин достављања документарног материјала 369](#_TOC_250132)
4. [Чување документарног материјала 371](#_TOC_250131)
   1. [Архивирање и чување предмета 372](#_TOC_250130)
   2. Издвајање безвредног документарног материјала

ради уништавања 373

* 1. Предаја документарног материјала

са трајним роком чувања 374

* 1. Архивирање документарног материјала

у папирном облику 375

1. [Размена документарног материјала између органа 376](#_TOC_250129)

Страна

1. [Обнављање (реконструкција) предмета 377](#_TOC_250128)
2. [Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем 377](#_TOC_250127)
   1. [Облик и садржина поднеска 377](#_TOC_250126)
   2. [Неуредан поднесак 377](#_TOC_250125)
   3. [Телефонске изјаве странке и забелешка у спису 377](#_TOC_250124)
   4. [Акт 377](#_TOC_250123)
3. [Надзор над применом прописа о канцеларијском пословању 378](#_TOC_250122)
4. Поступак са актима и предметима који садрже тајне податке

и ознаку степена тајности 379

1. [Поступак са актима који подлежу таксирању 381](#_TOC_250121)
2. [Канцеларијско пословање у судовима 383](#_TOC_250120)
3. [Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву 416](#_TOC_250119)
4. Канцеларијско пословање у установама

за извршење кривичних санкција 425

[Извори 427](#_TOC_250118)

[РАДНО ЗАКОНОДАВСТВО](#_TOC_250117)

1. [ИЗВОРИ РАДНОГ ПРАВА 431](#_TOC_250116)
2. [РАДНИ ОДНОСИ У ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА 433](#_TOC_250115)
   1. [Специфичност рада у државним органима 433](#_TOC_250114)
   2. [Основна правила о државним службеницима 433](#_TOC_250113)
      1. [Појам државних службеника и појам намештеника 433](#_TOC_250112)
      2. [Послодавац 434](#_TOC_250111)
      3. Примена општих прописа о раду и посебног

колективног уговора 434

* + 1. [Начела деловања државних службеника 434](#_TOC_250110)
  1. [Права и дужности државних службеника 435](#_TOC_250109)
     1. [Права државних службеника 435](#_TOC_250108)
     2. [Дужности државних службеника 436](#_TOC_250107)
     3. [Спречавање сукоба интереса 437](#_TOC_250106)
  2. [Врсте радних места државних службеника 439](#_TOC_250105)
     1. [Подела радних места 439](#_TOC_250104)
  3. [Попуњавање слободних радних места 443](#_TOC_250103)
     1. [Услови за запослење 443](#_TOC_250102)
     2. [Допуштеност и начин попуњавања радног места 444](#_TOC_250101)
     3. [Трајање радног односа 450](#_TOC_250100)
     4. [Пробни рад 451](#_TOC_250099)
     5. [Попуњавање положаја 451](#_TOC_250098)
     6. [Престанак рада на положају 453](#_TOC_250097)
     7. [Последице престанка рада на положају 454](#_TOC_250096)
  4. Вредновање радне успешности и напредовање

државних службеника 455

* + 1. [Вредновање радне успешности 455](#_TOC_250095)
    2. [Напредовање 458](#_TOC_250094)

Страна

* 1. [Премештај државних службеника због потребе рада 460](#_TOC_250093)
  2. [Стручно усавршавање и оспособљавање 460](#_TOC_250092)
     1. [Стручно усавршавање 460](#_TOC_250091)
     2. [Додатно образовање 467](#_TOC_250090)
     3. [Стручни испит 467](#_TOC_250089)
     4. [Стручно оспособљавање – приправништво 468](#_TOC_250088)
  3. [Одговорност државних службеника 470](#_TOC_250087)
     1. [Дисциплинска одговорност 470](#_TOC_250086)
     2. [Дисциплинске казне 471](#_TOC_250085)
     3. [Дисциплински поступак 472](#_TOC_250084)
     4. [Удаљење с рада 473](#_TOC_250083)
     5. [Застарелост 473](#_TOC_250082)
     6. Упис дисциплинске казне у кадровску евиденцију

и њено брисање 473

* + 1. Дисциплински поступак против државних

службеника на положају 473

* + 1. [Одговорност за штету 474](#_TOC_250081)
  1. [Престанак радног односа 474](#_TOC_250080)
  2. Права државних службеника при промени уређења

државних органа 476

* 1. Одлучивање о правима и дужностима државних

службеника 477

* + 1. [Одлучивање у првом степену 477](#_TOC_250079)
    2. [Жалбене комисије 478](#_TOC_250078)
  1. [Уређење кадровског система 480](#_TOC_250077)
     1. [Кадровски план 480](#_TOC_250076)
     2. [Служба за управљање кадровима 480](#_TOC_250075)
     3. [Кадровске евиденције 481](#_TOC_250074)
     4. [Високи службенички савет 483](#_TOC_250073)
     5. [Кодекс понашања државних службеника 484](#_TOC_250072)
  2. [Посебна правила о намештеницима 489](#_TOC_250071)
  3. [Надлежност управне инспекције 490](#_TOC_250070)
  4. [Плате државних службеника и намештеника 490](#_TOC_250069)

1. РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ

И ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 491

1. [ОПШТИ ПРОПИСИ О РАДУ – ЗАКОН О РАДУ 500](#_TOC_250068)
   1. [Права запослених 501](#_TOC_250067)
   2. [Обавезе запослених 502](#_TOC_250066)
   3. [Обавезе послодавца 502](#_TOC_250065)
   4. [Забрана дискриминације 502](#_TOC_250064)
   5. [Заснивање радног односа 503](#_TOC_250063)
   6. [Врсте радног односа 506](#_TOC_250062)
   7. [Радно време 509](#_TOC_250061)
   8. [Одмори и одсуства 511](#_TOC_250060)

Страна

* 1. [Заштита запослених 515](#_TOC_250059)
  2. [Зарада, накнадa зараде и друга примања 518](#_TOC_250058)
  3. [Вишак запослених 522](#_TOC_250057)
  4. [Накнада штете 523](#_TOC_250056)
  5. [Удаљење запосленог са рада 524](#_TOC_250055)
  6. [Измена уговора о раду 524](#_TOC_250054)
  7. [Престанак радног односа 525](#_TOC_250053)
  8. [Остваривање и заштита права запослених 530](#_TOC_250052)
  9. [Рад ван радног односа 531](#_TOC_250051)
  10. [Организације запослених и послодаваца 532](#_TOC_250050)
  11. [Надлежност инспекције рада 534](#_TOC_250049)

1. [РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА 535](#_TOC_250048)
   1. [Једнаке могућности запошљавања по основу пола 535](#_TOC_250047)
   2. Заснивање радног односа и радно ангажовање

по основу пола 536

* 1. Једнака зарада за исти рад или рад једнаке вредности

по основу пола 536

* 1. Узнемиравање, сексуално узнемиравање

и сексуално уцењивање 537

* 1. Престанак радног односа и радног ангажовања

по основу пола 538

1. [СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ 538](#_TOC_250046)
   1. [Пензијско и инвалидско осигурање 538](#_TOC_250045)
   2. [Осигурање за случај незапослености 540](#_TOC_250044)
   3. [Здравствено осигурање 543](#_TOC_250043)

[Извори 545](#_TOC_250042)

[**ОСНОВИ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**](#_TOC_250041)

1. [Основи система Европске уније 549](#_TOC_250040)
2. [Специфичности ЕУ као међународне организације 550](#_TOC_250039)
3. [Државе чланице ЕУ и државе кандидати за пријем у чланство 552](#_TOC_250038)
4. [Ваневропске земље и територије које су придружене ЕУ 553](#_TOC_250037)
5. Историјат развоја европских интеграционих процеса

– настанак европских заједница 554

1. [Оснивачки акти ЕУ. Реформски уговор (Лисабонски уговор) 555](#_TOC_250036)
   1. [Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик 555](#_TOC_250035)
   2. Уговори о оснивању Европске економске заједнице

и Европске заједнице за атомску енергију 555

* 1. [Уговор о спајању и јединствен европски акт 556](#_TOC_250034)
  2. [Уговор о оснивању Европске уније 556](#_TOC_250033)
  3. [Уговор из Амстердама 556](#_TOC_250032)
  4. [Уговор из Нице 557](#_TOC_250031)
  5. [(Предлог) Уговора о Уставу за Европу 557](#_TOC_250030)
  6. [Уговор из Лисабона 558](#_TOC_250029)

Страна

1. [Оснивачки уговори који су на снази 560](#_TOC_250028)
2. Поступак у вези са изменама уговора на којима

се заснива ЕУ 560

1. [Органи ЕУ 561](#_TOC_250027)
2. [Делокруг Европског савета 561](#_TOC_250026)
3. [Делокруг Европског парламента 562](#_TOC_250025)
4. [Делокруг Савета ЕУ (Савет министара) 564](#_TOC_250024)
5. [Делокруг Комисије (Европска комисија) 565](#_TOC_250023)
6. [Делокруг Европске централне банке 567](#_TOC_250022)
7. [Делокруг Европске инвестиционе банке 568](#_TOC_250021)
8. [Делокруг Ревизорског суда 568](#_TOC_250020)
9. [Надлежност Европског суда правде (Суд правде ЕУ) 569](#_TOC_250019)
10. [Заједничке додирне тачке ЕУ и Савета Европе 572](#_TOC_250018)
11. [Поступак припреме прописа ЕУ 572](#_TOC_250017)
12. Улога Комитета сталних представника у фази

припреме прописа 573

1. Улога Специјализованих комитета у поступку

припремања одлука 574

1. [Улога Европског економско-друштвеног комитета Европског комитета регија у поступку припремања одлука 574](#_TOC_250016)
2. [Процедуре за доношење прописа ЕУ 576](#_TOC_250015)
3. Систем посебних тела у поступку извршења

прописа („комитологија”) 577

1. [Право ЕУ 578](#_TOC_250014)
2. [Примарни извори права 579](#_TOC_250013)
3. [Секундарни извори права 579](#_TOC_250012)
4. [Прописи и други акти које доносе органи ЕУ 579](#_TOC_250011)
5. [Примена права ЕУ и улога Европског суда правде 580](#_TOC_250010)
6. [Правне тековине ЕУ 581](#_TOC_250009)
7. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује,

односно утврђују заједничке политике у ЕУ) 582

1. Садржина тзв. првог стуба ЕУ, другог стуба ЕУ

и трећег стуба ЕУ 584

1. Стицање статуса придруженог члана

(Споразум о стабилизацији и придруживању) 585

1. [Критеријуми за пријем у чланство ЕУ 586](#_TOC_250008)
2. [Поступак за стицање статуса чланице ЕУ 586](#_TOC_250007)
3. Национална документа којима се уређује процес

приступања Републике Србије Европској унији 587

1. [Резолуција о придруживању 587](#_TOC_250006)
2. [Стратегија комуникације о приступању Републике Србије Европској унији 588](#_TOC_250005)
3. Национални програм за усвајање правних тековина

Европске уније 589

Страна

1. Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење

преговора о приступању Републике Србије Европској унији ... 590

1. Одлука о оснивању Координационог тела за процес

приступања Републике Србије Европској унији 591

1. [Фазе у процесу приступања 592](#_TOC_250004)
2. [Коришћење међународне помоћи 599](#_TOC_250003)

[Извори 602](#_TOC_250002)

Прилози

1. Уредба о државном стручном испиту 603
2. Прилог – Програм државног стручног испита 617
3. Образац 1 – Захтев за полагање државног стручног испита

[за кандидате са високим образовањем 628](#_TOC_250001)

1. Образац 2 –Захтев за полагање државног стручног испита

[за кандидате са средњим образовањем 631](#_TOC_250000)

1. Образац 3 – Појединачни записник о полагању

испитног предмета 633

1. Образац 4 – Записник Испитне комисије за полагање државног стручног испита за кандидате са високим образовањем

о утврђивању општег успеха кандидата на државном

стручном испиту 634

1. Образац 5 – Записник Испитне комисије за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем

о утврђивању општег успеха кандидата на државном

стручном испиту 635

1. Образац 6 – Појединачни записник о полагању испитног

предмета по приговору 636

1. Уверење о положеном државном стручном испиту по Програму државног стручног испита за кандидате

са високим образовањем 637

1. Уверење о положеном државном стручном испиту по Програму државног стручног испита за кандидате

са средњим образовањем 639

#### ПРЕДГОВОР

##### првом издању

Реформа управе, започета Стратегијом реформе државне управе у Републици Србији октобра 2004. године а настављена Стратегијом ре- форме јавне управе у Републици Србији из 2014. године, претходних година је дала низ резултата у остваривању планираних принципа про- фесионализације и деполитизације управе, а нарочито рационализа- ције и модернизације, кроз коришћење савремених информационо-

-технолошких средстава у раду органа управе, као и у одређеној мери децентрализације.

Ради остваривања зацртаних циљева, морали су током претходне деценије да буду донети многи прописи засновани на новом концеп- ту управе, усмерене пре свега ка грађанима и стварању услова за ефи- касно и делотворно остваривање њихових права, али и мењани у не- опходном обиму неки од већ усвојених прописа ради превазилажења уочених недостатака. Поједина законодавна решења нису издржала пробу времена и морала су бити измењена и осавремењена. С друге стране, правни систем управе је морао бити употпуњен и до краја зао- кружен ради потпуне усаглашености домаћег административног про- стора са европским правним системом. Као што реформа управе није, нити може бити, статичан процес, тако ни систем правних прописа у овој области није непромењив и вечан.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, као основни носилац реформског процеса у овој области, иницирало је доношење многих нових прописа од стране различитих државних органа, а само је израдило или усвојило низ законских и подзаконских аката битних за заокруживање новог правног система јавне управе, у оквиру кога посебно место данас има нови службенички систем, не мењајући при томе основне принципе управне реформе.

У том смислу, ради лакше припреме за полагања државног струч- ног испита, као битног услова за рад у органима управе, али и начина провере оспособљености службеника за успешно и професионално обављање послова у управи, Министарство је за потребе свих кан- дидата израдило не само Приручник за полагање државног стручног

испита још 2009. године, већ га је протеклих година увек благовреме- но и адекватно ажурирало, о чему сведочи чак девет досадашњих из- мењених и допуњених издања.

С обзиром на то да је од излажења претходног деветог издања Приручника 2012. године усвојено низ нових правних решења обу- хваћених програмом државног стручног испита, а посебно да је авгу- ста месеца 2017. године и 2018. године значајно измењена и владина Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита,1 пре свега увођењем управног поступка и управног спора, као дела новог испитног предмета Управни поступак са елементима канцеларијског пословања и управни спор за кандидате са стеченим високим образо- вањем, односно Управни поступак са елементима канцеларијског по- словања за кандидате са стеченим средњим образовањем, захтевало је израду новог, не само ажурираног, већ битно проширеног и изме- њеног издања Приручника.

У односу на претходно издање, у Приручнику који је пред читао- цима, поред потпуно новог дела о Управном поступку, Канцеларијском пословању и Управном спору, у значајној мери су проширени и допу- њени делови који се односе на Систем државне управе и Радно зако- нодавство. Такође, ажурирани су и делови који се односе на Уставно уређење и Основе система Европске уније.

Поред измена у споменутој Уредби, значајну промену у Приручнику захтевало је доношење већег броја нових или измене у низу закон- ских и подзаконских аката, међу којима се по значају свакако издва- ја нови, концепцијски битно другачији, Закон о општем управном по- ступку из 2016. године,2 Закон о инспекцијском надзору,3 као и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоу- праве.4 Затим, међу бројним изменама извршеним у постојећим закон- ским текстовима, по значају се истичу и оне које су извршене у Закону о државној управи,5 Закону о локалној самоуправи,6 Закону о државним службеницима,7 Закону о платама државних службеника и намештени- ка.8 као и у Закону о раду.9 Уз наведене прописе, донет је и читав низ нових подзаконских општих аката, а најважнији је свакако нови Статут

1. Уредба о изменама и допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник“, број 76/17) и Уредба о допунама Урeдбе о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник“, број 60/18).
2. „Службени гласник“, број 18/16.
3. „Службени гласник“, број 36/15.
4. „Службени гласник“, бр. 21/16 и 113/17.
5. „Службени гласник“, бр. 99/14 и 47/18.
6. „Службени гласник“, број 47/18.
7. „Службени гласник“, бр. 99/14 и 97/17.
8. „Службени гласник“, бр. 99/14 и 21/16.
9. „Службени гласник“, бр. 75/14 и 12/17.

Аутономне покрајине Војводине10 и Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској влади,11. Такође, потребно је поменути и измене које су извршене у другим подзаконским правним актима, попут Уредбе о електронском канцеларијском пословању,12 Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе,13 Упутства о канцеларијском по- словању органа државне управе,14 итд.

Упркос опсежним изменама најновије издање Приручника и даље представља текст која је писан стручно, јасно и прецизно, на начин погодан да га разумеју не само дипломирани правници, већ и сви др- жавни, покрајински и локални службеници, као и лица запослена код различитих врста имаоца јавних овлашћења, који имају потребу за припремањем и полагањем државног стручног испита.

Проф. др Зоран Лончар

1. „Службени лист АП Војводине“, број 20/14.
2. „Службени лист АП Војводине“, број 37/14.
3. „Службени гласник“, број 42/17.
4. „Службени гласник“, бр. 45/16 и 98/16.
5. „Службени гласник“, бр. 67/16 и 3/17.

#### ПРЕДГОВОР

##### другом измењеном и допуњеном издању15

Реформа управе је у савременим државама веома динамичан и брз процес.

У том смислу, последњих годину дана од излажења претходног из- дања Приручника за полагање државног стручног испита у Републици Србији је донето неколико веома важних прописа, чија се материја непосредно тиче Програма државног стручног испита, прописаног Уредбом о програму и начину полагања државног стручног испита, међу којима су од највеће важности нови Закон о комуналној милици- ји16 и Закон о заштити података о личности.17

Поред тога, значајно су измењени не само Закон о државним слу- жбеницима,18 који представља један од најважнијих прописа у обла- сти радног законодавства, већ и: Закон о платама државних службени- ка и намештеника,19 Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,20 Закон о инспекцијском надзору,21 Закон о службеној употреби језика и писма,22 Закон о пензијском и ин- валидском осигурању,23 Закон о главном граду,24 Закон о финансирању локалне самоуправе,25 Закон о јавној својини26 и Закон о уређењу су- дова.27 Измене је претрпело и неколико, за ову врсту испита веома ва- жних подзаконских аката, међу којима су од посебног значаја Уредба

1. У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремље- не су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 5. августа 2019. године.
2. „Службени гласник РС“, број 49/19.
3. „Службени гласник РС“, број 87/18.
4. „Службени гласник РС“, број 95/18.
5. „Службени гласник РС“, број 95/18.
6. „Службени гласник РС“, број 95/18.
7. „Службени гласник РС“, број 95/18.
8. „Службени гласник РС“, бр. 47/18 и 48/18.
9. „Службени гласник РС“, бр. 73/18 и 46/19.
10. „Службени гласник РС“, број 37/19.
11. „Службени гласник РС“, број 95/18.
12. „Службени гласник РС“, број 95/18.
13. „Службени гласник РС“, бр. 65/18, 87/18 и 98/18.

о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе,28 Пословник Владе29 и Судски пословник.30

Када се свему томе дода и значајна подзаконска активност у обла- сти службеничког система изражена на нивоу Аутономне покрајине Војводине, која је резултирала доношењем Покрајинске скупштинске одлуке о Жалбеној комисији АП Војводине,31 као и Уредбе о стручном усавршавању и оспособљавању службеника у покрајинским органима управе и стручним службама Покрајинске владе32 и Кодекса понашања службеника и намештеника у органима АП Војводине,33 може се кон- статовати да је у значајној мери промењен сет правних прописа бит- них за припрему и полагање ове врсте стручног испита.

Жеља Министарства државне управе и локалне самоуправе, као и потребе кандидата, да се на најлакши начин приступи припреми и полагању државног стручног испита, условили су неопходност израде новог, значајно измењеног и допуњеног издања Приручника.

У Приручнику који је пред читаоцима интервенције су извршене у свим његовом деловима, односно у материји свих испитних предмета, што је условило и значајно увећање обима Приручника. Упркос значај- ним изменама, Приручник је задржао своја основна обележја. И даље се ради о тексту за који се може рећи да је писан стручно, јасно и пре- цизно, на начин који кандидатима пружа прилику за успешну припре- му и полагање државног стручног испита.

Проф. др Зоран Лончар

1. „Службени гласник РС“, број 2/19.
2. „Службени гласник РС“, број 8/19.
3. „Службени гласник РС“, бр. 78/18 и 43/19.
4. „Службени лист АП Војводине“, бр. 18/19 и 21/19.
5. „Службени лист АП Војводине“, број 12/19.
6. „Службени лист АП Војводине“, број 18/20.

#### ПРЕДГОВОР

##### трећем измењеном и допуњеном издању34

Државни стручни испит је један од законом прописаних услова за рад у државним органима, будући да сви државни службеници који су у радном односу на неодређено време морају да имају положен др- жавни стручни испит.

Сврха овог испита је да државни службеници у периоду увођења у рад, односно оспособљавања за самосталан рад у струци, поред оста- лог, стекну неопходна знања о најважнијих општим правним нормама које чине правни систем у коме су запослени.

Како би се та сврха остварила, Влада је децембра 2019. године до- нела нову Уредбу о државном стручном испиту35, којом су иновиране одредбе које уређују испитне предмете и програм државног стручног испита.

Настављајући добру праксу публиковања Приручника за полага- ње државног стручног испита, Министарство државне управе и локал- не самоуправе је израдило треће измењено и допуњено издање овог приручника, у складу са свим новинама у пропису који уређује овај стручни испит.

Ново издање приручника садржи шест области: Уставно уре- ђење, Систем државне управе, Управни поступак и управни спор, Канцеларијско пословање, Радно законодавство и Основи система Европске уније.

У односу на структуру Приручника и ширину у интерпретацији области које чине испитне предмете сигурно је да ће свим кандидати- ма пружити потребну подршку у припреми за успешно полагање др- жавног стручног испита.

Проф. др Зоран Лончар

1. У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремље- не су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 1. марта 2020. године.
2. „Службени гласник РС“, број 86/19.

#### ПРЕДГОВОР

##### шестом измењеном и допуњеном издању36

У овој години, Влада је новелирала Уредбу о државном стручном испиту37 којом је утврђен нови Програм државног стручног испита (за кандидате са високим образовањем и за кандидате са средњим обра- зовањем).

Ревидирање Програма државног стручног испита било је неоп- ходно како би се обезбедило да испитни предмети чије се познавање проверава на овом испиту одражавају целину важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета.

Најзначајније интервенције садржане су у испитним предметима *Уставно уређење* имајући у виду измене Устава Републике Србије из 2021. године,38 *Систем државне управе* у делу који се односи на област спречавање корупције39 и *Канцеларијско пословање*, будући да је та област у последње две године у целини реформисана доношењем низа подзаконских прописа.40

У намери да најважније правне норме систематизоване у шест це- лина Приручника за полагање државног стручног испита учини ак- туелним, Министарство државне управе и локалне самоуправе при- премило је шесто измењено и допуњено издање Приручника, које је задржало складну структуру и интерпретацију обимне материје про- грама државног стручног испита.

1. У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремље- не су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 1. августа 2023. године.
2. Уредба о изменама и допуни Уредбе о државном стручном испиту („Службени гласник РС“, број 48/23).
3. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21) – Амандмани I-XXIX и 16/22.
4. Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94/21-3 и 14/22).
5. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе из 2020. године („Службени гласник РС“, бр. 21/20, 32/21 и 14/23); Уредба о класификацији доку- ментарног материјала са роковима чувања („Службени гласник РС“, број 14/23) и Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 2022. године („Службени гласник РС“, број 20/22).

Такође, иако је у овом приручнику акценат стављен на позитив- ноправну легислативу, у одређеним сегментима су инкорпорирани и теоријскоправни и историјскоправни аспекти материје коју обрађује, који је ни у једном сегменту нису оптеретили непотребним детаљима. Напротив, поред стручне, научне карактеристике ове публикације, дају јој додатну вредност и ново издање Приручника за полагање др- жавног стручног испита квалитативно чине поузданом литературом за успешну припрему за полагање најважнијег стручног испита у држав- нослужбеничком систему, чију обавезу полагања имају и службеници у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе.

Проф. др Зоран Лончар

# УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ

#### ПОЈАМ И МАТЕРИЈА УСТАВА

Устав је највиши правни акт једне државе.

Посматран као скуп правних норми, Устав се може дефинисати у формалном и у материјалном смислу. У формалном смислу, Устав је нај- виши општи правни акт који је донет у форми писаног уставног доку- мента најјаче правне снаге. У материјалном смислу, Устав представља скуп правних норми (правила) којима се уређују основи државног и друштвеног уређења једне државе.

Устав у материјалном смислу представља шири појам од устава у формалном смислу јер, поред највишег општег правног акта у форми писаног уставног документа (устава у формалном смислу), обухвата и законе који уређују уставну материју, као и неписана обичајна правила. Устав у материјалном смислу има свака држава, али устав у формалном смислу не постоји у свакој земљи (на пример, Велика Британија нема устав у формалном смислу; њен устав у материјалном смислу чине за- кони који уређују уставну материју и неписана обичајна правила).

Основна правна својства устава јесу то да је устав највиши општи правни акт и да је основни општи правни акт једне државе.

Правни поредак је хијерархијски уређен. Устав је на врху хијерар- хије општих правних аката у једној држави. Сви остали правни акти у оквиру правног поретка извиру из устава и морају бити у сагласно- сти са уставом (у супротном, они морају бити уклоњени из правног поретка). Својство устава да представља највиши општи правни акт произлази из тога што устав доноси правно суверена, односно правно неограничена власт (уставотворна власт). Доношењем устава почиње стварање права, устав успоставља поредак правних норми и одређује им правну снагу.

Устав је и основни општи правни акт једне државе. Ово својство устава произлази из тога што његове норме дефинишу основне прин- ципе функционисања државе, представљају основ и оквир за уређење државне власти и свих друштвених односа у једној држави и утврђују права и слободе грађана који у тој држави живе.

Материја устава обухвата две групе питања. Прва група одно- си се на уређење државне власти (територијална и функционална

организација државне власти и начин њеног функционисања; државни органи и њихова надлежност; односи између државних органа; акти које државни органи доносе у оквиру своје надлежности), а друга − на друштво и грађане (људска права и слободе; основи економског и социјалног уређења; начин обликовања политичке воље грађана и облици њеног изражавања).

Устав се може одредити и као средство делотворног ограничава- ња државне власти, ради заштите људских права и слобода, па се тако добија политички појам устава (устав у политичком смислу). По тој кон- цепцији, устав у политичком смислу постоји онда када је онемогућена самовоља и злоупотреба државне власти од стране њених носилаца. Устав се може дефинисати и полазећи од односа нормативног (оно-

га што је прокламовано у тексту устава) и стварног (онога што реално постоји у друштвеној стварности). Тако се добија социолошки појам устава. По тој концепцији, стварни устав представља реални, фактички однос сила у једном друштву, а писани устав вреди само у оној мери у којој одговара стварном уставу (писани устав који не одговара ствар- ном уставу, по овом схватању, представља само обичан лист папира).

Подела устава може се вршити на основу различитих критерију- ма. Према томе да ли се устав налази у писаном документу или у не- писаним, обичајним правилима, устави се деле на писане и неписане. Према томе да ли се устав налази у једном документу или у више њих, устави се деле на кодификоване и некодификоване. Према начину, од- носно поступку доношења (промене) устава, устави се деле на чврсте и меке. Чврст устав се доноси и мења по поступку који је сложенији од поступка за доношење обичног закона, а мек устав се доноси (мења) као обичан закон. Устав Републике Србије (донет 2006. године) спада у чврсте уставе.

Када је реч о чврстим уставима, њихова специфичност у односу на обичне законе огледа се и у материјалном смислу (у погледу садржи- не, која обухвата уставну материју) и у формалном смислу (у погледу органа који је надлежан за доношење устава и у погледу поступка за његово доношење). Устав доноси или уставотворна скупштина – скуп- штина коју чине народни представници изабрани управо и једино са задатком да донесу устав, након чега им мандат престаје – или скуп- штина (парламент) као законодавни орган, али, по правилу, по посеб- ном поступку који се примењује само на доношење и промену устава, а који је сложенији од поступка по коме се доносе закони. Када је за доношење устава надлежан орган који је истовремено и законодав- ни орган, онда, дакле, не само материја која се уставом уређује већ и специфичност поступка за његово доношење дају овом правном акту посебност и јачу правну снагу од закона.

#### РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СРБИЈИ

### Почеци и развој уставности у Србији до 1918. године

**Почеци уставности у Србији.** Почеци уставности у модерно доба у Србији везују се за време Првог српског устанка, а били су проузроко- вани, с једне стране, борбом за власт између Карађорђа и других ути- цајних старешина у устанку − војвода, а с друге стране, неодређеном улогом и нејасним односом два главна државна органа: врховног вожда (Карађорђа) и Правитељствујушчег совјета. Из тог периода позната су два уставна акта, а оба представљају неку врсту уговора између врхов- ног вожда и Правитељствујушчег совјета, којима су уређени њихови ме- ђусобни односи и расподела надлежности. Према акту из 1808. године, Карађорђе је признат за наследног „првог и врховног српског предво- дитеља” (суштински гледано, за наследног кнеза), а Правитељствујушчи совјет је по својој функцији представљао неки облик владе. Исти од- носи између врховног вожда и Правитељствујушчег совјета задр- жани су и по уставном акту из 1811. године, с том разликом што је Правитељствујушчи совјет поред улоге владе добио и улогу великог суда. Наведени уставни акти имају велики значај за утврђивање модер- не државности Србије. Међутим, укупне прилике у Србији у то време нису омогућавале доношење устава у правом смислу те речи.

**Сретењски устав.** Султановим хатишерифом из 1830. године, Турска је, под притиском Русије, Србији признала унутрашњу аутоно- мију (у оквиру Турске). Србија је већ 1835. године, на Сретење, донела свој први устав, и то самостално, без учешћа турских органа и без по- тврде султана. (Због великог значаја за државност Србије, како Првог српског устанка, тако и Сретењског устава, Законом о државним и дру- гим празницима у Републици Србији утврђено је да је државни пра- зник Републике Србије Сретење – Дан државности Србије, спомен на дан када је на збору у Орашцу 1804. године дигнут Први српски устанак и дан када је у Крагујевцу 1835. године „издан и заклетвом потврђен први Устав Књажевства Сербије“. Сретење – Дан државности Србије празнује се 15. и 16. фебруара.)

По Сретењском уставу, Србија је имала три централна органа државне власти: кнеза, Државни савет и Народну скупштину. Кнез и Државни савет су делили извршну и законодавну власт, при чему је улога кнеза била доминантна (Државни савет није могао донети закон без сагласности кнеза, а кнез је имао и право да поставља чланове Државног савета). Државни савет имао је и судску власт (једно одеље- ње Државног савета деловало је као суд трећег и највишег степена). Народна скупштина није била законодавно тело, али је утврђивала по- резе и друге дажбине и давала сагласност на задуживање земље. Поред тога, Народна скупштина је имала право учешћа у вршењу уставотворне

власти (уз Државни савет и кнеза). Народна скупштина је била у потпу- ности изабрано тело (њу је чинило 100 депутата). Сретењски устав је имао и одредбе о правима грађана (пре свега о личним правима), а садржавао је и одредбe којима се чиновницима гарантовала сталност запослења и државна пензија за случај старости или болести.

Овакав устав, рађен под утицајем француског устава из 1791. годи- не, није одговарао ни унутрашњим приликама тадашње Србије, нити спољним факторима који су одлучивали о њеној судбини. Кнез Милош је био незадовољан тиме што је његову власт ограничавао Државни савет, а Аустрији, Русији и Турској нису одговарале напредне (за то вре- ме) одредбе о Народној скупштини и правима грађана, па је Сретењски устав повучен а да практично није био ни примењиван (трајао је око месец дана).

**Устав из 1838. године (Турски устав).** Турска је 1838. године, у облику султановог хатишерифа, октроисала (подарила) Србији нови устав, који је познат под именом Турски устав. По том уставу, највиши органи власти били су кнез и Савет (Савет је имао 17 чланова). Кнез је именовао чланове Савета, али није могао да их смени без сагласно- сти турске владе. Законодавна власт била је подељена између кнеза и Савета, али је Савет имао значајнију улогу. На тај начин, власт кнеза била је знатно ограничена. Судска власт била је одвојена од законо- давне и извршне власти.

Законом из 1861. године (који је по својој суштини био уставног карактера јер је мењао одредбе формално важећег устава) положај Савета био је знатно измењен. Промењен му је назив у Државни са- вет, а кнез је добио право да пензионише саветнике, па је на тај начин Државни савет био потчињен кнезу.

**Устав из 1869. године (Намеснички устав).** После убиства кнеза Михаила 1868. године, Намесништво је припремило нови устав, који је усвојила Велика народна скупштина у Крагујевцу 1869. године. По том уставу, највиши органи власти били су кнез и Народна скупштина, који су заједнички вршили законодавну власт. Кнез је ипак био надмоћ- нији чинилац у законодавству. Такође, кнез је постављао и отпуштао министре и они нису били политички одговорни Народној скупштини. Државни савет је претворен у највиши управни суд у земљи.

**Устав из 1888. године.** Србија је међународно призната као суве- рена и независна држава на Берлинском конгресу 1878. године. Велика народна скупштина донела је 1888. године нови устав. Овај устав је на- рочито значајан за развој уставности у Србији јер уводи парламентари- зам (министри се именују по вољи парламентарне већине и остају на том положају док имају поверење парламентарне већине), па Србија постаје парламентарна монархија.

Органи државне власти, по овом уставу, јесу краљ, Народна скуп- штина и Министарски савет (чине га министри). Народна скупштина и

краљ заједнички врше законодавну власт. Установљена је политичка одговорност министара пред Народном скупштином. Устав гарантује грађанска права, избори су непосредни (посланички мандати се распо- дељују по систему сразмерног представништва), судови су независни, а уведена је окружна, среска и општинска самоуправа.

Краљ Александар Обреновић је 1894. године државним ударом обуставио Устав из 1888. године и вратио на снагу Устав из 1869. године (који је важио све до Устава из 1901. године).

**Устав из 1901. године.** Краљ Александар Обреновић је 1901. године октроисао нови устав. Тај устав је успоставио дводомо народно представ- ништво, састављено од Народне скупштине и Сената. Парламентаризам (који је постојао по Уставу из 1888. године) није уведен. Краљ је имено- вао и разрешавао министре и они су политички одговарали само њему (не и парламенту). И када је реч о правима грађана, нови устав је у одно- су на Устав из 1888. године представљао корак назад.

**Устав из 1903. године.** Маја 1903. године убијен је краљ Александар Обреновић. За краља је проглашен Петар Карађорђевић и донет је нови устав. Уставом из 1903. године заправо је враћен на снагу Устав из 1888. године (уз неколико измена). Тиме је и парламентаризам био враћен у политички живот Србије.

### Уставни развој Србије у првој jугословенској држави

После Првог светског рата створена је заједничка држава Срба, Хрвата и Словенаца. Настанку те државе претходило је неколи- ко значајних докумената (између осталих, Крфска декларација из 1917. године – политички споразум закључен између српске владе и Југословенског одбора, који је представљао Србе, Хрвате и Словенце с подручја Аустроугарске), а до коначног уједињења је дошло 1. децем- бра 1918. године. Србија је постала саставни део заједничке државе. Са гледишта међународног права, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца није била нова, него стара држава, јер је наследила цео систем међуна- родних уговора Краљевине Србије, без прекида међународноправног континуитета. Са гледишта уставног права, међутим, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца представљала је нову државу.

**Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године (Видовдански устав).** Први Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца донет је 28. јуна, на Видовдан, 1921. године. У историји националне устав- ности он је познат као Видовдански устав. По том уставу, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је била уставна, парламентарна и наследна монархија. По облику државног уређења, то је била унитарна држава, а јединице административно-територијалне поделе биле су: области, окру- зи, срезови и општине. Област, највећа јединица, није могла имати више од 800.000 становника. Централни органи власти били су краљ, Народна

скупштина (била је једнодома) и Министарски савет. Законодавну власт вршили су краљ и Народна скупштина заједнички, а министри су били одговорни и краљу и Народној скупштини. Судску власт вршили су су- дови, који су били независни. Државни савет је био врховни управни суд. Видовдански устав је поред класичних личних и политичких права и слобода утврђивао и многа социјално-економска права.

Национална и верска хетерогеност становништва нове државе осликавала се и у саставу Народне скупштине, па је било тешко форми- рати парламентарну већину, а то је опет водило честим парламентар- ним кризама. Краљ Александар Карађорђевић је 6. јануара 1929. годи- не суспендовао Видовдански устав и завео личну владавину. Октобра 1929. године држава је добила назив Краљевина Југославија. Земља је подељена на девет бановина.

**Устав Краљевине Југославије из 1931. године.** Краљ Александар Карађорђевић је 3. септембра 1931. године октроисао нови устав, па је Устав Краљевине Југославије из 1931. године познат као септембар- ски или као октроисани устав. По том уставу, Краљевина Југославија је уставна и наследна (не и парламентарна) монархија. Краљ је био доми- нантан чинилац у раду и законодавне и извршне власти. Успостављено је дводомо народно представништво, састављено од Народне скуп- штине и Сената. Министри су били одговорни само краљу. Задржано је унитарно уређење државе, са поделом на бановине.

### Уставни развој и распад друге Југославије

**Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године.** После Другог светског рата, 31. јануара 1946. године, Уставотворна скупштина је донела први устав друге Југославије – Устав Федеративне Народне Републике Југославије. Овај устав је рађен у великој мери по угледу на Устав Совјетског Савеза из 1936. године. Уведено је федеративно уређење државе (уместо унитарног), са шест федералних јединица (народних република), а у саставу једне од њих, Народне Републике Србије, образоване су две аутономне јединице: Аутономна покрајина Војводина и Аутономна косовско-метохијска област. Највиши савезни органи државне власти били су: дводома Народна скупштина (чине је Савезно веће и Веће народа), Президијум Народне скупштине (колективни шеф државе) и Влада. У погледу дру- штвено-економског уређења, Устав је имао за циљ стварање претпо- ставки за развијање нових (социјалистичких) друштвено-економских односа. Држава је имала одлучујућу улогу у развоју политичког, при- вредног и целокупног друштвеног живота земље.

**Уставни закон из 1953. године.** После политичког разлаза са ру- ководством Совјетског Савеза, Југославија је почела да трага за власти- тим моделима развоја социјализма и убрзо су предузете мере у правцу

деетатизације, преношењем државних овлашћења на привредне орга- низације и установе. Тиме се почетком педесетих година улази у период тзв. самоуправног социјализма. Уставни закон из 1953. године није био целовит устав, јер је уређивао само део уставне материје. Ипак, тај устав- ни закон успоставио је друкчије друштвено уређење од оног које је било успостављено Уставом из 1946. године. Уведена је друштвена својина над средствима за производњу, а радници образују радничке савете као облике остваривања самоуправљања у привреди и у друштвеним делат- ностима (у образовању, култури и социјалним службама). Савезна на- родна скупштина је дводома, а један од домова је веће произвођача (по- сланике тог већа бирају запослени произвођачи). Уместо Президијума Народне скупштине уведен је председник Републике као инокосни шеф државе, а уместо Владе – Савезно извршно веће. Председник Републике је био истовремено и председник Савезног извршног већа.

**Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године.** Овај устав је био наглашено прожет идеологијом, па је у складу с тим био промењен и назив државе (нови назив био је: Социјалистичка Федеративна Република Југославија). У области дру- штвено-економског уређења, основни уставни институти били су друштвена својина и самоуправљање. Међу уставним слободама и правима, највиши ранг добило је право грађана на друштвено само- управљање, које је проглашено неприкосновеним. Савезна скупшти- на имала је пет домова (већа), а председник Републике више није био истовремено и председник Савезног извршног већа. Уставом из 1963. године по први пут је уведено уставно судство (Уставни суд Југославије и уставни судови република). Југославија је била прва социјалистичка земља на свету која је увела уставне судове.

**Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године.** И пре доношења овог устава, уставним амандманима из 1971. године (којима је значајно измењен Устав из 1963. године) унети су елементи конфедерализма у функционисање југословенске федера- ције. Устав из 1974. године наставио је и продубио процес слабљења положаја и улоге федерације и јачања улоге република и аутономних покрајина и још више је ојачао конфедералне елементе у већ ослабље- ном југословенском федерализму.

По Уставу из 1974. године, сви савезни органи били су конституиса- ни на начелу једнаке заступљености република и одговарајуће засту- пљености покрајина, а поједини органи на начелу једнаке заступље- ности не само република него и покрајина (на пример, Председништво СФРЈ). У Савезној скупштини, која је била дводома, грађани нису били непосредно представљени ни у једном дому, већ су оба дома чини- ли представници република и покрајина, што је велико одступање од начела федерализма. Одлуке су се, по правилу, доносиле сагласно- шћу представника свих република и покрајина. У вршење појединих

функција федерације непосредно су били укључени републички и покрајински органи (на пример, закони у Већу република и покраји- на доношени су на основу сагласности републичких и покрајинских скупштина). За извршавање савезних прописа били су, по правилу, на- длежни органи република и покрајина, тако да федерација није распо- лагала потребним инструментима за њихово спровођење.

Смањење значаја и улоге савезне државе, а насупрот томе јачање улоге федералних јединица и аутономних покрајина, довело је до тога да федералне институције функционишу само у оној мери и онда када је то одговарало интересима република и покрајина. Таква уставна решења подстакла су сепаратизам. Словенија, Хрватска, Македонија и Босна и Херцеговина прогласиле су се за самосталне и независне државе 1991. године, доношењем једностраних аката који су били су- протни савезном уставу, а 1992. године биле су и међународно призна- те. Тиме је престала да постоји тзв. друга Југославија.

### Устав Републике Србије из 1990. године

Устав Републике Србије из 1990. године је, с једне стране, пред- виђао да је Република Србија у саставу федеративне државе (имао је и одредбу о поштовању савезног устава, релативизовану давањем права републичким органима да доносе акте ради заштите интереса Републике Србије кад се актима органа федерације или друге републи- ке, противно савезном уставу, угрожавају интереси Републике Србије), а с друге стране, уређивао је целину уставне материје једне државе која би могла и самостално да функционише.

Тај устав карактерише одсуство идеолошких одредница које су имали устави у време тзв. самоуправног социјализма (на пример, из назива државе изостављен је атрибут: социјалистичка), као и враћа- ње класичним уставноправним институтима (владавина права, подела власти, политички плурализам и широк круг људских слобода и права). Устав Републике Србије из 1990. године определио се за мешови-

то-парламентарни систем власти, који, поред уобичајених карактери- стика парламентарног система, садржи и неке елементе председнич- ког система (на пример: председника Републике бирају грађани на непосредним изборима; председник Републике има право да захтева да Народна скупштина поново гласа о усвојеном закону; председник Републике има право да распусти Народну скупштину на образложен предлог Владе). Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини (она има 250 народних посланика). Извршна власт припада Влади, коју бира Народна скупштина. Судска власт припада судовима, који су независни, а судијска функција је стална. Оцену уставности и за- конитости врши Уставни суд, чије су одлуке општеобавезне и извршне (Уставни суд има девет судија, а функција им је стална).

По овом уставу, у Републици Србији постоје две аутономне покра- јине: Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија, као облици територијалне аутономије. Аутономија ауто- номних покрајина, за разлику од уставних решења из 1974. године, није имала елементе државности. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд.

### Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године

После сецесије четири федералне јединице, Савезно веће Скупштине СФРЈ (са преосталим делегатима из Србије и Црне Горе у свом саставу), на основу предлога и сагласности Народне скупштине Републике Србије и Скупштине Републике Црне Горе, донело је, 27. априла 1992. године, Устав Савезне Републике Југославије. Тиме је и формално, са становишта унутрашњег, уставног права, престала да по- стоји друга Југославија и настала је нова, трећа југословенска држава. Према овом уставу, у федерацији је успостављен парламентарни систем власти (са елементима канцеларског система). Савезна скупшти- на је дводома (чине је Веће грађана и Веће република). Председника Републике (који, поред овлашћења да командује Војском Југославије у складу са одлукама Врховног савета одбране, има углавном репрезен- тативна овлашћења) бира Савезна скупштина. Врховни савет одбране чине председник Републике и председници република чланица (пред- седник Републике је председник Врховног савета одбране). Главни но- силац извршне власти је Савезна влада. Савезна скупштина бира само председника Савезне владе, а он самостално именује и разрешава савезне министре (канцеларски систем). У односу на Устав Републике Србије из 1990. године, овај устав садржи ширу листу људских и гра-

ђанских слобода и права.

У јулу 2000. године усвојени су амандмани на Устав Савезне Републике Југославије. По тим амандманима, председник Републике се бира на непосредним изборима, Савезну владу (и председника и чланове Савезне владе) бира Савезна скупштина (напуштен је канце- ларски систем), а посланици у Већу република бирају се на непосред- ним изборима, у складу са савезним законом (по уставним решењима из 1992. године, уређивање избора посланика у Веће република било је препуштено законима република чланица). Усвајање наведених амандмана изазвало је политичку кризу у односима Републике Србије и Републике Црне Горе. То је додатно ослабило савезну државу, која је и иначе имала проблеме у функционисању јер је, како је показало и страно искуство, тешко успоставити складну федерацију од само две федералне јединице, нарочито кад је једна од њих знатно већа од друге.

### Државна заједница Србија и Црна Гора

Проблеми у функционисању савезне државе и тежња Републике Црне Горе да се осамостали довели су до престанка постојања Савезне Републике Југославије и стварања државне заједнице Србија и Црна Гора. Уставну материју ове државне заједнице уређивала су два уставно- правна акта – Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама (која је, мада донета у форми посебног акта, била саставни део Уставне повеље). Оба наведена уставноправна акта донета су 2003. године, од стране Народне скупштине Републике Србије, Скупштине Републике

Црне Горе и Савезне скупштине.

По Уставној повељи, државна заједница Србија и Црна Гора је један субјект међународног права. Органи државне заједнице су: Скупштина Србије и Црне Горе, председник Србије и Црне Горе, Савет министара и Суд Србије и Црне Горе.

Скупштина Србије и Црне Горе је једнодома и чини је 126 послани- ка, од којих је 91 из Србије и 35 из Црне Горе, а одлуке доноси већином гласова од укупног броја посланика, с тим да за одлуку гласа и већина од укупног броја посланика из сваке државе чланице. Скупштина Србије и Црне Горе доноси законе из надлежности државне заједнице, бира председника Србије и Црне Горе, Савет министара и судије Суда Србије и Црне Горе и обавља друге послове утврђене Уставном повељом.

Председник Србије и Црне Горе представља Србију и Црну Гору у земљи и иностранству, председава Саветом министара и руководи њего- вим радом (функција шефа државе и шефа владе била је, дакле, спојена у једној функцији) и обавља друге послове утврђене Уставном повељом. Савет министара утврђује и спроводи политику Србије и Црне Горе и обавља друге извршне функције, у складу с Уставном повељом. Савет министара чине председник Србије и Црне Горе и пет министара (Министар спољних послова, Министар одбране, Министар за међуна- родне економске односе, Министар за унутрашње економске односе

и Министар за људска и мањинска права).

Суд Србије и Црне Горе је по Уставној повељи обављао, поред суд- ске функције, и функцију уставног суда, у оквиру надлежности државне заједнице Србија и Црна Гора. Суд је чинио једнак број судија из обе државе чланице.

Уставном повељом било је предвиђено и да Србија и Црна Гора има Војску, која је под демократском и цивилном контролом. Врховни командант Војске је Врховни савет одбране, који чине председник Србије и Црне Горе и председници држава чланица. Врховни савет одбране одлуке доноси консензусом.

По Уставној повељи, по истеку периода од три године, државе чла- нице имају право да покрену поступак за промену државног статуса, односно за иступање из државне заједнице Србија и Црна Гора. Одлука

о иступању из државне заједнице Србија и Црна Гора доноси се након референдума. У случају иступања државе Црне Горе из државне за- једнице Србија и Црна Гора, међународни документи који се односе на Савезну Републику Југославију, посебно Резолуција 1244 Савета бе- збедности Уједињених нација, односили би се и у целости важили за државу Србију, као следбеника. Држава чланица која искористи право иступања не наслеђује право на међународноправни субјективитет, а сва спорна питања посебно се регулишу између државе следбеника и осамостаљене државе.

Република Црна Гора је искористила ово право и на референдуму 2006. године донела одлуку о свом иступању из државне заједнице Србија и Црна Гора. Република Србија је постала самостална држава и правни следбеник бивше државне заједнице.

У новим правним и политичким околностима, у Републици Србији усвојен је нови устав. Устав Републике Србије, проглашен у Народној скупштини 8. новембра 2006. године, има преамбулу и десет делова (Начела Устава; Људска и мањинска права и слободе; Економско уређе- ње и јавне финансије; Надлежност Републике Србије; Уређење власти; Уставни суд; Територијално уређење; Уставност и законитост; Промена Устава; Завршна одредба).

#### УСТАВНА ПРЕАМБУЛА

Устав по правилу садржи један текст, обично свечаног тона, који није исказан у виду чланова устава и који претходи одредбама уста- ва, а назива се преамбула (што значи увод или предговор). Преамбула најчешће нема правни, већ само политички карактер (у суштини, њен карактер зависи од њене садржине). С обзиром на правни и политички значај устава као највишег правног акта једне државе, устави обич- но имају преамбулу. Ипак, она није обавезни саставни део устава. Ако устав има преамбулу, она или претходи називу устава или се налази испод назива устава, на почетку уставног текста и претходи уставним нормама. Најчешће се састоји од једне дугачке реченице подељене у више посебних ставова, у којој се изражавају циљеви и начела новог уставног уређења, као и основни политички разлози и мотиви за до- ношење новог устава. Постоје подељена мишљења о правној природи преамбуле, о томе да ли она представља само политичку прокламацију или правну норму која обавезује. У сваком случају, уставна преамбула доприноси бољем разумевању одредаба устава.

Преамбула Устава Републике Србије констатује да тај устав грађани Србије доносе полазећи од државне традиције српског народа и рав- ноправности свих грађана и етничких заједница у Србији, полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије

Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене држа- ве Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима.

Из овако формулисане преамбуле произлази да су државна тради- ција српског народа, равноправност свих грађана и етничких заједни- ца у Србији и настојање да Покрајина Косово и Метохија остане састав- ни део територије Србије представљали главна полазишта приликом доношења Устава Републике Србије 2006. године.

#### НАЧЕЛА УСТАВА

Начела устава представљају најопштије уставне одредбе које се на- лазе на почетку нормативног дела устава и изражавају основне одред- нице државног уређења једне државе, основне вредности и принципе којима се уставотворац руководио при уређивању појединих институ- та, као и основне циљеве којима устав тежи. Стога се уставним начели- ма одређују највише друштвене вредности које устав штити.

Начелима Устава Републике Србије дефинише се Република Србија, одређују се носиоци суверености, прокламују владавина пра- ва, подела власти и политички плурализам, забрањује се сукоб инте- реса, утврђују се државни симболи (грб, застава и химна), прокламују се јединственост и недељивост територије Републике Србије и непо- вредивост њене границе, одређују се главни град Републике Србије и језик и писмо који су у службеној употреби, утврђују се световност државе и право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоу- праву, прокламују се заштита држављана Републике Србије и Срба у иностранству и заштита националних мањина, јемчи се равноправност полова и гарантује поштовање општепризнатих принципа и правила међународног права и права странаца.

**Република Србија.** Уставом је Република Србија одређена као др- жава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на вла- давини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европ- ским принципима и вредностима.

Уставна дефиниција Републике Србије обухвата обележја везана за облик државе (република, заснована на начелима грађанске де- мократије), карактер државе (држава српског народа и свих грађана који у њој живе), однос државе и друштва (владавина права, социјална правда, људска и мањинска права и слободе) и за спољнополитичку и вредносну оријентацију (припадност европским принципима и вред- ностима). Одређени елементи ове дефиниције разрађују се кроз даља начела Устава.

**Грађанска (народна) сувереност.** Док сувереност државе означа- ва независност државне власти у односу са другим државама (незави- сност у доношењу државних одлука, без мешања спољних фактора), супрематију државне власти у односу на све друге власти и институци- је на територији државе (које се морају потчинити сувереној државној власти), као и правно неограничену власт (која може сама да успостави правни поредак и да доноси правне акте по својој вољи) – грађанска, односно народна сувереност означава грађане, односно народ (схва- ћен као укупност свих грађана) као носиоце власти у оквиру државе.

Устав Републике Србије утврђује да сувереност потиче од грађа- на који је врше јом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организа- ција, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.

Грађани своју вољу изражавају на уставом утврђен и законима уређен начин, путем референдума, народне иницијативе и преко сво- јих слободно изабраних представника у највише државне органе.

Референдум је облик непосредног изјашњавања грађана о пита- њима за која је то Уставом, законом и статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе одређено (обавезни референдум), као и о питањима из надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине и скупштине јединице локалне самоуправе за која Народна скупштина, скупштина аутономне покрајине и скупштина јединице ло- калне самоуправе то одлучи, на захтев већине народних посланика Народне скупштине, посланика скупштине аутономне покрајине одно- сно одборника скупштине јединице локалне самоуправе или на захтев одређеног броја бирача (необавезни референдум). Дакле, референдум може да буде обавезан (ако је Уставом, законом или статутом утврђено да се о одређеном питању одлука доноси на референдуму), или необа- везан (факултативан) – ако обавезност одлучивања путем референдума није прописана. Референдум се расписује ради изјашњавања грађана о предлогу акта, о потврђивању усвојеног акта или о питању од општег значаја. По свом дејству, референдум може да буде обавезујући (када одлука донета на референдуму правно обавезује) или саветодаван (то је случај кад се акт који је предмет референдума не усваја путем рефе- рендума, него се гласањем на референдуму само изражава мишљење о том акту). Такође, референдум се може расписати и ради претходног изјашњавања о одређеном питању (то је претходни референдум), а ако се на референдуму потврђује акт који је донео надлежни орган, онда је реч о накнадном референдуму. Према територији на којој се спрово- ди, референдум може бити републички (на целој територији или делу територије Републике Србије), покрајински (на целој територији или делу територије аутономне покрајине) или локални (на целој терито- рији или делу територије јединице локалне самоуправе). Републички

референдум расписује Народна скупштина, покрајински референдум расписује скупштина аутономне покрајине, а локални референдум рас- писује скупштина јединице локалне самоуправе.

Народном иницијативом грађани предлажу доношење, измену, до- пуну или престанак важења Устава, закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине, односно статута, других про- писа и општих аката из надлежности скупштине аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и подносе друге предлоге у складу са Уставом и законом, односно статутом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Народна иницијатива се може поднети у облику:

1) општег предлога за доношење, измену, допуну или престанак важе- ња одговарајућег акта или за решавање одређеног питања, с тим да се из предлога јасно виде правци промена, односно решења које се предлаже (општа иницијатива), или 2) конкретног предлога за доноше- ње, измену или укидање одговарајућег акта, са израђеним предлогом правног акта и образложењем (конкретизована иницијатива). И општи и конкретизован предлог може бити поднет и ради спровођења рефе- рендума. Кад је предмет народне иницијативе акт којим се предлаже измена или допуна одређеног правног акта, измене морају бити при- премљене тако да су усклађене са делом правног акта који се не мења и остаје на снази и да заједно чине правно и логички усклађену целину. Одлучивање грађана референдумом и начин остваривања народ-

не иницијативе уређени су Законом о референдуму и народној ини- цијативи.

**Владавина права.** Устав утврђује да је владавина права основна претпоставка Устава која почива на неотуђивим људским правима. Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, не- зависном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Владавина права као уставна категорија, према томе, подразумева следеће: да је државна власт демократски установљена, односно да изражава стварну вољу грађана, изражену на слободним и непосред- ним изборима; да су људска и мањинска права зајемчена Уставом и да се непосредно примењују (при чему се законом може прописати само начин остваривања тих права, и то ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права); да је државна власт организована на начелу поделе власти (што значи да нема концентрације државне власти код једног државног органа); да је судска власт независна (што значи да се законодавна и извршна власт не могу мешати у рад судске власти); да је државна власт везана Уставом и законима, односно да је држава потчињена праву (чиме се спречава самовоља, волунтаризам и арбитрарност у одлучивању и во- ђењу државних послова). Испуњеност услова за постојање владавине права истовремено гарантује и обезбеђује једнакост свих грађана, јер

су пред Уставом и законом сви једнаки и свако може имати само права и обавезе засноване на Уставу и закону.

**Подела власти.** Сагласно Уставу, правни поредак Републике Србије је јединствен. Уређење власти почива на подели власти на законодав- ну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на међусоб- ном проверавању и равнотежи. Судска власт је независна.

Начело поделе власти као демократско начело заправо значи по- делу државне власти на три основне гране: једну, која је надлежна за доношење закона (законодавна власт); другу, која је задужена за њихо- во извршавање (извршна власт); и трећу, чији је задатак да решава спо- рове о праву, утврђујући како треба применити право у конкретном случају (судска власт). Ово начело има за циљ да онемогући самовољ- но вршење власти, било спајањем све три власти у надлежност једног државног органа, било кроз мешање једне власти у надлежности друге. Што је подела власти на три наведене гране власти јаснија, равномер- нија и уколико више почива на односима међусобног проверавања и равнотеже, то је правна држава чвршће утемељена, а начело владави- не права боље остварено.

Насупрот начелу поделе власти, постоји и начело јединства вла- сти, које подразумева или сједињавање законодавне, извршне и судске власти у једном државном органу, или превагу једне гране власти (на пример, на том начелу се заснивају ауторитарни системи, у којима је јединство власти извршено у корист извршне власти). Независно од тога да ли формално постоји више различитих државних органа, ако један од њих има тако доминантну улогу да може пресудно да утиче на рад и одлучивање осталих државних органа, реч је о примени начела јединства власти.

**Политички плурализам.** Уставом се јемчи и признаје улога поли- тичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана. Оснивање политичких странака је слободно. Ипак, Устав одређује и гра- нице ове слободе. Недопуштено је деловање политичких странака које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. О забрани рада политичке странке одлучује Уставни суд. Поред тога, политичке странке не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. Према томе, границу слободе деловања поли- тичких странака одређују и начела Устава о грађанима као носиоцима

суверености, о владавини права и о подели власти.

**Забрана сукоба интереса.** Забрана сукоба интереса добила је та- кав значај у Уставу да је дигнута на ниво начела Устава. Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују се Уставом и законом.

Смисао забране сукоба интереса састоји се у потреби спречавања настанка ситуације у којој носилац државне или јавне функције (функци- онер) има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу државне или јавне функ- ције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес. Институт сукоба интереса уређен је законом (то је Закон о спре-

чавању корупције).

**Световност државе.** Устав утврђује да је Република Србија светов- на држава. Цркве и верске заједнице су одвојене од државе. Ниједна религија не може се успоставити као државна или обавезна.

Из наведеног произлази, с једне стране, да је религија приватна ствар појединца и, с друге стране, да се држава не меша у рад цркава и верских заједница, али и да је забрањено мешање цркава и верских заједница у државне послове.

**Покрајинска аутономија и локална самоуправа.** По Уставу, др- жавна власт је ограничена правом грађана на покрајинску аутономи- ју и локалну самоуправу. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости. Према томе, право грађана на покрајинску аутономију и локалну са- моуправу представља Уставом загарантовано право којим се ограничава државна власт. Остваривање тог права подлеже само надзору уставно- сти и законитости, што значи да органи државне власти могу контроли- сати само то да ли се послови који су у изворној надлежности аутономне

покрајине и локалне самоуправе врше у складу са Уставом и законом. Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од по-

крајинског значаја у областима које су утврђене Уставом. Аутономне покрајине су надлежне у оним питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, а у којима није надле- жна Република Србија. Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине утврђене су надлежности Аутономне покрајине Војводине и уређена друга питања од значаја за њен положај.

Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. У јединицама локалне самоуправе грађани непосредно или преко сво- јих слободно изабраних представника одлучују о питањима од локал- ног значаја. Јединице локалне самоуправе надлежне су у оним пита- њима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе. Положај и надлежности јединица локалне само- управе уређени су Законом о локалној самоуправи. Град Београд има посебан уставни положај који је уређен посебним законом – Законом о главном граду.

Законом се одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја.

**Грб, застава и химна.** Република Србија има своје државне сим- боле. Уставом је утврђено да Република Србија има свој грб, заставу и

химну, да се грб Републике Србије користи као Велики грб и као Мали грб, да застава Републике Србије постоји и користи се као Народна застава и као Државна застава, да је химна Републике Србије свечана песма „Боже правде” и да се изглед и употреба грба, заставе и химне уређују законом.

По Закону о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије, грб Републике Србије јесте грб који је био утврђен Законом о грбу Краљевине Србије од 16. јуна 1882. године (користи се као Велики грб и као Мали грб). Државна застава је хоризонтална тробојка која има поља истих висина, одозго на доле: црвено, плаво и бело, а пре- ко тих поља је (померен ка јарболу) Мали грб. Стандарта је Државна застава квадратног облика коју користе председник Републике и пред- седник Народне скупштине (то је хоризонтална тробојка која има поља истих висина, одозго на доле: црвено, плаво и бело, а преко тих поља је Велики грб). Народна застава је хоризонтална тробојка која има поља истих висина, одозго на доле: црвено, плаво и бело.

**Територија и граница.** Устав утврђује да је територија Републике Србије јединствена и недељива. Граница Републике Србије је неповре- дива, а мења се по поступку предвиђеном за промену Устава.

**Главни град.** Главни град Републике Србије је Београд.

**Језик и писмо.** У Републици Србији у службеној употреби су срп- ски језик и ћириличко писмо. Службена употреба других језика и пи- сама уређује се законом, на основу Устава.

**Заштита држављана и Срба у иностранству.** Устав прокламује да Република Србија штити права и интересе својих држављана у ино- странству и развија и унапређује односе Срба који живе у иностран- ству са матичном државом.

**Заштита националних мањина.** Република Србија штити права националних мањина и јемчи посебну заштиту националним мањи- нама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета.

**Равноправност полова.** Држава јемчи равноправност жена и му- шкараца и развија политику једнаких могућности.

**Међународни односи.** По Уставу, спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међу- народног права. Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународ- ни уговори морају бити у складу с Уставом.

**Положај странаца.** Странци, у складу са међународним уговори- ма, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (као што је, на пример, изборно право).

#### ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА

### Појам и основна начела

Људска права одређују правни положај појединца у односу на државну власт. Она представљају границу коју државна власт у демо- кратској држави не сме да прекорачи. Стога су обим и поштовање људ- ских права најбољи показатељ степена демократије у једној држави. Модерни устави без изузетка садрже одредбе о људским правима. То је део уставне материје који се стално развија и проширује, а људска права су временом, уз организацију државне власти, постала један од најважнијих предмета устава. Уставом се људска права гарантују и утврђују се механизми њихове заштите.

Људска права (у модерном смислу) настају крајем XVIII века, под утицајем политичке филозофије либерализма. Француска Декларација о правима човека и грађанина из 1789. године један је од првих и исто- времено историјски најважнијих аката који прокламују неповредивост људских права. У првом периоду настанка и развоја људских права (крај XVIII и почетак XIX века) прокламују се лична и политичка људ- ска права, која су пре свега инструмент ограничења државне власти (нека од тих права називају се „слободе”, јер представљају слободу од државне власти). Касније (крај XIX и почетак XX века), појављују се еко- номска, социјална и културна људска права, као последица промењене улоге државе, која све више интервенише у привредни живот да би се избегле привредне кризе, али и да би се остварили одређени социјал- ни циљеви, пре свега већи степен социјалне правде, при чему држава настоји да грађанима обезбеди одговарајуће материјалне услове и да се стара о њиховом културном развоју.

После Другог светског рата почиње да се развија процес интерна- ционализације људских права. Људска права постају наднационална ка- тегорија и вредност. Доносе се важни акти међународног права којима се прокламују и штите људска права као универзална вредност, а од тих аката најзначајнији су: под окриљем Уједињених нација – Универзална декларација о људским правима из 1948. године, Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године, а на европском нивоу – Европска конвенција за заштиту људских пра- ва и основних слобода из 1950. године и Европска социјална повеља из 1961. године (ревидирана 1996. године). Како се сада људска права гарантују и међународним актима, стање људских права на територији једне државе више није само њена унутрашња ствар, јер су успоставље- ни међународни стандарди гарантованих људских права.

Људска права могу се разврстати према различитим критерију- мима. Према томе ко је носилац права, она се деле на појединачна

(индивидуална) права (кад је носилац права појединац) и на колектив- на права (кад је носилац права група или колективитет). Историјски су прво настала појединачна права (на пример: право на живот, право на слободу), а колективна права су тековина модерних устава (то су на пример права националних мањина). Према времену настанка, људска права се деле на права прве генерације (то су лична и политичка људ- ска права, настала крајем XVIII и почетком XIX века), права друге гене- рације (то су економска, социјална и културна људска права, настала крајем XIX и почетком XX века) и права треће генерације (појављују се у другој половини XX века и то су претежно колективна права, као на пример: право на мир, право на економски и социјални развој).

Према предмету заштите, људска права се деле на лична, поли- тичка, економска, социјална и културна права. Лична права имају за циљ заштиту приватне личности човека, његов физички и духовни интегритет и његову слободу у односу на државну власт. Политичка права омогућују грађанима учешће у политичком животу и вршењу државне власти. Економска и социјална права штите економски сла- бије и обезбеђују економску и социјалну сигурност човека у друштву. Културна права гарантују учешће човека у културном животу и имају за циљ обезбеђење очувања, развитка и ширења културе.

Данас су у највећем броју модерних устава утврђена мањинска права, односно права припадника националних мањина, која првен- ствено служе очувању националног идентитета.

Устав Републике Србије даје људским и мањинским правима и сло- бодама велики значај, па је цео други део Устава у целини њима посве- ћен. У основним начелима овог дела Устава гарантује се непосредна примена зајемчених права, утврђује сврха уставних јемстава, утврђују услови ограничења људских и мањинских права, утврђује општа забра- на дискриминације и утврђују видови заштите људских и мањинских права и слобода.

Тако, Устав прво прокламује да се људска и мањинска права зајем- чена самим Уставом непосредно примењују. Такође, Уставом се јемче, и као таква непосредно се примењују људска и мањинска права зајем- чена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати на- чин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђе- но или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно ва- жећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости

сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права.

Уставом зајемчена људска и мањинска права могу законом бити ограничена само ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајем- ченог права. Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати, а при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о сушти- ни права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограни- чењем права.

Пред Уставом и законом сви су једнаки, а Устав даље разрађује ово опште антидискриминационо начело тако што утврђује да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и изричито утврђује да је забрањена свака дискриминација, непосредна или по- средна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, нацио- налне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, по- литичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Истовремено, утврђено је да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (на при- мер: труднице, породиље, малолетници, особе са инвалидитетом).

Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускра- ћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и пра- во на уклањање последица које су повредом настале. Грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом.

Устав гарантује широку листу људских права, која се према пред- мету заштите могу поделити на следеће групе: лична права; политичка права; економска, социјална и културна права; права странаца; права припадника националних мањина.

### Лична права

**Право на достојанство и слободан развој личности.** Устав гаран- тује да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите, при чему свако има право на слободан развој лично- сти, ако тиме не крши Уставом зајемчена права других.

**Право на живот.** Право на живот је основно људско право и неоп- ходан услов за остваривање свих других људских права. Устав изри- чито прокламује да је људски живот неприкосновен, додајући, с тим

у вези, да у Републици Србији нема смртне казне и да је забрањено клонирање људских бића.

**Неповредивост физичког и психичког интегритета.** Устав га- рантује да је физички и психички интегритет човека неповредив. Ово право је апсолутног карактера и Устав не допушта никаква одступа- ња од неповредивости човековог физичког и психичког интегритета. Управо због тога, гарантујући неповредивост физичког и психичког интегритета човека, Устав истовремено (у истом члану) прокламује да нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка.

Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада. Ова забрана обухвата различите облике порицања личне слободе. Устав прокламује да нико не може бити држан у ропству или у положају сличном ропству, као и да је забрањен сваки облик трговине људима. Такође, Устав забрањује принудни рад, при чему се сексуално или еко- номско искоришћавање лица које је у неповољном положају сматра, по Уставу, принудним радом. Устав прецизира да се принудним радом не сматра рад или служба лица на издржавању казне лишења слободе, ако је њихов рад заснован на принципу добровољности, уз новчану на- докнаду, рад или служба лица на војној служби, као ни рад или служба за време ратног или ванредног стања у складу са мерама прописаним приликом проглашења ратног или ванредног стања.

**Право на слободу и безбедност** – уставни режим лишења слобо- де. Право на слободу и безбедност штити свако лице од незаконитог и самовољног поступања којим се ограничава његова слобода и бе- збедност. Ово право је комплексног карактера и обухвата читав низ гарантија које Устав даје појединцу у случају да буде лишен слободе. На значај и сложеност тог права указује и то што га Устав додатно уређује у посебним члановима који се односе на поступање с лицем лишеним слободе и на допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда. Устав прво прокламује да свако има право на личну слободу и бе- збедност и утврђује да је лишење слободе допуштено само из разлога и у поступку који су предвиђени законом, а затим утврђује гарантије које има свако лице лишено слободе. Лице које је лишено слободе од стра- не државног органа има право да одмах, на језику који разуме, буде обавештено о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет, као и о својим правима, а посебно има право да, без одлагања, о свом лишењу слободе обавести лице по свом избору. Свако лице које је лишено слободе има право жалбе суду, који је дужан да хитно одлучи о законитости лишења слободе и да нареди пуштање на слободу ако је лишење слободе било незаконито. Казну која обухвата лишење сло- боде може изрећи само суд. Према лицу које је лишено слободе мора се поступати човечно и с уважавањем достојанства његове личности.

Забрањено је свако насиље према лицу лишеном слободе, а такође је забрањено и изнуђивање исказа. Лицу које је лишено слободе без одлуке суда одмах се саопштава да има право да ништа не изјављује и право да не буде саслушано без присуства браниоца којег само иза- бере или браниоца који ће му бесплатно пружити правну помоћ ако не може да је плати. Лице лишено слободе без одлуке суда мора без одлагања, а најкасније у року од 48 сати, бити предато надлежном суду, а у противном се пушта на слободу.

**Уставни режим притвора.** Притвор је превентивно лишење сло- боде лица за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело. По Уставу, лице за које постоји основана сумња да је учинило кривично дело може бити притворено само на основу одлуке суда, ако је притварање неопходно ради вођења кривичног поступка. Како притвор представља озбиљно ограничење слободе, Устав прецизно утврђује права притвореног лица и обавезе суда према притвореном лицу. Ако притворено лице није саслушано приликом доношења одлу- ке о притвору или ако одлука о притвору није извршена непосредно по доношењу, то лице мора, у року од 48 сати од лишења слободе, бити изведено пред надлежни суд, који потом поново одлучује о притвору. Писмено и образложено решење суда о притвору уручује се притво- ренику најкасније 12 сати од притварања. Одлуку о жалби на притвор суд доноси и доставља притворенику у року од 48 сати. Трајање при- твора суд своди на најкраће неопходно време, имајући у виду разлоге притвора. Притвор одређен одлуком првостепеног суда траје у ис- трази најдуже три месеца, а виши суд га може, у складу са законом, продужити на још три месеца. Ако до истека овог времена не буде по- дигнута оптужница, окривљени се пушта на слободу. После подизања оптужнице трајање притвора суд своди на најкраће неопходно време. Притвореник се пушта да се брани са слободе чим престану разлози због којих је притвор био одређен.

**Право на правично суђење.** Ово сложено право садржи уставне гарантије поштовања људске личности у поступку пред судом како би се обезбедила правичност суђења. Прво, свако има право да незави- сан, непристрастан и законом већ установљен суд, правично и у разум- ном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега. Даље, Устав свакоме јемчи право на бесплат- ног преводиоца ако не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду, као и право на бесплатног тумача ако је слеп, глув или нем. И коначно, јавност се може искључити током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите инте- реса националне безбедности, јавног реда и морала у демократском друштву, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом.

**Посебна права окривљеног.** Устав предвиђа посебан круг права окривљеног којима се установљавају додатне уставне гарантије за лица која су окривљена за кривично дело. Свако ко је окривљен за кривично дело има право да у најкраћем року, у складу са законом, по- дробно и на језику који разуме, буде обавештен о природи и разлозима дела за које се терети, као и о доказима прикупљеним против њега. Свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи, као и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране. Окривљени који не може да сноси трошкове браниоца има право на бесплатног браниоца, ако то захтева интерес правичности, у складу са законом. Свако ко је окривљен за кривично дело, а доступан је суду, има право да му се суди у његовом присуству и не може бити кажњен ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани. Свако коме се суди за кривично дело има право да сам или преко браниоца износи доказе у своју корист, испитује сведоке оптужбе и да захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе и у његовом присуству, испитују и сведоци одбране. Свако коме се суди за кривично дело има право да му се суди без одуговлачења. Лице које је окривљено или коме се суди за кривично дело није дужно да даје исказе против себе или против лица блиских себи, нити да призна кривицу. Сва права која има окри- вљени за кривично дело има, сходно закону и у складу са њим, и фи- зичко лице против кога се води поступак за неко друго кажњиво дело. **Правна сигурност у казненом праву.** Ово право представља уставну разраду класичног правног правила *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (нема кривичног дела без закона, нема казне без закона). Устав јемчи да се нико не може огласити кривим за дело које, пре него што је учињено, законом или другим прописом заснованим на закону није било предвиђено као кажњиво, нити му се може изрећи казна која за то дело није била предвиђена. Казна се одређује према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је касни- ји пропис повољнији за учиниоца. Кривична дела и кривичне санкције одређују се само законом (не и подзаконским прописом). Утврђује се претпоставка невиности – свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда. Даље, нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је прав- носнажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или поступак правноснажно обустављен, нити судска одлука може бити измењена на штету окривљеног у поступку по ванредном правном леку. Истим забранама подлеже вођење поступка за неко друго кажњиво дело. Понављање поступка је допуштено само изузетно, у складу с казненим прописима, ако се открију докази о но- вим чињеницама које су, да су биле познате у време суђења, могле битно да утичу на његов исход или ако је у ранијем поступку дошло до

битне повреде која је могла утицати на његов исход. Кривично гоњење и извршење казне за ратни злочин, геноцид и злочин против човечно- сти не застарева.

**Право на рехабилитацију и накнаду штете.** По Уставу, свако ко је без основа или незаконито лишен слободе, притворен или осуђен за кажњиво дело има право на рехабилитацију, накнаду штете од Републике Србије и друга права утврђена законом. Такође, свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му неза- конитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице ло- калне самоуправе. Устав предвиђа да се услови под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало одређују законом.

**Право на једнаку заштиту права и на правно средство.** Устав јем- чи једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и једи- ница локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

**Право на правну личност.** Ово право обухвата право на правну и пословну способност и на избор и коришћење личног имена и имена своје деце. По Уставу, свако лице има правну способност. Правна спо- собност представља способност да се буде носилац права и обавеза. Способност лица да самостално одлучује о својим правима и обавеза- ма (пословна способност) стиче се пунолетством, које наступа са на- вршених 18 година живота. Избор и коришћење личног имена и имена своје деце слободни су.

**Право на држављанство.** Држављанство означава посебан прав- ни однос државе и појединца, из којег за државу а и за појединца про- излазе одређена права и обавезе. Државе, по правилу, само својим држављанима у потпуности обезбеђују остваривање људских права, посебно оних политичких (на пример изборног права) или права на посебну правну заштиту у иностранству. С друге стране, држављани према својој држави имају посебне обавезе (на пример војну обаве- зу). По Уставу, стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон. Изузетно, по самом Уставу, дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испу- њени услови да стекне држављанство друге државе. Такође, Уставом се утврђују границе законског уређивања овог права тако што се про- писује да држављанин Републике Србије не може бити протеран, нити лишен држављанства или права да га промени.

**Слобода кретања.** Устав јемчи свакоме право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати. Према томе, нико не може грађанима ограничити кретање на територији

Републике Србије, не може их иселити из једног места супротно њихо- вој вољи нити их може присиљавати на боравак у неком месту против њихове воље. Ово право није апсолутног карактера, јер може бити за- коном ограничено ради заштите општег друштвеног интереса или ради остваривања других људских права. Тако, Устав предвиђа да се слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног по- ступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних бо- лести или ради одбране Републике Србије. Треба имати у виду да се у наведеним случајевима ова слобода може ограничити само законом и само привремено (не може се трајно ограничити, нити одузети).

**Неповредивост стана**. У вези са овим правом, Устав прво прокла- мује да је стан неповредив, а затим утврђује да нико (значи ни државни органи) не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити пре- трес. Ако се претрес врши на основу писмене одлуке суда, држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. Устав дозвољава улазак у туђи стан или друге просторије без одлуке суда, изузетно и претресање без при- суства сведока, ако је то неопходно ради непосредног лишења слобо- де учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом.

**Тајност писама и других средстава општења.** По Уставу, тајност пи- сама и других средстава комуницирања је неповредива. То подразумева да нико (значи ни државни органи) не сме да се упознаје са садржином писама и других средстава комуницирања, изузев лица којима су она упућена. Одступања су дозвољена само на одређено време и на осно- ву одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом.

**Заштита података о личности.** Ово право представља додатну га- рантију неповредивости психичког интегритета човека и истовремено заштиту његове приватности. То је сложено право које обухвата следеће:

1. зајемчена је заштита података о личности; 2) прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се само законом (не и подзаконским прописом); 3) забрањена је и кажњива употреба пода- така о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом; 4) свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе.

По Закону о заштити података о личности, послове заштите пода- така о личности обавља Повереник за информације од јавног значаја

и заштиту података о личности, као самосталан државни орган, неза- висан у вршењу своје надлежности.

**Слобода мисли, савести и вероисповести.** Устав јемчи слободу мисли, савести, уверења и вероисповести, као и право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору. Ова уставна гарантија подразумева право сваког лица да слободно и самостално мисли, стиче и мења своја уверења у свим сферама живота. Устав посебну пажњу посвећује слободи веро- исповести. Она обухвата: слободан избор верског уверења; слободно исповедање вере; слободу од обавезе изјашњавања о својим верским уверењима. Тако, по Уставу, свако је слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађа- њем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с други- ма, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења. Нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима. Устав утврђује да се слобода испољавања вере или уверења може огра- ничити само законом, и то само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбед- ности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Поред тога, по Уставу, родите- љи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима.

У вези са слободом вероисповести, као и са уставним начелом о световности државе, Уставом се као битни елементи положаја цркава и верских заједница утврђују: њихова равноправност; одвојеност од државе; самосталност у уређивању унутрашње организације. Тако, по Уставу, у Републици Србији су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе. Оне су слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију и верске послове, да јавно врше верске обре- де, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Само Уставни суд може забрани- ти верску заједницу, и то само из следећих разлога: ако њено деловање угрожава право на живот, право на психичко и физичко здравље, права деце, право на лични и породични интегритет, право на имовину, јавну безбедност и јавни ред или ако изазива и подстиче верску, националну или расну нетрпељивост.

Положај цркава и верских заједница уређен је Законом о црквама и верским заједницама. По том закону, субјекти верске слободе су тра- диционалне цркве (Српска Православна Црква, Римокатоличка Црква, Словачка Евангеличка Црква а. в., Реформатска Хришћанска Црква и Евангеличка Хришћанска Црква а. в.), традиционалне верске заједнице (Исламска верска заједница и Јеврејска верска заједница), конфесио- налне заједнице и друге верске организације.

**Приговор савести.** По Уставу, нико није дужан да противно својој вери или убеђењима испуњава војну или другу обавезу која укључу- је употребу оружја. Ово право додатно обезбеђује заштиту психичког интегритета човека. Ипак, Устав утврђује да лице које се позове на при- говор савести може бити позвано да испуни војну обавезу без обавезе да носи оружје, у складу са законом. По Закону о одбрани, војном об- везнику који из верских, моралних или других оправданих разлога савести жели војну обавезу да замени цивилном службом, омогућиће се служење у цивилној служби, под условима и на начин прописан по- себним законом. Законом о цивилној служби уређено је остваривање права на приговор савести лица која подлежу војној обавези и изврша- вање војне обавезе у цивилној служби (цивилна служба је служба ко- јом војни обвезник замењује служење војног рока са оружјем или без оружја а која се извршава у државним органима, организацијама, уста- новама, јединицама и правним лицима одређеним решењем министра одбране). Законом о војној, радној и материјалној обавези утврђено је да војну обавезу у миру грађани извршавају у командама, јединица- ма и установама Војске Србије, осим лица која замене служење војног рока цивилном службом, као и то да се војни обвезници који војни рок служе без оружја распоређују на дужности и задатке на којима није потребно ношење и употреба оружја, а да су у осталим правима и дужностима изједначени са војним обвезницима који војни рок служе са оружјем. (Законом о војној, радној и материјалној обавези утврђе- но је да, након потпуне професионализације Војске Србије, Народна скупштина обуставља обавезу служења војног рока, на предлог Владе. У складу с тим, Народна скупштина донела је Одлуку о обустави обаве- зе служења војног рока; та одлука је донета 15. децембра 2010. годи- не, а примењује се од 1. јануара 2011. године. Након обуставе обавезе служења војног рока, упућивање на служење војног рока врши се по принципу добровољности, у складу са законом.)

**Слобода изражавања националне припадности.** По Уставу, изра-

жавање националне припадности је слободно. Та слобода подразуме- ва, између осталог, право сваког лица на изражавање своје националне посебности и на коришћење свог језика и писма, у складу са законом. Поред тога, слобода изражавања националне припадности зајемчена је и тиме што, по Уставу, нико није дужан да се изјашњава о својој на- ционалној припадности.

### Политичка права

**Слобода мишљења и изражавања.** Устав јемчи слободу мишљења и изражавања, као и слободу да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Тиме се гра- ђанима омогућује да слободно изражавају своје ставове и мишљења

о људима, друштву, стањима и појавама. Слобода изражавања може само законом бити ограничена, и то ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.

**Слобода медија.** Устав свакоме гарантује слободу да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања. Како је забрана цензуре основна претпоставка за дело- творно остваривање слободе медија, Устав изричито прокламује да у Републици Србији нема цензуре. Међутим, Уставом је утврђено и то да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем сред- става јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву не- опходно из следећих разлога: 1) ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, 2) ради спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или 3) ради спречавања за- говарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Пошто се слобода медија може злоупотребити, Уставом је загарантовано право на исправку неи- стините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повре- ђено нечије право или интерес, као и право на одговор на објављену информацију, а остваривање тих права уређује се законом.

**Право на обавештеност.** Свако, по Уставу, има право да истини- то, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја, а средства јавног обавештавања дужна су да то право пошту- ју. Такође, свако има право на приступ подацима који су у поседу др- жавних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређена су права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отво- реног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, тим законом је установљен Повереник за информације од јавног значаја, као са- мосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности. (С обзиром на то да тај орган обавља и послове заштите података о личности, његов пун назив је: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.)

**Изборно право.** Ово право представља темељ на којем се за- снива легитимност државне власти. Његовим остваривањем грађани учествују у обликовању политичке воље државе. Оно је познато и као

„бирачко право”. По Уставу, сваки пунолетан, пословно способан држа- вљанин Републике Србије има право да бира и да буде биран. Дакле,

неопходно је да буду испуњена следећа три услова: 1) држављанство Републике Србије; 2) пунолетство; 3) пословна способност, па да једно лице може да врши изборно („бирачко”) право, а то право обухвата право свакога да бира (активно бирачко право) и да буде биран (па- сивно бирачко право). Начин остваривања изборног права уређује се законом, а упис у јединствени бирачки списак јесте услов за остварива- ње изборног (бирачког) права. Јединствени бирачки списак уређен је Законом о јединственом бирачком списку. По Уставу, изборно право је опште и једнако, што значи да га има свако лице које испуњава напред наведене услове и да свачији глас на изборима вреди једнако. Законом о избору народних посланика прецизирано је да право да бира народ- не посланике и да буде биран за народног посланика има пунолетни држављанин Републике Србије над којим није продужено родитељско право, односно који није потпуно лишен пословне способности, као и то да лице делимично лишено пословне способности може да бира народне посланике и да буде бирано за народног посланика ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право. Избори су слободни и непо- средни, а гласање је тајно и лично. Поред тога што омогућује грађани- ма да се кандидују на изборима и да бирају своје представнике који ће у њихово име вршити власт, изборно право омогућује грађанима и учешће у појединим облицима непосредне демократије, као што су референдум и народна иницијатива. Изборно право ужива правну за- штиту у складу са законом.

**Слобода окупљања.** Устав гарантује да је мирно окупљање грађа- на слободно. Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу нити пријављивању, док се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују надлежном државном ор- гану, у складу са законом. Слобода окупљања није право апсолутног карактера, јер се може законом ограничити, али само ако је то неоп- ходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбед- ности Републике Србије.

**Слобода удруживања.** Устав јемчи слободу политичког, синдикал- ног и сваког другог удруживања, која обухвата и негативан аспект ове слободе − право да се остане изван сваког удружења. Удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води на- длежни државни орган, у складу са законом. Устав утврђује и границе слободе удруживања, прво прокламујући да су забрањена тајна и па- равојна удружења, а затим утврђујући да Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских пра- ва или изазивање расне, националне или верске мржње. Поред тога, да не би била доведена у питање њихова непристрасност и објектив- ност, Устав утврђује да судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци,

Заштитник грађана, припадници полиције и припадници војске не могу бити чланови политичких странака.

**Право на учешће у управљању јавним пословима**, као и **право на петицију**, такође, спадају у ову групу људских права (политичка права).

### Економска, социјална и културна права

**Право на имовину.** Устав јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Ово право није апсо- лутног карактера, јер по Уставу право својине може бити одузето или ограничено, али само у јавном интересу који је утврђен на основу за- кона и уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Такође, законом се може ограничити начин коришћења имовине. Одузимање или огра- ничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни до- звољено је само у складу са законом.

**Право на рад.** Ово право је комплексног карактера и обухвата чи- тав низ посебних права. Устав прво јемчи право на рад, у складу са за- коном, а затим утврђује битне елементе тог права. Тако, свако има пра- во на слободан избор рада. Свима су, под једнаким условима, доступна сва радна места. Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени го- дишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се, по Уставу, тих права не може одре- ћи. Женама, омладини и инвалидима омогућују се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом. Треба имати у виду да право на рад не подразумева обавезу државе да обезбеди запослење сваком радно способном грађанину. Из специфичне правне природе овог права произлази да је то пре свега право да се ради, право на ре- лативну сигурност радног односа и право на материјално обезбеђење за време нежељене незапослености. Право на рад, у суштини, има за циљ да обавеже државу да ствара услове који омогућују да свако сво- јим радом може да обезбеди неопходна средства за живот.

**Право на штрајк.** По Закону о штрајку, штрајк је прекид рада који запослени организују ради заштите својих професионалних и економ-

ских интереса по основу рада. Реч је, дакле, о колективној привременој обустави рада којој запослени прибегавају ради вршења притиска на послодавца да прихвати њихове захтеве који се односе на побољшање услова рада (у најширем смислу). Устав јемчи право запослених на штрајк, у складу са законом и колективним уговором. Право на штрајк може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.

**Право на образовање.** Аутономија универзитета. Устав свакоме јемчи право на образовање, али се обим уставних гарантија разликује с обзиром на ниво образовања. Основно образовање је обавезно и

бесплатно, а средње образовање је бесплатно (не и обавезно). Високо образовање је доступно свима под једнаким условима, а Република Србија омогућује успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високо образовање, у складу са законом. Оснивање школа и универзитета уређује се законом. Квалитету високог образо- вања доприноси Уставом зајемчена аутономија универзитета, високо- школских и научних установа, која подразумева њихово право да, у складу са законом, самостално одлучују о свом уређењу и раду.

**Право на здраву животну средину.** Заштита животне средине све више добија на значају у савременом свету због интензивног тех- ничко-технолошког развоја. Устав прокламује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Да би ово људско право било оствариво, држава, други колективитети, као и појединци, морају имати одређене обавезе, па Устав утврђује да је свако одговоран за заштиту животне средине и да је свако дужан да чува и побољшава животну средину. Република Србија и аутономна покрајина имају посебну одговорност за заштиту животне средине.

**Посебна права везана за дете и породицу.** Међу људским правима која гарантује Устав Републике Србије посебно се издвајају она која за циљ имају заштиту деце и породице. То су: право на закључење бра- ка и равноправност супружника; слобода одлучивања о рађању деце; права детета; права и дужности родитеља; посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета. Право на закључење брака и рав- ноправност супружника обухвата право сваког лица да слободно одлучи о закључењу и раскидању брака, као и то да се брак закључује на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене пред државним органом, да закључење, трајање и раскид брака почивају на равноправности му- шкарца и жене, да се брак и односи у браку и породици уређују законом и да се ванбрачна заједница изједначава са браком, у складу са законом. Слобода одлучивања о рађању деце зајемчена је Уставом, при чему је установљена обавеза за Републику Србију да подстиче родитеље да се одлуче на рађање деце и да им помаже у томе. Права детета обухватају следећа посебна права: деца уживају људска права примерено свом уз- расту и душевној зрелости; свако дете има право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло и право да очува свој идентитет; деца су заштићена од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребљавања; деца рођена изван брака имају једнака права као деца рођена у браку; права детета и њихова заштита уређују се законом. Права и дужности родитеља односе се на то да родитељи имају право и дужност да издржавају, васпитава- ју и образују своју децу, у чему су равноправни, као и на то да сва или поједина права могу једном или обома родитељима бити одузета или ограничена само одлуком суда, ако је то у најбољем интересу детета, у

складу са законом. Посебна заштита породице, мајке, самохраног роди- теља и детета зајемчена је Уставом; поред прокламације општег карак- тера да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом, Устав изричито утврђује: да се мајци пружа посебна подршка и заштита пре и после порођаја; да се посебна заштита пружа деци о којој се родитељи не старају и деци која су ометена у психичком или физичком развоју; да деца млађа од 15 година не могу бити запослена нити, ако су млађа од 18 година, могу да раде на пословима штетним по њихово здравље или морал.

**Право наслеђивања**, **право на здравствену заштиту**, **право на социјалну заштиту**, **право на пензијско осигурање** и **слобода науч- ног и уметничког стварања**, такође, спадају у ову групу људских права (економска, социјална и културна права).

### Права странаца

Странац је свако лице које нема држављанство Републике Србије. То лице може бити страни држављанин или лице без држављанства (апатрид). По Уставу, странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, из- узев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (странци немају, на пример, изборно право).

У односу на наведено опште уставно начело о положају странаца, Устав утврђује и одређене специфичности у погледу права странаца. Тако странци уживају једно само њима својствено право – право на уточиште (азил). Устав гарантује да странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења, има право на уточиште у Републици Србији. Поступак за сти- цање уточишта уређује се законом.

Док држављанин Републике Србије не може бити протеран, Устав допушта могућност протеривања странца, али само под условима које сам Устав утврђује. Тако, по Уставу, странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држа- вљанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког ми- шљења или где му не прети озбиљно кршење права која су зајемчена Уставом Републике Србије. Устав такође утврђује да се улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује законом.

У погледу својинских права странаца, Устав утврђује да странци могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или ме- ђународним уговором, као и то да странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга

права одређена законом. У погледу положаја на тржишту, Устав про- кламује да су страна лица изједначена на тржишту са домаћим.

### Права припадника националних мањина

Поред људских права која су Уставом зајемчена свим грађанима Републике Србије, припадницима националних мањина Устав јем- чи додатна, индивидуална и колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, док се колективна права остварују у зајед- ници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уго- ворима. Путем колективних права, припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Устав даје припадницима националних мањина право на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службе- ној употреби језика и писма и утврђује да ради остварења тог права припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом.

Уставом су посебно зајемчена следећа права припадника нацио- налних мањина: забрана дискриминације националних мањина; рав- ноправност у вођењу јавних послова; забрана насилне асимилације; право на очување посебности; право на удруживање и на сарадњу са сународницима; развијање духа толеранције*.*

**Забрана дискриминације националних мањина.** Устав јемчи при- падницима националних мањина равноправност пред законом и јед- наку законску заштиту. Забрањена је било каква дискриминација због припадности националној мањини. Не сматрају се дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може уве- сти у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне ма- њине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају.

**Равноправност у вођењу јавних послова.** По Уставу, припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. При запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води се рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој засту- пљености припадника националних мањина.

**Забрана насилне асимилације.** Устав забрањује насилну асими- лацију припадника националних мањина. Заштита припадника наци- оналних мањина од сваке радње усмерене ка њиховој насилној аси- милацији уређује се законом. Забрањено је предузимање мера које би

проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традицио- нално и у значајном броју.

**Право на очување посебности.** Устав припадницима националних мањина утврђује право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посеб- ности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришће- ње свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде по- ступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање при- ватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду ис- писане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристра- сно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопстве- них средстава јавног обавештавања, у складу са законом. У складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу се установи- ти додатна права припадника националних мањина.

**Право на удруживање и на сарадњу са сународницима.** Устав утврђује да припадници националних мањина могу да оснивају про- светна и културна удружења, која добровољно финансирају, као и то да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина. Припадници националних мањина имају пра- во на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије.

**Развијање духа толеранције.** По Уставу, у области образовања, културе и информисања Република Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, је- зички или верски идентитет.

#### ЕКОНОМСКО УРЕЂЕЊЕ И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

### Економско уређење

Уставна концепција економског уређења у Републици Србији заснива се на моделу слободне тржишне привреде. По Уставу, еко- номско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди,

отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, само- сталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине. Република Србија представља јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга, а утицај тржишне привреде на социјални и економски положај запосле- них усклађује се кроз социјални дијалог између синдиката и послода- ваца.

Предузетништво је слободно, при чему та слобода није апсолутна, јер се предузетништво може ограничити, али само законом, и то ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије.

Устав јемчи свима једнак правни положај на тржишту, а пошто слободног тржишта нема ако је ограничена слободна конкуренција, Устав забрањује акте којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција стварањем или злоупотребом монополског или доми- нантног положаја. Устав такође гарантује да права стечена улагањем капитала на основу закона не могу законом бити умањена.

Страна лица су на тржишту изједначена са домаћим. Страна фи- зичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором. Странци могу стећи право концесије на природним богатствима и добрима од општег интереса, као и друга права одређена законом.

Устав јемчи приватну*,* задружну и јавну својину. Јавна својина је државна својина*,* својина аутономне покрајине и својина јединице ло- калне самоуправе. Сви облици својине имају једнаку правну заштиту, а средства из јавне својине отуђују се на начин и под условима утврђе- ним законом. Пошто не предвиђа друштвену својину као облик своји- не, Устав налаже претварање постојеће друштвене својине у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом.

Природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној су имовини. У државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом. Физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на на- чин предвиђен законом. Природна богатства користе се под условима и на начин предвиђен законом. Имовина аутономних покрајина и је- диница локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују се законом. Право јавне својине и одређена друга имовинска права Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне са- моуправе уређена су Законом о јавној својини.

Коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шум- ским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини слободно је, с тим да се законом могу ограничити облици ко- ришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и

располагање да би се отклонила опасност од наношења штете живот- ној средини или да би се спречила повреда права и на закону засно- ваних интереса других лица.

Устав утврђује да је свако дужан да чува природне реткости и на- учно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом, при чему посебну одговорност за очување овог наслеђа имају Република Србија, аутономне покрајине и јединице ло- калне самоуправе.

Устав јемчи да Република Србија штити потрошаче, а посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приват- ности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту.

Република Србија, по Уставу, стара се о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом.

### Јавне финансије

Устав утврђује да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоу- праве обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом, као и да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се заснива на економској моћи обвезника.

Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоу- праве имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и рас- ходи којима се финансирају њихове надлежности. Законом се утврђују рокови у којима буџет мора бити усвојен, као и начин привременог финансирања.

Извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска инсти- туција. Државна ревизорска институција је највиши државни орган ре- визије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара за обављање послова из своје надлежности. Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске ин- ституције. Правни положај, надлежност, организација и начин рада Државне ревизорске институције уређени су Законом о Државној ре- визорској институцији.

Устав утврђује да Република Србија, аутономне покрајине и једи- нице локалне самоуправе могу да се задужују, при чему се услови и поступак задуживања уређују законом.

Народна банка Србије је централна банка Републике Србије, са- мостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара за свој рад. Народном банком Србије руководи гувернер, кога бира Народна скупштина. Положај, организација, овлашћења и функције Народне банке Србије уређени су Законом о Народној банци Србије.

#### УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ

Мада држава по својој природи представља јединствен и целовит организам, у смислу вршења суверене власти на одређеној територији, због свеобухватности послова које држава обавља у вршењу те власти могуће је говорити о појединим функцијама државне власти. Ове функ- ције држава остварује преко својих органа.

Део Устава који се односи на уређење власти утврђује државне ор- гане који су носиоци одређених функција државне власти у Републици Србији, њихов састав, положај и однос са другим органима у држави. Сагласно Уставом утврђеном начелу поделе власти, уређење власти у Републици Србији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт.

Основна функција државног органа који има законодавну власт јесте доношење закона. Законодавну власт, по Уставу, врши Народна скупштина.

Основна функција државног органа који има извршну власт јесте непосредно и конкретно обављање мноштва државних послова који- ма је циљ извршавање закона*.* По Уставу, извршну власт у Републици Србији врши Влада.

Судска власт има функцију очувања и заштите утврђеног правног поретка, а остварује се доношењем конкретних правних аката, судских одлука, којима се решавају спорови о праву између правних субјеката, односно којима се утврђује како треба применити право у конкрет- ном случају. Сагласно Уставом утврђеном начелу поделе власти, судска власт у Републици Србији је независна и припада посебним државним органима – судовима.

### Народна скупштина

**Положај и надлежност Народне скупштине.** Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.

У складу са наведеним положајем у систему власти, Народна скуп- штина је надлежна да:

* 1. доноси и мења Устав;
  2. одлучује о промени границе Републике Србије;
  3. расписује републички референдум;
  4. потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена оба- веза 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.

Поред тога, 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 (по Уставу, Народна скуп- штина бира пет судија Уставног суда; Уставни суд чини 15 судија);
3. бира четири члана Високог савета судства, четири члана Високог савета тужилаштва и бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције;
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 (на пример: Законом о забрани дискриминације предвиђено је да Повереника за заштиту равноправности бира Народна скуп- штина).

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и за- коном (на пример, Уставом је одређено да Народна скупштина разре- шава председника Републике због повреде Устава).

По Уставу, о Народној скупштини се доноси закон. У складу с тим, донет је Закон о Народној скупштини, којим су уређени положај, надле- жност, организација и начин рада и одлучивања Народне скупштине, као и друга питања од значаја за рад Народне скупштине. Одређена питања у вези са организацијом и начином рада Народне скупшти- не, поступцима за доношење аката Народне скупштине, као и друга питања која нису уређена Законом о Народној скупштини, уређују се Пословником Народне скупштине.

**Састав Народне скупштине, избор и трајање мандата народних посланика.** Народна скупштина је једнодома и чини је 250 народних посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом. У Народној скупштини обезбеђују се равноправ- ност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом. Избор и престанак мандата народних посланика уређен је Законом о избору народних посланика.

По Закону о избору народних посланика, народни посланици би- рају се у Републици Србији као једној изборној јединици. Гласа се за из- борну листу кандидата за народне посланике (изборна листа). Изборну листу може поднети политичка странка, коалиција политичких странака и група грађана. Органи за спровођење избора су Републичка изборна комисија, локалне изборне комисије и бирачки одбори. Посланички

мандати расподељују се сразмерно броју добијених гласова, односно свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју до- бијених гласова (дакле, мандати се расподељују по систему сразмерног представништва, тј. по пропорционалном изборном систему). У распо- дели мандата могу учествовати само изборне листе које су добиле нај- мање 3% гласова од броја бирача који су гласали. Изборна листа наци- оналне мањине учествује у расподели мандата и онда када добије мање од 3% гласова од броја бирача који су гласали. Републичка изборна ко- мисија расподељује мандате применом система највећег количника (тај систем назива се Д΄Онтов систем, а представља један од могућих систе- ма расподеле мандата у оквиру пропорционалног изборног система).

Изборе за народне посланике расписује председник Републике, 90 дана пре истека мандата Народне скупштине, тако да се избори окон- чају у наредних 60 дана. Прву седницу Народне скупштине заказује председник Народне скупштине из претходног сазива, тако да се сед- ница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резулта- та избора. Народна скупштина на првој седници потврђује посланичке мандате. Народна скупштина конституисана је потврђивањем мандата две трећине народних посланика. На одлуку донету у вези са потврђи- вањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који по њој одлучује у року од 72 сата. Конституисањем Народне скупштине (потврђивањем мандата две трећине народних посланика) престаје мандат претходног сазива Народне скупштине.

Мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Народној скупштини и траје четири године, односно до пре- станка мандата народних посланика тог сазива Народне скупштине.

Законом о избору народних посланика прецизирано је да народ- ном посланику престаје мандат када се потврде мандати за две трећи- не народних посланика из наредног сазива Народне скупштине, а да, пре него што се потврде мандати за две трећине народних посланика из наредног сазива Народне скупштине, народном посланику мандат престаје: 1) ако умре; 2) ако је правноснажном судском одлуком потпу- но лишен пословне способности, односно ако је правноснажном суд- ском одлуком о делимичном лишењу пословне способности утврђе- но да је неспособан да врши изборно право; 3) ако је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци; 4) ако је преузео функцију која је по Уставу и закону неспоји- ва с функцијом народног посланика; 5) ако је изгубио држављанство Републике Србије; 6) ако поднесе оставку.

Народни посланик не може бити истовремено посланик у скуп- штини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа. Народни посланик такође не може обављати ни друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса.

**Имунитет народног посланика.** По Уставу, народни посланик ужи- ва имунитет. Имунитет народног посланика изражава се у два облика. Прво, народни посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје

посланичке функције.

Друго, народни посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други по- ступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине.

Први облик имунитета штити народног посланика кад врши по- сланичку функцију, и то тако што успоставља његову неодговорност за изражено мишљење (говор) и гласање у Народној скупштини. За изражено мишљење изван Народне скупштине (које није изражено у вршењу посланичке функције) народни посланик је (у смислу овог облика имунитета) одговоран као и сваки други грађанин. Овај облик имунитета обезбеђује народном посланику слободу изражавања и слободу гласања кад врши своју посланичку функцију, јер га унапред ослобађа одговорности за оно што каже и за то како гласа. Ова неод- говорност важи не само док народном посланику траје мандат, већ и по престанку мандата, јер је потпуна слобода изражавања мишљења и гласања могућа само ако имунитет штити народног посланика и после престанка његовог мандата.

Други облик имунитета штити народног посланика у погледу њего- вих поступака и активности изван вршења посланичке функције. То је процесни имунитет, који спречава примену општег правног режима на народног посланика без одобрења Народне скупштине. Наиме, без одо- брења Народне скупштине, народни посланик који се позвао на имуни- тет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора. Сврха овог имунитета јесте да штити народног посланика од тенденциозног оптужи- вања с циљем вршења притиска на њега у погледу тога како ће вршити посланичку функцију (на пример како ће гласати о одређеном питању). Имунитет има правно дејство само ако се народни посланик позове на имунитет. Али, ако се народни посланик не позове на имунитет, Народна скупштина има право да успостави имунитет. Од ових правила постоји један изузетак. Наиме, народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен и без одобрења Народне скупштине.

Други облик имунитета је по свом дејству слабији од првог, јер штити народног посланика само за време трајања његовог мандата, па представља само одлагање вођења кривичног или другог поступка (док Народна скупштина не укине имунитет, а најдуже док траје ман- дат народног посланика). Наиме, када је против народног посланика покренут кривични (или други) поступак, па се тај поступак није могао

водити због постојања имунитета, то не значи да то лице (народни по- сланик) никада неће одговарати за извршено дело. Устав изричито предвиђа да у кривичном или другом поступку у коме је успостављен имунитет не теку рокови прописани за тај поступак. То значи да неће наступити застарелост, па ће поступак бити настављен онда када на- родном посланику престане мандат.

**Начин рада и одлучивања у Народној скупштини.** Устав предви- ђа четири начина одлучивања у Народној скупштини. Опште правило је да Народна скупштина одлуке доноси већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посла- ника (проста већина). Други начин одлучивања представља одлучи- вање о посебно значајним питањима утврђеним Уставом о којима Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посла- ника (квалификована већина). Трећи начин одлучивања представља одлучивање већином од три петине гласова свих народних посланика (када Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку његове функције). Четврти начин одлучивања представља одлучивање о најзначајнијим питањима, као што су на пример проме- на Устава и разрешење председника Републике, када Народна скуп- штина одлучује двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.

Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина:

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 аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина пи- тања из своје надлежности,
5. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
6. одлучује о Пословнику о свом раду,
7. укида имунитет народним посланицима, председнику Репуб- лике, 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 и разрешава гувернера Народне банке Србије, Савет гу- вернера и Заштитника грађана,
13. врши и друге изборне надлежности Народне скупштине.

Већином гласова свих народних посланика Народна скупштина одлучује и о законима којима се уређују:

1. референдум и народна иницијатива,
2. уживање индивидуалних и колективних права припадника на- ционалних мањина,
3. план развоја и просторни план,
4. јавно задуживање,
5. територија аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе,
6. закључивање и потврђивање међународних уговора,
7. друга питања одређена Уставом (на пример, ако Народна скуп- штина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја посланика).

Већином од три петине гласова свих народних посланика Народна скупштина бира Врховног јавног тужиоца и одлучује о престанку ње- гове функције.

Народна скупштина одлучује двотрећинском већином од укупног броја народних посланика када одлучује: о промени Устава (тј. када усва- ја предлог за промену Устава и када усваја акт о промени Устава); о раз- решењу председника Републике; о промени границе Републике Србије (по Уставу, граница Републике Србије мења се по поступку предвиђеном за промену Устава); о посебном закону којим се уређује суштинска ауто- номија Аутономне покрајине Косово и Метохија (по Уставу, тај закон се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава); о уставном закону за спровођење промене Устава. Такође, већином од две трећине гла- сова свих народних посланика Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства и четири члана Високог савета тужилаштва.

По Закону о Народној скупштини, акти које доноси Народна скуп- штина јесу: закон, буџет, завршни рачун, план развоја, просторни план, пословник, стратегија, декларација, резолуција, препорука, одлука, за- кључак и аутентично тумачење закона.

**Заседања Народне скупштине.** Заседање је временски период у којем се Народна скупштина састаје и ради (рад Народне скупштине и њених радних тела у току заседања одвија се на седницама). Народна скупштина се састаје у два редовна заседања годишње. Прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту, а друго редовно заседа- ње почиње првог радног дана у октобру. Редовно заседање не може трајати дуже од 90 дана. Народна скупштина састаје се у ванредно засе- дање на захтев најмање једне трећине народних посланика или на за- хтев Владе, са унапред одређеним дневним редом. Народна скупштина састаје се без позива после проглашења ратног или ванредног стања. **Право предлагања закона.** По Уставу, право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада,

скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача.

Право предлагања закона из своје надлежности имају Заштитник грађана и Народна банка Србије.

**Референдум.** Народна скупштина расписује референдум о питању из своје надлежности на захтев већине свих народних посланика или на захтев најмање 100.000 бирача, у складу са Уставом и законом.

Предмет референдума не могу бити обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завр- шни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као ни питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине.

Предмет референдума на ком се одлучује о питању које се уређује актом ниже правне снаге од закона мора бити сагласан Уставу и закону. Устав предвиђа обавезан републички референдум чији је пред-

мет акт о промени Устава, ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људ- ских и мањинских права у ратном и ванредном стању или поступак за промену Устава.

Дакле, Народна скупштина расписује референдум за територију Републике Србије када грађани треба да одлуче: 1) о питању за које је то Уставом одређено; 2) о питању из надлежности Народне скупштине на захтев већине свих народних посланика; 3) о питању из надлежно- сти Народне скупштине на захтев најмање 100.000 бирача.

**Распуштање Народне скупштине.** Због великог значаја овакве одлуке за стабилност земље, Устав утврђује када Народна скупштина мора бити распуштена, када може бити распуштена и када не може бити распуштена.

Распуштање Народне скупштине је у надлежности председника Републике.

Председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину у четири случаја:

* ако Народна скупштина у року од 90 дана од дана конституисања не изабере Владу;
* ако председник Владе поднесе оставку, па Влади, сагласно Уставу, престане мандат даном констатације оставке председника Владе, а онда Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе;
* ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, па Влади, сагласно Уставу, престане мандат, а онда Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана изгласавања не- поверења;
* ако Народна скупштина не изгласа поверење Влади, па Влади, сагласно Уставу, престане мандат, а онда Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења.

Председник Републике може, на образложени предлог Владе, распустити Народну скупштину. По Закону о председнику Републике,

председник Републике је дужан да у року од 72 сата донесе указ којим на образложен предлог Владе распушта Народну скупштину или да Владу и јавност обавести о томе да не прихвата предлог Владе.

По Уставу, Влада којој је престао мандат не може председнику Републике предложити распуштање Народне скупштине. Такође, Влада не може предложити распуштање Народне скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање сво- га поверења. (Закон о председнику Републике томе додаје да председ- ник Републике неће разматрати предлог Владе да се Народна скуп- штина распусти ни ако Народна скупштина није прихватила Владин одговор на интерпелацију.)

Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања.

Истовремено са распуштањем Народне скупштине председник Републике расписује изборе за народне посланике, тако да се избори окончају најкасније за 60 дана од дана расписивања.

Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или нео- дложне послове, одређене законом. По Закону о Народној скупштини, у случају распуштања, Народна скупштина, односно надлежни одбор Народне скупштине, врши само текуће или неодложне послове, а на- рочито: 1) решавање мандатно-имунитетских питања, 2) остваривање међународне сарадње у складу са Законом о Народној скупштини, 3) поједине случајеве решавања материјално – статусних питања народ- них посланика и других изабраних и именованих лица, 4) ако су везани за законски рок или то налажу потребе државе.

У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успо- ставља пуна надлежност Народне скупштине, која траје до окончања ратног, односно ванредног стања.

### Председник Републике

**Положај и надлежност.** По Уставу, председник Републике изража- ва државно јединство Републике Србије.

Председник Републике има следеће надлежности:

1. представља Републику Србију у земљи и иностранству;
2. указом проглашава законе, у складу с Уставом;
3. предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа;
4. предлаже Народној скупштини носиоце функција, у складу са Уставом и законом (на пример: по Уставу, предлаже Народној скупштини листу од 10 кандидата за судије Уставног суда, са које Народна скупштина бира пет судија; по Закону о Народној бан- ци Србије, предлаже Народној скупштини гувернера Народне банке Србије);
5. поставља и опозива указом амбасадоре Републике Србије, 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 (на пример: именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина; указом распушта Народну скупштину у слу- чајевима одређеним Уставом).

Такође, председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

По Уставу, о председнику Републике доноси се закон. У складу с тим, донет је Закон о председнику Републике, који у погледу Уставом одређених надлежности председника Републике прописује да се оне могу разрадити законом или другим прописом само ако то Устав изри- чито допушта или ако то налаже њихова природа.

По Закону о председнику Републике, правни акти које председник Републике доноси јесу: укази, одлуке, правила, наредбе, наређења и дру- ги правни акти који су одређени законом. Указом председник Републике проглашава закон, распушта Народну скупштину, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје одликовања и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Одлуком председник Републике расписује изборе за народне посланике, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, даје помиловања и одлучује у питањи- ма за која не доноси друге правне акте. Надлежности у области одбране председник Републике остварује доношењем одлука, правила, нареда- ба, наређења и других правних аката који су одређени законом.

Председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност.

Председник Републике ужива имунитет као народни посланик, а о његовом имунитету одлучује Народна скупштина.

**Проглашење закона.** Председник Републике је дужан да најкасни- је у року од 15 дана од дана изгласавања закона, односно најкасније у року од седам дана ако је закон донет по хитном поступку, донесе указ о проглашењу закона или да закон врати Народној скупштини на поновно одлучивање, уз писмено образложење (које садржи разлоге због којих није прогласио закон).

По Закону о председнику Републике, председник Републике може, уз писмено образложење, вратити Народној скупштини изгласани закон на поновно одлучивање ако сматра да закон није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним угово- рима или општеприхваћеним правилима међународног права или да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући

начин, с тим што председник Републике не може Народној скупштини вратити на поновно одлучивање закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани по- тврдили на референдуму.

Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава ве- ћином од укупног броја посланика.

Председник Републике је дужан да прогласи поновно изгласани закон. То значи да он нема право да га поново врати Народној скупшти- ни (па ни у случају да је Народна скупштина поново изгласала закон у истоветном тексту какав је био и први пут).

Устав садржи решење и за случај да председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у Уставом предвиђеном року. Ако до тога дође, указ о проглашењу закона доноси председник Народне скупштине. Према томе, председник Републике нема право да трајно спречи Народну скупштину да донесе одређени закон јер, према на- челу поделе власти, законодавна власт припада Народној скупштини, па као што нико нема право да донесе закон уместо ње, тако је нико не може ни спречити у доношењу закона.

**Избор, мандат и престанак мандата председника Републике.** Председника Републике бирају грађани, на непосредним изборима, тајним гласањем. Изборе за председника Републике расписује пред- седник Народне скупштине 90 дана пре истека мандата председника Републике, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.

По Закону о избору председника Републике, право да бира пред- седника Републике и да буде биран за председника Републике има сва- ки пунолетни држављанин Републике Србије над којим није продужено родитељско право, односно који није потпуно лишен пословне способ- ности. Лице делимично лишено пословне способности може да бира председника Републике и да буде бирано за председника Републике ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право. Кандидата за пред- седника Републике може предложити политичка странка, коалиција политичких странака и група грађана. Приликом подношења предлога кандидата обавезно се доставља најмање 10.000 писмених изјава би- рача да подржавају предлог кандидата.

За председника Републике изабран је кандидат који је добио ве- ћину гласова бирача који су гласали. Ако ниједан кандидат не добије већину гласова бирача који су гласали, Републичка изборна комисија доноси решење којим одређује да се понови гласање у року од 15 дана од дана доношења тог решења о понављању гласања. На поновном гласању учествују два кандидата која су добила највећи број гласова (више од два кандидата учествују на поновљеном гласању само ако их више њих дели прво или друго место, дакле ако су добили исти број

гласова). На поновном гласању за председника Републике изабран је кандидат који је добио највећи број гласова.

Приликом ступања на дужност, председник Републике, пред Народном скупштином, полаже заклетву. Мандат председника Републике траје пет година и почиње да тече од дана полагања закле- тве пред Народном скупштином. Ако мандат председника Републике истиче за време ратног или ванредног стања, продужава се, тако да траје до истека три месеца од дана престанка ратног, односно ванред- ног стања. Нико не може више од два пута да буде биран за председ- ника Републике, а Закон о председнику Републике то даље прецизира утврђујући да нико не може више од два пута да буде изабран за пред- седника Републике, без обзира на то колико су му трајали први и други мандат (дакле и ако је један од мандата трајао мање од половине ман- датног периода од пет година, то ће се ипак рачунати као један избор на функцију председника Републике).

Мандат председника Републике престаје: 1) истеком времена на које је изабран, 2) оставком или 3) разрешењем.

Председник Републике подноси оставку председнику Народне скупштине. Кад председник Републике поднесе оставку, он о томе оба- вештава јавност и председника Народне скупштине. Даном подноше- ња оставке председнику Републике престаје мандат.

**Разрешење председника Републике.** Председник Републике разрешава се због повреде Устава, одлуком Народне скупштине, гла- совима најмање две трећине народних посланика. Дакле, једини ра- злог за разрешење може бити повреда Устава од стране председника Републике.

Поступак за разрешење може да покрене Народна скупштина, на предлог најмање једне трећине народних посланика. Устав не утврђује већину којом Народна скупштина одлучује о покретању поступка за разрешење председника Републике, поступајући по предлогу најмање једне трећине народних посланика, али ту већину утврђује Закон о председнику Републике. Наиме, по Закону о председнику Републике, одлука Народне скупштине којом се прихвата предлог најмање једне трећине народних посланика да се покрене поступак за разрешење председника Републике и којом се поступак за разрешење покреће − доноси се већином гласова свих народних посланика.

Устав утврђује да је Уставни суд дужан да по покренутом поступку за разрешење, најкасније у року од 45 дана, одлучи о постојању повре- де Устава. Пошто је повреда Устава једини разлог због којег председник Републике може бити разрешен дужности, а Уставни суд је једини на- длежан да цени да ли је Устав повређен, може се закључити да је овакво уставно решење предвиђено првенствено зато да би се гарантовало да поступак разрешења председника Републике не буде политички моти- висан већ правно заснован, чиме се чува стабилност државе и њених

институција. Поступак одлучивања Уставног суда о повреди Устава од стране председника Републике уређен је Законом о Уставном суду. По том закону, одлуку Народне скупштине којом се покреће поступак за разрешење председника Републике Уставном суду доставља председ- ник Народне скупштине. Ако Уставни суд утврди да је поступак за разре- шење председника Републике покренут у складу са Уставом и законом, одлука Народне скупштине којом се покреће поступак одлучивања о повреди Устава доставља се на одговор председнику Републике, у року који Уставни суд одреди. После истека рока за одговор, председник Уставног суда заказује расправу, на коју позива председника Републике и председника Народне скупштине. У поступку одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике Уставни суд је ограничен само на одлучивање о повредама одредаба Устава које су наведене у одлуци Народне скупштине о покретању поступка. Уставни суд затим одлучује да ли је председник Републике повредио Устав и одлуку о томе доста- вља Народној скупштини и председнику Републике.

Ако Уставни суд утврди да је председник Републике повредио Устав, Народна скупштина може разрешити председника Републике одлуком за коју мора гласати најмање две трећине народних посла- ника. Ако се одлука о разрешењу не донесе том већином, председник Републике остаје на функцији, без обзира на то што је Уставни суд утвр- дио да је председник Републике повредио Устав.

**Замењивање председника Републике.** Када је председник Републике спречен да обавља дужност или му мандат престане пре истека времена на које је биран, замењује га председник Народне скуп- штине. Председник Народне скупштине може да замењује председни- ка Републике најдуже три месеца.

По Закону о председнику Републике, председник Народне скуп- штине, док замењује председника Републике, овлашћен је да предста- вља Републику Србију у земљи и иностранству, да прима опозивна и акредитивна писма страних дипломатских представника, да распише изборе за Народну скупштину, да предлаже Народној скупштини кан- дидата за председника Владе, да врши надлежности у области одбране Републике Србије и да командује Војском Србије. Такође, председник Народне скупштине који замењује председника Републике дужан је да распусти Народну скупштину у свим случајевима у којима је то устав- на дужност председника Републике и да сваки изгласани закон про- гласи указом. Дакле, по Закону о председнику Републике, председник Народне скупштине, док замењује председника Републике, нема сва овлашћења председника Републике, па он на пример нема право да, уз писмено образложење, изгласани закон врати Народној скупштини на поновно одлучивање.

Устав утврђује да је председник Народне скупштине дужан да рас- пише изборе за председника Републике тако да се одрже најкасније

три месеца од настанка спречености председника Републике, одно- сно најкасније три месеца од престанка мандата на који је председник Републике биран.

### Влада

**Положај, састав, надлежност и одговорност.** Влада је носилац из- вршне власти у Републици Србији.

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри. Министри могу бити ресорни министри (ресорни министар руководи министарством које се образује за послове државне управе у једној области или у више међусобно повезаних области и одговаран је за стање у тој области, односно у тим областима) или министри без портфеља (министар без портфеља не руководи министарством већ од председника Владе добија конкретна задужења да се бави питањем које не спада ни у један ресор или је заједничко за све ресоре или за више ресора; министар без портфеља може руководити службом Владе). Број потпредседника Владе и министара без портфеља одређу- је Народна скупштина при сваком избору Владе, на предлог кандидата за председника Владе.

Као и у другим земљама са парламентарним системом власти, и у Републици Србији Владу образује парламент (Народна скупштина) према политичким критеријумима, од представника политичке већине у парламенту. Стога, Влада може бити: једностраначка *–* састављена искључиво од представника једне политичке странке; коалициона – са- стављена од две политичке странке или од више политичких странака, које заједно имају већину у парламенту и које су образовале страначки савез ради избора Владе; концентрациона – када се образује од свих политичких странака у парламенту, обично у кризним ситуацијама. Влада може бити и експертска*,* као последица става политичке већи- не у парламенту да у Влади треба да буду личности изабране према стручним, а не политичким критеријумима.

По Уставу, Влада има следеће надлежности:

1. утврђује и води политику;
2. извршава законе и друге опште акте Народне скупштине;
3. доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона;
4. предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач (на пример: ако су закон предложили народни посланици или бирачи);
5. усмерава и усклађује рад министарстава и других органа држав- не управе и врши надзор над њиховим радом;
6. врши и друге послове одређене Уставом и законом.

По Уставу, о Влади се доноси закон. У складу с тим, донет је Закон о Влади, који, између осталог, прецизира: да Влада утврђује и води

политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине; да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере; да Влада заступа Републику Србију као правно лице и при томе врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација, ако законом није друкчије одређено; да Влада располаже имовином Републике Србије, ако законом није друкчије одређено; да је Влада у оквиру својих надлежности самостална; да Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу по- литике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад; да ако орган државне управе (или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике Србије) не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вред- ности; да Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одре- дити рок за доношење новог прописа.

Закон о Влади такође прописује да Влада доноси уредбе, одлуке, пословник, решења, закључке и декларације. Влада уредбом подроб- није разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона. Влада доноси пословник којим, у складу са Законом о Влади, прописује уређење, начин рада и одлучивања Владе. Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком. Влада решењем одлучује о постављењима, именовањима и разреше- њима, у управним стварима и у другим питањима од појединачног зна- чаја. Кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке. Декларацијом се изражава став Владе о неком питању.

Председник Владе води и усмерава рад Владе, стара се о уједна- ченом политичком деловању Владе, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Председник Владе може осталим члановима Владе давати обавезна упутства и посебна задужења, сходно програму и по- литици Владе. По Закону о Влади, председник Владе може бити исто- времено и министар.

Потпредседник Владе усмерава и усклађује рад органа државне управе у областима које одреди председник Владе. Председник Владе може овластити потпредседника Владе да руководи пројектом из дело- круга више органа државне управе. По Закону о Влади, потпредседник Владе може бити истовремено и министар. Председник Владе одређује једног потпредседника Владе за првог потпредседника Владе, који га замењује за време одсутности или спречености са свим овлашћењи- ма председника Владе, изузев овлашћења на предлагање избора или

разрешења члана Владе. Први потпредседник Владе помаже председ- нику Владе у вођењу и усмеравању Владе, старању о јединству поли- тичког деловања Владе и усклађивању рада чланова Владе.

Полазећи од уставних надлежности Владе и чињенице да је Народна скупштина та која је бира, Устав утврђује да је Влада одговор- на Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа др- жавне управе. Министри су за свој рад и за стање у области из дело- круга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини. По Закону о Влади, министар је одговоран за спровођење програма и политике Владе, за одлуке и мере које је донео или пропу- стио да донесе или предузме и за извршавање обавезних упутстава и посебних задужења која му је одредио председник Владе.

Председник Владе и члан Владе не одговарају за мишљење изнето на седници Владе или Народне скупштине, или за гласање на седници Владе. Председник и члан Владе уживају имунитет као народни посла- ник, а о имунитету председника и члана Владе одлучује Влада.

По Уставу, члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоу- праве. Закон о Влади томе додаје да члан Владе не може бити на другој јавној функцији у државном органу, органу аутономне покрајине, оп- штине, града, града Београда, нити вршити делатност која је по закону неспојива с дужношћу члана Владе, нити створити могућност сукоба јавног и приватног интереса.

**Избор, мандат и престанак мандата Владе.** По Уставу, кандида- та за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике, пошто саслуша мишљење представника изабраних избор- них листа. По Закону о председнику Републике, председник Републике дужан је да Народној скупштини предложи оног кандидата за председ- ника Владе који може да обезбеди избор Владе. Кандидат за председ- ника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав. Народна скупштина истовремено гласа о програму Владе и избору председника и чланова Владе. Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика.

Мандат Владе траје до истека мандата Народне скупштине која ју је изабрала, а почиње да тече даном полагања заклетве пред Народном скупштином. Мандат Владе престаје пре истека времена на које је иза- брана: распуштањем Народне скупштине, изгласавањем неповерења Влади, неизгласавањем поверења Влади и оставком председника Владе. Из наведеног произлази: прво, да распуштањем Народне скупшти-

не Влади престаје мандат пре истека времена на које је изабрана, што значи да мандат Владе увек престаје када престане мандат Народне

скупштине која је Владу изабрала – било истеком мандата тог сазива Народне скупштине (дакле после четири године), било распуштањем Народне скупштине; друго, да мандат Владе може да престане и пре пре- станка мандата Народне скупштине (изгласавањем неповерења Влади, неизгласавањем поверења Влади и оставком председника Владе).

Влада којој је престао мандат до избора нове Владе може да врши само послове одређене законом. По Закону о Влади, Влада којој је пре- стао мандат може вршити само текуће послове и не може предлагати Народној скупштини законе и друге опште акте нити доносити про- писе, изузев ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа. Поред тога, Влада којој је престао мандат не може постављати државне службенике на положај у органима држав- не управе, а при вршењу оснивачких права Републике Србије може једино да именује или да сагласност на именовање вршиоца дужности директора и чланова управног и надзорног одбора. Такође, Влада којој је престао мандат не може председнику Републике предложити распу- штање Народне скупштине.

Члану Владе мандат престаје пре истека времена на које је иза- бран: констатовањем оставке, изгласавањем неповерења у Народној скупштини и разрешењем од стране Народне скупштине, на предлог председника Владе.

**Интерпелација.** По Уставу, интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе може поднети најмање 50 народних по- сланика. Садржина интерпелације је, заправо, тражење одговора и објашњења у вези са неким конкретним питањима или појавама из на- длежности рада Владе или појединог члана Владе. На први поглед, ин- терпелација највише личи на посланичко питање, али се од њега битно разликује, не само по томе што интерпелацију може поднети најмање 50 народних посланика (насупрот томе, сваки народни посланик има право да постави посланичко питање поједином министру или Влади, из њихове надлежности), већ пре свега по процедури која следи након достављања одговора на поднету интерпелацију и по последицама до којих подношење интерпелације може да доведе.

Тако, по Пословнику Народне скупштине, посланичко питање по- ставља се у писменом облику или усмено (с тим да излагање посланика који поставља питања не може да траје дуже од три минута), а после добијеног одговора на посланичко питање, народни посланик који је поставио питање има право да, у трајању од највише три минута, ко- ментарише одговор на своје питање или да постави допунско питање. По добијању одговора на допунско питање, народни посланик има право да се изјасни о одговору, у трајању од највише два минута и тиме се процедура у вези са посланичким питањем завршава.

С друге стране, интерпелација се, по Пословнику Народне скуп- штине, подноси председнику Народне скупштине у писменом облику

и она мора да садржи јасно и сажето формулисано питање које треба да се размотри, образложење на највише две стране, име овлашћеног представника подносиоца интерпелације, као и потписе свих народних посланика који су је поднели. Влада или члан Владе доставља председ- нику Народне скупштине свој одговор на интерпелацију најкасније у року од 30 дана од дана пријема интерпелације. Народна скупштина расправља и гласа о одговору који су на интерпелацију поднели Влада или члан Владе коме је интерпелација упућена. Ако Народна скупшти- на изгласа да прихвата достављени одговор, наставиће да ради по усвојеном дневном реду. Међутим, ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхвата- њу одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку. Дакле, неприхватање одговора на интерпелацију најављује превремени престанак мандата Владе, односно члана Владе. Наиме, неприхватање од стране већине народних посланика аргуме- ната који су дати у одговору на интерпелацију јасно указује на то да су Влада или члан Владе изгубили поверење скупштинске већине. Стога је гласање о неповерењу, заправо, логична последица већ констатованог губитка поверења. Пошто је у оваквој ситуацији прилично извесно да ће већина која није гласала за прихватање одговора на интерпелацију потом гласати за неповерење Влади, односно члану Владе, дата је мо- гућност подношења оставке пре него што се овом гласању приступи.

Да се институт интерпелације не би злоупотребљавао, Устав утвр- ђује да се о питању које је било предмет интерпелације не може поно- во расправљати пре истека рока од 90 дана.

**Гласање о неповерењу Влади или члану Владе.** Гласање о непо- верењу Влади или поједином члану Владе може затражити најмање 60 народних посланика. По Пословнику Народне скупштине, предлог да се гласа о неповерењу Влади или поједином њеном члану подноси се председнику Народне скупштине у писменом облику, а у предлогу мора бити наведен разлог због којег се предлаже гласање о неповерењу.

Како је подношење овог предлога знак да постоји политичка криза у односима између Владе и народних посланика, Уставом је, да се та криза не би неограничено продужавала, утврђено да предлог за гла- сање о неповерењу Влади или поједином члану Владе Народна скуп- штина разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана по подношењу предлога. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање непове- рења Влади или члану Владе ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.

Ако Народна скупштина изгласа неповерење Влади, Влади пре- стаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за

избор нове Владе (да покуша да предложи новог кандидата за пред- седника Владе). Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења (што значи да није било могуће формирати нову скупштинску већину), председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе.

Ако Народна скупштина изгласа неповерење члану Владе, председ- ник Владе је дужан да покрене поступак за избор новог члана Владе.

Устав спречава злоупотребу права на подношење предлога за гла- сање о неповерењу Влади или члану Владе (јер би честа примена овог права могла дестабилизовати политичку ситуацију у земљи), тако што утврђује да ако Влади или члану Владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о не- поверењу пре истека рока од 180 дана.

**Гласање о поверењу Влади.** Влада може затражити гласање о свом поверењу.

Смисао овог захтева јесте у одређеној врсти политичког прити- ска на парламент да се јасно определи да ли и даље подржава Владу. Наиме, могуће су ситуације у којима опозиција нарушава ауторитет Владе у јавности тврдњама да је Влада изгубила скупштинску већину, али се не одлучује на подношење предлога за изгласавање непове- рења Влади стога што, у ствари, зна да нема потребну већину за из- гласавање неповерења Влади или није сигурна да ли би такву већину заиста могла да обезбеди. У том случају Влади стоји на располагању могућност да подношењем захтева да се гласа о њеном поверењу до- каже да и даље ужива потребно поверење Народне скупштине и тиме прекине неосноване гласине и ојача своју позицију.

Предлог за гласање о поверењу Влади може се, на захтев Владе, разматрати и на седници Народне скупштине која је у току, а ако Влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној сед- ници, а најраније пет дана од његовог подношења. Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Народна скупштина је прихватила предлог за изгласавање пове- рења Влади ако је за њега гласало више од половине од свих народних посланика.

Али, ако је процена Владе била погрешна, па јој Народна скуп- штина не изгласа поверење, Влади престаје мандат, а председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина 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 подне- ти оставку Народној скупштини. Председник Владе оставку подноси председнику Народне скупштине и истовремено о њој обавештава председника Републике и јавност.

Народна скупштина на првој наредној седници констатује оставку председника Владе, а даном констатације оставке председника Владе престаје мандат Влади (пошто су чланови Владе изабрани на његов предлог).

Када Народна скупштина констатује оставку председника Владе, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. У случају да Народна скупштина 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. Председник Владе доставља оставку члана Владе председнику Народне скупштине, а Народна скупштина на првој

наредној седници констатује оставку.

Председник Владе може предложити Народној скупштини разре- шење појединог члана Владе. Народна скупштина разматра предлог за разрешење члана Владе и гласа о том предлогу на првој наредној седници. Одлука о разрешењу члана Владе донета је ако је за њу гла- сала већина од укупног броја народних посланика.

Члану Владе који је поднео оставку мандат престаје даном кон- статације 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. По Закону о Влади, министар који је поднео оставку дужан је да врши текуће послове док му не престане мандат и при томе он не може доносити прописе, изузев ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа, а при вршењу оснивач- ких права Републике Србије може једино да именује или да сагласност на именовање вршиоца дужности директора и чланова управног и надзорног одбора. Такође по Закону о Влади, кад председник Владе предложи Народној скупштини разрешење министра, од подноше- ња предлога председника Владе за разрешење министра до одлуке Народне скупштине министар не може вршити своја овлашћења, већ њих 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. По Закону о Влади, председник Владе дужан је да предложи Народној скупштини избор новог мини- стра у року од 15 дана од престанка мандата претходног министра, а до избора новог министра, овлашћења министра коме је престао мандат врши члан Владе кога председник Владе овласти.

### Државна управа

Државна управа је део извршне власти Републике Србије који обавља послове државне управе (управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије). Државну управу чине органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и по- себне организације). Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади.

Послове државне управе, дакле, обављају органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне ор- ганизације). Послови државне управе одређују се законом (послови које обавља државна управа утврђени су Законом о државној управи), а унутрашње уређење и систематизација радних места у органима др- жавне управе заснивају се на начелима која одређује Влада уредбом. Органи државне управе образују се законом, а делокруг органа држав- не управе одређује се такође законом.

Рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Народна скуп- штина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе. Преко управног спора судови надзиру закони- тост појединачних аката органа државне управе донесених у управним стварима.

Сагласно Уставу, поједини послови државне управе могу се зако- ном поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоу- праве, ако је то у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непо- средног интереса за живот и рад.

Такође, поједина јавна овлашћења могу се законом поверити и јавним агенцијама, установама, јавним предузећима, другим органи- зацијама, па и физичким лицима (субјекти којима су поверена јавна овлашћења јесу имаоци јавних овлашћења).

Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом, а оснивачи јавних служби могу бити Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне са- моуправе.

### Заштитник грађана

По Уставу, Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије (реч је о Државном правобранилаштву, чији су положај и на- длежност уређени Законом о правобранилаштву), као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овла- шћења.

Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, већи- ном гласова свих народних посланика, а он за свој рад њој и одговара. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О иму-

нитету Заштитника грађана одлучује Народна скупштина.

Основна улога Заштитника грађана јесте, дакле, да штити права грађана и контролише рад органа државне управе (првенствено ради заштите грађана од евентуалног незаконитог и неправилног рада ор- гана државне управе). Оваква (или слична) институција се у скандинав- ским земљама назива „омбудсман”.

Положај и надлежности Заштитника грађана ближе су уређени Законом о Заштитнику грађана. По том закону, Заштитник грађана бира се на време од осам година, без могућности поновног избора на ту функцију. Заштитник грађана има до четири заменика, који му пома- жу у обављању послова утврђених тим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе. Заменике Заштитника грађана поставља Заштитник грађана, а функција заменика Заштитника грађана траје до ступања на дужност новог заменика Заштитника грађана. Заштитник грађана и за- меник Заштитника грађана не могу бити чланови политичких странака. По Закону о Заштитнику грађана, Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода и овла- шћен је да контролише законитост и правилност рада органа управе, ради утврђивања да ли је њиховим актима, радњама или нечињењем дошло до кршења права грађана зајемчених Уставом, потврђеним ме- ђународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународ- ног права, законима, другим прописима и општим актима Републике Србије. Заштитник грађана је независан и самосталан у обављању по- слова утврђених наведеним законом и нико нема право да утиче на

његов рад и поступање.

Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи.

Поред права на покретање и вођење поступка, Заштитник грађа- на има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превен- тивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права и слобода.

Притужбу Заштитнику грађана може да поднесе свако физичко или правно лице, домаће или страно, које сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено људско или мањинско пра- во и слобода. Пре подношења притужбе подносилац је дужан да по- куша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку пред органом управе.

Када оконча поступак који је покренуо по притужби, Заштитник грађана сачињава писмени извештај о случају који доставља надле- жном органу и подносиоцу притужбе и објављује га на својој веб-пре- зентацији. У извештају о случају Заштитник грађана утврђује да ли је у актима, радњама или нечињењу органа управе било незаконитости и неправилности којима је повређено људско или мањинско право и слобода грађана. Ако утврди неправилности и незаконитости у раду органа управе, Заштитник грађана у извештај о случају уноси препо- руку о начину на који би неправилности и незаконитости у раду треба- ло отклонити односно о начину унапређења рада органа. Заштитник грађана, дакле, нема овлашћење да се непосредно меша у рад органа управе тако што би поништавао, укидао или мењао акте органа управе. Оно што може, то је да органима управе упути одговарајућу препоруку. Заштитник грађана је овлашћен и да препоручи разрешење функ- ционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка про- тив запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална или друга

штета.

Орган управе је дужан да, у року који Заштитник грађана одреди у извештају о случају, Заштитнику грађана достави обавештење о томе да ли је и на који начин поступио по препоруци, односно о разлозима због којих по препоруци евентуално није поступио.

Ако орган управе у задатом року не достави Заштитнику грађана такво обавештење, ако не поступи по препоруци, или је само делимич- но испуни, као и ако не испуни препоруку да се разреши функционер који је одговоран за повреду права или не прихвати иницијативу да покрене дисциплински поступак против запосленог који је одговоран за повреду права, Заштитник грађана о томе обавештава орган који је непосредно надређен том органу управе, Народну скупштину, Владу и јавност.

Заштитник грађана може покренути поступак и по сопственој ини- цијативи, када на основу сопственог сазнања или сазнања добијених из других извора, укључујући изузетно и анонимне притужбе, оцени да је могуће да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских права или слобода.

Заштитник грађана подноси Народној скупштини редован годи- шњи извештај о свом раду и стању људских права у Републици Србији, у коме се наводе: подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, препоруке за побољша- ње праксе и нормативног уређења појединачне области, предлози за унапређење положаја грађана у односу на органе управе, као и подаци о спровођењу препорука и предлога из претходних извештаја.

Сагласно Уставу, Заштитник грађана има право предлагања закона из своје надлежности.

### Војска Србије

Војска је оружана сила која је организована, обучена и опремљена за вођење оружане борбе. Основни разлог постојања војске у савре- меном свету јесте још увек нужност одбране државе од потенцијалне спољне агресије. Војска обавља, дакле, одбрамбену функцију, функцију заштите спољних граница државе. Војска, у том смислу, делује и пре- вентивно – тако што самим својим постојањем представља средство одвраћања потенцијалног агресора.

Војска је кроз историју имала и другачије улоге од одбране земље. Управо због тога што је њена основна улога да штити државу од напада стране војне силе, постоји опасност да војска почне да сматра да она треба да одређује правац државне политике. Такав став војске доводио је и до преузимања политичке власти од стране војске у појединим државама. Зато се у савременим демократским друштвима настоји да војска добије положај државне институције уређене уставом и зако- ном, која ће бити под контролом цивилних институција. Из тог разлога су положај и надлежности војске, по правилу, предмет устава.

По Уставу Републике Србије, Војска Србије брани земљу од оружа- ног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе*.* Председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Војска Србије може се употребити ван граница Републике Србије само по одлуци Народне скупштине. Војска Србије је под демократском и цивилном контролом.

Законом о Војсци Србије уређују се положај и надлежност Војске Србије, организација, састав и начела службе у Војсци Србије, коман- довање и руковођење Војском Србије, демократска и цивилна контро- ла Војске Србије, јавност њеног рада, као и друга питања од значаја за Војску Србије. По том закону, Војска Србије се састоји од сталног и резервног састава. Стални састав Војске Србије чине професионални припадници Војске Србије и војници на служењу војног рока. Резервни састав Војске Србије чине резервни официри, резервни подофици- ри и војници у резерви. Председник Републике одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату; поставља и разрешава начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране; поставља, унапређује и разрешава официре на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране; обавља и друге послове командовања Војском Србије, у складу са законом. Демократску и цивилну контролу Војске Србије врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, грађани и јавност. Демократска и цивилна контрола Војске Србије нарочито обухвата кон- тролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу

трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа ин- формацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом.

Законом о одбрани ближе је уређена надлежност Војске Србије у одбрани. По том закону, Војска Србије је организована оружана сна- га и носилац борбених операција и свих других облика оружаног су- протстављања, чија је надлежност утврђена Уставом и законом, а која брани Републику Србију од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу с Уставом, законом и принципима ме- ђународног права који регулишу употребу силе. Пошто је Војска Србије једина правним поретком Републике Србије призната и дозвољена оружана снага Републике Србије, Законом о одбрани забрањено је свако паравојно организовање и удруживање за извршавање задата- ка у одбрани земље. Забрањена је, такође, употреба Војске Србије у страначке, идеолошке и верске сврхе.

По Закону о одбрани, војна обавеза је право и дужност грађана да се припремају и оспособљавају за учешће у одбрани, с тим што војну обавезу грађани извршавају под условима и на начин који су пропи- сани посебним законом. У том смислу, Законом о војној, радној и мате- ријалној обавези утврђено је да војну обавезу у миру, ванредном или ратном стању имају сви грађани који се припремају и оспособљавају за извршавање војних дужности и других задатака одбране, у складу са законом. Војна обавеза је општа и подлежу јој држављани Републике Србије, а састоји се од: регрутне обавезе, обавезе служења војног рока, обавеза вршења цивилне службе и обавеза у резервном саставу које се врше под условима прописаним законом. Војну обавезу у миру гра- ђани извршавају у командама, јединицама и установама Војске Србије, осим лица која замене служење војног рока цивилном службом, а у ратном и ванредном стању у Војсци Србије, полицији и осталим снага- ма одбране и цивилној заштити.

Законом о војној, радној и материјалној обавези утврђено је да, након потпуне професионализације Војске Србије, Народна скупштина обуставља обавезу служења војног рока, на предлог Владе. У складу с тим, Народна скупштина донела је Одлуку о обустави обавезе служења војног рока (та одлука је донета 15. децембра 2010. године, а приме- њује се од 1. јануара 2011. године). Након обуставе обавезе служења војног рока, упућивање на служење војног рока врши се по принципу добровољности, у складу са законом.

### Судови

**Појам суда и начела судства.** Судска функција спада у најстарије др- жавне функције. Међутим, судови као самостални државни органи који своју функцију врше на основу закона појављују се тек после револуција

у Енглеској (1688) и Француској (1789). Судска власт је грана државне власти која ауторитативно (снагом државне власти) решава спорове о праву, утврђујући како треба применити право у конкретном случају и изричући санкцију. Битно обележје по којем се судска власт разликује од законодавне и извршне власти јесте постојање спора о праву који се решава судском одлуком. За разлику од законодавне власти, која ствара опште правило – законе, судска власт примењује та општа правила на посебне случајеве, тумачи их и доноси одлуку којом решава спор. За ра- злику од органа управе који такође примењују општа правила садржана у законима на конкретне случајеве, судска власт примењујући општа правила на конкретне случајеве увек решава спор о одређеном праву. Устав Републике Србије утврђује начела судства која важе за све врсте судова у Републици Србији, чиме се обезбеђује јединство судског

система у земљи.

Судска власт је, по Уставу, јединствена на територији Републике Србије. Према томе, судска власт је посебна грана државне власти, коју врше судови који су искључиво државни органи (не и органи аутоном- них покрајина или јединица локалне самоуправе).

Сагласно Уставом утврђеном начелу поделе власти, судска власт припада судовима, који су независни. Независност судова изражава то да се ниједан носилац неке друге државне власти не може мешати у рад суда, да не може утицати на доношење судских одлука. Та неза- висност није апсолутна, јер су судови у доношењу одлука везани за- коном, али, с друге стране, законодавна власт не може давати никаква наређења судовима, осим у облику закона.

Да би судови били независни у свом раду, потребно је и да судије буду независне. Стога Устав прокламује да је судија независан и суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општепри- хваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције.

Сталност судијске функције такође је средство обезбеђења неза- висности судијске функције. Ако положај судије не би био сталан него подложан периодичним поновним изборима, постојала би могућност утицаја појединаца и институција (од којих зависи избор за судију) на обављање судијске функције од стране судије. Зато је, по Уставу, судиј- ска функција стална. Судијска функција траје од избора за судију док су- дија не наврши радни век (осим у случајевима предвиђеним Уставом). Поред тога, уставна правила о непреместивости судија такође штите независност судијске функције. По Уставу, судија има право да судијску функцију врши у суду у који је изабран и само уз своју сагласност може бити трајно премештен или привремено упућен у други суд, осим у случају предвиђеном Уставом. У случају укидања суда, судија се преме- шта у суд који преузима надлежност укинутог суда. У случају укидања

претежног дела надлежности суда, судија може изузетно без своје са- гласности бити трајно премештен или привремено упућен у други суд истог степена који је преузео претежни део надлежности.

Са начелом независности суда тесно је повезано уставно јемство имунитета судије. Судија не може бити позван на одговорност за ми- шљење дато у вези са вршењем судијске функције и за гласање при- ликом доношења судске одлуке, изузев ако учини кривично дело кр- шење закона од стране судије или јавног тужиоца. Судија не може без одобрења Високог савета судства бити лишен слободе у поступку по- кренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције. Расправљање пред судом је јавно, а јавност се може искључити у складу са Уставом. Јавност се, по Уставу, може искључити током чита- вог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала у де- мократском друштву, као и ради заштите интереса малолетника или

приватности учесника у поступку, у складу са законом.

Устав утврђује да се законом може прописати да поред судија суде и судије поротници. Ово уставно начело подразумева могућност да се законом предвиди учешће нестручњака, обичних грађана, у суђењу, поред професионалних судија.

Судску одлуку, по Уставу, може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по устав- ној жалби. Тиме Устав прокламује обавезност судских одлука, које по правилу не могу бити предмет вансудске контроле. Изузетак од овог правила представљају случајеви помиловања и амнестије (кад пред- седник Републике актом о помиловању и Народна скупштина актом о амнестији накнадно утичу на судске одлуке). Помиловањем или амне- стијом изречена казна може се, по Уставу, без судске одлуке, опростити у целини или делимично. По Кривичном законику, лицима која су обу- хваћена актом о амнестији даје се ослобођење од кривичног гоњења или потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује се изречена казна блажом казном, даје се рехабилитација или се укида- ју поједине или све правне последице осуде. Лица која су обухваћена актом о амнестији нису поименично одређена, а Народна скупштина даје амнестију тако што доноси закон о амнестији. Помиловањем се поименично одређеном лицу даје ослобођење од кривичног гоњења или потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује се изречена казна блажом казном или условном осудом, даје се реха- билитација, одређује краће трајање одређене правне последице осуде или се укидају поједине или све правне последице осуде. Председник Републике даје помиловање тако што доноси одлуку о помиловању.

Судске одлуке се, по Уставу, доносе у име народа.

Устав забрањује политичко деловање судија и налаже да се зако- ном уреди које су функције, послови или приватни интереси неспојиви са функцијом судије и судије поротника. По Закону о судијама, судија

не може бити на функцији у другом органу Републике Србије, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби, јавним предузећима и другим правним лицима чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина, члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се јавним или приват- ним плаћеним послом, нити пружати правну услугу или давати правни савет уз накнаду. Изузетно, судија може бити члан Управног одбора и Програмског савета Правосудне академије, у складу са законом који уређује Правосудну академију. Са судијском функцијом неспојиви су и друга функција, посао или приватни интерес који су супротни досто- јанству, односно нарушавају углед и независност судије.

Закон о уређењу судова додатно је разрадио уставна начела суд- ства, прописујући, између осталог, да је свако дужан да поштује прав- носнажну и извршну судску одлуку, да суд не може одбити да поступа и одлучује у ствари за коју је надлежан, да се судија који суди одређује независно од тога ко су странке у судском поступку и шта је предмет одлучивања и да само судска власт може судијама да распоређује предмете, по унапред утврђеним правилима. Такође, Закон о уређењу судова забранио је, ради очувања ауторитета и непристрасности суда, непримерени утицај на судију у вршењу судијске функције, нарочито сваки облик претње и принуде према судији, коришћење јавног поло- жаја, медија и јавног иступања, којима се утиче на ток и исход судског поступка. Истим законом забрањен је и сваки други непримерени ути- цај на суд, као и притисак на учесника у судском поступку.

**Врховни суд.** По Уставу, Врховни суд је највиши суд у Републици Србији. Седиште Врховног суда је у Београду, а његове надлежности утврђује Закон о уређењу судова. По том закону, Врховни суд одлучује о ванредном правном средству изјављеном на одлуку суда Републике Србије и у другим стварима одређеним законом. Врховни суд одлучује о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надле- жан други суд, као и о преношењу надлежности ако постоје законом прописани разлози. Врховни суд обезбеђује јединствену судску приме- ну права и једнакост странака у судском поступку, разматра примену закона и другог прописа и рад судова, именује судије Уставног суда (именује пет од 15 судија Уставног суда, и то између десет кандидата које на заједничкој седници предложе Високи савет судства и Високи савет тужилаштва), даје мишљење о кандидату за председника и судију Врховног суда, доноси Пословник о раду Врховног суда и врши друге надлежности и послове одређене законом.

Ако законом није друкчије одређено, Врховни суд о правном сред- ству одлучује у већу од пет судија.

Општа седница Врховног суда, коју чине председник и судије Врховног суда, разматра примену закона и другог прописа и рад судова;

даје мишљење Високом савету судства о кандидату за председника Врховног суда; доноси Пословник о раду Врховног суда; именује пет су- дија Уставног суда између десет кандидата које предложе Високи савет судства и Високи савет тужилаштва на заједничкој седници, већином од укупног броја чланова заједничке седнице Високог савета судства и Високог савета тужилаштва и врши друге послове одређене законом и Пословником о раду Врховног суда. Општа седница разматра и остала питања из делокруга седнице свих судија (по Закону о уређењу судова, на седници свих судија једног суда, којом руководи председник суда, разматрају се извештаји о раду суда и судија, одлучује се о покретању поступка за оцену уставности закона и законитости прописа и других општих аката, разматра примена прописа којима се уређују питања из делокруга судова, даје мишљење о кандидату за судију и судије порот- нике и одлучује о другим питањима важним за цео суд).

По Уставу, председника Врховног суда бира Високи савет судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног суда, на пет годи- на. Исто лице не може бити поново бирано за председника Врховног суда. Закон о судијама прецизира да се председник Врховног суда бира међу судијама тог суда.

Председнику Врховног суда престаје функција пре истека времена на које је изабран – на лични захтев, престанком судијске функције (по Закону о судијама, судијска функција престаје на захтев судије, кад су- дија наврши радни век, ако трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен) или разрешењем из законом прописаног ра- злога за разрешење председника суда (по Закону о судијама, пред- седник суда разрешава се због тежег кршења обавезе установљене прописом за обављање посла судске управе, нарушавања начела неза- висности судије, поступања супротно пропису о расподели предмета, одступања од прописа којим се уређује годишњи распоред послова, тешког дисциплинског прекршаја у вршењу функције председника суда или нестручног вршења функције председника суда).

По Закону о судијама, одлуку о престанку функције председника Врховног суда доноси Високи савет судства. (Дакле, Високи савет суд- ства доноси и одлуку о разрешењу председника Врховног суда са те функције и одлуку о престанку функције председника Врховног суда из других разлога.) Поступак за утврђивање разлога за разрешење председника Врховног суда покреће Високи савет судства по службе- ној дужности или на предлог Опште седнице Врховног суда. Поступак за утврђивање разлога за разрешење председника Врховног суда води Високи савет судства.

**Врсте судова – судски систем.** По Уставу, оснивање, укидање, вр- сте, надлежност, подручја и седишта судова, састав суда и поступак пред судовима уређују се законом. Уставом је забрањено оснивање преких, привремених или ванредних судова.

По Закону о уређењу судова, судска власт у Републици Србији при- пада судовима опште и посебне надлежности.

Судови опште надлежности су основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни суд. Судови посебне надлежности су привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд.

Врховни суд је највиши суд у Републици Србији. Седиште Врховног суда је у Београду. Привредни апелациони суд, Прекршајни апелаци- они суд и Управни суд оснивају се за територију Републике Србије, са седиштем у Београду. Прекршајни апелациони суд и Управни суд могу имати одељења изван седишта, у складу са законом, у којима трајно суде и предузимају остале судске радње.

Основни суд оснива се за територију града, односно једне или више општина, односно градских општина. Виши суд оснива се за подручје једног или више основних судова. Привредни суд оснива се за терито- рију једног или више градова, односно више општина. Апелациони суд оснива се за подручје више виших судова. Прекршајни суд оснива се за територију града, односно једне или више општина, односно градских општина. Оснивање, седишта и подручја основног, вишег, апелационог, привредног и прекршајног суда уређују се посебним законом – Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.

Закон о уређењу судова даље прописује да је Врховни суд непо- средно виши суд за Привредни апелациони суд, Прекршајни апелаци- они суд, Управни суд и апелациони суд. Апелациони суд је непосредно виши суд за виши суд и основни суд, Привредни апелациони суд је непосредно виши суд за привредни суд, а Прекршајни апелациони суд је непосредно виши суд за прекршајни суд. Виши суд је непосредно виши суд за основни суд ако је то одређено законом, као и за питања унутрашњег уређења суда и примене Закона о судијама.

Законом о уређењу судова утврђује се надлежност свих судова опште и посебне надлежности.

Судску управу чине послови који служе вршењу судске власти и други послови од значаја за рад суда, а пре свега: организовање рада и пословања у суду; позивање и распоређивање судија поротника; по- слови везани за сталне судске вештаке и тумаче; разматрање притужби и представки; вођење евиденција и статистика, као и израда и анализа извештаја о раду судија и судова; извршење кривичних и прекршајних санкција; финансијско и материјално пословање суда; овера исправе намењене употреби у иностранству.

Председник суда организује рад суда, представља суд, руководи судском управом, стара се о спровођењу Судског пословника и одго- воран је за правилан и благовремен рад суда. Председник суда обезбе- ђује законитост, ред и тачност у суду, налаже отклањање неправилно- сти и спречава одуговлачење у раду, одређује браниоце по службеној

дужности, стара се о одржавању независности судија и угледу суда и врши друге послове одређене законом и Судским пословником. (Судски пословник заједнички доносе министар надлежан за право- суђе и Високи савет судства.)

По Уставу, председнике судова бира Високи савет судства, на пет година. По Закону о судијама, за председника суда може бити изабран судија који врши судијску функцију у суду истог степена или је суди- ја суда вишег степена и који има изражену способност за руковођење и организацију послова у суду, у складу са критеријумима које доно- си Високи савет судства. Председник суда бира се на пет година без могућности поновног избора за председника истог суда. Судија који је изабран за председника суда врши и судијску функцију у том суду. Председнику суда престаје функција престанком судијске функције, избором за судију другог суда, на лични захтев, због укидања суда, ис- теком мандата и разрешењем са функције председника суда. Одлуку о престанку функције председника суда доноси Високи савет судства. Одлуку о разрешењу председника суда доноси Високи савет судства, после спроведеног поступка у коме су утврђени разлози за разрешење. Председник суда који не буде поново изабран, који се разреши са те функције или му функција председника суда престане на лични захтев, наставља да обавља судијску функцију коју је обављао пре избора.

По Закону о уређењу судова, суд има једног или више заменика председника суда, који замењује председника суда у случају спречено- сти или одсутности. Ако суд има више од једног заменика председника суда, председник суда одређује једног заменика који га замењује.

Председник непосредно вишег суда има право да надзире судску управу нижег суда, као и да при нечињењу председника нижег суда донесе акте из његовог делокруга. Председник непосредно вишег суда може тражити од нижег суда обавештење о примени прописа који уре- ђују судску управу, као и друге податке о раду судске управе тог суда и раду тог суда.

Суд републичког ранга, апелациони суд и суд са 30 и више судија има управитеља суда. Ако се у једном месту налази седиште више су- дова који не испуњавају наведене услове, ти судови имају заједничког управитеља суда који се распоређује у суд опште надлежности најви- шег степена у том месту. Изузетно, ако се више судова налази у истој згради, могу имати заједничког управитеља суда који се одређује у складу са договором председника тих судова. Председник суда пове- рава управитељу суда обављање материјално-финансијских и органи- зационо-техничких послова. Послови управитеља суда детаљније се уређују Судским пословником. Управитељ суда за послове који су му поверени одговара председнику суда.

Суд има секретара суда. Секретар суда помаже председнику суда у пословима судске управе, у складу са Судским пословником. Ако суд

нема управитеља суда, организационо-техничке послове председник суда може поверити секретару суда.

Правосудну управу чине послови старања о извршавању закона и других прописа у вези са уређењем и радом судова. Послове право- судне управе врше Високи савет судства и министарство надлежно за правосуђе.

Послови правосудне управе које врши Високи савет судства јесу: надзор над применом Судског пословника; утврђивање општих смер- ница за унутрашње уређење суда; доношење упутства о састављању извештаја о раду суда; праћење рада судова; статистичка и аналитичка обрада података о раду суда, ради повећања квалитета и ефикасности рада суда; доношење подзаконских аката из своје надлежности; сарад- ња у изради подзаконског акта о организацији и раду суда и другог правосудног органа који је у надлежности министарства надлежног за правосуђе; давање мишљења на правилник о унутрашњој органи- зацији и систематизацији радних места у суду; старање о истинитом, благовременом и потпуном обавештавању јавности о раду суда и функ- ционисању судског система; вођење личних листова судија и судија поротника и други послови одређени законом.

Послови правосудне управе које врши министарство надлежно за правосуђе јесу: надзор над применом Судског пословника; стати- стичка и аналитичка обрада података о раду судова, ради праћења примене прописа у областима које министарство нормативно уређује, односно ради израде прописа, стратегијских, планских и програмских аката; давање сагласности на правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у суду; уређење, развој и одржавање правосудног информационог система; старање о смештајним услови- ма, опремању и обезбеђењу судова; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и раз- решење судских вештака и тумача и други послови одређени законом. Приликом обављања послова правосудне управе министарство надлежно за правосуђе не задире у независност судија и судова, нити у обављање послова судске управе у надлежности председника суда. **Избор судија и престанак судијске функције.** По Уставу, Високи савет судства бира судије и одлучује о престанку њихове функције, а такође одлучује о премештају и упућивању судија, одређује потребан

број судија и одлучује о другим питањима положаја судија.

Дакле, о избору за судију и другим битним питањима у току су- дијске каријере тог лица одлучује Високи савет судства као независан државни орган, у чијем саставу већину чланова чине судије, чиме се доприноси независности судова и судија.

Устав утврђује да се услови за избор судија (као и услови за избор и мандат судија поротника) уређују законом. По Закону о судијама, за су- дију може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава

опште услове за рад у државном органу, који је завршио правни факул- тет, положио правосудни испит и који је стручан, оспособљен и досто- јан за вршење судијске функције. Закон је утврдио и радно искуство у правној струци потребно за избор у одређени суд. Поступак за избор такође је уређен Законом о судијама.

Као што је већ речено, по Уставу је судијска функција стална и траје од избора за судију док судија не наврши радни век. Судији, по Уставу, престаје функција пре навршења радног века: ако сам то за- тражи, ако трајно изгуби радну способност за вршење судијске функ- ције, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен. Судија се разрешава ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета судства, озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове. Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против одлуке Високог савета судства о престанку функције судија има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Законом о судијама прецизирано је да судијска функција престаје: на захтев судије; кад судија наврши радни век (радни век судије наврша- ва се кад судија наврши 65 година живота, изузев судије Врховног суда који може обављати судијску функцију до навршења 67 година живо- та); ако трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције (судији престаје судијска функција ако се на основу мишљења стручне комисије надлежног органа утврди да је због здравственог стања трајно изгубио радну способност за вршење судијске функције); ако му преста- не држављанство Републике Србије; ако буде разрешен. По истом зако- ну, судија се разрешава ако је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета судства, озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове. Високи савет судства по- креће и води по службеној дужности поступак за утврђивање разлога за разрешење судије због правноснажне осуде за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Високи савет судства, такође, утврђује чињенице о томе да ли је тежак дисциплински прекршај судије који је утврђен правноснажном одлуком такав да озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове, а тај поступак може покренути Високи савет судства по службеној дужности или на предлог Дисциплинске комисије. Одлуку о престанку судијске функције доно- си Високи савет судства, после спроведеног поступка у којем утврђује разлог за престанак судијске функције. Против одлуке Високог саве- та судства о престанку судијске функције, судија може изјавити жалбу Уставном суду, која искључује право на подношење уставне жалбе, у

року од 30 дана од дана достављања одлуке. Уставни суд својом одлу- ком може одбити жалбу или усвојити жалбу и поништити одлуку о пре- станку судијске функције. Одлука Уставног суда је коначна.

**Високи савет судства.** Уставом је утврђено да је Високи савет суд- ства независан државни орган који обезбеђује и јемчи независност судова, судија, председника судова и судија поротника.

По Уставу, Високи савет судства бира судије и судије поротнике и одлучује о престанку њихове функције, бира председника Врховног суда и председнике осталих судова и одлучује о престанку њихове функције, одлучује о премештају и упућивању судија, одређује потре- бан број судија и судија поротника, одлучује о другим питањима по- ложаја судија, председника судова и судија поротника и врши друге надлежности одређене Уставом и законом.

Високи савет судства чини 11 чланова: шест судија које бирају су- дије, четири истакнута правника које бира Народна скупштина и пред- седник Врховног суда.

Приликом избора судија у Високи савет судства води се рачуна о најширој представљености судија. Председници судова не могу бити бирани у Високи савет судства. Избор чланова Високог савета судства из реда судија уређује се законом.

По Закону о Високом савету судства, изборни чланови Високог савета судства из реда судија бирају се из следећих судова: 1) један из Врховног суда; 2) један из апелационих судова и Управног суда;

3) један из виших судова; 4) један из привредних судова и Привредног апелационог суда; 5) један из основних судова; 6) један из прекршајних судова и Прекршајног апелационог суда. Кандидат за члана Високог савета судства из реда судија може бити сваки судија. Председник суда и вршилац функције председника суда не може бити кандидат за члана Високог савета судства. Судије бирају члана Високог савета судства на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тај- ним гласањем. Нико нема право да, по било ком основу, спречава или приморава судију да гласа или да га позива на одговорност због гласа- ња. Сваки судија гласа лично. Судија гласа само за кандидата са листе кандидата врсте, односно степена суда у којем врши судијску функцију. За члана Високог савета судства изабран је судија који према врсти и степену суда добије највећи број гласова. Изборни члан Високог саве- та судства из реда судија не може вршити судијску функцију за време трајања мандата у Високом савету судства.

По Уставу, Народна скупштина бира четири члана Високог савета судства међу истакнутим правницима са најмање десет година искуства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине (по Закону о Високом савету судства, то је одбор надлежан за правосуђе) после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом. По Закону о Високом

савету судства, Народна скупштина гласа за сваког кандидата појединач- но, а изабрана су четири кандидата која су добила највећи број гласова. Уставом је утврђено да ако Народна скупштина не изабере сва четири члана у року одређеном законом (по Закону о Високом савету судства, то је рок од 30 дана од дана пријема предлога), преостале чла- нове после истека законом одређеног рока (по Закону о Високом савету судства, то је рок од 30 дана од дана истека рока за избор члана Високог савета судства од стране Народне скупштине) између свих кандидата који испуњавају услове за избор бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног

суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова.

Члан Високог савета судства којег је изабрала Народна скупштина мора бити достојан те функције и не може бити члан политичке стран- ке. Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета судства којег бира Народна скупштина уређују се законом.

По Закону о Високом савету судства, изборни члан Високог савета судства кога бира Народна скупштина не може бити на функцији у органу Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавнoj служби, бити члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, изузев наставне делатности на правном факултету, нити пружати правне услуге или давати правне савете уз накнаду.

Са функцијом члана Високог савета судства неспојиви су и другa функција, посao или приватни интерес који су противни достојанству и независности члана Високог савета судства или штете угледу Високог савета судства.

По Уставу, члан Високог савета судства бира се на пет година. Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет судства.

Високи савет судства има председника и потпредседника. Председника Високог савета судства бира Високи савет судства међу члановима који су судије, а потпредседника међу члановима које бира Народна скупштина, на пет година. За председника Високог савета суд- ства не може бити изабран председник Врховног суда.

По Закону о Високом савету судства, председник Високог савета судства представља Високи савет судства, сазива његове седнице и председава тим седницама, усклађује рад Високог савета судства, стара се о спровођењу његових аката и врши друге послове у складу са за- коном и актима Високог савета судства. Потпредседник Високог савета судства обавља послове председника Високог савета судства у случају његовог одсуства или спречености.

Уставом је утврђено да пре истека времена на које је изабран, члану Високог савета судства престаје мандат ако сам то затражи или ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Члану који је судија престаје мандат и с престанком функције

судије, а члану који није судија – и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета судства. Одлуку о престанку мандата члана Високог савета судства доноси Високи савет судства. Против одлуке дозвољена је жалба Уставном суду, која искључује пра- во на уставну жалбу.

Закон о Високом савету судства прецизира да председнику Врховног суда функција у Високом савету судства престаје престан- ком функције председника Врховног суда, да изборном члану Високог савета судства функција престаје истеком мандата, а да пре истека мандата изборном члану Високог савета судства функција престаје ако сам то затражи, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од од најмање шест месеци, ако му престане држављанство Републике Србије, ако постане члан политичке странке, ако постане недостојан за вршење функције члана Високог савета судства или ако учестало не учествује у раду Високог савету судства без оправданог разлога.

Изборном члану Високог савета судства из реда судија функција у Високом савету судства престаје и престанком судијске функције, а изборном члану Високог савета судства кога бира Народна скупштина функција у Високом савету судства престаје и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета судства или на- врши 65 година живота.

По Уставу, против одлуке Високог савета судства дозвољена је жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење устав- не жалбе.

Чланови Високог савета судства уживају имунитет. Они не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем функције члана Високог савета судства и за гласање приликом доно- шења одлука Високог савета судства. Чланови Високог савета судства не могу без одобрења Високог савета судства бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета судства.

Законом о Високом савету судства детаљније се уређују положај, надлежност, организација и начин рада Високог савета судства, услови и поступак за избор изборног члана Високог Савета судства, трајање мандата и престанак његове функције и обезбеђивање услова и сред- става за рад Високог савета савета судства.

По том закону, Високи савет судства:

1. бира судије и судије поротнике;
2. одлучује о престанку функције судије и судије поротника;
3. бира председника и потпредседника Високог савета судства;
4. поставља вршиоце функције председника Врховног суда и пред- седника осталих судова;
5. бира председника Врховног суда и председнике осталих судова;
6. одлучује о престанку функције председника Врховног суда и председника осталих судова;
7. одлучује о трајном премештају, привременом упућивању или упућивању судије;
8. одређује број судија и судија поротника за сваки суд;
9. одлучује о удаљењу судије, председника суда и судије порот- ника;
10. одлучује о неспојивости вршења друге функције, посла или приватног интереса са функцијом судије и судије поротника;
11. одлучује о жалби у поступку вредновања рада судије и пред- седника суда;
12. одлучује о жалби у дисциплинском поступку;
13. доноси Етички кодекс (по Закону о судијама, судије су дужне да се у свакој прилици придржавају Етичког кодекса);
14. обавља посао правосудне управе из своје надлежности;
15. одлучује о имунитету судије и изборног члана Високог савета судства;
16. даје мишљење о изменама или допунама постојећих или доно- шењу нових закона који уређују положај судије, организацију и поступање суда, као и других системских закона које суд при- мењује или су од значаја за обављање судијске функције;
17. обавља и друге надлежности и послове одређене законом.

### Јавно тужилаштво

**Јавно тужилаштво – положај, надлежност, оснивање и организа- ција.** Јавно тужилаштво је посебан, самосталан државни орган који не врши судску функцију, али су му надлежности у непосредној вези са суђе- њем. Историјски посматрано, функција кривичног гоњења одвојена је од судске функције и поверена је јавном тужилаштву, чиме су створене веће могућности за објективно суђење и доношење законите одлуке суда.

По Уставу Републике Србије, јавно тужилаштво је јединствен и самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и врши друге надлежности којима се штити јавни ин- терес одређен законом. Јавно тужилаштвo врши своје надлежности на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општепри- хваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом. Нико изван јавног тужилаштва не може утицати на јавно тужилаштво и носиоце јавнотужилачке функције у поступању и одлучивању у поједином предмету.

Највише јавно тужилаштво у Републици Србији је Врховно јавно тужилаштво, којим руководи Врховни јавни тужилац. Функцију јавног тужилаштва врше Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јав- ни тужиоци.

Уставом је утврђено да се оснивање, укидање, организација и надлежност јавног тужилаштва уређују законом. По Закону о јавном тужилаштву, јавно тужилаштво Републике Србије чине Врховно јавно тужилаштво, апелациона јавна тужилаштва, виша јавна тужилаштва, основна јавна тужилаштва и јавна тужилаштва посебне надлежности. Врховним јавним тужилаштвом руководи Врховни јавни тужилац, а јав- ним тужилаштвом руководи главни јавни тужилац. Седиште Врховног јавног тужилаштва је у Београду. Јавна тужилаштва посебне надлежно- сти су Јавно тужилаштво за организовани криминал и Јавно тужила- штво за ратне злочине. Врховно јавно тужилаштво, Јавно тужилаштво за организовани криминал и Јавно тужилаштво за ратне злочине осни- вају се за територију Републике Србије. Јавно тужилаштво за органи- зовани криминал и Јавно тужилаштво за ратне злочине имају седиште у Београду. Апелационо јавно тужилаштво оснива се за подручје апе- лационог суда. Више јавно тужилаштво оснива се за подручје вишег суда, а основно јавно тужилаштво оснива се за подручје једног или више основних судова.

Оснивање, седиште и подручје апелационог, вишег и основног јав- ног тужилаштва уређују се посебним законом (то је Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава).

Стварна надлежност јавног тужилаштва одређује се у складу са одредбама закона које важе за утврђивање стварне надлежности суда, осим ако законом није друкчије одређено.

**Врховни јавни тужилац, главни јавни тужиоци и јавни тужиоци.** По Уставу, Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина, на шест година, на предлог Високог савета тужилаштва после јавног конкурса, гласовима три петине свих народних посланика, у складу са законом. Високи савет тужилаштва предлаже Народној скупштини једног кандидата за Врховног јавног тужиоца. Ако Народна скупштина не иза- бере Врховног јавног тужиоца у року (по Закону о јавном тужилаштву, то је рок од 30 дана од дана сазивања седнице Народне скупштине за избор Врховног јавног тужиоца), после истека наредних десет дана, њега бира, између свих кандидата који испуњавају услове за избор, ко- мисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана, већином гласова. Исто лице не може бити поново бирано за

Врховног јавног тужиоца.

Главног јавног тужиоца бира Високи савет тужилаштва, на шест година.

Јавног тужиоца бира Високи савет тужилаштва на сталну јавноту- жилачку функцију у јавном тужилаштву.

Уставом је утврђено да се услови за избор носилаца јавнотужи- лачке фунције уређују законом. По Закону о јавном тужилаштву, за носиоца јавнотужилaчке функције може бити изабран држављанин

Републике Србије који испуњава опште услове за рад у државном органу, који је завршио правни факултет, положио правосудни испит, који је стручан и достојан за вршење јавнотужилачке функције. Закон је утврдио и радно искуство у правној струци потребно за избор у одре- ђено јавно тужилаштво. Поступак за избор такође је уређен Законом о јавном тужилаштву.

Пре истека времена на које је изабран Врховном јавном тужиоцу и главном јавном тужиоцу престаје функција: ако то сам затражи, ако буде укинуто јавно тужилаштво, ако трајно изгуби радну способност за вр- шење функције главног јавног тужиоца, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен. Врховни јавни тужилац и глав- ни јавни тужилац се разрешавају ако буду осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако наступи неки од законом предвиђених разлога за разрешење. (По Закону о јавном тужилаштву, носилац јавнотужилачке функције разрешава се ако је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у поступку за утврђивање разлога за његово разрешење утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавнотужилачке функције и поверењу јавности у јавно тужилаштво. Главни јавни тужилац разрешава се и када наврши 65 година живота. Врховни јавни тужилац разреша- ва се и када наврши 67 година живота.) Против одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције главни јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу. Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац којима престане функција остају на функцији јавног тужиоца, у складу са законом.

Функција јавног тужиоца је стална. Јавном тужиоцу престаје јав- нотужилачка функција кад наврши радни век, по сили закона. Радни век јавног тужиоца навршава се кад јавни тужилац наврши 65 година живота, изузев јавног тужиоца Врховног јавног тужилаштва који може обављати јавнотужилачку функцију до навршења 67 година живота. Пре навршења радног века јавном тужиоцу престаје функција: ако сам то затражи, ако трајно изгуби радну способност за вршење функције јавног тужиоца, ако му престане држављанство Републике Србије или ако буде разрешен.

Јавни тужилац разрешава се ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавног тужилаштва или поверењу јавности у јавно тужилаштво.

Одлуку о престанку функције јавног тужиоца доноси Високи савет тужилаштва. Против одлуке Високог савета тужилаштва о престанку функције јавни тужилац има право на жалбу Уставном суду, која искљу- чује право на уставну жалбу.

Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац ужи- вају имунитет. Они не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато или одлуку донету у вези са вршењем функције, изузев ако учине кривично дело кршење закона од стране судије или јавног тужиоца.

Врховни јавни тужилац, главни јавни тужилац и јавни тужилац не могу без одобрења Високог савета тужилаштва бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вези са врше- њем своје функције.

По Уставу, законом се уређује које су функције, послови или при- ватни интереси неспојиви са функцијом Врховног јавног тужиоца, глав- ног јавног тужиоца и јавног тужиоца.

По Закону о јавном тужилаштву, носилац јавнотужилачке функције не може бити на функцији у другом органу Републике Србије, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општи- не или јавној служби, јавном предузећу и другом правном лицу чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина, ако законом није друкчије одређено, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, нити пру- жати правне услуге или давати правне савете уз накнаду. Са јавнотужи- лачком функцијом неспојиви су и друга функција, посао или приватни интерес који је супротан угледу и самосталности јавног тужилаштва.

Носилац јавнотужилачке функције не може бити члан политичке странке, дужан је да се уздржи од јавног изражавања политичких ста- вова и учествовања у јавним расправама политичког карактера, осим ако се ради о питањима која се тичу јавног тужилаштва, уставности и законитости, људских права и основних слобода и дужан је да се уздр- жи од учествовања у политичким активностима политичких субјеката. **Систем одговорности у јавном тужилаштву.** Врховни јавни тужи-

лац одговара за рад јавног тужилаштва и свој рад Народној скупштини. Врховни јавни тужилац није одговоран Народној скупштини за посту- пање у поједином предмету.

Главни јавни тужилац одговара за рад јавног тужилаштва и за свој рад Врховном јавном тужиоцу и непосредно вишем главном јавном тужиоцу, у складу са законом. Јавни тужиоци одговарају за свој рад главном јавном тужиоцу, у складу са законом.

Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац у руковођењу јав- ним тужилаштвима имају хијерархијска овлашћења у односу на посту- пање нижих главних јавних тужилаца и јавних тужилаца у конкретном предмету. Хијерархијска овлашћења и правна средства против њих ближе се уређују законом.

Према томе, организацију јавног тужилаштва карактерише принцип хијерархије. Сагласно том принципу, Врховни јавни тужилац издаје оп- шта обавезна упутства за поступање свих главних јавних тужилаца ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању.

Непосредно виши главни јавни тужилац може издати нижем главном јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у поједином предме- ту ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања. Врховни јавни тужилац може такво упутство издати сваком главном јав- ном тужиоцу. Главни јавни тужилац може јавном тужиоцу издати обаве- зно упутство за рад и поступање. Главни јавни тужилац и јавни тужилац дужни су да поступају по обавезном упутству. Нижи главни јавни тужи- лац или јавни тужилац који сматра да је обавезно упутство незаконито или неосновано има право на приговор, у складу са законом.

**Високи савет тужилаштва.** Уставом је утврђено да је Високи савет тужилаштва самосталан државни орган који обезбеђује и јемчи само- сталност јавног тужилаштва, Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца.

По Уставу, Високи савет тужилаштва предлаже Народној скупшти- ни избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца, именује вр- шиоца функције Врховног јавног тужиоца, бира главне јавне тужиоце и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције, одлучује о другим питањима положаја Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца и врши друге надлежности одређене Уставом и законом.

Високи савет тужилаштва чини 11 чланова: пет јавних тужилаца које бирају главни јавни тужиоци и јавни тужиоци, четири истакнута правника које бира Народна скупштина, Врховни јавни тужилац и ми- нистар надлежан за правосуђе.

Министар надлежан за правосуђе не гласа у поступку за утврђи- вање дисциплинске одговорности јавног тужиоца.

Приликом избора јавних тужилаца у Високи савет тужилаштва води се рачуна о најширој представљености јавних тужилаца. Главни јавни тужилац не може бити биран у Високи савет тужилаштва. Избор чланова Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца уређује се законом.

По Закону o Високом савету тужилаштва, изборни чланови Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца бирају се из следећих јав- них тужилаштава: 1) један из Врховног јавног тужилаштва; 2) један из апелационих јавних тужилаштава, Јавног тужилаштва за организовани криминал и Јавног тужилаштва за ратне злочине; 3) један из виших јав- них тужилаштава; 4) два из основних јавних тужилаштава. Кандидат за изборног члана Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца може бити сваки јавни тужилац. Главни јавни тужилац и вршилац функ- ције главног јавног тужиоца не може бити кандидат за члана Високог савета тужилаштва. Носиоци јавнотужилачке функције бирају чланове Високог савета тужилаштва на основу слободног, општег, једнаког и непосредног изборног права, тајним гласањем. Нико нема право да, по било ком основу, спречава или приморава носиоца јавнотужилачке

функције да гласа или да га позива на одговорност због гласања. Сваки носилац јавнотужилачке функције гласа лично. Носилац јавнотужилач- ке функције гласа само за једног кандидата са листе кандидата врсте, односно степена јавног тужилаштва у којем врши јавнотужилачку функцију. За члана Високог савета тужилаштва изабран је јавни тужи- лац који према врсти и степену јавног тужилаштва добије највећи број гласова. Изборни члан Високог савета тужилаштва из реда јавних ту- жилаца не може вршити јавнотужилачку функцију за време трајања мандата у Високом савету тужилаштва.

По Уставу, Народна скупштина бира четири члана Високог савета тужилаштва међу истакнутим правницима са најмање десет година ис- куства у правној струци, од осам кандидата које предложи надлежни одбор Народне скупштине (По Закону o Високом савету тужилаштва, то је одбор надлежан за правосуђе), после јавног конкурса, гласовима две трећине свих народних посланика, у складу са законом. По Закону o Високом савету тужилаштва, Народна скупштина гласа за сваког кан- дидата појединачно, а изабрана су четири кандидата која су добила највећи број гласова.

Уставом је утврђено да ако Народна скупштина не изабере сва че- тири члана у року одређеном законом (по Закону o Високом савету тужилаштва, то је рок од 30 дана од дана пријема предлога), преостале чланове после истека законом одређеног рока (по Закону o Високом савету тужилаштва, то је рок од 30 дана од дана истека рока за избор члана Високог савета тужилаштва од стране Народне скупштине), из- међу свих кандидата који испуњавају услове за избор, бира комисија коју чине председник Народне скупштине, председник Уставног суда, председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађа- на, већином гласова.

Члан Високог савета тужилаштва којег је изабрала Народна скупшти- на мора бити достојан те функције и не може бити члан политичке стран- ке. Остали услови за избор и неспојивост са функцијом члана Високог савета тужилаштва којег бира Народна скупштина уређују се законом.

По Закону o Високом савету тужилаштва, изборни члан Високог савета тужилаштва кога бира Народна скупштина не може бити на функцији у органу Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби, бити члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, изузев наставне делатности на правном факултету, нити пружати правне услуге или давати правне савете уз накнаду.

Са функцијом члана Високог савета тужилаштва неспојиви су и друга функција, посао и приватни интерес који су противни достојан- ству и независности члана Високог савета тужилаштва или штете угле- ду Високог савета тужилаштва.

Члан Високог савета тужилаштва бира се на пет година. Исто лице не може бити поново бирано у Високи савет тужилаштва.

Високи савет тужилаштва има председника и потпредседника. Председника Високог савета тужилаштва бира Високи савет тужила- штва међу члановима који су јавни тужиоци, а потпредседника међу члановима које бира Народна скупштина, на пет година.

По Закону o Високом савету тужилаштва, председник Високог са- вета тужилаштва представља Високи савет тужилаштва, сазива његове седнице и председава тим седницама, усклађује рад Високог савета ту- жилаштва, стара се о спровођењу његових аката и врши друге послове у складу са законом и актима Високог савета тужилаштва. Потпредседник Високог савета тужилаштва обавља послове председника Високог саве- та тужилаштва у случају његовог одсуства или спречености.

Уставом је утврђено да пре истека времена на које је изабран, чла- ну Високог савета тужилаштва престаје мандат ако сам то затражи или ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци. Члану који је јавни тужилац престаје мандат и с престанком функције јавног тужиоца, а члану који није јавни тужилац – и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета тужилаштва. Одлуку о престанку мандата члана Високог савета тужи- лаштва доноси Високи савет тужилаштва. Против одлуке дозвољена је жалба Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.

Закон о Високом савету тужилаштва прецизира да члану Високог савета тужилаштва по положају (чланови по положају су Врховни јав- ни тужилац и министар надлежан за правосуђе) функција у Високом савету тужилаштва престаје престанком функције по основу које је постао члан Високог савета тужилаштва, да изборном члану Високог савета тужилаштва функција престаје истеком мандата, а да пре истека мандата изборном члану Високог савета тужилаштва функција престаје ако то сам затражи, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци, ако му престане држављанство Републике Србије, ако постане члан политичке странке, ако постане недостојан за вршење функције члана Високог савета тужилаштва или ако учестало не учествује у раду Високог савета тужилаштва без оправданог разлога. Изборном члану Високог савета тужилаштва из реда јавних тужилаца функција у Високом савету тужилаштва престаје и престанком јавно- тужилачке функције.

Изборном члану Високог савета тужилаштва кога бира Народна скупштина функција у Високом савету тужилаштва престаје и ако трај- но изгуби радну способност за вршење функције члана Високог савета тужилаштва или наврши 65 година живота.

По Уставу, против одлуке Високог савета тужилаштва дозвољена је жалба Уставном суду, у случајевима прописаним Уставом и законом. Изјављена жалба Уставном суду искључује право на подношење устав- не жалбе.

Чланови Високог савета тужилаштва уживају имунитет. Они не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у вези са врше- њем функције члана Високог савета тужилаштва и за гласање прили- ком доношења одлука Високог савета тужилаштва. Чланови Високог савета тужилаштва не могу без одобрења Високог савета тужилаштва бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела које су учинили као чланови Високог савета тужилаштва.

Законом о Високом савету тужилаштва детаљније се уређују по- ложај, надлежност, организација и начин рада Високог савета тужила- штва, услови и поступак за избор изборнoг члана Високог савета тужи- лаштва, трајање мандата и престанак његове функције и обезбеђивање услова и средстава за рад Високог савета тужилаштва.

По том закону, Високи савет тужилаштва:

1. предлаже Народној скупштини избор и престанак функције Врховног јавног тужиоца;
2. бира главне јавне тужиоце и јавне тужиоце;
3. одлучује о престанку функције главног јавног тужиоца и јавног тужиоца;
4. бира председника и потпредседника Високог савета тужилаштва;
5. поставља вршиоце функције Врховног јавног тужиоца и глав- ног јавног тужиоца;
6. одлучује о другим питањима положаја Врховног јавног тужиоца, главних јавних тужилаца и јавних тужилаца, у складу са законом;
7. одлучује о трајном премештају главног јавног тужиоца и јавног тужиоца и упућивању јавног тужиоца;
8. одређује број јавних тужилаца за свако јавно тужилаштво;
9. одлучује о удаљењу носиоца јавнотужилачке функције;
10. одлучује о неспојивости вршења друге функција, посла или приватног интереса са јавнотужилачком функцијом;
11. одлучује у поступку вредновања рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца;
12. одлучује о жалби у дисциплинском поступку;
13. доноси Етички кодекс (по Закону о јавном тужилаштву, носилац јавнотужилачке функције поступа у складу са Етичким кодексом);
14. обавља посао управе у јавном тужилаштву и правосудне упра- ве из своје надлежности;
15. одлучује о имунитету носиоца јавнотужилачке функције и из- борног члана Високог савета тужилаштва;
16. даје мишљење о изменама или допунама постојећих или доно- шењу нових закона који уређују положај носилаца јавнотужи- лачке функције, организацију и поступање јавног тужилаштва, као и других системских закона које јавно тужилаштво приме- њује или су од значаја за обављање јавнотужилачке функције;
17. обавља и друге надлежности и послове одређене законом.

#### УСТАВНИ СУД

**Положај и надлежност Уставног суда.** Уставни суд је посебан др- жавни орган чија је основна улога да врши контролу уставности зако- на и других општих аката. Потреба контроле уставности (нормативне контроле) произлази из принципа хијерархије правних аката, по којем закони и други општи акти, као акти ниже правне снаге, морају да буду сагласни са уставом. Да би се то обезбедило, закони и други општи акти који нису сагласни са уставом морају бити уклоњени из правног поретка, а то је задатак уставног суда. Упоредноправно посматрано, у појединим земљама улога уставног суда може да буде на различите начине постављена, али та улога често (укључујући Републику Србију) обухвата и контролу законитости подзаконских општих аката (прове- ру да ли су подзаконски општи акти сагласни са законом). То је, у том случају, свеобухватна нормативна контрола, која подразумева проверу и оцену да ли су одредбе садржане у законима и другим прописима у сагласности са уставним нормама (контрола уставности), као и да ли су одредбе подзаконских прописа и других општих аката у складу са одредбама закона (контрола законитости). Такође, улога уставног суда у појединим земљама (укључујући Републику Србију) обухвата и заштиту уставом зајемчених људских права и слобода (уставни суд тада одлучује о уставним жалбама које му подносе грађани који сматрају да су им повређена уставом зајемчена људска права). Код нас је уставни суд као посебан државни орган уведен Уставом СФРЈ из 1963. године. По Уставу Републике Србије, Уставни суд је самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе. Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и опште-

обавезујуће.

Уставни суд је надлежан да одлучује о:

1. сагласности закона и других општих аката са Уставом, опште- прихваћеним правилима међународног права и потврђеним међуна- родним уговорима;
2. сагласности потврђених међународних уговора са Уставом;
3. сагласности других општих аката са законом;
4. сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и је- диница локалне самоуправе са Уставом и законом;
5. сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.

Поред тога, Уставни суд решава сукоб надлежности:

1. између судова и других државних органа;
2. између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе;
3. између покрајинских органа и органа јединица локалне само- управе;
4. између органа различитих аутономних покрајина или различи- тих јединица локалне самоуправе.

Такође, Уставни суд:

1. одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова;
2. одлучује о забрани рада политичке странке, синдикалне орга- низације или удружења грађана;
3. обавља и друге послове предвиђене Уставом.

По Закону о Уставном суду, Уставни суд одлучује о питањима из своје надлежности на седници Уставног суда, на седници Великог већа или на седници Малог већа, и то тако што доноси одлуке, решења и закључке. Уставни суд на седници Уставног суда, коју чине све судије Уставног суда (Уставни суд има 15 судија), одлучује о најважнијим питањима из своје надлежности. На седници Уставног суда одлуке се доносе већи- ном гласова свих судија Уставног суда, с тим што одлуку да самостално покрене поступак за оцену уставности или законитости Уставни суд

доноси двотрећинском већином гласова свих судија.

Уставни суд на седници Великог већа, које чине председник Уставног суда и седам судија, доноси одређене одлуке и решења и одлу- чује ако није постигнута једногласност у одлучивању Малог већа. На седници Великог већа одлуке и решења доносе се једногласно. Ако се не постигне једногласност чланова Великог већа, одлуку, односно ре- шење доноси седница Уставног суда. Уставни суд има два Велика већа. Уставни суд на седници Малог већа, које чине троје судија Уставног суда, од којих је један председник већа, доноси решење којим се од- бацује уставна жалба ако нису испуњене процесне претпоставке и до- носи закључке, којима се углавном одлучује о процесним питањима у поступку (на пример: Уставни суд закључком одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, предлог или други захтев којим се покреће поступак пред Уставним судом, изузев уставне жалбе, због ненадлежности). На седници Малог већа решења и закључци доносе се једногласно. Ако се не постигне једногласност чланова Малог већа, решење, односно закључак доноси Велико веће. Уставни суд, већином гласова свих судија, доноси одлуку

којом одређује број Малих већа.

По Уставу, свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда. Уставни суд својом одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно. По Закону о Уставном суду, државни и други органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке стран- ке, синдикалне организације, удружења грађана или верске заједнице дужни су да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда. У случају потребе, извршење одлуке и решења Уставног суда обезбедиће Влада, на начин који је утврђен посебним решењем Уставног суда.

**Поступак за оцену уставности и законитости.** Поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену:

* државни органи;
* органи територијалне аутономије или локалне самоуправе;
* најмање 25 народних посланика;
* сам Уставни суд.

Свако правно или физичко лице има право на иницијативу за по- кретање поступка за оцену уставности и законитости.

Закон или други општи акт који није сагласан Уставу или за- кону престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у

„Службеном гласнику Републике Србије”. Такође, Уставни суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обу- ставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност или законитост оцењује. Уставни суд може оценити сагласност закона и других општих ака-

та са Уставом, или општих аката са законом, и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од шест месеци од престанка њиховог важења.

Устав предвиђа могућност оцене уставности закона и пре његовог ступања на снагу. На захтев најмање једне трећине народних посланика, Уставни суд је дужан да у року од седам дана оцени уставност закона који је изгласан, а указом још није проглашен. Ако закон буде проглашен пре доношења одлуке о уставности, Уставни суд ће наставити да поступа према захтеву, у складу са редовним поступком за оцену уставности за- кона. Ако Уставни суд донесе одлуку о неуставности закона пре његовог проглашења, ова одлука ће ступити на снагу даном проглашења закона. Поступак за оцену уставности не може бити покренут против закона чија је усклађеност са Уставом утврђена пре његовог ступања на снагу.

**Уставна жалба.** Уставна жалба се може изјавити против појединач- них аката или радњи државних органа или организација којима су по- верена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је поје- диначним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. Уставну жалбу у име тог лица, на основу његовог писменог овлашћења, може изјавити друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода.

**Састав Уставног суда.** Уставни суд чини 15 судија, који се бирају, односно именују на девет година.

Пет судија Уставног суда бира Народна скупштина, пет именује председник Републике, а пет општа седница Врховног суда.

Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између де- сет кандидата које предложи председник Републике, председник Републике именује пет судија Уставног суда између десет кандидата које предложи Народна скупштина, а општа седница Врховног суда именује пет судија између десет кандидата које на заједничкој седници предложе Високи савет судства и Високи савет тужилаштва.

Са сваке од предложених листа кандидата један од изабраних кан- дидата мора бити са територије аутономних покрајина.

Судија Уставног суда се бира и именује међу истакнутим правници- ма са најмање 40 година живота и 15 година искуства у правној струци.

Једно лице може бити бирано или именовано за судију Уставног суда највише два пута.

Председника Уставног суда бирају судије Уставног суда из свог саста- ва, на предлог најмање троје судија, тајним гласањем, већином гласова свих судија, на период од три године, са могућношћу поновног избора. Ако председник Уставног суда не буде изабран, функцију председника, до избора, врши заменик председника, односно најстарији судија.

Судија Уставног суда не може вршити другу јавну или професио- налну функцију нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом.

Судија Уставног суда ужива имунитет као народни посланик. О ње- говом имунитету одлучује Уставни суд.

Престанак дужности судије Уставног суда. Судији Уставног суда дужност престаје:

* истеком времена на које је изабран или именован;
* на његов захтев;
* кад напуни законом прописане опште услове за старосну пензију;
* разрешењем.

Судија Уставног суда разрешава се ако постане члан политич- ке странке, повреди забрану сукоба интереса, трајно изгуби радну способност за дужност судије Уставног суда, буде осуђен на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности су- дије Уставног суда. Испуњеност услова за разрешење судије Уставног суда утврђује Уставни суд. Поступак за разрешење покрећу овлашће- ни предлагачи за избор, односно именовање судија Уставног суда. Иницијативу за покретање поступка за разрешење може да поднесе Уставни суд.

О престанку дужности судије, на захтев овлашћених предлагача за избор, односно именовање судије Уставног суда, одлучује Народна скупштина.

#### ТЕРИТОРИЈАЛНО УРЕЂЕЊЕ

### Уставне основе територијалне организације Републике Србије

У оквиру територијалног уређења Републике Србије, Устав пред- виђа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. Грађани, по Уставу, имају право на покрајинску аутономију и локалну самоупра- ву, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

Право на покрајинску аутономију грађани остварују у аутономним покрајинама, а право на локалну самоуправу – у јединицама локалне самоуправе. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица.

Остваривање права на покрајинску аутономију и локалну само- управу заснива се на начелима: разграничења надлежности; пове- равања надлежности; права на самостално уређивање органа; скуп- штинског система власти; сарадње аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе надлежне су у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне са- моуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија. Законом се одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја.

Република Србија може законом поверити аутономним покраји- нама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје на- длежности. Аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. Средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности. Права и обавезе аутономних покрајина и јединица локалне самоупра- ве и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују се законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и за- коном, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.

Скупштина је највиши орган аутономне покрајине и јединице ло- калне самоуправе. Скупштину аутономне покрајине чине посланици, а скупштину јединице локалне самоуправе одборници. Посланици и од- борници бирају се на период од четири године, на непосредним избо- рима тајним гласањем, и то посланици у складу са одлуком скупштине

аутономне покрајине, а одборници, у складу са законом. У аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи станов- ништво мешовитог националног састава, омогућује се сразмерна за- ступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне са- моуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике

Србије.

Законом о територијалној организацији Републике Србије одре- ђује се територија територијалних јединица и уређују друга питања од значаја за територијалну организацију Републике Србије. Територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије.

Територију општине, града и града Београда чине насељена ме- ста, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њене територије.

### Аутономне покрајине

**Положај и надлежност.** Правнотеоријски посматрано, територи- јална аутономија представља право одређене територијалне зајед- нице, образоване на једном делу државне територије, да самостално, преко својих органа, доноси прописе и да их извршава. Ти прописи важе само на територији те аутономне територијалне заједнице и мо- рају бити у сагласности са уставом и законима државе. Аутономна те- риторијална заједница има, по правилу, мањи степен самосталности него што је има федерална јединица у федеративној држави, али има већу самосталност од јединице локалне самоуправе. По правилу, ау- тономија аутономне територијалне заједнице не обухвата аутономију у области судства. Разлози за оснивање аутономних територијалних заједница, у основи, могу бити етничко-језички, географски, економски и културно-историјски.

По Уставу Републике Србије, аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију.

Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија. Њихов уставни положај није исти. Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку пред- виђеном за промену Устава. Аутономна покрајина Војводина нема

суштинску аутономију коју Устав предвиђа за Аутономну покрајину Косово и Метохија. Суштинску аутономију не би имале ни евентуалне нове аутономне покрајине.

Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане уки- дати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутоном- них покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом. Територија аутономних покрајина и услови под којима се може про- менити граница између аутономних покрајина одређује се законом. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређу- ју надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. Поред тога, аутономне покрајине, у складу са законом, уређују пи-

тања од покрајинског значаја у области:

1. просторног планирања и развоја;
2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, ту- ризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне сре- дине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација;
3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Такође, аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења и управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају извор- не приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова и доносе свој буџет и завршни рачун.

Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војво- дине утврђене су надлежности Аутономне покрајине Војводине и уређе- на друга питања од значаја за положај Аутономне покрајине Војводине. По том закону, Аутономна покрајина Војводина, у складу са Уставом и Статутом Аутономне покрајине Војводине, уређује надле- жност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива. Истим законом је такође предвиђено да питања од покрајинског значаја Аутономна покрајина Војводина уређује својим актима, у областима које су у складу са Уставом у надлежности аутономне покрајине, при чему се ти акти Аутономне покрајине Војводине доносе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима, законом и Статутом Аутономне покрајине Војводине. Наведени закон даље уређује надле- жности Аутономне покрајине Војводине у поменутим областима, а та- кође поверава Аутономној покрајини Војводини знатан број послова

из надлежности Републике Србије.

Наведени закон уређује и међурегионалну сарадњу Аутономне покрајине Војводине, тако што предвиђа: да Аутономна покрајина Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз пошто- вање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, да Аутономна покрајина Војводина закључује међурегионалне спора- зуме у оквиру своје надлежности, као и то да Аутономна покрајина Војводина може бити члан европских и светских удружења региона, у складу са законом и Статутом Аутономне покрајине Војводине.

Територију Аутономне покрајине Војводине чине територије је- диница локалних самоуправа, утврђене законом. Њена територија не може се мењати без сагласности њених грађана, изражене на референ- думу, у складу са законом. Град Нови Сад је административни центар и седиште органа Аутономне покрајине Војводине.

Аутономна покрајина Војводина утврђује симболе Аутономне по- крајине Војводине и начин њиховог коришћења, у складу са Уставом и Статутом Аутономне покрајине Војводине.

У остваривању надлежности Аутономне покрајине Војводине, њени органи остварују сарадњу са републичким органима и органима јединице локалне самоуправе. При извршавању закона и других про- писа Републике Србије, међусобни односи органа Републике Србије и органа Аутономне покрајине Војводине заснивају се на Уставом и за- коном утврђеним правима и обавезама републичких органа, односно на Уставом, законом и Статутом Аутономне покрајине Војводине утвр- ђеним правима и обавезама органа Аутономне покрајине Војводине. Право својине Аутономне покрајине Војводине (покрајинска својина као облик јавне својине) и одређена друга имовинска права Аутономне покрајине Војводине уређена су Законом о јавној својини. **Финансијска аутономија.** Финансијска аутономија аутономних по- крајина један је од предуслова за остваривање територијалне аутоно- мије, јер самостално обављање послова у оквиру аутономног делокру- га захтева реалну материјалну основу. По Уставу, аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности. Врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују се законом. У складу са Уставом, и Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине предвиђа да Аутономна покрајина Војводина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, а чија се врста

и висина одређују посебним законом.

Учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије одређује се законом. По Уставу, буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, с тим што се три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за фи- нансирање капиталних расхода.

**Правни акти аутономне покрајине.** Највиши правни акт аутоном- не покрајине јесте статут. Статут аутономне покрајине доноси њена

скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине. О питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друге оп- ште акте.

Скупштина Аутономне покрајине Војводине донела је 2014. го- дине, уз претходну сагласност Народне скупштине, важећи Статут Аутономне покрајине Војводине. Статутом су одређени правни акти које доносе органи Аутономне покрајине Војводине. Најважнији од тих правних аката јесу: Статут (као највиши правни акт Аутономне покраји- не Војводине); покрајинске скупштинске одлуке (доносе се о питањима која су непосредно, на основу Устава, надлежност Аутономне покраји- не Војводине или која су законом одређена као питања од покрајин- ског значаја); покрајинске уредбе; одлуке.

Статутом су одређени и органи Аутономне покрајине Војводине. То су: Скупштина Аутономне покрајине Војводине; Покрајинска влада; по- крајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације (покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организа- ције обављају послове покрајинске управе) и Покрајински заштитник грађана – омбудсман.

Избор и престанак мандата посланика Скупштине Аутономне по- крајине Војводине уређени су Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине.

**Надзор над радом органа аутономне покрајине.** Надзор над ра- дом органа аутономне покрајине заснива се на уставном начелу по којем право грађана на покрајинску аутономију (и локалну самоупра- ву) подлеже само надзору уставности и законитости. Полазећи од тог уставног начела, Устав предвиђа да Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке ау- тономне покрајине, пре њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспо- рене одлуке аутономне покрајине.

**Заштита покрајинске аутономије.** Устав предвиђа и механизме за- штите покрајинске аутономије*.* Орган одређен статутом аутономне по- крајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине. Орган одре- ђен статутом аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повре- ђује право на покрајинску аутономију.

### Локална самоуправа

**Појам и уставни положај.** По Закону о локалној самоуправи, ло- кална самоуправа је право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног,

заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.

Европска повеља о локалној самоуправи, најпознатији међуна- родноправни акт о локалној самоуправи, слично дефинише локалну самоуправу, тако што предвиђа да локална самоуправа означава пра- во и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва. Европска повеља о локалној самоуправи усвојена је 1985. године у Стразбуру, од стране држава чланица Савета Европе. Доношењем Закона о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, 2007. године, овај значај- ни документ Савета Европе постао је саставни део правног поретка Републике Србије. Народна скупштина Републике Србије донела је 2018. године и Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти.

У Републици Србији локална самоуправа је једностепена, с тим што су за градове и град Београд (главни град Републике Србије) предви- ђена посебна решења, којима се ублажава монотипност општине као основног облика јединице локалне самоуправе.

По Уставу, јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд, а територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују се законом. Територија и седиште општина, градова и гра- да Београда одређени су Законом о територијалној организацији Републике Србије. По том закону, а и по Закону о локалној самоупра- ви, територију јединице локалне самоуправе чини подручје једног или више насељених места, односно катастарских општина које улазе у њен састав.

Устав предвиђа да оснивању, укидању и промени територије је- динице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе, а Закон о локалној самоуправи преци- зира да је у питању саветодавни референдум.

Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у скла- ду са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покраји- на поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из сво- је надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.

Општине и градови оснивају се и укидају законом. Све општине и градови у Републици Србији основани су Законом о територијалној организацији Републике Србије. Територија за коју се оснива једини- ца локалне самоуправе, по Закону о локалној самоуправи, предста- вља природну и географску целину, економски повезан простор, који

поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним мести- ма, са седиштем као гравитационим центром.

Закон о локалној самоуправи дефинише општину као основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и ду- жности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историј- ски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. Изузетак је предвиђен и за општине које су образоване до ступања на снагу важећег Закона о територијалној организацији Републике Србије из 2007. године (односно до престанка важења прет- ходног Закона о територијалној организацији Републике Србије), па и те општине могу имати мање од 10.000 становника.

Устав је предвидео да се град оснива законом, у складу са крите- ријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа. По Закону о локалној самоуправи, град је јединица локалне самоупра- ве утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника.

По Закону о територијалној организацији Републике Србије, у Републици Србији има 28 градова, и то су: Бор, Ваљево, Врање, Вршац, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пирот, Пожаревац, Приштина, Прокупље, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

Град има надлежности које су Уставом поверене општини, а зако- ном му се могу поверити и друге надлежности. Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.

По Уставу, град Београд је посебна јединица локалне самоуправе. Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

**Надлежности јединице локалне самоуправе.** Јединица локалне самоуправе има две врсте надлежности: изворну и поверену. Изворна надлежност јединице локалне самоуправе обухвата послове у чијем обављању јединица локалне самоуправе има самосталност у односу на државу. Поверена надлежност обухвата поверене послове, а то су државни послови за чије је обављање надлежна држава. По Уставу, за- коном се може поверити обављање одређених послова из надлежности

Републике Србије јединици локалне самоуправе (и аутономној покраји- ни), у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и оба- веза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интере- са за живот и рад. Такође, аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности.

Устав начелно утврђује изворне надлежности општине, тако што предвиђа да општина, преко својих органа, у складу са законом:

1. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
2. уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и по- словног простора;
3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз;
4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спор- та и физичке културе;
5. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељ- ства и трговине;
6. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за оп- штину;
7. стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта;
8. обавља и друге послове одређене законом.

Наведене изворне надлежности општине детаљније су уређене Законом о локалној самоуправи, а уређене су и одговарајућим зако- нима којима се целовито уређују поједине области друштвеног живота. Поред наведеног, Устав предвиђа: да општина самостално, у скла-

ду са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу; да се општина стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини; да општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом; да општина, у складу са законом, прописује прекршаје за по- вреде општинских прописа.

По Закону о локалној самоуправи, поједини послови државне упра- ве законом се могу поверити свим или појединим општинама, у интере- су ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Општина обавља као поверене послове поједине послове ин- спекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопри- вреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом. Град врши надлежности општине, као и друге надлежности и по-

слове државне управе који су му законом поверени.

Град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом, а по Закону о главном граду, на својој територији врши (у складу са посебним законима) и одређене надлежности које се односе на: 1) путеве (осим државних путева и ауто-путева); 2) комуналну милицију; 3) заштиту од пожара; 4) смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама; 5) називе улица, тргова, заселака и других делова насељених места; 6) грађевинско земљиште и друге непокретности у јавној својини града Београда; 7) јавне зелене повр- шине; 8) именовање директора установа у области дечије заштите чији је оснивач град Београд; 9) манифестације од значаја за град Београд;

10) подстицање наталитета на територији града Београда; 11) контролу реализације и наменског коришћења средстава која се из буџета града Београда преносе репрезентативним удружењима у култури; 12) одре- ђивање врсте робе која се може продавати, односно врсте угоститељ- ске услуге која се може пружати у привременим објектима; 13) трговину на мало са покретних средстава или опреме; 14) држање и заштиту до- маћих и егзотичних животиња и извођење кућних љубимаца (нарочито паса и мачака) на јавне површине; 15) управљање комуналним отпадом, као и његово одлагање; 16) превенцију стварања отпада од пластичних кеса; 17) учешће у финансирању противградне заштите; 18) издавање грађевинске дозволе за изградњу објеката; 19) пољопривредну инспек- цију у делу контроле над применом мера које прописује град Београд за власнике, односно кориснике пољопривредног земљишта; 20) ек- спропријацију; 21) плутајуће објекте и привезишта за чамце и надзор у области водопривреде; 22) јавни превоз путника; 23) одрживи развој становања на територији града Београда. Град Београд врши и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени. По Закону о комуналној милицији, на територији општине, града и града Београда образује се комунална милиција, и то за законом одређе- не послове чијим обављањем се: обезбеђује извршавање надлежности јединице локалне самоуправе у областима, односно питањима кому- налне делатности, заштите животне средине, људи и добара; обезбеђу- је заштита и одржава ред у коришћењу земљишта, простора, локалних путева, улица и других јавних објеката; обезбеђује несметано обављање законом одређених послова из надлежности јединице локалне самоу- праве. Комунална милиција, такође, издаје упозорења и подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за поступања супротно закону ко- јим се уређују државни симболи, осим у односу на државне органе, ор- гане територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоце јавних овлашћења. Комунална милиција на територији града Београда, поред наведених послова, обавља и друге послове комуналне милиције

којима се обезбеђује извршавање надлежности утврђених законом.

Јединица локалне самоуправе образује комуналну милицију као унутрашњу организациону јединицу у саставу јединственог органа

општинске, односно градске управе или управе образоване за поје- дину област. Ако се општинска, односно градска управа образује за поједине области − за послове, односно област комуналне милиције може се образовати посебна управа.

Послови комуналне милиције јесу: 1) одржавање комуналног и дру- гог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност; 2) врше- ње контроле над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналне и других делатности из надлежности јединице ло- калне самоуправе; 3) остваривање надзора у јавном градском, приград- ском и другом локалном саобраћају, у складу са законом и прописима јединице локалне самоуправе; 4) заштита животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за је- диницу локалне самоуправе; 5) подршка спровођењу прописа којима се обезбеђује несметано одвијање живота у јединици локалне самоуправе, очување добара и извршавање других задатака из надлежности једини- це локалне самоуправе; 6) вршење контроле над применом закона којим се уређују државни симболи, осим у односу на државне органе, органе територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоце јав- них овлашћења; 7) други послови, у складу са законом.

**Правни акти и органи јединице локалне самоуправе.** Највиши правни акт јединице локалне самоуправе је статут. Статутом се уређују нарочито: права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њи- ховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне само- управе, организација и рад органа и служби, одређивање органа овла- шћеног за покретање поступака пред Уставним, односно Управним судом*,* начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, услови за остваривање облика непосредне са- моуправе, спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, као и других општих аката на основу предлога квалификованог броја грађана или захтева једне трећине одборника, оснивање, начин избора органа и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, службенa употребa језика и писама националних мањина, у складу са законом и друга питања од значаја за јединицу локалне самоуправе. Статут доноси скупштина јединице локалне са- моуправе. Скупштина јединице локалне самоуправе доноси, такође, опште акте из своје надлежности и усваја буџет и завршни рачун једи- нице локалне самоуправе.

Законом о локалној самоуправи утврђено је да су органи општине: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општин- ска управа.

Скупштина општине је највиши орган општине, који врши основ- не функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом.

Скупштину општине чине одборници, које бирају грађани на непо- средним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом општине. Одборници се бирају на четири године. Број одборника у скупштини општине утврђује се статутом општине, с тим што не може бити мањи од 19, ни већи од 75. Одборник не може бити запослени у општинској управи и лице које именује, односно поставља скупштина општине. Одборник не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине и њених радних тела.

Скупштина општине има председника скупштине. Председник скупштине организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и ста- тутом општине. Председник скупштине, на предлог најмање једне трећине одборника, бира се из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборни- ка скупштине општине. Председник скупштине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик председника скупштине бира се и разрешава на исти начин као и председник скупштине. Скупштина општине има и секре- тара, који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Секретар скуп- штине се поставља, на предлог председника скупштине, на четири го- дине и може бити поново постављен.

У погледу надлежности скупштине општине, Закон о локалној самоуправи утврђује да скупштина општине, у складу са законом:

1. доноси статут општине и пословник скупштине; 2) доноси буџет и завршни рачун општине; 3) утврђује стопе изворних прихода општи- не, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; 4) доноси програм развоја општине и појединих делатности;

5) доноси просторни и урбанистички план општине и програме уређи- вања грађевинског земљишта; 6) доноси прописе и друге опште акте;

7) расписује општински референдум и референдум на делу територије општине, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иници- јативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу; 8) оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом; 9) именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом; 10) бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине; 11) поставља и разре- шава секретара скупштине; 12) бира и разрешава председника општи- не и, на предлог председника општине, бира заменика председника општине и чланове општинског већа; 13) утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који општини припадају по закону; 14) утврђује

накнаду за уређивање грађевинског земљишта; 15) доноси акт о јавном задуживању општине, у складу са законом којим се уређује јавни дуг; 16) прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских обје- ката; 17) даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану; 18) даје мишљење о законима којима се уређују пи- тања од интереса за локалну самоуправу; 19) даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине; 20) бира и разрешава локалног омбудсмана; 21) обавља и друге послове утврђене законом и статутом. Председник општине и општинско веће су извршни органи општи-

не, а бира их скупштина општине. (О извршним органима општине и општинској управи биће речи у делу Приручника који обрађује Систем државне управе).

Органи града су: скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа. По Закону о локалној самоуправи, органи града оба- вљају послове предвиђене тим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града. Скупштину града сачиња- вају одборници чији се број утврђује статутом града, с тим што њихов број не може бити већи од 90. Одредбе Закона о локалној самоуправи које се односе на органе општине примењују се, по том закону, и на градске органе (одредбе које се односе на скупштину општине приме- њују се на градску скупштину; одредбе које се односе на председника општине примењују се на градоначелника; одредбе које се односе на општинско веће примењују се на градско веће; одредбе о општинској управи примењују се на градску управу).

По Закону о главном граду, органи града Београда су: Скупштина града Београда, градоначелник града Београда, Градско веће града Београда и Градска управа града Београда. Скупштина града Београда има 110 одборника, који се бирају на четири године.

**Надзор над радом јединице локалне самоуправе.** Закон о локал- ној самоуправи предвиђа више облика надзора над радом јединице локалне самоуправе:

* 1. Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије”. Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.
  2. Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом или законом.
  3. Кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије сматра да

општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласно- сти са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локал- не самоуправе ради предузимања одговарајућих мера. Ако скуп- штина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима наведених органа, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Управним судом и истовре- мено ће предложити Влади да обустави од извршења тај спор- ни општи акт органа јединице локалне самоуправе, до одлуке Управног суда.

* 1. Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска зашти- та, није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоу- праве, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије предложиће скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи. Ако скупштина не поступи у року од месец дана по пре- длозима наведених органа, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити тај спорни поједи- начни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе.
  2. Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако:
     + не заседа дуже од три месеца;
     + не изабере председника општине и општинско веће (односно градоначелника и градско веће) у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;
     + не донесе статут или буџет у року утврђеном законом.

Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоу- праве доноси Влада, на предлог министарства надлежног за по- слове локалне самоуправе, односно надлежног органа терито- ријалне аутономије. Председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Мандат одборника изабраних на тим изборима траје четири го- дине. До конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе, обавља привремени орган јединице локалне само- управе који чине председник и четири члана. Привремени ор- ган јединице локалне самоуправе образује Влада. Влада доноси посебно решење о именовању председника и чланова привре- меног органа, водећи рачуна о политичком и националном са- ставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе.

* 1. Ако се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за од- борнике или ако се после спроведених избора не конституише

скупштина у складу са законом у року од два месеца од обја- вљивања резултата избора, Влада именује привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председник и четири члана, који обавља текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе. Председник Народне скупштине је дужан да одлуку о расписи- вању нових избора за скупштину јединице локалне самоуправе донесе у року од месец дана, од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати скупштину јединице локалне са- моуправе. Мандат одборника изабраних на тим новим изборима траје до истека мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе изабраних на редовним изборима.

**Заштита локалне самоуправе.** Уставна заштита локалне самоупра- ве има два облика.

1. Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе има пра- во жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе оне- могућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе.
2. Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

У оквиру заштите локалне самоуправе, Закон о локалној самоупра- ви предвиђа и могућност да се у јединици локалне самоуправе установи локални омбудсман, који је овлашћен да независно и самостално кон- тролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о устано- вљавању заједничког локалног омбудсмана. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмана уређује се статутом и другим општим актом. По Закону о главном граду, локални омбудсман у граду Београду може имати највише четири заме- ника. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмана, као и заменика локалног омбудсмана, уређују се Статутом града Београда и другим општим актом.

Такође, Закон о локалној самоуправи предвиђа и да се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива савет за међуна- ционалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина, у складу са тим законом и стату- том. Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, у смислу наведеног закона, сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног бро- ја становника или припадници свих националних мањина чине више

од 10% од укупног броја становника према последњем попису станов- ништва у Републици Србији. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне само- управе. Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом. Одлуке са- вета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета. Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе, која је дужна да се о њима изјасни на првој наред- ној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе дужни су да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење саве- ту. Савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и на- ционалних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Управним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

**Финансирање локалне самоуправе.** По Уставу, послови једини- це локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила је- диницама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежно- сти, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине. Јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности. Јединице локалне самоуправе могу и да се задужују.

Финансирање локалне самоуправе уређено је Законом о финан- сирању локалне самоуправе. По том закону, средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и прима- ња утврђених законом. Јединици локалне самоуправе припадају извор- ни приходи остварени на њеној територији, као што су, на пример:

1. порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и поре- за на наслеђе и поклон; 2) локалне административне таксе; 3) локалне комуналне таксе; 4) боравишна такса; 5) приходи по основу самодо- приноса. Јединици локалне самоуправе са нивоа Републике Србије припадају: 1) уступљени приходи; 2) трансфери. У оквиру уступљених прихода, јединици локалне самоуправе, између осталог, припадају законом одређени порези остварени на њеној територији (одређени облици пореза на доходак грађана; порез на наслеђе и поклон; порез на пренос апсолутних права).

Имовином јединице локалне самоуправе самостално управљају органи јединице локалне самоуправе, у складу са законом. Право сво- јине јединице локалне самоуправе (као облик јавне својине) и одре- ђена друга имовинска права јединице локалне самоуправе уређена су Законом о јавној својини. Имовина града Београда уређена је и Законом о главном граду.

**Месна самоуправа.** Закон о локалној самоуправи предвиђа да се ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе. Месне заједнице и други облици месне самоуправе могу се образовати и у градским насељима (кварт, четврт, рејон и сл.).

Скупштина општине, односно скупштина града, одлучује, уз прет- ходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образују, промени подручја и о укидању месних заједница и других облика месне самоуправе. Предлог за образовање, односно укидање месне заједнице или другог облика месне самоуправе могу поднети најмање 10% бирача са пребивалиштем на подручју на које се пре- длог односи, најмање једна трећина одборника и општинско односно, градско веће.

Актом о оснивању месне заједнице, у складу са статутом општине, односно града, утврђују се послови које врши месна заједница, органи и организација рада органа, начин одлучивања као и поступак избора савета и других органа месне самоуправе, заштита права у току избо- ра и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе.

Савет месне заједнице је основни представнички орган грађана на подручју месне самоуправе. Избори за савет месне заједнице спроводе се по правилима непосредног и тајног гласања на основу општег и једна- ког изборног права, у складу са актом о оснивању. Изборе за савет месне заједнице расписује председник скупштине општине, односно града.

Савет месне заједнице: 1) доноси статут месне заједнице; 2) доноси финансијски план месне заједнице и програме развоја месне заједни- це; 3) бира и разрешава председника савета месне заједнице; 4) пре- длаже мере за развој и унапређење комуналних и других делатности на подручју месне заједнице; 5) доноси пословник о раду савета месне заједнице и друге акте из надлежности месне заједнице; 6) покреће иницијативу за доношење нових или измену постојећих прописа оп- штине; 7) врши друге послове из надлежности месне заједнице утвр- ђене статутом општине, актом о оснивању месне заједнице или другим општинским прописима.

Савет месне заједнице може се распустити ако: 1) савет не заседа дуже од три месеца; 2) не изабере председника савета у року од месец дана од дана одржавања избора за чланове савета месне заједнице или од дана његовог разрешења, односно подношења оставке; 3) не

донесе финансијски план у року одређеном одлуком скупштине оп- штине, односно скупштине града. Одлуку о распуштању савета месне заједнице доноси скупштина општине, односно скупштина града на предлог надлежног органа општине, односно града који врши надзор над законитошћу рада и аката месне заједнице. Председник скупштине општине, односно председник скупштине града, расписује изборе за савет месне заједнице, у року од 15 дана од ступања на снагу одлуке о распуштању савета месне заједнице, с тим да од датума расписива- ња избора до датума одржавања избора не може протећи више од 45 дана. До конституисања савета месне заједнице, текуће и неодложне послове месне заједнице обавља повереник општине кога именује скупштина општине, односно скупштина града, истовремено са доно- шењем одлуке о распуштању савета месне заједнице.

Средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују се из: 1) средстава утврђених одлуком о буџе- ту општине, односно града, укључујући и самодопринос; 2) донација;

3) прихода које месна заједница, односно други облик месне самоу- праве оствари својом активношћу.

Одлуком скупштине општине, односно скупштине града може се свим или појединим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе поверити вршење одређених послова из надлежности општине односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава. За обављање одређених послова из надлежности општинске упра-

ве, односно градских управа, посебно у вези са остваривањем права грађана, може се организовати рад општинске (односно градске) упра- ве у месним заједницама.

Месна заједница, односно други облик месне самоуправе није је- диница локалне самоуправе, али има својство правног лица у оквиру права и дужности утврђених статутом и одлуком о оснивању.

Законом о главном граду предвиђено је да у граду Београду месне заједнице или друге облике месне самоуправе могу образовати, одно- сно укинути градске општине на чијем подручју се образују, односно укидају, уз претходно прибављено мишљење грађана. Предлог за об- рaзовање, односно укидање месне заједнице или другог облика месне самоуправе може поднети најмање 10% бирача са пребивалиштем на подручју на које се предлог односи и најмање једна трећина одборни- ка скупштине градске општине на чијем подручју се обрaзује, односно укида месна заједница или други облик месне самоуправе. Савет ме- сне заједнице бира скупштина градске општине на чијем подручју се образује месна заједница, односно други облик месне самоуправе, и то на предлог збора грађана који се сазива за подручје месне заједнице или другог облика месне самоуправе. Збор грађана може предложити највише двоструко већи број чланова савета месне заједнице од броја чланова савета који је утврђен актом о оснивању месне заједнице.

**Локални избори.** Избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе уређени су Законом о локалним изборима. По том закону, одлука о расписивању локалних избора (избора за одборнике) доноси се најраније 120 дана, а најкасније 45 дана пре ис- тека мандата одборника (одборници се бирају на четири године). Од дана расписивања локалних избора до дана гласања не може проћи мање од 45 ни више од 60 дана. Локалне изборе расписује председник

Народне скупштине.

Гласа се за изборну листу кандидата за одборнике (изборна листа). Изборну листу може поднети политичка странка, коалиција политич- ких странака и група грађана.

Право да бира одборнике и да буде биран за одборника има пуно- летни држављанин Републике Србије над којим није продужено роди- тељско право, односно који није потпуно лишен пословне способности и који има пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој остварује изборно право. Лице делимично лишено пословне способности може да бира одборнике и да буде бирано за одборника ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право.

Органи за спровођење избора су изборна комисија јединице ло- калне самоуправе и бирачки одбори.

Одборници се бирају у јединици локалне самоуправе као једној изборној јединици, а одборнички мандати расподељују се изборним листама сразмерно броју добијених гласова (по пропорционалном из- борном систему). У расподели мандата могу учествовати само изборне листе које су добиле најмање 3% гласова од броја бирача који су гласа- ли. Изборна листа националне мањине учествује у расподели мандата и онда када добије мање од 3% гласова од броја бирача који су гласали. Изборна комисија расподељује мандате применом система најве-

ћег количника (тај систем назива се Д΄Онтов систем, а представља је- дан од могућих система расподеле мандата у оквиру пропорционалног изборног система).

Одборнику престаје мандат пре истека времена на које је иза- бран: 1) када скупштина на конститутивној седници потврди мандате одборника из наредног сазива; 2) ако умре; 3) ако је правноснажном судском одлуком потпуно лишен пословне способности, односно ако је правноснажном судском одлуком којом је делимично лишен послов- не способности утврђено да је неспособан да врши изборно право;

4) ако је изгубио држављанство Републике Србије; 5) ако му престане пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе; 6) ако је правноснажном судском одлуком осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци; 7) доношењем одлуке о распуштању скупштине;

8) ако је преузео функцију која је по Уставу и закону неспојива с функ- цијом одборника; 9) ако поднесе оставку.

**Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе.** По Закону о локалној самоуправи, јединица локалне самоуправе, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим јединицама локалне самоу- праве и њеним органима и службама у областима од заједничког инте- реса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и обра- зовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом. Сарадња јединица локалне самоуправе подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој јединици локалне самоуправе или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач.

Две или више јединица локалне самоуправе могу предложити ми- нистарству надлежном за локалну самоуправу заједничко извршавање одређених поверених послова, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и на- чин заједничког извршавања поверених послова.

Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у обла- стима од заједничког интереса са јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру утврђене политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу са Уставом и законом.

Ради унапређења развоја локалне самоуправе, њене заштите и остваривања заједничких интереса, јединице локалне самоуправе могу оснивати своје асоцијације. Асоцијације јединица локалне самоуправе заступају интересе свог чланства пред државним органима, а посебно у поступку доношења закона и других аката од значаја за заштиту, уна- пређење и финансирање локалне самоуправе, као и других прописа од значаја за остваривање послова јединице локалне самоуправе.

#### УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

### Хијерархија домаћих

**и међународних општих правних аката**

Правни поредак Републике Србије је јединствен. Устав је највиши правни акт Републике Србије. Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.

Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила ме- ђународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.

Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и опште- прихваћеним правилима међународног права.

### Хијерархија домаћих општих правних аката

Сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти орга- низација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити са- гласни закону.

Статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом.

Сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоу- праве морају бити сагласни њиховим статутима.

### Објављивање закона и других општих аката

Закони и сви други општи акти објављују се пре ступања на снагу. Устав, закони и подзаконски општи акти Републике Србије обја- вљују се у републичком службеном гласилу (у „Службеном гласнику Републике Србије”), а статути, одлуке и други општи акти аутономних покрајина објављују се у покрајинском службеном гласилу. Статути и општи акти јединица локалне самоуправе објављују се у локалним слу-

жбеним гласилима.

Закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења. Пословником Народне скупштине предвиђено је да об- разложење предлога закона садржи, између осталог, и разлоге због којих се предлаже да закон ступи на снагу пре осмог дана од дана об- јављивања у„Службеном гласнику Републике Србије” (ако је предлогом закона предвиђено да закон ступи на снагу раније од осмог дана од дана објављивања). Приликом одлучивања о предлогу закона, ако је предлогом закона предвиђено да закон ступи на снагу раније од осмог дана од дана објављивања, Народна скупштина ће посебно одлучити да ли за то постоје нарочито оправдани разлози.

### Забрана повратног дејства закона и других општих аката

По Уставу, закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство. Према томе, одредбе закона и других општих аката не могу се примењивати на ситуације које су настале пре њиховог ступања на снагу. Забрана повратног дејства закона и других општих аката (забра- на ретроактивности) једна је од битних гаранција правне сигурности, заштите људских права и остваривања начела владавине права.

Док подзаконски и други општи акти уопште не могу имати поврат- но дејство, Устав предвиђа два изузетка од забране повратног дејства закона.

Изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу зако- на. Пословником Народне скупштине предвиђено је да образложење предлога закона садржи, између осталог, и општи интерес због којег се предлаже повратно дејство, ако предлог закона садржи одредбе с повратним дејством. Приликом одлучивања о предлогу закона, када предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство, Народна скупштина ће посебно одлучити да ли за то дејство постоји општи интерес.

Одредба кривичног закона може имати повратно дејство само ако је блажа за учиниоца кривичног дела. Полазећи од овог опредеље- ња Устава, Кривични законик предвиђа да се на учиниоца кривичног дела примењује закон који је важио у време извршења кривичног дела, али, ако је после извршења кривичног дела закон измењен, једном или више пута, примениће се закон који је најблажи за учиниоца.

### Законитост управе

Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и једини- ца локалне самоуправе морају бити засновани на закону.

Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о пра- ву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспити- вању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

### Језик поступка

Свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, дру- гим државним органом или организацијом која врши јавна овлашће- ња, када се решава о његовом праву или обавези.

Незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

### Ванредно стање

Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, про- глашава ванредно стање.

Закон о одбрани дефинише ванредно стање као стање јавне опа- сности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности. Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу ванредног стања када на осно- ву заједничког предлога председника Републике и Владе утврди да су

за то испуњени услови. Заједнички предлог председника Републике и Владе за проглашење ванредног стања утврђује се на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике Србије и њених грађана. Та процена, коју министар одбране истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе, садржи оцену угрожености и после- дице које су услед тога наступиле или могу наступити.

Проглашење ванредног стања може се предложити и на делу те- риторије Републике Србије. Одлуком о проглашењу ванредног стања утврђује се подручје Републике Србије на којем се проглашава ван- редно стање, ако се оно проглашава на делу угрожене територије Републике Србије.

Када престану услови због којих је проглашено ванредно стање, председник Републике и председник Владе подносе Народној скуп- штини предлог за доношење одлуке о укидању ванредног стања.

Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика.

За време ванредног стања, Народна скупштина се састаје без по- себног позива и не може бити распуштена.

Проглашавајући ванредно стање, Народна скупштина може про- писати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и ма- њинских права.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим усло- вима као и Народна скупштина.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере ко- јима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике.

Мере одступања од људских и мањинских права које пропишу Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима.

Кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве сед- нице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

Кад мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супрот- ном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.

### Ратно стање

Ратно стање проглашава Народна скупштина.

Закон о одбрани дефинише ратно стање као стање опасности у ко- јем је оружаним деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које за- хтева мобилизацију снага и средстава за одбрану. Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу ратног стања када на основу заједничког предлога председника Републике и Владе утврди да су за то испуњени услови. Заједнички предлог председника Републике и Владе за прогла- шење ратног стања утврђује се на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике Србије и њених грађана. Та процена, коју министар одбране истовремено доставља председнику Републике и председнику Владе, садржи оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ратног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Проглашавајући ратно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

Кад Народна скупштина не може да се састане, мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права заједно утврђују пред- седник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.

Све мере прописане у периоду ратног стања потврђује Народна скупштина кад буде у могућности да се састане.

### Одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању

Треба имати у виду да је Уставом утврђено да су, по проглашењу ванредног или ратног стања, дозвољена одступања од људских и ма- њинских права зајемчених Уставом, али само у обиму у којем је то не- опходно. Мере одступања од људских и мањинских права не смеју да доведу до разликовања на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла. Ове мере престају да важе престанком ванредног или ратног стања.

Мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајемчених у чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64.

и 78. Устава. То су следећа права: право на достојанство и слободан развој личности; право на живот; право на неповредивост физичког и психичког интегритета; забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада; право лица лишеног слободе да се према њему посту- па човечно и с уважавањем достојанства његове личности, уз забрану сваког насиља и изнуђивања исказа; право на правично суђење; право

на правну сигурност у казненом праву; право на правну личност; пра- во на држављанство; слобода мисли, савести и вероисповести; право на приговор савести; слобода изражавања националне припадности; забрана изазивања расне, националне и верске мржње; право на за- кључење брака и равноправност супружника; слобода одлучивања о рађању; права детета; забрана насилне асимилације.

#### ПРОМЕНА УСТАВА

Устав Републике Србије из 2006. године припада категорији чвр- стих устава. То значи да се мења по сложенијем поступку од поступка по којем се доносе закони.

Устав Републике Србије не прави разлику између поступка за про- мену устава и поступка за доношење новог устава. Поступак за про- мену Устава, који је уређен Уставом Републике Србије, односи се и на промену важећег устава и на евентуално доношење новог устава.

Поступак за промену Устава Републике Србије одвија се у две фазе. Прва фаза обухвата подношење и усвајање предлога за промену

Устава.

Предлог за промену Устава може поднети најмање једна трећина од укупног броја народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача.

Устав не утврђује садржину предлога за промену Устава. По при- роди ствари, у том предлогу би требало да се означе одредбе Устава чија промена се предлаже и одреди правац њихове промене (у случају да се предлаже промена Устава), односно, ако се предлаже доношење новог устава – у предлогу би требало навести разлоге за доношење новог устава и основна начела на којима би се тај устав заснивао. По Пословнику Народне скупштине, предлог за промену Устава подноси се у писменом облику, с образложењем.

О предлогу за промену Устава одлучује Народна скупштина, а предлог се усваја двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.

Ако не буде постигнута потребна већина, промени Устава по пи- тањима садржаним у поднетом предлогу који није усвојен не може се приступити у наредних годину дана.

Ако Народна скупштина усвоји предлог за промену Устава, присту- па се изради, односно разматрању акта о промени Устава.

Израда и усвајање акта о промени Устава представља другу фазу у поступку промене Устава. По Пословнику Народне скупштине, предлог акта о промени Устава припрема Одбор за уставна питања и законо- давство. (Одбор за уставна питања и законодавство један је од одбора Народне скупштине. Одбори су стална радна тела Народне скупштине.)

Народна скупштина усваја акт о промени Устава двотрећинском већином од укупног броја народних посланика и може одлучити да га и грађани потврде на републичком референдуму (то је факултативни уставотворни референдум). С тим у вези, Пословник Народне скуп- штине предвиђа да у случају да Устав не утврђује обавезу потврђи- вања акта о промени Устава на републичком референдуму, Народна скупштина може да донесе одлуку о расписивању референдума ради потврђивања тог акта, на предлог Уставом овлашћеног предлагача за промену Устава, двотрећинском већином гласова од укупног броја на- родних посланика.

Народна скупштина је дужна да акт о промени Устава стави на ре- публички референдум ради потврђивања (то је обавезни уставотворни референдум), ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, наче- ла Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, прогла- шавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену Устава.

Када се акт о промени Устава стави на потврђивање, грађани се на референдуму изјашњавају најкасније у року од 60 дана од дана усваја- ња акта о промени Устава. Промена Устава је усвојена ако је за промену на референдуму гласала већина изашлих бирача.

Акт о промени Устава који је потврђен на републичком референ- думу ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина.

Ако Народна скупштина не одлучи да акт о промени Устава стави на потврђивање (то може бити само у случају кад Устав не утврђује обавезу потврђивања акта о промени Устава на републичком рефе- рендуму), промена Устава је усвојена изгласавањем у Народној скуп- штини, а акт о промени Устава ступа на снагу када га прогласи Народна скупштина.

Устав не може бити промењен за време ратног или ванредног стања. За спровођење промене Устава доноси се уставни закон. Уставни закон се доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. По Пословнику Народне скупштине, предлог уставног зако- на за спровођење промене Устава припрема Одбор за уставна питања

и законодавство.

Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије из 2006. године била су уређена питања везана за прелазак са старог на нови уставни систем, односно за превођење правног система Републике Србије из режима Устава из 1990. године у режим Устава из 2006. годи- не, и то тако што су били утврђени рокови за избор и конституисање републичких органа по новом уставу, рокови и начин за усаглашавање појединих сегмената правног система доношењем одговарајућих за- кона (укључујући и продужење важења постојећих законских решења до доношења нових закона, усаглашених са новим уставом), а била су уређена и друга питања неопходна за пуну примену новог устава.

Устав Републике Србије из 2006. године измењен је Актом о про- мени Устава Републике Србије, проглашеним 9. фебруара 2022. године. Народна скупштина донела је 9. фебруара 2022. године Одлуку о про- глашењу Акта о промени Устава Републике Србије, којом се проглашава Акт о промени Устава Републике Србије који је усвојила Народна скуп- штина 30. новембра 2021. године и који је потврђен на републичком референдуму одржаном 16. јануара 2022. године. Акт о промени Устава Републике Србије највећим делом се односи на област правосуђа.

Уставним законом за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије, који је такође проглашен 9. фебруара 2022. године, уређена су питања везана за прелазак са старог на нови уставни систем у области правосуђа, односно за превођење правног система Републике Србије у области правосуђа из режима Устава из 2006. године у режим Акта о промени Устава Републике Србије, који је проглашен 2022. године.

###### Извори

* 1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06)
  2. Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06)
  3. Акт о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 115/21)
  4. Уставни закон за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 115/21)
  5. Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, број 9/10)
  6. Пословник Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст)
  7. Закон о избору народних посланика („Службени гласник РС”, број 14/22)
  8. Закон о председнику Републике („Службени гласник РС”, број 111/07)
  9. Закон о избору председника Републике („Службени гласник РС”, број 14/22)
  10. Закон о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 99/11)
  11. Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гла- сник РС”, бр. 111/21 и 119/21)
  12. Закон о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправ- ка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др.

закон)

* 1. Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18),
  2. Закон о правобранилаштву („Службени гласник РС”, број 55/14)
  3. Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон)
  4. Закон о Народној банци Србије („Службени гласник РС”, бр. 72/03, 55/04, 85/05 – др. закон, 44/10, 76/12, 106/12, 14/15, 40/15 – УС и 44/18)
  5. Закон о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20)
  6. Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, број 105/21)
  7. Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС”, бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – УС, 36/18, 94/19 и 74/21 – УС)
  8. Закон о одбрани („Службени гласник РС”, бр. 116/07, 88/09, 88/09 – др. закон, 104/09 – др. закон, 10/15 и 36/18)
  9. Закон о војној, радној и материјалној обавези („Службени гла- сник РС”, бр. 88/09, 95/10 и 36/18)
  10. Закон о цивилној служби („Службени гласник РС”, број 88/09)
  11. Одлука о обустави обавезе служења војног рока („Службени гласник РС”, број 95/10)
  12. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС”, број 10/23)
  13. Закон о судијама („Службени гласник РС”, број 10/23)
  14. Закон о Високом савету („Службени гласник РС”, број 10/23)
  15. Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС”, број 10/23)
  16. Закон о Високом савету тужилаштва („Службени гласник РС”, број 10/23)
  17. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС”, број 101/13)
  18. Закон о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – УС, 91/19 – др. закон, 91/19 и 112/22 – УС)
  19. Судски пословник („Службени гласник РС”, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 – исправка, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18,

78/18, 43/19, 93/19 и 18/22)

* 1. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – УС, 40/15 – др. закон, 103/15 и 10/23)
  2. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 18/16, 47/18 и 9/20 – др. закон)
  3. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон)
  4. Закон о локалним изборима („Службени гласник РС”, број 14/22)
  5. Закон о главном граду („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 37/19 и 111/21 – др. закон )
  6. Закон о комуналној милицији („Службени гласник РС”, број 49/19)
  7. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 70/07) и Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоу- прави о праву да се учествује у пословима локалних власти („Службени гласник РС – Међународни уговори”, брoj 8/18).
  8. Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – др. закон, 95/18 – др. закон и 111/21 – др. закон)
  9. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС”, бр. 99/09, 67/12 – УС, 18/20 – др. закон и 111/21 – др. закон)
  10. Статут Аутономне покрајине Војводине („Службени лист Аутономне покрајине Војводине”, број 20/14)
  11. Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине („Службени лист Аутономне покрајине Војводине”, бр. 23/14, 12/20, 14/20 – аутентично тумачење и 25/20)
  12. Закон о државним и другим празницима у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 43/01, 101/07 и 92/11)
  13. Закон о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 10/23)
  14. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС”, бр. 22/09 и 52/21)
  15. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21)
  16. Закон о црквама и верским заједницама („Службени гласник РС”, број 36/06)
  17. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18)
  18. Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94/21 и 14/22)
  19. Закон о штрајку („Службени лист СРЈ”, број 29/96 и „Службени гласник РС”, бр. 101/05 – др. закон и 103/12 – УС)
  20. Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19)

# СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

#### ИЗВРШНА ВЛАСТ

### Појам извршне власти

Једно од основних начела модерног државног уређења је начело поделе власти које подразумева поделу власти на законодавну, извр- шну и судску власт. Подела власти означава такво државно уређење у коме једна власт (законодавна) доноси законе, друга (извршна) извр- шава те законе, а трећа (судска) решава појединачне спорне случајеве у примени тих закона. Из наведеног следи да је извршна власт у систе- му савремених државних уређења једна од три гране власти. Извршна власт је власт која извршава законе које донесе законодавна власт.

Подела власти на три гране власти тековина је француске бур- жоаске револуције. Подела власти јавила се као неопходност ради заштите „човека и грађанина” од „ароганције власти”, те ова подела представља заштиту људских права од власти односно злоупотребе власти. Власт по Монтескјеу41 треба распоредити тако да једна власт контролишу другу. Слобода појединца мора бити заштићена од било које гране власти, односно од било ког појединца коме је поверено вршење власти (монарх, председник државе, председник владе, судија, члан парламента). Монтескје и Лок42 сматрали су да неминовно, због људске природе временом долази до злоупотребе власти, јер је такво понашања својствено људима. Како би се то спречило, а људска при- рода се не може тако лако променити, власти се међусобно обуздавају, на тај начин што свака грана власти сопственом снагом и деловањем представља противтежу другој власти.

1. Шарл Монтескје (франц. Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu) француски филозоф, писац, моралиста, политички теоретичар и претеча социологије. Заједно са заједно са другим филозофима попут Џона Лока (енгл. John Locke), створио политички и социолошку теорију на којој се заснивају савремена друштва.
2. Џон Лок (енгл. John Locke), енглески филозоф, један од твораца система поделе власти. За разлику од Монтескјеа, развио је дуалистичку поделу власти – на за- конодавну и извршну, уз монархове прерогативе у области спољне политике и безбедности.

Институционално уређење начела поделе власти врши се основ- ним правним актом једне државе, односно у већини држава, Уставом. Основни и најјачи правни акт једне државе садржи, између осталог и начело поделе власти.

У систему поделе власти, за науку, али и праксу, врло је важан од- нос законодавне и извршне власти, односно да ли постоји равнотежа у односу законодавне и извршне власти или постоји надмоћ једне гране власти на другом. Судска власт је независна у сваком од система орга- низације власти и на њу, формално не могу утицати ни законодавна, ни извршна власт.

У зависности од значаја законодавне и извршне власти коју та власт има у конкретној држави, као и улози парламента (скупштине) и извршне власти (председника државе или владе), у пракси постоји основна подела организације система власти на:

1. председнички систем – јача извршна власт
2. парламентарни систем – јача законодавна власт
3. мешовити систем – комбинација председничког и парламентар- ног система (тзв. полупредседнички систем)

***Председнички систем*** је систем у коме је председник државе (који се обично бира непосредно од стране грађана) као извршни ор- ган власти прилично независан од парламента, као законодавног ор- гана. Формални, највиши органи власти су председник и парламент, али не постоји пуна одговорност извршне према законодавној власти. Председник државе је орган извршне власти, али је такође и шеф држа- ве (највиши представник целе државе према иностранству). Председник бира извршне функционере (министре) и они њему одговарају са свој рад. Може се рећи да у овом систему извршна власт има неформално јачу улогу од законодавне, иако су формално једнаке. Извршна власт не одговара парламенту, али мора поштовати законе које донесе пар- ламент и буџетске оквире које тај парламент усвоји. Одговорност из- вршне власти постоји у облику политичке, али не и институционалне одговорности. Овај систем организације власти први пут је успостављен у Сједињеним Америчким Државама. На известан начин, начело тројне поделе власти је у потпуности примењено у овом систему.

***Парламентарни систем*** је систем у коме је парламент законодав- ни орган власти и као такав највиши орган власти. У парламентарном

систему постоји одговорност извршне власти према законодавној. Постоје различити модалитети парламентарног система, али у већини држава извршну власт врши колегијални орган – влада, на чијем челу је председник владе. Владу, тј. орган извршне власти бира парламент, а цела влада, али и сваки поједини министар одговорни су парламен- ту. Владу или појединог министра може сменити парламент. Ово све значи да законодавна власт има и формално јачу улогу од извршне власти. Равнотежа власти у парламентарном систему покушава се по- стићи увођењем уставних могућности да Влада предложи распуштање

парламента и расписивање нових избора. Примери парламентарног система су систему у Великој Британији, Немачкој, као и већем броју европских земаља. У Великој Британији, као парламентарној монархи- ји шеф државе је краљ, док у Немачкој шефа државе бира парламент и он нема већа овлашћења.

***Мешовити (полупредседнички) систем*** је систем који представља комбинацију председничког и парламентарног система. Овај систем значајну улогу даје шефу државе (председнику државе или монарху) и шеф државе представља„тас на ваги” у односу законодавне и извршне власти. Шеф државе представља јединство власти, тј. јединство зако- нодавне и извршне власти. Наиме, у овим државама парламент има јачу улогу од извршне власти – владе, владу бира парламент и постоји одговорност владе према парламенту. Међутим, улога шефа државе је већа него у чисто парламентарном систему. Шеф државе предлаже кандидата за председника владе, односно предлаже владу парламен- ту, а исто тако може и распустити парламент на захтев владе. Утицај парламента на владу и обратно спроводи се преко шефа државе који може оборити или владу или парламент. Мешовити систем постоји у Француској, Русији, Србији, као и неким азијским и афричким земљама које су биле под утицајем Француске и Русије.

### Хоризонтална и вертикална подела власти

Хоризонтална подела власти представља поделу власти на истом нивоу (линији – хоризонтали), када се власт дели између државних ор- гана који су у равноправном односу, односно нису подређени једни другима. Хоризонтална подела је подела власти на законодавну, извр- шну и судску власт.

Вертикална подела власти представља поделу власти између централних и нецентралних органа власти, када се власт дели између органа власти који нису на истом нивоу, већ се више или ниже на ле- ствици власти (вертикали). Вертикална подела је подела власти између републичких органа и општинских органа или подела власти између федеративних органа и органа федералних јединица. Ову поделу вла- сти карактерише однос субординације, односно органи власти коју су више на лествици имају одређена већа права од органа власти који су ниже на лествици и имају право надзора над радом органа који су ниже на лествици.

### Извршна власт и управa

Постоје различите теоретски прилази у дефинисању појма „упра- ве”, односно у дефинисању међусобног односа појмова „извршна власт” и „управа”.

Извршна власт је власт која извршава законе које донеси законо- давна власт. Кључна реч у овој дефиницији је „ИЗВРШАВАЊЕ” закона. Када у овој дефиницији извршне власти кажемо да извршна власт из- вршава„законе”, онда појам закона употребљавамо у најширем смислу тог појма, односно под законом подразумевамо било коју правну нор- му којом се уређује одређени однос између људи или којом се уводи правило о понашању људи.

Као пример извршавања закона, односно извршавања правне норме, можемо узети правну норму којом се забрањује рад деци. Закон који регулише запошљавање и рад је Закон о раду који је до- нела Народна скупштина. Правна норма забране дечијег рада налази се у члану 24. Закона о раду и гласи: „Радни однос може да се заснује са лицем које има најмање 15 година живота...” Истим Законом о раду предвиђено је да надзор над применом тог закона врши инспекција рада, а предвиђене су и казне за оне који поступају супротно одред- бама Закона. Поједностављено речено, извршавање правне норме забране дечијег рада у конкретном случају огледа се у томе што је из- вршна власт дужна да образује орган, у овом случају инспекцију рада и омогући рад овој инспекцији (кроз плате за запослене, канцеларије, и др.) која ће контролисати послодавце да ли запошљавају лица млађа од 15 година.

С друге стране, појам „управе” чије се дефиниције разликују како у теорији, тако и у пракси, може се посматрати сва два становишта:

1. врста државних послова – управни послови које обавља неки орган власти (нпр. инспекцијски послови),
2. врста органа која обавља одређене послове извршне власти (нпр. Управа за ветерину).

Тако се дефиниција управе може поставити полазећи од тога да ли дефинишемо активности (функционална дефиниција) или субјекте који врше активности (организациони дефиниција). У том смислу дефини- ција управе може бити:

1. функционална управа је скуп свих послова који се континуирано обављају ради остваривања функција и задатака државе према својим грађанима или према другим земљама. Послови који се обављају су извршавање закона и других прописа, на следећи начин:
   * доношење општих и појединачних правних аката,
   * вршење материјалних аката и радњи.

Карактеристика ових послова је да се врше уз посредовање државне власти (са или без примене принуде).

1. организациону управу чине сви органи власти – државни органи или недржавни органи уколико им држава да овлашћење, који извршавају законе и друге прописе ради остваривања обавеза државе према грађанима и другим државама.

Најопштија дефиниција управе мора у себи садржати и организа- циони и функционални приступ, па у том смислу управу можемо дефи- нисати као скуп активности усмерених ка извршавању закона и других прописа и усмерених ка остваривању обавеза државе према њеним грађанима и другим државама, а које активности се састоје од доно- шења правних аката и вршења материјалних аката и радњи, а врше их субјекти који су организовани ради вршења тих активности.

Према томе, појам извршне власти и управе нису синоними, тј. не значе исто. Извршна власт се остварује, између осталог и преко управе, а управа врши послове извршне власти, као и послове које не спадају у послове извршне власти, већ спадају у послове пружања различитих јавних услуга.

#### ИЗВРШНА ВЛАСТ У СРБИЈИ

### Развој извршне власти у Србији

У Србији, као држави са мешовитим системом државног уређе- ња (тзв. полупредседнички систем) законодавну власт врши Народна скупштина, извршну власт врши Влада, а судску власт врше судови и јавна тужилаштва.

Уставом Републике Србије, као основним правним актом, утврђено је начело владавине права које се остварује 1. слободним и непосред- ним изборима, 2. уставним гаранцијама људских и мањинских права,

1. поделом власти, 4. независном судском влашћу и 5. поштовањем устава и закона од стране власти. Уставом је такође предвиђено да је уређење власти заснива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт, а да се однос те три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли (чл. 3. и 4. Устава РС).

Развој начела владавине права и начела поделе власти у модер- ној Србији почиње са стварањем централног органа власти названог Правитељствујушчи совјет сербски.43 Совјет је створен на Народној скупштини у Борку, у току Првог српског устанка, 15. августа 1805. го- дине. Совјет је био нека врста владе и имао је извршну и законодав- ну власт. Као централни орган власти доприносио је да се са успехом развија борба против Отоманске империје. Совјет је стварао основ- не услове за бржи економски, друштвени и културни развој Србије. Постепено је сузбијао нахијски сепаратизам, а под Карађорђем се бо- рио против феудалне и регионалне подвојености.

1. Совјет се састојао од 12 представника из 12 нахија (најмања административна јединица некадашње Отоманске империје – слично данашњем формалном зна- чењу општине, односно фактичком значењу округа).

Први устав модерне Србије из 1835. године – Сретењски устав са- држао је начело поделе власти, па су централни органи власти били:

1. кнез 2. Државни совјет и 3. Народна скупштина. Извршну власт су делили кнез и Државни совјет који је у свом саставу имао шест попе- читељстава/министарстава: спољашњи послови, унутрашњи послови, правосуђе, финансије, војска и просвета. Попечитељи нису образовали колегијално тело – владу, већ су сви појединачно били одговорни за свој рад кнезу и Скупштини. Кнез је могао да их смени, али они су и даље остајали у Совјету као саветници.

Сви устави Србије до 1946. године препознају начело поделе вла- сти са мањим или већим овлашћењима представничких тела (скупшти- не) у односу на извршну власт (монарха и владу).

У Србији, после Другог светског рата, прва Влада је била Народна влада Србије – од 1945. до 1946. године. Следећа је била Влада Народне Републике Србије – до 1946. до 1953. године. Уставним промена- ма Влада мења назив у Извршно веће Народне скупштине Народне Републике Србије – од 1953. до 1963. године, а затим у Извршно веће Скупштине Социјалистичке Републике Србије – од 1963. до 1990. го- дине. Међутим, због непостојања политичког плурализма, у периоду комунизма и социјализма у Србији, не може се говорити о класичном систему државног уређења у смислу поделе власти, имајући у виду да је било дозвољено деловање само једне политичке партије. Политички плурализам се јавља као неопходност ради пуне примене начела по- деле власти. Можемо рећи да је у примени било начело јединства власти које формално подразумева да сву власт врши један орган – Скупштина, као и законодавни и извршни орган (као што је на као што је на пример у Швајцарској).

Уставом из 1990. године предвиђају се као централни органи вла- сти Народна Скупштина, председник Републике, Влада и судска власт. Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини. Републику Србију представља и њено државно јединство изражава председник Републике. Извршна власт припада Влади. Судска власт припада судовима. Заштита уставности, као и заштита законитости у складу са Уставом, припада Уставном суду.

Устав из 2006. године44 у делу Пет – УРЕЂЕЊЕ ВЛАСТИ као централ- не органе који остварују надлежност Републике наводи: 1. Народну Скупштину као највиши орган законодавне власти, 2. председника Републике који изражава државно јединство, 3. Владу као носиоца извршне власти, 4. Државну управу, 5. Заштитника грађана, 6. Војску Србије, 7. Судове 8. Тужилаштва.

1. Чл. 98. до 175. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06).

### Избор Владе

Извршну власт у Републици Србији врши Влада Републике Србије.

Владу чине председник Владе, један или више потпредседника и министри.

Владу бира Народна скупштина. Поступак избора Владе регулисан је Уставом Републике Србије.

Кандидата за председника Владе, такозваног мандатара Владе пре- длаже председник Републике, када саслуша мишљење представника свих изборних листа које су ушле у Народну скупштину.

Сви представници изборних листа које су у Народној Скупштини имају право да предложе кандидата за председника Владе, али пред- седник Републике предлаже Народној скупштини оног кандидата који може да обезбеди избор Владе, што у пракси значи да предлаже оног кандидата који има тзв. скупштинску већину.

Кандидат за председника Владе пред Народном скупштином изно- си програм Владе – експозе и предлаже њен састав, односно предлаже потпредседнике Владе и министре.

Влада је изабрана када за њен избор гласа већина од укупног броја народних посланика, с тим што се истовремено гласа за Програм Владе и за персонални састав Владе.

### Састав Владе

Владе се разликују с обзиром на улогу коју председник Владе има у односу према парламенту и која овлашћења има при избору (разре- шењу) чланова владе. У том смислу имамо две врсте влада, парламен- тарне владе и канцеларске владе.

1. Парламентарну владу одликује избор у парламенту и подршка парламентарне већине. Мандатар за састав владе предлаже парламен- ту министре, будуће чланове владе, а парламенту је поверен њихов избор. Овлашћења мандатара при избору владе обухватају само право предлагања чланова владе, а коначну одлуку о избору доноси парла- мент. Пред парламентом одговара како председник владе који одгова- ра како за свој рад тако и за рад целе владе, тако и сваки од министара понаособ. Председник владе не може опозвати нити разрешити било ког министра у влади. То може учинити само парламент, самостално или на предлог председника владе.
2. Канцеларском владом назива се влада коју одликује избор пред- седника владе у парламенту и право председника владе да именује и разрешава остале чланове владе. Парламент се изјашњава о програму владе и бира њеног председника, али се не изјашњава о персоналном саставу владе, односно не бира министре. Председник Владе бира и раз- решава министре. Председник владе је дужан да обавести парламент

о саставу владе и свакој измени састава владе. За канцеларску владу карактеристично је да пред парламентом одговара само председник владе, како за свој рад тако и за рад владе и министара. Министри у канцеларској влади одговарају председнику владе за свој рад и рад министарства којим руководе, али не одговарају директно парламенту. Влада у Републици Србији је парламентарна влада, што значи да председник Владе предлаже чланове Владе, а бира их Народна скуп-

штина.

Поред председника Владе, Владу чине један или више потпредсед- ника и министри. Председник Владе предлаже потпредседнике Владе, којих може бити више од једног, а такође предлаже, односно одређу- је који ће од потпредседника Владе бити први потпредседник Владе. Председник Владе предлаже и остале чланове Владе, министре који могу имати ресор (финансије, одбрана, саобраћај и др.), а могу бити и министри без портфеља. Министар без портфеља нема заокружену област рада у смислу руковођења министарством, али га председник Владе може задужити да се бави одређеном области друштвеног или државног живота.

### Положај чланова Владе

**Председник Владе.** Основна права и обавезе председника Владе су да: 1. води и усмерава рад Владе, 2. стара се о уједначеном поли- тичком деловању Владе, 3. усклађује рад чланова Владе и 4. предста- вља Владу.

У вођењу Владе, председник Владе:

* сазива и води седнице Владе,
* потписује акте Владе,
* даје члановима Владе обавезна упутства и посебна задужења,
* представља Владу пред другим органима државне власти и пред- ставницима страних држава и међународних организација, и
* заступа ставове Владе у средствима јавног информисања. Председник Владе може осталим члановима Владе давати обаве-

зна упутства и посебна задужења. Чланови Владе, државни секретари и директори посебних организација и служби Владе дужни су да по- штују и извршавају обавезна упутства и посебна задужења које им да председник Владе.

Председник Владе може бити и министар.

Председник Владе има свој кабинет којим руководи шеф кабине- та. Шефа кабинета поставља и разрешава председник Владе. Кабинет врши стручне и друге послове за председника Владе. Послови каби- нета су стручно-оперативног и техничког карактера.

Председник Владе може оснивати савете, као стручна, саветодавна тела која му помажу у саветодавном смислу. У пракси, чланови оваквих

саветодавних тела су обично лица са великим професионалним иску- ством у одређеној области.

Председник Владе може поднети оставку Народној скупштини. Оставку председник Владе упућује председнику Народне скупштине и о томе обавештава председника Републике и јавност. Народна скуп- штина само констатује да је председник Владе поднео оставку, не ра- справља се о оставци, а констатацијом оставке престаје мандат пред- седнику Владе, а тиме аутоматски и целој Влади.

Народна скупштина на захтев најмање 60 народних посланика може поднети предлог да се Влади изгласа неповерење. На тај начин се практично покреће поступак смене Владе. У суштини, предлог за изгласавање неповерења Влади је предлог за расправу о неповерењу председнику Владе.

**Први потпредседник Владе.** Први потпредседник Владе је један од потпредседника који замењују председника Владе. Када предлаже састав Владе, мандатар ће предложити и број и имена потпредседника Владе, али такође и који од потпредседника ће бити први потпредседник.

Први потпредседник замењује председника Владе у свим ситуаци- јама за време одсутности или спречености председника Владе. Први потпредседник једино нема овлашћење да предложи избор или раз- решење члана Владе.

**Потпредседник Владе.** Влада може имати једног или више пот- председника. Број потпредседника одређује се приликом избора Владе, односно кандидат за председника Владе предлаже број и имена потпредседника Владе.

Председник Владе одређује којим областима се баве потпредсед- ници. Тако потпредседник Владе може бити задужен за област финан- сија, трговине, одбране и сл. У оквиру тог овлашћења које добије од председника Владе, потпредседник усмерава и усклађује рад мини- старстава у области за коју је задужен.

Потпредседник Владе може истовремено бити и министар.

**Министар.** Министар је истовремено и члан Владе и руководилац министарства.

Као члан Владе, министар може подносити предлоге Влади за уре- ђивање одређених питања. Такође министар може захтевати од Владе да заузме став по одређеном питању из надлежности министарства којим руководи.

Министар је дужан да спроводи политику Владе и да о спровођењу политике обавештава Владу.

Председник Владе може министру дати обавезно упутство и посеб- но задужење. У том случају, министар је дужан да изврши то упутство, односно да врши послове за које је задужен. Уколико министар сматра да је председник Владе дао погрешно или лоше упутство или посеб- но задужење, он може захтевати да Влада одлучи да ли је при давању

упутства и задужења председник Владе прекорачио своја овлашћења. Министар може поднети оставку. У том случају, он оставку подноси председнику Владе који ту оставку прослеђује Народној скупштини. Народна скупштина констатује оставку без расправе. Председник Владе може поднети предлог за разрешење министра, а 60 народних посланика може поднети предлог за изгласавање неповерења мини- стру. У оба случаја, Народна скупштина расправља и гласа о овим пре- длозима. Да би министар био разрешен потребно је да за разрешење гласа већина од укупног броја народних посланика.

Као руководилац министарства, министар води и представља ми- нистарство. За свој рад и за рад целог министарства одговара председ- нику Владе, Влади и Народној скупштини. У вези са овим положајем, више је речено у делу који се односи на руковођење органом државне управе (Глава III, поглавље 5. – Руковођење органом државне управе). **Министар без портфеља.** Министар без портфеља је министар који нема ресорно министарство којим руководи и за чији рад је од-

говоран.

У пракси је уобичајено да председник Владе задужи министра без портфеља за одређену комплексну област друштвеног живота за коју постоји надлежност више министарстава, као на пример европске ин- теграције (надлежности свих министарстава) или демографија и попу- лациона политика (надлежност више министарстава – здравља, рада, просвете).

### Прописи и други акти које доноси Влада

Влада доноси акте којима се извршавају закони, акте којима се ре- шава у појединачним стварима, као и акте спровођења политике:

Акти Владе су општи акти (односе се на неодређен број лица или случајева) и појединачни (односе се на појединачна, тачно одређена лица и на појединачан, тачно одређен случај).

Општи акти су:

1. Пословник – прописује се уређење, начин рада и одлучивања Владе,
2. Уредбе – подробније се разрађује однос уређен законом,
3. Одлуке – оснивају се привредна друштва и друге организаци- је, уређују питања од општег значаја када то закон или уредба предвиђа,
4. Меморандум о буџету – садржи основне циљеве политике јав- них финансија и макроекономске политике,
5. Стратегија развоја – утврђују се циљеви развоја у одређеним областима друштвеног живота и мере потребне за тај развој,
6. Декларације – изражава се став Владе по неком питању. Појединачни акти су:
   1. Решења – одлучује се о постављењима, именовањима и разре- шењима, решава у управним стварима и другим појединачним стварима,
   2. Закључци – када не доноси друге акте, Влада доноси закључке.

### Уређење Владе – центар Владе

Послове државне управе врше органи државне управе које чине министарства и посебне организације.

Постоје одређени стручни, административни и технички послови који су неопходни како би Влада могла да функционише, а који не пред- стављају послове државне управе. У већини држава, ови послови су сконцентрисани око председника Владе који води и представља Владу. Не постоји званична, формална или законска дефиниција центра Владе, а организација тог центра је различита у праксама различитих земаља, али може се рећи да је центар Владе једна или више институција које пружају директну подршку председнику Владе (премијеру, канцелару) у вођењу Владе. За разлику од министарстава, односно других органа државне управе, центар Владе не пружа услуге директно грађанима и послови се не односе на једну, тачно одређену област друштвеног или државног живота. Напротив, центар Владе има међуресорну функцију као превасходни посао.

Дефиниција центра Владе може бити двојака: 1. функционална и

2. организациона. Функционална дефиниција узима као критеријум врсту послова који се врше, а организациона дефиниција организа- цију извршне власти и положај председника Владе у тој организацији. Већина аутора се залаже за функционалну дефиницију јер је примен- љива без обзира на различитост у организацијама извршне власти. Тако се центар Владе дефинише као послови неопходни за рад целе Владе, а нарочито планирање, координацију, праћење реализације, по- литичко управљање, комуникацију и међуресорску сарадњу. У Влади Србије институције које врше послове центра Владе су:

1. Генерални секретаријат Владе,
2. Кабинет председника Владе,
3. Републички секретаријат за законодавство, и
4. Републички секретаријат за јавне политике.

Поред ових институционалних организационих облика, послове центра Владе обављају и стална и повремена радна тела Владе, коор- динациона тела Владе, као и савети председника Владе.

###### Генерални секретаријат Владе

Генерални секретаријат Владе је служба Владе која врши стручне и друге послове за потребе Владе.

Генералним секретаријатом руководи Генерални секретар, који поставља Влада на предлог председника Владе. Поред руковођења Генералним секретаријатом, Генерални секретар помаже председнику Владе и у другим пословима Владе.

Надлежности Генералног секретаријата су да припрема акте који- ма Влада надзире, усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација и стара се о њиховом извршавању; да се стара о изврша- вању аката Владе којима она налаже обавезе министарствима и посеб- ним организацијама; ако министарства и посебне организације не до- несу пропис у року који је одређен законом или општим актом Владе, обавештава Владу о томе и предлаже јој рокове у којима они треба да донесу пропис, а предлаже и рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе; стара се о извршавању обавеза Владе према Народној скупштини; обезбеђује учествовање Владе и њених представника у раду Народне скупштине, сарадњу с председником Републике, другим органима и организацијама, другим државама и међународним организацијама; обрађује материјале за седнице Владе и радних тела Владе; припрема и прати седнице Владе и њених радних тела и друге седнице у Влади; да се стара о коришћењу средстава којима располаже Влада; припрема акте којима Генерални секретар остварује овлашћења према директорима служби Владе који су му одговорни и стара се о њиховом извршавању и друге послове за потребе Владе, њених радних тела и Генералног секретара.

###### Кабинет председника Владе

Кабинет председника Владе врши стручне и друге послове везане за потребе председника Владе.

Кабинетом руководи шеф Кабинета кога поставља председник Владе. У Кабинету раде саветници председника Владе и запослени.

Шефу кабинета, саветницима и запосленима престаје мандат, од- носно престаје радни однос престанком мандата председника Владе. За разлику од Генералног секретаријата који врши послове за по- требе председника Владе и целе Владе, кабинет је везан за председ-

ника Владе.

###### Републички секретаријат за законодавство

Републички секретаријат за законодавство је посебна организација која, поједностављено речено врши проверу законитости свих аката које Влада усваја. Републички секретаријат за законодавство је орган државне управе, што значи да врши и послове који спадају у управне послове.

Републичким секретаријатом за законодавство руководи директор кога поставља Влада на предлог председника Владе, на период од пет година.

Републички секретаријат за законодавство обавља стручне посло- ве који се односе на: изграђивање, праћење и унапређење правног система; обезбеђивање усаглашености прописа и општих аката у прав- ном систему у поступку њиховог доношења и старање о њиховој нор- мативно-техничкој и језичкој ваљаности; надзор над објављивањем и старање о објављивању прописа и других аката Владе, министарстава и других органа и организација за које је то законом одређено, при- према прописе који се односе на државне симболе; службену употребу језика и писама; организацију и начин рада Владе и друге прописе који не спадају у делокруг министарстава.

###### Републички секретаријат за јавне политике

Републички секретаријат за јавне политике је посебна организаци- ја који врши стручне послове који се односе на планирање, стратешко планирање, регулаторне реформе и спровођење утврђених јавних политика.

Републичким секретаријатом за јавну политику руководи дирек- тор кога поставља Влада на предлог председника Владе, на период од пет година.

Републички секретаријат за јавне политике обавља стручне посло- ве који се односе на: анализу, идентификовање потреба и достављање иницијатива за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; обезбеђивање усклађености предлога стратешких докуме- ната којима се утврђују јавне политике и нацрта закона са усвојеним стратешким документима којима се утврђују јавне политике, у поступку њиховог доношења; давање иницијатива за унапређење процедура за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; припремање предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике из делокруга свих органа државне управе; стручне послове који се односе на спровођење регулаторне реформе и анализу ефе- ката прописа које припремају министарства и посебне организације, што обухвата: давање претходног мишљења о потреби спровођења анализе ефеката и о потпуности садржаја приложене анализе ефеката; помоћ предлагачима прописа при успостављању механизма за праће- ње и анализу ефеката прописа током њихове примене; прикупљање и обраду иницијатива привредних субјеката, других правних лица и гра- ђана за измену неефикасних прописа на републичком нивоу; подноше- ње иницијативе надлежним предлагачима прописа за измену неефи- касних прописа; учешће у организовању обуке државних службеника који раде на пословима који су повезани са анализом ефеката прописа; обављање послова везаних за праћење и анализу институционалних и кадровских капацитета за спровођење регулаторне реформе, као и друге послове одређене законом.

### Радна тела Владе, координациона тела, савети председника Владе

Радна тела Владе се образују као стална радна тела и повремена радна тела.

Стална радна тела дају мишљења на предлоге аката које Влада усваја, а пре него што Влада разматра та акта. Стална радна тела, по правилу, чине министри. Пословником Владе образована су следећа стална радна тела: Одбор за привреду и финансије, Одбор за прав- ни систем и државне органе, Одбор за односе са иностранством, Административну комисију, Кадровску комисију, Комисију за стам- бена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија, Комисију за утврђивање штете од елементарних непогода. Радна тела пре седнице Владе разматрају материјале који су и надлежности тог тела (нпр. Одбор за финансије и привреду разматра нацрте закона о порезима) и предлаже Влади да усвоји или не усвоји материјал, тј. акт. Разлог разматрања материјала на сталним радним телима је како би се видела усаглашеност материјала са утврђеном политиком Владе, као и ради усаглашавања ставова министарстава о конкретном материјалу. Повремена радна тела образују се ради разматрања конкретног питања и давања предлога, мишљења и стручних образложења Влади, односно ради решавања неког конкретној случаја. У пракси повреме- на радна тела често буду састављена како од министара и државних

секретара, али тако и од високих државних службеника.

Координациона тела оснива Влада ради усмеравања појединих по- слова када је за вршење тих послова надлежно више министарстава. Разлика између координационих тела и радних тела Владе је у томе што је превасходни задатак координационог тела усмеравање (коор- динација) рада министарстава у тачно одређеном послу, док радна тела, нарочито она која су повремена имају више саветодавну улогу и мање се ослањају на рад министарстава.

Савети председника Владе су саветодавна тела председника Владе које он може сам образовати. То могу бити савет за економски развој, савет за државне органе и јавне службе и др. Савете по обичају чине стручњаци који нису запослени у државним органима.

#### ДРЖАВНА УПРАВА

### Појам државне управе

Државна управа је део извршне власти. У теорији постоји више де- финиција државне управе. Дефинисање појма државне управе зависи да ли се појам државне управе дефинише због потреба науке или је

дефиниција потребна због практичне примене. Као што је већ напо- менуто у делу којим се дефинише појам извршне власти, у теоретском смислу државна управа је, с једне стране део извршне власти, али са друге стране и шира од извршне власти. Постоји велики број разли- читих дефиниција државне управе. Дефиниција државне управе зави- сна је од начина уређења државне власти, односно уређења државног система, од ширине послова које обавља државна управа, од врсте органа и организација која обављају управне послове, и др.

Оно што је исто код већине дефиниција, у чему се већина савреме- них аутора слаже јесте да је државна управа (управа, администрација, државна служба) вршење оних активности државне власти којима се извршавају закони и други прописи (ауторитативни послови), али и других послова који се не врше уз ауторитет власти, већ су засновани на регулацији друштвених односа без принуде, на предузимању ак- тивности ради стварања општег благостања друштва. Док је у пракси у већини држава и даље присутна„Веберова теза”45, 46, дотле се све већи број аутора окрећу ка Хабермасовим47 идејама (дијалог грађана и др- жаве о стварима од јавног значаја) или постмодернистичким идејама

„државе благостања” (друштво-држава које ће личити на малу породи- цу, где сви грађани подједнако доприносе).

Закон о државној управи из 2005. године дефинише државну упра- ву као део извршне власти Републике Србије који врши управне посло- ве у оквиру права и дужности Републике Србије. У суштини, ова дефи- ниција садржи функционални критеријум појма државне управе, где је одређујући чинилац одређивање управних послова. Тако Закон набраја управне послове који се могу сврстати у две основне групе: 1. изврша- вање закона и других прописа и инспекцијски надзор (део извршне вла- сти – класична ужа, дефиниција управе); 2. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања, развојни послови, старање о јавним службама и стручни послови ради развоја области друштва за коју су надлежни (шира дефиниција са државним апаратом као партнером, без примена ауторитета власти). Закон о државној управи Републике Србије представља модеран закон који препознаје нову управну док- трину „Добре управе” о којој ће касније бити речи.

Државну управу чине министарства, органи управе у саставу ми-

нистарстава и посебне организације – органи државне управе. Ови

1. Макс Вебер (нем. Maximilian Carl Emil Weber) био је немачки правник, економи- ста, историчар, социолог и политичар, који је значајно утицао на социјалну тео- рију и социологију.
2. Веберова *Бирократија* је организациони модел познат као„модел војне органи- зације“, или „модел командовања и контроле“. Главне позитивне карактеристике бирократије су ефикасност и предвидивост, док су главни недостаци неинова- тивност и нефлексибилност.
3. Јирген Хабермас (нем. Jürgen Habermas) је немачки социолог и филозоф, поборник критичке теорије и прагматизма, оштар критичар теорије „државе благостања“.

органи управе образују се законом, и то по правилу Законом о мини- старствима, али је могуће да посебне организације буде образоване и другим законом.

Надзор над радом органа државне управе врше Влада и Народна скупштина, а против одлуке органа државне управе постоји судска за- штита.

### Начела државне управе

Начела државне управе представљају принципе на којима се за- снива рад и поступање органа државне управе. Законом о државној управи прописана су следећа начела:

1. ***Начело самосталности*** – Органи државне управе су самостал- ни у свом раду, што значи да нико не може да утиче на њихов рад, формалним или неформалним утицајима.
2. ***Начело законитости*** – Органи државне управе раде на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Свако поступање органа државне управе мора бити законски подржано, односно прописано законом. Не постоји арбитрарност у поступању органа.
3. ***Начело стручности*** – Органи државне управе су дужни да по- ступају према правилима струке, односно да потпуно професи- онално обављају своје послове и да сваком омогуће најбољи могући професионални третман.
4. ***Начело непристрасности*** – Органи државне управе дужни су да сваком омогуће једнаку заштиту у остваривању њихових пра- ва, обавеза и правних интереса.
5. ***Начело политичке неутралности*** – Органи државне управе су дужни да у свом раду поступају политички неутрално, што значи да у свом понашању морају да се суздрже од приватног политич- ког става, а у поступцима морају на подједнако третирати све странке, без обзира на политичку припадност или уверење.
6. ***Начело делотворности у остваривању права странака (наче- ло ефикасности*)** – Органи државне управе су дужни да стран- кама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и обавеза.
7. ***Начело сразмерности*** – Органи државне управе су дужни да када решавају у управном поступку и предузимају управне рад- ње користе она средства која су за странку најповољнија ако се тим средствима постиже сврха и циљ закона.
8. ***Начело поштовања странака*** – Органи државне управе дужни су да поштују личност и достојанство странака.
9. ***Начело јавности рада*** – Рад органа државне управе је јаван. Орган државне управе дужни су да јавности омогуће приступ информацијама од јавног значаја, у складу са законом који ре- гулише ту област.

### Врсте органа државне управе, службе Владе

###### Органи државне управе

Органи државне управе су министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације.

Министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Законом о министарствима се утврђује број, назив и надлежности министарстава. Није неуобичајено да се број и назив, па и надлежности министарстава мењају, како због политичких фактора (резултати избора, потребе парламентарних ве- ћина или постизборних коалиција које формирају владу), тако и због све већег и динамичнијег развоја послова државне управе. Законом о министарствима из 2020. године, који је измењен и допуњен 2022. године образовано је 25 министарстава (Министарство финансија; Министарство привреде; Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; Министарство заштите животне средине; Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; Министарство рудар- ства и енергетике; Министарство унутрашње и спољне трговине; Министарство правде; Министарство државне управе и локалне са- моуправе; Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог; Министарство унутрашњих послова; Министарство одбране; Министарство спољних послова; Министарство за европске интегра- ције; Министарство просвете; Министарство здравља; Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Министарство за бри- гу о породици и демографију; Министарство спорта; Министарство кул- туре; Министарство за бригу о селу; Министарство науке, технолошког развоја и иновација; Министарство туризма и омладине; Министарство информисања и телекомуникација; Министарство за јавна улагања).48

Један од принципа образовања министарства јесте област друштве- ног живота, односно друштвених односа које држава регулише, а којим се то министарство бави. Међутим, чак у истој области може бити да се два министарства баве истом сфером друштвеног живота. У области сигурности и безбедности, за област спољне сигурности и безбедно- сти грађана задужено је Министарство одбране, а за област унутра- шње сигурности грађана Министарство унутрашњих послова. С друге стране, једно министарство може бити надлежно за више области, као што је на пример Министарство омладине и спорта које је надлежно за област бриге о младима, али и за област спорта. Следећи принцип образовања министарстава је „количина” послова која се обављају у неком министарству, односно у којој мери је та друштвена област у државној регулативи, односно колико се држава „меша” у друштвени однос. Принцип сродности делатности које држава врши, одн. Пружа,

1. „Службени гласник РС“, бр. 128/20 и 116/22.

такође је веома присутан, па су тако у једном министарству заједно де- латности грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Према томе, не можемо говорити о некој универзалној и непроменљивој подели министарстава. Колико се брзо развијају друштвени односи и колика је потреба за правном регулативом тих односа, толико често ће се ме- њати и број и надлежности министарстава. Као најбољи пример овога је област информативних и телекомуникационих активности које су се са употребом компјутера и појавом интернета развиле том брзином и снагом да су све државе морале„на брзину” да образују министарства или друге огране државне управе која ће се бавити овом облашћу.

Закон о државној управи даје дефиницију министарства као„орга-

на државне управе који се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области”.

Органи управе у саставу министарстава су, такође, органи државне управе, који обављају 1) инспекцијске и са њима повезане стручне по- слове (Инспекција рада у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања) или 2) извршне и са њима повезане стручне по- слове – тзв. послове извршења закона са ауторитетом власти (Пореска управа у Министарству финансија). Ови извршни и инспекцијски по- слови захтевају већу самосталност од оне које има организациона је- диница у оквиру министарства (сектор), па положај органа у саставу и његовог руководиоца карактерише већа самосталност у раду. С друге стране, орган управе у саставу не може доносити прописе, нити може директно учествовати у обликовању политике Владе. Органи управе у саставу се, такође образују Законом о министарствима.

Разлика између министарства и посебне организације као следеће врсте органа државне управе јесте у томе што се посебна организација образује када послови које оне обављају пре свега имају специфичан, уже стручни карактер у односу на министарство. С друге стране, по- слови које посебне организације обављају захтевају већи степен само- сталности у односу на органа управе у саставу министарстава. Посебне организације могу се образовати Законом о министарствима, али могу и другим, посебним законом.

###### Службе Владе

Службе Владе нису органи државне управе и Закон о државној управи их не познаје у систему државне управе. Могућност оснива- ња служби Владе предвиђене је Законом о Влади којим је утврђено да се службе владе оснивају ради обављања стручних или техничких послова за потребе Владе (нпр. Генерални секретаријат Владе) или за послове заједничке за све или више органа државне управе (нпр. Канцеларија за јавна улагања, Управа за заједничке послове републич- ких органа и др.). Разлика између органа државне управе и служби

Владе је у томе што службе Владе не врше послове државне управе у класичној дефиницији (извршавање закона, инспекцијски надзор, доношење прописа, старања о јавним службама), већ врше стручне послове неопходне да би се послови државне управе могли обављати. Могло би се рећи да органи државне управе пружају услуге ка споља, према грађанима, а службе Владе ка унутра, према самој држави, од- носно органима државне управе и другим државним органима.

Службе Владе оснивају се уредбом који доноси Влада и којом се уређује уређење службе и делокруг њеног рада.

### Прописи које доносе органи државне управе

Министарства и посебне организације доносе правилнике, наред- бе и упутства.

Правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе.

Наредбом се наређује или забрањује неко понашање у једној си- туацији која има општи значај.

Упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа.

Прописи органа државне управе објављују се у „Службеном гла- снику Републике Србије”.

Министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су за то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима устано- вљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

### Руковођење органом државне управе

Зависно од врсте државног органа зависи и начин и структура руко- вођења. У том смислу, разликују се руковођење министарством, органом управе у саставу министарства и руковођење посебном организацијом. Министарством руководи министар који је функционер, није др- жавни службеник, није на сталном раду у државној управи. Између Владе, односно министарства, с једне стране, и министра, с друге, не постоји класичан радни однос, те у том смислу Влада није послодавац министру. Министар не мора да испуњава услове које морају да ис- пуњавају други руководиоци у државној управи (образовање, године искуства и радног искуства и сл.). Одговорност министра за свој рад

пре свега је политичке природе.

Органом управе у саставу, посебном организацијом или слу- жбом владе руководи државни службеник на положају. То означава

тзв. „професионализацију” руковођења и управљања оним органима државне управе где се обављају уско стручни послови. Државни слу- жбеник на положају мора испуњавати услове предвиђене Законом о државним службеницима (образовање, радни стаж и искуство), поло- жај се попуњава на основу интерног или јавног конкурса, мора бити на сталном раду у органу, за свој рад одговара не у политичком, већ у професионалном смислу.

###### Руковођење министарством

Министарством руководи министар. Министар представља мини- старство, доноси прописе и решења у појединачним стварима и одлу- чује о другим питањима из делокруга рада министарства.

Министру у раду помаже један или више државних секретара (некадашњи заменици министра). Државни секретар је одговоран за свој рад министру и Влади. Државног секретара поставља Влада на предлог министра на мандат на који је изабран министар. Државни секретар је функционер, није државни службеник, па није у сталном радном односу. Државни секретар помаже министру у вођењу целог министарства или у оквиру овлашћења која му да министар. Једино у чему државни секретар не може замењивати министра је гласање на Влади и доношење прописа. Државном секретару престаје мандат престанком мандата министра.

Министарство има помоћнике министра, који за свој рад одгова- рају министру. Помоћник министра руководи заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор који води тај помоћник. Помоћника министра поставља Влада на пет година, на предлог ми- нистра. Помоћник министра је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у министарству.

Министарство може да има секретара министарства, који за свој рад одговара министру. Секретар министарства помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим пи- тањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са другим органима. Секретара министарства поставља Влада на пет година, на предлог министра. Секретар је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуња- вати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у министарству.

###### Руковођење органом управе у саставу

Органом управе у саставу руководи директор органа управе кога поставља Влада на предлог министра, на пет година. Директор је

државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образова- ње, девет година радног искуства) и на сталном раду је у органу управе у саставу.

Директор може имати помоћнике директора које поставља Влада, на предлог министра, на пет година. Помоћник директора је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у органу управе у саставу.

###### Руковођење посебном организацијом

Посебном организацијом руководи директор која поставља Влада, на предлог председника Владе, на период од пет година. Директор је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образова- ње, девет година радног искуства) и на сталном раду је у посебној ор- ганизацији.

Директор може имати заменика и помоћнике директора које по- ставља Влада, на предлог директора, на пет година. Заменик и помоћ- ник директора су државни службеници на положају, што значи да се постављају на основу конкурса, морају испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду су у органу управе у посебној организацији.

###### Руковођење службом Владе

Службом Владе руководи директор која поставља Влада, на пре- длог председника Владе или на предлог Генералног секретара, на пе- риод од пет година. Директор је државни службеник на положају, што значи да се поставља на основу конкурса, мора испуњавати одређене услове (факултетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду је у служби Владе.

Директор може имати заменика и помоћнике директора које поста- вља Влада, на предлог директора, на пет година. Заменик и помоћник директора су државни службеници на положају, што значи да се поста- вљају на основу конкурса, морају испуњавати одређене услове (факул- тетско образовање, девет година радног искуства) и на сталном раду су у служби Владе.

### Унутрашње уређење органа државне управе

Основна карактеристика унутрашњег уређење органа државне управе је хијерархијска организација, односно руковођење које је

слично „војној организацији”. Развој социологије у XIX веку и учење Макса Вебера довели су до рађања нове научне дисциплини назване јавна управа која је брзо нашла практичну примену у администраци- јама Европе XIX и XX века.

Одлика уређења државне управе је рационализам, прагматизам, хи- јерархијско устројство, професионализам, заштита од утицаја политике, затворен државно-службенички систем. Унутрашње уређење органа др- жавне управе је пирамидално, тако што је на врху пирамиде министар (директор). У следећој линији је државни секретар, затим помоћник ми- нистра, испод су начелници одељења, шефови одсека и руководиоци група, а на основи пирамиде су државни службеници и намештеници.

Унутрашње уређење и систематизација радних места у органи- ма државне управе заснивају се на начелима која је одредила Влада Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.

###### Унутрашње јединице

Унутрашње јединице образују се као основне, посебне и уже уну- трашње јединице.

1. Основна унутрашња јединица је сектор.

Сектор се образује да би вршио послове који представљају заокру- жену област рада. Сектором руководи помоћник министра/директора.

1. Посебне унутрашње јединице су секретаријат и кабинет мини- стра.

Секретаријат може да се образује само у министарству – да би вр- шио послове који су везани за кадровска, финансијска и информатичка питања, усклађивање рада унутрашњих јединица и сарадњу с другим органима. Секретаријат може да врши послове и за орган у саставу. Секретаријатом руководи секретар министарства.

Кабинет министра образује се да би вршио саветодавне и про- токоларне послове, послове за односе с јавношћу и административ- но-техничке послове који су значајни за рад министра. Радни однос у кабинету заснива се на одређено време – најдуже док траје дужност министра. Изузетак су посебни саветници министра, који уопште не заснивају радни однос. Кабинетом руководи шеф кабинета кога по- ставља министар, а који за свој рад и рад кабинета одговара министру.

1. Уже унутрашње јединице су одељење, одсек и група.

Одељење се образује да би вршило међусобно повезане послове на којима ради најмање осморо државних службеника или намеште- ника или и једних и других заједно. Одсек се образује да би вршио међусобно сродне послове који захтевају непосредну повезаност и организациону посебност и најмање петоро државних службеника или намештеника или и једних и других заједно. Група се образује да

би вршила међусобно повезане послове на којима ради најмање троје државних службеника или намештеника или и једних и других заједно.

Одељењем руководи начелник одељења, одсеком руководи шеф одсека, а групом руководи руководилац групе.

Ужа унутрашња јединица не мора да се образује под називом оде- љење, одсек или група, већ јој орган може дати друкчији, посебан на- зив који боље одражава њен делокруг.

Самостални извршилац је државни службеник или намештеник чије је радно место изван свих унутрашњих јединица, јер његови по- слови због своје природе не могу бити сврстани ни у једну унутрашњу јединицу. Он ради по упутствима и под надзором руководиоца органа.

###### Управни окрузи

У својеврсне облике унутрашњег уређења спадају и управни окрузи.

Управни округ се образује ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе.

Управни округ јесте подручни центар државне управе који обу- хвата окружне подручне јединице свих органа државне управе које су образоване за његово подручје. У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену, односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења; да врше надзор над радом ималаца јавних овла- шћења и да врше инспекцијски надзор.

Орган државне управе који одлучи да у управном округу врши један или више послова државне управе образује правилником о уну- трашњем уређењу и систематизацији радних места своју окружну под- ручну јединицу.

Управне округе образује Влада уредбом. Уредбом о управним окрузима у Републици Србији образовано је 29 управних округа, а те- риторија сваког од управних округа обухвата одређени број општина и градова.

Управни округ има начелника, који за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Начелник управног округа усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену дирек- тива и инструкција које су им издате; прати остваривање планова рада окружних подручних јединица и стара се о условима за њихов рад; прати рад запослених у окружним подручним јединицама и предла- же покретање дисциплинског поступка против њих; сарађује са под- ручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје округа; сарађује са општинама и градовима и врши друге по- слове одређене законом. Начелника управног округа поставља Влада на пет година, на предлог министра надлежног за послове управе.

У управном округу постоји стручна служба управног округа, заду- жена за стручну и техничку потпору начелнику управног округа и за послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа др- жавне управе. Стручном службом управног округа руководи начелник управног округа, који одлучује и о правима и дужностима запослених у стручној служби.

Управни округ има Савет управног округа, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа и даје предлоге за побољшање рада управног округа и окружних и других подручних јединица које органи државне управе имају на подручју управног округа. Савет управног округа чине начелник управног округа и председници оп- штина и градоначелници градова са подручја управног округа.

### Унутрашњи надзор

Унутрашњи надзор је надзор који органи државне управе врше над 1) другим органима државне управе и над 2) имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.

Унутрашњи надзор може бити следећи:

1. надзора над радом,
2. надзор управне инспекције,
3. други облици надзора уређених посебним законом.

###### Надзор над радом

Надзор над радом може бити:

1. надзора над законитошћу рада – испитује се спровођење закона и других општих аката, и
2. надзор над сврсисходношћу рада – испитује се делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова.

Министарство не може вршити надзор над радом другог мини- старства.

У надзору на радом, орган државне управе овлашћен је да:

1. захтева извештаје и податке о раду;
2. утврди стање извршавања послова, упозори на уочене непра- вилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
3. издаје инструкције;
4. наложи предузимање послова које сматра потребним;
5. покрене поступак за утврђивање одговорности;
6. непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт;
7. предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

###### Управна инспекција

##### Појам управне инспекције

Надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима једи- ница локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја врши управна инспекција.

Управна инспекција врши надзор у органима државне управе, ор- ганима којима су поверени послови државне управе и другим имао- цима јавних овлашћења, службама председника Републике, Народне скупштине, Владе, Стручној служби Уставног суда, стручним службама органа чије чланове бира Народна скупштина, служби судова, јавних тужилаштава, служби Државног правобраниоца, као и органима тери- торијалне аутономије и јединица локалне самоуправе у вршењу пове- рених послова.

Сврха управне инспекције је обезбеђивање поштовања начела законитости у раду, заштите јавног и приватног интереса, као и под- стицање надзираних органа да благовремено и ефикасно извршавају своје законске обавезе.

##### Организација управне инспекције

Послове управне инспекције обавља Управни инспекторат преко управних инспектора. Управни инспекторат је орган у саставу мини- старства надлежно за послове државне управе. Послове управне ин- спекције за град Београд, као поверене, обавља орган градске управе. Радом Управног инспектората руководи директор – главни управ-

ни инспектор кога поставља Влада на време од пет година. За главног управног инспектора може бити постављено лице које има завршен правни факултет, најмање девет година радног искуства на управним пословима и положен државни стручни испит.

Управни инспектор може бити лице које има завршен правни фа- култет, најмање пет година радног искуства на управним пословима и положен државни стручни испит.

Управни инспектори су самостални у раду и за свој рад су лично одговорни. Нико не сме коришћењем службеног положаја да омета или онемогућава рад управног инспектора.

##### Послови и начин рада управне инспекције

Послови управне инспекције се, према томе које се области над- зиру, могу поделити на:

1. примена прописа о државној управи,
2. примена прописа о државним службеницима,
3. примена прописа о управном поступку,
4. примена прописа у области локалне самоуправе,
5. примена других прописа (прописа о употреби грба, заставе и химне, службене употребе језика и писама, бирачких спискова и матичних књига, прописа о политичким странкама и удружењима, прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја). Управни инспекторат мора имати годишњи програм рада на осно-

ву којег се врши инспекцијски надзор. Годишњи програм рада усваја Влада на предлог Главног управног инспектора.

Инспекцијски надзор може бити: 1) редован, 2) ванредан и 3) кон- тролни. Редован надзор се планира Годишњим програмом рада, ван- редни када постоје објективне околности које указују да је потребан инспекцијски надзор због одређених промена које су се десиле или постоји сумња да су се десиле код надзираног субјекта, а контролни надзор се реализује да би инспектор утврдио да ли надзирани субјект поступио по налозима које му је дао инспектор.

##### Поступак надзора

Поступак управне инспекције покреће се по службеној дужности (на основу налога Главног управног инспектора) или на захтев странке. Управни инспектор је дужан да обавести орган над којим ће ради-

ти надзор, тзв. надзирани орган о инспекцијском надзору најкасније три дана пре почетка надзора, осим када постоје оправдани разлози за неодложно поступање.

Управни инспектор утврђује правно и чињенично стање. Управни инспектор у поступку надзора има овлашћење да предузима:

1. Радње специфичне за управну инспекцију:
   * остварити непосредан увид у услове и начин рада у надзира- ном органу,
   * узимати изјаве или писана изјашњења од руководилаца и за- послених,
   * прибављање службених аката које је издао или донео надзи- рани орган.
2. Радње које се предузимају у сваком инспекцијском надзору: све друге радње које по Закону о инспекцији врши инспектор – да:

1) изврши увид у јавне исправе и податке из јавних регистара и евиденција; 2) изврши увид у личну или другу јавну исправу ради идентификације присутних лица; 3) узима писане и усмене

изјаве надзираних субјеката и да их позива да дају изјаве о пи- тањима од значаја за инспекцијски надзор; 4) наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и по- јединачни акти, евиденције, уговори и друга документација;

5) врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљи- ште, објекте, пословни и други нестамбени простор, построје- ња, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се ста- вљају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор; 6) узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања; 7) фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора; 8) предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања (као што је привремено одузи- мање предмета ради обезбеђења доказа).

Поступак управног надзора има две фазе. Прва фаза је сачиња- вање записника којим се предлаже надзираном органу да предузме одређене мере како би отклонио одређене мањкавости. Након извр- шеног надзора, управни инспектор сачињава записник о надзору у који уноси налаз утврђеног чињеничног стања, предлог мера за откла- њања незаконитости, неправилности или недостатака уколико их има, као и обавезу надзираног органа да о учињеним мерама за отклањање незаконитости, неправилности или недостатака обавести управну ин- спекцију. Руководилац надзираног органа има право да да примедбу на записник. Друга фаза поступка је доношење решења којим се нала- же надзираном органу да предузме мере ради отклањања мањкавости. Уколико надзирани орган није предузео мере из записника, управни инспектор доноси решење којим се налаже надзираном органу да у одређеном року предузме мере ради отклањања незаконитости, не- правилности или недостатака. Против овог решења дозвољена је жал- ба главном управном инспектору, а уколико је главни инспектор донео првостепено решење о жалби одлучује министар.

Уколико надзирани орган не поступи по овом решењу, руководи- оцу тог органа изриче се прекршајна новчана казна.

### Инспекцијски надзор

###### Појам инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор спада у „класичну” групу послова државне управе у којој држава својим ауторитетом регулише одређени дру- штвени однос и налаже одређено поступање или уздржавање у по- ступању.

Инспекцијским надзором орани државне управе испитују спро- вођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени. Инспекцијски надзор се састоји од

1. непосредног увида у пословање и 2) изрицања мера – санкција. Инспекцијски надзор уопште регулисан је Законом о инспек-

цијском надзору који је донет 2015. године. Према том Закону, ин- спекцијски надзор органи државне управе спроводе превентивним деловањем или налагањем мера ради обезбеђивања законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката и спреча- вања или отклањања штетних последице по заштићена добра, права и интересе. Инспекцијски надзор садржи превентивно поступање (пра- ћење стања, процене ризика, израде планова – није се десио штетни догађај) и интервентно поступање (налагање мера – постоји непосред- на опасност да се деси или се десио штетни догађај). Различитим зако- нима у више области прописани су затим специфични инспекцијски надзори, као што је на пример Ветеринарски надзор који је регулисан Законом о ветеринарству.

###### Врсте и облици инспекцијског надзора

Врсте инспекцијског надзора су: 1) редовни, 2) ванредни, 3) кон- тролни и 4) допунски. Редовни надзор је онај који се планира унапред, на основу процена могућих ризика и он може бити месечни, троме- сечни, полугодишњи (тзв. оперативни) и годишњи и вишегодишњи (стратешки) план. Ванредни надзор је надзор потребан ради предузи- мања хитних мера, када постоји сумња да ће се десити или се дешава догађај који може угрозити живот и здравље људи, привреду, животну средину, јавни ред и мир и друге јавне интересе, када само лице које је субјект надзора то затражи, као и кад се поступа по представци – при- јави физичког или правног лица. Контролни надзор постоји да би се проверило да ли се наложене мере инспекцијског надзора примењују. Допунски надзор се врши уколико орган сматра да су у међувремену настале одређене чињенице код неког лица, а које нису постојале у време кад је вршен редован, ванредан или контролни надзор.

Облици инспекцијског надзора су 1) теренски (изван службених

просторија инспекције, на лицу места) и 2) канцеларијски (у службеним просторијама инспекције).

###### Покретање и вођење поступка инспекцијског надзора

Пре почетка надзора, потребно је да се предузму претходне радње прописане Законом о инспекцијском надзору:

1. прикупљање података о претходним инспекцијским надзорима,
2. налог за инспекцијски надзор који инспектору даје руководилац инспекције (осим за контролни надзор),
3. обавештење о предстојећем инспекцијском надзору (осим у слу- чајевима хитности, одн. заштите јавног интереса).

Поступак се покреће 1) по службеној дужности или 2) на захтев странке (може бити лице над којем треба извршити надзор или фи- зичко или правно лице које има правни основ да тражи покретање поступка) и 3) поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

По службеној дужности може се покренути поступак и када било које лице поднесе представку. Представка није захтев за покретање поступка, већ иницијатива за покретање поступка. Уколико инспектор сматра да не постоје услови за покретање поступка по иницијативи трећег лица, дужан је да о томе обавести подносиоца представке у року од 30 дана од дана пријема представке.

У инспекцијском поступку инспектор утврђује чињенично стање предузимањем одређених радњи, односно инспектор може да:

1. изврши увид у јавне исправе и податке из јавних регистара и евиденција,
2. изврши увид у личну или другу јавну исправу ради идентифика- ције присутних лица;
3. узима писане и усмене изјаве надзираних субјеката и да их пози- ва да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор;
4. наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књи- ге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга до- кументација;
5. врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљи- ште, објекте, пословни и други нестамбени простор, построје- ња, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се ста- вљају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор;
6. узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања;
7. фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски над- зор и друге ствари које су предмет надзора;
8. предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања (као што је привремено одузимање предмета ради обезбеђења до- каза).

На основу утврђеног чињеничног стања, инспектор сачињава за- писник у кога уноси податке о свим релевантним чињеницама који се потписује и од стране надзираног лица (ако одбије да потпише, то се констатује у самом записнику) и доставља се надзираном лицу у року од осам дана од завршетка инспекцијског надзора.

Надзирани субјект има право да стави примедбе на записник у року од пет радних дана од пријема записника.

На основу записника и примедби на записник, инспектор може:

1. донети решење којим изриче неку од мера прописаних законом;
2. у записнику констатовати да нема незаконитости, неправилно- сти или недостатака у пословању надзираног субјекта и такав записник доставити надзираном лицу;
3. изузетно може донети и усмено решење којим се налажу мере прописане законом.

Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од доставе писаног решења. О жалби одлучује другостепени ор- ган (нпр. против решења ветеринарског инспектора по жалби одлучује министар пољопривреде).

Против одлуке другостепеног органа може се покренути управни спор пред Управним судом.

###### Мере које се изричу у инспекцијском надзору

Инспектор изриче следеће мере:

1. превентивне мере (упозоравање на законска права и обавезе, указивање на могуће штетне последице, налагање предузимања радњи или уздржавања као мере предострожности);
2. мере за отклањање незаконитости (конкретне мере како би се отклонила незаконитост);
3. посебне мере наредбе, забране и заплене (забрана обављања делатности или вршења активности, заплена документације, робе или других предмета и сл.);
4. мере за заштиту права трећих лица (закључак о јавном објављи- вању изречених мера, на пример у случају избијања епидемије због неисправности воде на јавној чесми).

Инспектор је дужан да изрекне оне мере које су сразмерне учињеном делу (слично начелу праведности и сразмерности у кривичном праву), односно мере које су сразмерне процењеном ризику, насталим или вероватним незаконитим и штетним последицама, а које су најповољ- није за надзираног субјекта и којима се постиже циљ и сврха закона.

###### Поверавање послова државне управе

Поједини послови државне управе се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузе- ћима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имао- цима јавних овлашћења). Овакво поверавање послова могуће је само уколико је законом предвиђено. Тако је нпр. Законом о јединственом бирачком списку предвиђено да министарство за државну управу води

јединствени бирачки списак, а да део бирачког списка за подручје је- динице локалне самоуправе ажурира општинска, односно градска управа, као поверен посао.

При вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања по- слова државне управе одговорност за њихово извршавање, а средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Кад је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење пропи- са, они по природи и називу морају да одговарају прописима које до- носе органи државне управе. Имаоци јавних овлашћења дужни су да пропис чије им је доношење поверено објаве у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени. Послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда.

Орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује се законом и он је надзорни орган државне управе. Притом, надзорни орган државне управе има сва општа овлашћења у надзору над радом. Орган државне управе је овлашћен да у вршењу надзора над радом

* 1. захтева извештаје и податке о раду;
  2. утврди стање извршавања послова, упозори на уочене непра- вилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
  3. издаје инструкције;
  4. наложи предузимање послова које сматра потребним;
  5. покрене поступак за утврђивање одговорности;
  6. непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт;
  7. предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

Надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао, ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности.

Ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.

Ималац јавних овлашћења дужан је да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и закони- тости прописа, а министарство да њему достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или

општим актом Народне скупштине и Владе. Ако ималац јавних овла- шћења не поступи по предлогу министарства, министарство је дужно да Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис имаоца јавних овлашћења. Ако пропис који је донео ималац јавних овлашћења није у сагласности са Уставом или законом, мини- старство је дужно да предложи Влади да га обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости. Имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физич- ким и правним лицима у вршењу поверених послова државне управе. Када је општинама поверено вршење одређених послова, две или више општина се могу удружити како би заједнички извршавали те пове- рене послове. Ово удруживање може бити на предлог тих општина или на предлог министарства у чијем делокругу су поверени послови, уко- лико министарство сматра да општине нису у могућности да самостално ефикасно извршавају поверене послове. Споразум о заједничком извр- шавању поверених послова доставља се Влади ради давања сагласности.

### Сукоб надлежности, решавање по жалби и изузеће

Сукоб надлежности, решавање по жалби и изузеће службеног лица су процесни појмови који су детаљно регулисани Законом о општем управном поступку. Закон о државној управи прописује само надле- жност у оквиру поступања у управним стварима, односно надлежност за решавање о сукобу надлежности, жалби и изузећу службеног лица.

###### Сукоб надлежности

Сукоб надлежности може бити позитиван – када два органа исто- времено сматрају да су надлежни за решавање у одређеној ствари или негативан – када два органа сматрају да нису надлежни за решавање у одређеној ствари.

Сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења, као и између ималаца јавних овлашћења решава Влада.

Сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе (министар, дирек- тор посебне организације).

###### Решавање о жалби

О жалби на првостепено решење подручне јединице органа др- жавне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације.

О жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар. На првостепено решење министарства и посебне организације жалба се може изјавити само кад је то законом изричито одређено и

о жалби решава Влада.

###### Изузеће службеног лица

О изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу и посебној организацији – директор. О изузећу ди- ректора органа у саставу решава министар, а о изузећу министра и директора посебне организације решава Влада. О изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног ор- гана имаоца јавних овлашћења.

### Међусобни односи органа државне управе

Однос између органа државне управе је однос у коме ни један ор- ган државне управе није на вишој или нижој хијерархијској лествици. Међусобни однос органа државне управе у нашем правном систему припада хоризонталном типу односа за који је карактеристично, пре свега, не постојање хијерархијских овлашћења.

Основни односи органа државне управе су: 1) однос сарадње и размене информација и 2) заједнички рад.

1. Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад.

Пословник Владе уредио је сарадњу министарстава и по- себних организација. Наиме, предлоге аката које усваја Влада припремају министарства. Влада на седници доноси уредбе, одлуке, решења и закључке, као што утврђује предлоге закона. Да би неки материјал могао да буде на дневном реду сед- нице Владе, тај материјал мора бити припремљен у складу са Пословником Владе. То у пракси значи да министарство које је предлагач, уз предлог акта (нпр. уредбе) мора доставити и ми- шљење других министарства на ту уредбу, ако је материја која се уређује из надлежности тих других министарстава. На при- мер, Уредба о мониторингу квалитета деривата нафте и биого- рива спада у област енергетике, па је Министарство рударства и енергетике надлежно да је припреми за усвајање на Влади. Пре него што пошаље материјал на усвајање Влади, Министарство рударства и енергетике дужно је да на текст уредбе прибави мишљења министарстава – финансија, трговине, привреде, као и Републичког секретаријата за законодавство. Уколико та ми- нистарства, односно Секретаријат немају примедби, Уредба се

може усвојити. Уколико имају примедби, предлагач материјала дужан је да се изјасни да ли прихвата примедбе, а ако не при- хвата, мора навести разлоге зашто не прихвата. Практично је Пословник Владе увео обавезу сарадње органа државне управе.

1. Органи државне управе оснивају заједничка тела и пројектне групе ради извршавања послова чија природа захтева учешће више органа државне управе.

Уколико је неко питање које се мора уредити законом или подзаконским актом толико комплексно да његово решавање мора обухватити више министарстава, Закон о државној управи предвиђа могућност оснивања заједничких тела и пројектних група како би се питање решило на најбољи начин. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и служба- ма Владе предвиђа више облика заједничких тела, као што су Координационо тело (оснива Влада), заједничко тело (оснива се споразумом два или више министарства), радна група и посебна радна група (оснива министар, односно руководилац органа). Сва ова тела представљају формални начин сарадње који, уко- лико се посао добро организује, може дати изузетне резултате.

### Однос органа државне управе и Владе

Органи државне управе су самостални у свом раду и на њихове одлуке не сме утицати ни један други државни орган. Органи државне управе раде на основу и у складу са Уставом и законима (начело зако- нитости и начело самосталности).

Однос Владе и органа државне управе јесте хијерархијски однос у смислу 1) надзора над радом, 2) усклађивања рада органа и 3) усмера- вања рада у спровођењу политике и извршавању закона.

###### Надзор над радом

Влада има донекле ограничено право утицаја на рад органа упра- ве. Ограничење утицаја извршне власти – Владе на државну управу – огледа се у немогућност мешања у на пример, инспекцијске послове, решавања у конкретним управним стварима у поступцима које воде органи државне управе или имаоци јавних овлашћења. То значи да Влада не може наредити како да се реши нека појединачна управна ствар, осим уколико законом није предвиђена другостепена надле- жност Владе (одлучивање по жалби).

У односу на опште акте органа државне управе, ако орган државне управе не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење тог про- писа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи,

животну средину, привреду или имовину веће вредности. Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у су- протности са законом или прописом Владе и одредити рок за доно- шење новог прописа.

Планирање и извештавање: министарства и посебне организације дужни су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег пла- на рада Владе. Министарства и посебне организације подносе Влади најмање једном годишње извештај о свом раду, који садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, дру- гих општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству.

###### Усклађивање и усмеравање рада

Влада закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа, ако нису одређени законом или општим актом Владе.

Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања по- јединих послова из делокруга више органа државне управе. Чланови координационих тела Владе могу бити само чланови Владе. Влада одређује и задатке координационог тела, руковођење координацио- ним телом и сва друга питања везана за рад координационог тела.

### Однос органа државне управе и Народне скупштине, однос органа државне управе и председника Републике

Односи министарстава и посебних организација са Народном скупштином и председником Републике заснивају се на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима. Министарства и посебне организације дужни су да Народној скуп- штини и председнику Републике преко Владе проследе обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежности.

Народна скупштина надзире рад органа државне управе преко надзора над радом Владе и чланова Владе.

### Однос органа државне управе и државних органа

Oднос органа државне управе са другим државним органима су од- носи са судовима, јавним тужилаштвима и другим државним органима. Однос са јавним тужилаштвима је однос сарадње, однос са судо- вима може бити однос сарадње или судска контрола одлука државне

управе.

Однос са другим државним органима подразумева однос са ор- ганима која имају статус независних тела. Ова независна тела пред- стављају новину у модерним државним уређењима и полазе од идеје постојања одређених државних органа који врше неке законодав- но-контролне функције и функције извршне власти које у себи имају стручни карактер, али су независне од утицаја политике и извршне вла- сти. Органе руковођења у тим телима бира Народна скупштина и они за свој рад одговарају Народној скупштини. Независна тела оснивају се Уставом (Заштитник грађана, Државна ревизорска институција) или посебним законом (Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности).

Основна карактеристике међусобних односа органа државне управе и ових државних органа је специфична контрола рада органа државне управе од стране тих независних органа, о чему ће бити више речи у Глави IV – Добра управа.

### Однос са судовима и судска контрола државне управе

Однос органа државне управе може бити 1) однос сарадње и 2) суд- ска контрола одлука државне управе.

Однос сарадње подразумева сарадњу о размени података и ме- ђусобном обавештавању органа државне управе и судова и јавних тужилаштава.

Судска контрола одлука државних органа утврђена је Уставом (члан 198. Устава) којим се предвиђа да појединачни акти и радње др- жавних органа морају бити засновани на закону, а та законитост под- леже судској заштити, у већини случајева у управном спору.

Закон о управним споровима из 2009. године предвиђа да у управ- ном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управ- ном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачи- ја судска заштита, као и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

### Однос органа државне управе и локалне самоуправе

Локална самоуправа је механизам којим грађани непосредно или преко својих представника ограничавају државну власт.

О самом појму локалне власти више се говори у делу Приручника којим се односи на Уставно уређење.

У овом делу биће речи само о органима локалне самоуправе (оп- штине или града), као и односу органа државне управе са органима локалне самоуправе.

###### Органи локалне самоуправе

Органи локалне самоуправе су:

1. Скупштина локалне самоуправе

(о скупштини јединице локалне самоуправе говори се у делу Приручника којим је се односи на Уставно уређење).

1. Председник општине/града,
2. Општинско/градско веће,
3. Општинска/градска управа.

**Председник општине.** Председник општине је извршни орган ло- калне власти.

Председника општине бира скупштина општине, из реда одборни- ка, на период од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника. Кандидата за председника општине предла- же председник скупштине општине. Председнику општине избором престаје мандат одборника. Председник општине је на сталном раду у општини.

Председник општине има заменика који га замењује у случају ње- гове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменика председника предлаже кандидат за председника општине.

Председник општине је надлежан:

1. да представља и заступа општину;
2. да предлаже начин решавања питања о којима одлучује скуп- штина;
3. наредбодавац је за извршење буџета;
4. да усмерава и усклађује рад општинске управе;
5. да доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, стату- том или одлуком скупштине;
6. да врши и друге послове утврђене статутом и другим актима општине.

Председник општине може бити разрешен пре истека времена на које је биран на образложени предлог најмање једне трећине одбор- ника, при чему је одлука донета ако је за њу гласала већина од укупног броја одборника у скупштини (на исти начин на који је изабран).

Разрешењем председника општине престаје мандат и заменику председника општине, као и члановима општинског већа, пошто су они и изабрани на његов предлог.

**Општинско веће.** Општинско веће је други извршни орган општине. Њега чине председник општине, заменик председника општине и члано- ви које, на предлог кандидата за председника општине, бира скупштина општине, на време од четири године и то већином укупног броја одбор- ника. Закон је предвидео максималан број које може имати општинско веће у зависности од броја становника општине (до пет чланова за оп- штине до 15.000 становника, до седам за општине до 50.000 становника,

до девет за општине, одн. градове до 10.000 становника и до 11 преко

100.000 становника), а колико ће их бити у одређеној општини утврђује се њеним статутом. Чланови општинског већа бирају се истовремено и обједињено са избором председника и заменика председника општине. Ни они не могу бити одборници, те ако су изабрани из реда одборни- ка, избором им престаје одборнички мандат. Чланови општинског већа могу бити задужени за једну или више области из надлежности општине. Могу, али не морају, бити на сталном раду у општини.

Општинско веће је надлежно да:

1. предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скуп- штина општине;
2. непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине;
3. доноси одлуку о привременом финансирању, ако скупштина не донесе буџет пре почетка фискалне године;
4. врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, стату- том или другим општим актом или одлуком скупштине општине;
5. решава у управном поступку у другом степену о правима и оба- везама грађана, предузећа и установа и других организација, у управним стварима из надлежности општине;
6. прати реализацију програма пословања и врши координацију рада јавних предузећа чији је општина оснивач;
7. подноси Скупштини општине тромесечни извештај о раду јавних предузећа чији је општина оснивач;
8. стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине;
9. поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области;

Председник општине је дужан да обустави од извршења одлуку општинског већа за коју сматра да није сагласна закону, пошто он од- говара за законитост рада општинског већа.

**Општинска управа.** Општинска управа је посебан орган општине, који донекле има положај органа државне управе у Републици.

Општинска управа је надлежна да:

1. припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће;
2. извршава одлуке и друге акте скупштине, председника општине и општинског већа;
3. решава у управном поступку у првом степену о правима и оба- везама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине;
4. врши управни надзор над извршавањем прописа и других оп- штих аката скупштине;
5. извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини;
6. обавља стручне послове и административно-техничке послове за потребе рада скупштине општине, председника општине и општинског већа.

Општинска управа се образује као јединствен орган, а у општина- ма са преко 50.000 становника могу се, уместо јединствене општинске управе, образовати општинске управе за поједине области. Када је општинска управа образована као јединствени орган, њом руководи начелник општинске управе, а када се образују управе за поједине области, сваком од њих руководи начелник управе за одређену област. Начелника поставља општинско веће, на основу јавног конкурса, на период од пет година. Акт о организацији општинске управе доноси скупштина општине на предлог општинског већа, а акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе обједињује начелник и доставља општинском већу на усвајање.

###### Однос органа државне управе са органима локалне самоуправе

Однос органа државне управе са органима локалне самоуправе заснивају се правима и дужностима одређеним законом. У даљем тек- сту употреба појма „орган Републике” означава орган државне управе.

Однос између ових органа је двојак.

1. Однос сарадње

Органи локалне самоуправе имају право да:

1. дају органима Републике иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од зна- чаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе;
2. подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике;
3. учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе,
4. траже мишљење од надлежног органа Републике у вези са при- меном закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;
5. да буду обавештавани од стране органа Републике о мерама које ови предузимају или намеравају да предузму у извршавању зако- на и других прописа, о заштити уставности и законитости, појава- ма које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о оства- ривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим

питањима од непосредног интереса за остваривање система ло- калне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

1. да траже пружање стручне помоћи са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе.
2. Однос надзора над радом (хијерархијски однос)

Органи Републике врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом. Закон о локалној самоуправи је регулисао ситуације у којим постоји могућност интервенције републичке власти.

**Обустава од извршења општег акта.** Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.

**Оцена уставности и законитости – Поступак пред Уставним су- дом.** Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставно- сти и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом или другим републичким прописом. **Несагласност општег акта локалне самоуправе са статутом ло- калне самоуправе – Поступак пред Управним судом.** Кад министар- ство надлежно за послове локалне самоуправе сматра да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним ста- тутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради

предузимања одговарајућих мера.

Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по пре- длозима министарства, оно покренути поступак пред Управним судом и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења акт из става 1. овог члана, до одлуке Управног суда.

Несагласност појединачног акта са законом или другим прописом Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице ло- калне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе предложиће скупштини је-

динице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи.

Ако скупштина не поступи у року од месец дана по датим предло- зима, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити акт.

**Распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, привре- мени орган и превремени локални избори.** Скупштина јединице ло- калне самоуправе може се распустити ако:

* 1. скупштина не заседа дуже од три месеца;
  2. ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице ло- калне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;
  3. не донесе статут или буџет у року утврђеном законом.

Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локал- не самоуправе. Председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распу- штању скупштине јединице локалне самоуправе.

До конституисања скупштине и избора извршних органа једини- це локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе обавља привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председ- ник и четири члана. Привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе.

Непосредан однос између републичких и локалних органа постоји и у области поверених послова, када орган државне управе врши над- зор над повереним пословима о којима је било речи у Одељку 10. ове главе – Поверавање послова државне управе.

### Електронска управа

###### Појам електронске управе

Развој савременог друштва у области телекомуникационих и ин- формационих технологија, такозвана „дигитална револуција” као трећа индустријска револуција наметнула је нови модел размишљања и по- нашања. Нови вид слободе говора кроз могућност да свако говори о било којој теми широј публици, са минималним трошковима, посебно у поређењу са ранијим комуникационим технологијама, брзина разме- не информација, доступност информација и подизање општег нивоа свесности, брзо повезивање људи и брзина комуникација су добре стране нових технологија. С друге стране, небезбедност и несигурност података, а тиме и могућности различитих злоупотреба, од кршења приватности до новчаних превара и крађа, стварање генерација људи потпуно ослоњених на коришћење „компјутера и мобилних”, интернет предатори и слично су лоше стране „дигиталне револуције”.

Као и у свим ранијим променама, грађани и привреда су се брзо прилагодили новинама које је донела дигитална револуција. Тако по истраживању обављеном у 2017. години, број корисника дигиталних технологија у односу на укупан светски број становника је следећи:

3,77 милијарди корисника интернета, што представља 50% од укупног броја, 2,80 милијарди корисника друштвених медија што представља 37% од укупног броја, 4,92 милијарди корисника мобилних телефона што представља 66% од укупног броја, а 1,61 милијарди корисника е-трговине, што представља 22% од укупног броја становника.

Држава, односно државна администрација касни за овим проме- нама. Увођење дигиталних комуникација у скоро свим земљама света тек је у зачетку. Државни органи још увек преферирају „папир и печат”,

„својеручни” уместо дигиталног потписа, „пријем грађана” уместо „ко- муникације преко интернета или мобилне телефоније”, итд. Разлози за кашњење су објективног карактера, као што су висина новца који се мора уложити у изградњу инфраструктуре, опрему, системе, мреже и друго, али и субјективне природе у које спадају неповерење у си- гурност, тачност и безбедност информација, необученост за руковање новим технологијама, и слично.

Доношење нових прописа којима се уређује дигитална технологи- ја, односно коришћење ове технологије, касни за животом и темпом развоја и коришћења интернета, мобилне телефоније и осталих тех- нологија.

Појам „електронска управа” формално се уводи у правни систем Србије тек 2018. године када је донет Закон о електронској управи. Тим Законом појам електронске управе дефинише се као „обавља- ње послова управе употребом информационо-комуникационих тех- нологија”. Наведена дефиниција је сувише широка да би се схватио појам „електронске управе”. Треба имати у виду и чињеницу да се прав- на теорија ни не бави покушајем дефинисања појма „електронске упра- ве”, него то препушта инжињерима, па у теорији државне управе још увек не постоји тачна и прецизна дефиниција овог појма. Можда најбо- љу дефиницију која помаже разумевању појма је дао специјалиста за нове технологије Мауро Д. Риос који електронску управу дефинише као

„нови начин организације и управљања јавним пословима, увођењем позитивних трансформационих процеса у управљање и саму структуру организационе шеме, додавање вредности процедурама и пруженим услугама, кроз увођење и наставак усвајања информационих и комуни- кационих технологија као фацилитатора ових трансформација”.

###### Начела електронске управе

Начела електронске управе су :

1. ефикасност управљања опремом;
2. сигурност електронске управе;
3. забрана дискриминације.

Начело ефикасности управљања опремом подразумева да су др- жавни службеници дужни да управљају опремом на најефикаснији и најекономичнији начин.

Начело сигурности електронске управе обезбеђује информациону безбедност свих који користе опрему, како државних службеника, тако и грађана.

Начело забране дискриминације подразумева право свих грађана да користе услуге електронске управе, односно обавезу државних ор- гана да омогуће свим грађанима приступ опреми, систему или мрежи како би могли да користе ове услуге.

Ова начела се не могу посматрати самостално, већ само уз начела државне управе о којима је било речи у Одељку 2. ове главе – Начела државне управе. У том смислу ова начела су додатна начела, каракте- ристична за коришћење дигиталних технологија.

###### Портал еУправа

Портал еУправа је званични портал државне управе Републике Србије. Реч „портал” је преузет из речника архитектуре и означава посебно наглашен или декорисан улаз. У данашњем речнику када се каже портал, пре свега се има у виду веб-портал који означава нефи- зичко, дигитално место приступа информацијама, а на ком месту су различите, али логички повезане апликације које су намењене и које ће користити већем броју корисника.

Портал еУправе почео је са радом 2010. године, али је правно ре- гулисан тек 2018. године Законом о електронској управи.

Портал еУправе је место на којем различити органи који обављају послове државне управе пружају услуге преко интернета, електронским путем. Законом о електронској управи није предвидео обавезу органа који пружа услуге државне или јавне управе да то чини преко портала еУправе. Овај Закон само предвиђа обавезу органа који обављају посло- ве државне управе да морају да управно поступају и електронски кому- ницирају са корисницима тих услуга (грађани и правна лица) преко је- динствене информационо-комуникационе мреже, али не уводи обавезу пружања услуга државне управе коришћењем те мреже. Обавеза пружа- ња јавних услуга преко информационих мрежа, коришћењем интерне- та или мобилне телефоније могући је следећи корак, након техничког и технолошког развоја и расположивих финансијских могућности државе. У овом моменту, на порталу еУправе могуће је електронско ко- ришћење различитих услуга, као што су измена података у матичним књигама, подношење захтева за издавање личних докумената и зака- зивање термина за подизање личних докумената, промене у бирачком

списку и слично.

Једна од новина на овом порталу јесте тзв. епартиципација. Електронска партиципација (еПартиципација) је термин који означа- ва употребу информационо-комуникационих технологија у процеси- ма јавног управљања и владања. Пре свега се односи на квалитетнији контакт између грађана и представника власти, на начин да омогућава

комуникацију без нужности физичког присуства актера дијалога. У су- штини, за сада је ово место на којем се одржавају јавне расправе у

„виртуелном” простору [(w](http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija))w[w.euprava.gov.rs/eParticipacija).](http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija))

Изменама Закона о државној управи из 2018. године начињен је значајан напредак у области електронске управе, па је тако предви- ђена обавеза органа државне управе да, када припрема нацрт закона, другог прописа или акта, на својој интернет страници и на *порталу еУправе* објави податак да започиње са припремом нацрта закона, дру- гог прописа и акта и да објави основне информације о свим решењи- ма која ће бити предложена. Истим изменама прописано је и обавеза објављивања активности приликом сачињавања полазног документа, као и приликом консултација и јавних расправа о чему ће бити речи у пододељцима 18.11. Извештавање и објављивање планских докумена- та и 20.2. – Полазни документ, консултације и јавна расправа.

### Плански систем Републике Србије

Плански систем у Републици Србији регулисан је низом закона, али сам појам планског система, планских докумената, доношења планских докумената детаљно је регулисан Законом о планском систему из 2018. године.

Ово не значи да до 2018. године Србија није имала планску поли- тику, али нису постојала јединствена правила којим се регулишу врсте, садржина и доношења планских аката. Овим Законом се на једном ме- сту и на јединствен начин уређује како план треба да изгледа, односно које елементе мора да садржи, ко је дужан да планове доноси и како се доно, као и начин како се о њима обавештавају грађани.

Плански систем није новина у развоју модерних држава, чак ни у развоју држава или друштвених заједница уопште. Оног момента када је човек престао да живи у чопору и почео да живи у првобитној зајед- ници, почео је и развој планског система. Оног момента када је вођа за- једнице објавио да ће изаћи из пећине и направити спољно склониште – кућу, почео је процес планирања. Остали су га питали када ће изаћи, колико кућа ће направити, од чега ће бити куће, шта ће радити ако их нападну грабљивице, а вођа дао одговоре на сва та питања, први план је донет, усвојен и објављен.

У историји развоја државности планови су, у почетку више или мање били познати само онима који су водили државе – владарима, монарсима и првом племству око владара, а касније и онима који са богатством којим утичу на владаре. У каснијем развоју државе, планови су, превасходно били везани за државне финансије и изградњу.

Плански систем изашао је на лош глас због тзв. „планске економије“ бившег Совјетског Савеза коју су морали да примењују и све државе које су биле чланице Варшавског пакта или које су биле комунистичке

(Југославија, НР Кина и др.). Планска економија комунистичких држава ишла је системом „одоздо према горе“ (приступ одоздо према горе – *bottom up approach* је стратегија планирања која зависи од одлука по- јединаца. Овај приступ узима у обзир учинак и управљање једном ком- панијом, а не опште економске трендове. Приступ „одоздо према горе“ анализира индивидуални ризик коришћењем математичких модела и стога садржи превелики број података. Овај метод се не ослања на исто- ријске податке. Ово је приступ који гледа у будућност за разлику од мо- дела „одозго надоле“, који гледа и уназад, односно користи историјске податке. На жалост, оваква планска економија се показала погубна како за економију, тако и друштво у целини. Једна од најбољих илустрација погубности ове економија приказана је и у филму чувеног мађарског редитеља Петера Бачоа *Крунски сведок* када тадашња мађарска кому- нистичка власт донесе план да гаји поморанџе у Мађарској.49

Пропаст централизоване планске економије унела је страх и у не- комунистичке државе, па се већи број политичара и стручне јавности залагао да планирање остане само у сфери државних финансија и из- градње, односно директних државних инвестиција.

###### Појам планова и систем планског планирања

План или Плански документ јесте акт којим учесник у планском систему

1. поставља циљеве,
2. утврђује приоритете јавних политика,
3. планира мере и активности за њихово достизање. Пример планирања (пољопривреда):
   1. циљ (мисија и визија) – увећање спољне трговине – извоза не- прерађеног и прерађеног меса
   2. јавне политике – унапређење сточарства, унапређење фискалне политике
   3. мере – субвенције узгајивачима, смањење пореза који су узгаји- вачи дужни да плаћају, утицаји на тржишту ради смањења цена сточне хране. откуп стоке и сл.

Систем планског планирања или Стратешко планирање (незави- сно да ли је планирање од стране државе или привреде) је процес у којем лидери организације дефинишу своју визију будућности и иден- тификују циљеве своје организације. Процес укључује успостављање

1. Главни лик филма друг Пеликан је руководилац института који треба да узгоји ма- ђарске поморанџе. Његов „труд“ уроди плодом, успева да узгоји једну поморанџу, али његово дете поједе тај плод пре него што је исти презентован партијским зва- ничницима. Да га извуче друг Вираг као субститут му даје лимун. Генерал Башћа након дегустације с киселим изразом лица пита: „Шта је ово?“, Пеликан одгова- ра: „Поморанџа. Нова мађарска поморанџа. Мало је жута, мало је кисела, али је наша!“ Упалило је! Комплетан тим института с њим на челу бива одликован.

редоследа у коме ти циљеви треба да се реализују како би организа- ција могла да постигне своју задату визију. Државно стратешко плани- рање обично представља средњорочне и дугорочне циљеве са живот- ним веком од три до пет година, мада може и дуже. Ово се разликује од пословног планирања, које се обично фокусира на краткорочне, тактичке циљеве, као што је начин на који се дели профит (шестоме- сечно или чак квартално). Време обухваћено пословним планом може бити од неколико месеци до неколико година.

Производ стратешког планирања је стратешки план. Ове планове могу лако разумети и пратити различити људи, укључујући запослене, клијенте, пословне партнере и инвеститоре. Организације периодично спроводе стратешко планирање како би узеле у обзир ефекат промене пословања, индустрије, законских и регулаторних услова. Стратешки план се може ажурирати и ревидирати за време трајања, а како би одражавао промене. Организацијама је потребан правац и организа- циони циљеви да би радили. Стратешко планирање нуди ту врсту смер- ница. У суштини, стратешки план је путоказ за постизање циљева. Без таквих упутстава, не постоји начин да се утврди да ли је организација на путу да постигне циљеве.

Следећа четири аспекта развоја стратегије су вредна пажње:

**Мисија.** Стратешко планирање почиње са мисијом која организа- цији нуди осећај сврхе и правца. Изјава о мисији организације описује ко је, шта ради и где жели да иде. Мисије су обично широке, али дело- творне. На пример, организација у образовном систему може тражити да буде лидер у онлајн виртуелним образовним алатима и услугама.

**Циљеви.** Стратешко планирање подразумева одабир циљева. Већина планирања користи **СМАРТ** циљеве – специфичне, мерљиве, оствариве, реалне и временски ограничене – или друге објективно мерљиве циљеве. Мерљиви циљеви су важни јер омогућавају по- словним лидерима да одреде колико добро пословање функционише у односу на циљеве и укупну мисију. Постављање циљева за фиктивни образовни рад може укључивати издавање прве верзије платформе виртуелне учионице у року од две године или повећање продаје по- стојећег алата за 30% у наредној години.

**Усклађеност са краткорочним циљевима.** Стратешко планира- ње се директно односи на краткорочно, тактичко пословно планирање и може помоћи доносиоцима одлука у свакодневном доношењу одлу- ка које су боље усклађене са пословном стратегијом. Што се тиче на- веденог примера из образовног система, доносиоци одлука би могли изабрати да изврше стратешка улагања у технологије комуникације и сарадње, као што су софтвер и услуге виртуелне учионице, али одбију могућности за успостављање физичких учионица.

**Евалуација и ревизија.** Стратешко планирање помаже доноси- оцима одлука да периодично процењују напредак у односу на план

и изврше промене или прилагођавања као одговор на променљиве услове. На пример, организација може планирати глобално присуство на европском тржишту, али могу се појавити законска и регулаторна ограничења која утичу на његову способност да послује у одређеним географским регионима. Као резултат тога, руководиоци ће можда мо- рати да ревидирају стратешки план како би редефинисали циљеве или променили метрику напретка.

Који су кораци у процесу стратешког планирања?

Постоји безброј различитих начина приступа стратешком планира- њу у зависности од врсте пословања и потребне прецизности. Већина циклуса стратешког планирања може се сажети у ових пет корака:

1. **Идентификација.** Циклус стратешког планирања почиње одре- ђивањем тренутне стратешке позиције организације. Овде заинтере- соване стране користе постојећи стратешки план – укључујући изјаву о мисији и дугорочне стратешке циљеве – да изврше процену посло- вања и његовог окружења. Ове процене могу укључити процену по- треба или SWOT50 анализу да би се разумело стање пословања и пут који предстоји.
2. **Одређивање приоритета.** Сратешки планери постављају циљеве и иницијативе који су у складу са мисијом и циљевима компаније и који ће покренути пословање ка постизању његових циљева. Може постојати много потенцијалних циљева, тако да планирање даје приоритет најва- жнијим, релевантним и хитним. Циљеви могу укључивати разматрање захтева за ресурсима – као што су буџети и опрема – и често укључују временску линију и пословне метрике или KPI51 за мерење напретка.
3. **Развој.** Ово је главни циљ стратешког планирања у којем заин- тересоване стране сарађују како би формулисале кораке или тактике неопходне за постизање наведеног стратешког циља. Ово може укљу- чивати креирање бројних краткорочних тактичких пословних плано- ва који се уклапају у свеобухватну стратегију. Заинтересоване стране укључене у развој плана користе различите алате као што је страте- шка мапа да помогну у визуелизацији и прилагођавању плана. Израда плана може укључивати компромисе између трошкова и могућности који одражавају пословне приоритете. Програмери могу одбити неке иницијативе ако не подржавају дугорочну стратегију.
4. **Имплементација.** Када је стратешки план развијен, време је да се покрене. Ово захтева јасну комуникацију у целој организацији за постављање одговорности, улагања, прилагођавање политика и про- цеса и успостављање мерења и извештавања. Имплементација обично укључује стратешко управљање са редовним стратешким прегледима како би се осигурало да планови остану на правом путу.
5. SWOT – strenght, weaknesses, opporunities, threats – снага, слабости, могућности, ризици
6. KPI – key performance indicatiotrs – кључни показатењи перформанси.
7. **Ревизија и ажурирање.** Стратешки план се периодично реви- дира и ажурира како би се прилагодили приоритети и преиспитали циљеви, а како се услови пословања мењају и нове прилике појављују. Брзи прегледи метрике се могу вршити квартално, а прилагођавања стратешког плана могу се десити годишње. Заинтересоване стране могу да користе избалансиране резултате и друге алате за процену учинка у односу на циљеве.

###### Врсте планова

Врсте планских докумената су:

1. документи развојног планирања.
2. документи јавних политика, и
3. остали плански документи.

**Документи развојног планирања** јесу плански документи најши- рег обухвата и највишег значаја за доносиоца.

Документи развојног планирања су:

1. План развоја;
2. Инвестициони план;
3. Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, и
4. план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице ло- калне самоуправе.

**Документ јавних политика** јесте плански документ којим учесни- ци у планском систему, у складу са својим надлежностима, утврђују или разрађују већ утврђене јавне политике.

Врсте докумената јавних политика јесу:

1. стратегија;
2. програм;
3. концепт политике, и
4. акциони план.

**Oстали плански документи** су посебни, специфични планови као што су Програм рада Владе, Акциони план за спровођење програма Владе, Годишњи план рада Владе и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније и др.

###### Како се доноси плански документ

*– поступак израде докумената јавних политика*

Учесник у планском систему који је надлежан за израду документа јавних политика тај документ израђује у оквиру свог законског дело- круга и подноси га на усвајање учеснику у планском систему који је надлежан за усвајање документа јавних политика .

Иницијативу за измену, израду и усвајање документа јавних по- литика надлежном предлагачу могу да поднесу државни органи и

организације, органи и организације локалних власти, грађани, при- вредни субјекти, удружења грађана и друге организације цивилног друштва, научно-истраживачке и друге организације у односу на које се спроводи та јавна политика. Ако надлежни предлагач процени да је ова иницијатива оправдана, дужан је да је објави на својој интернет страници у интегралном облику најкасније у року од 30 дана и да ажур- но обавештава јавност о поступању са иницијативом. Ако надлежни предлагач процени да иницијатива није оправдана, обавештава о томе подносиоца иницијативе.

Документи јавних политика израђују се у складу са резултатима ex ante52 анализе ефеката и ex post53 анализе ефеката важећих докуме- ната јавних политика и прописа у тој области.

Ex ante анализа ефеката обавезно се спроводи пре доношења одлу- ке о изради документа јавне политике и састоји се из следећих корака:

* 1. сагледавање постојећег стања;
  2. идентификовање промене која треба да се постигне спровође- њем мера јавне политике, њених елемената и њихових узроч- но-последичних веза;
  3. утврђивање општих и посебних циљева јавне политике, као и показатеља учинака на основу којих ће се мерити остварење циљева;
  4. идентификовање опција – могућих мера или група мера за по- стизање циљева;
  5. анализа ефеката тих опција – могућих мера или група мера и ризик за спровођење сваке од тих опција;
  6. избор оптималне опције или оптималне комбинације разматра- них опција;
  7. идентификовање ресурса за спровођење мера јавне политике, праћење спровођења и вредновање учинака јавне политике, као и потенцијалних ризика у спровођењу јавне политике.

Предлагачи докумената јавних политика током ex-ante анализе ефеката јавних политика спроводе консултације са заинтересованим странама и циљним групама и прикупљају и обрађују податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматра- них опција.

Надлежни предлагач је дужан да обавести јавност о почетку из- раде документа јавне политике објављивањем обавештења на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне упра- ве то обавештење се објављује и на порталу еУправа. Поред тога, на- длежни предлагач представља налазе и податке о обиму и методама

1. Ex ante: Појам из латинског који значи **пре** догађаја. Анализу се ради пре догађаја који се анализира.
2. Ex post: Појам из латинског који значи **после** догађаја. Анализу се ради после до- гађаја који се анализира.

спроведене ex ante анализе ефеката јавнe политикe и резултатима ex post анализе ефеката већ спроведених јавних политика у оквиру самог документа јавне политике, како би надлежни доносилац имао релевантне податке за доношење одлуке по том питању и како би јав- ност била упозната са разлозима доношења документа.

После завршетка јавне расправе, надлежни предлагач је дужан да ажурира документ јавне политике и налазе спроведене анализе ефе- ката у складу са резултатима те расправе и да ажурирану верзију тог документа и налаза објави на својој интернет страници.

Надлежни предлагач је дужан да омогући учешће свих заинтере- сованих страна и циљних група у процесу консултација, које спроводи током израде документа јавних политика. У зависности од обухвата документа јавне политике у процес консултација се укључују заинтере- соване стране и циљне групе из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других ор- ганизација, као и представници државних органа, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та политика. Надлежни предлагач дужан је да разма- тра сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе, као и да информишe учеснике консултација о резул- татима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене у документ јавне политике.

Надлежни предлагач је дужан да пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике, спроведе јавну расправу о том доку- менту и да припреми извештај о спроведеној јавној расправи, у коме се нарочито наводи које су заинтересоване стране и циљне групе учество- вале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено. Извештај о спрове- деној јавној расправи прилаже се уз предлог документа јавне политике. Документ јавних политика на републичком нивоу, усваја Влада, осим ако је другачије прописано посебним законом. Документ јавних политика аутономне покрајине усваја надлежни орган аутономне по- крајине, у складу са законом, статутом и другим општим актима ау- тономне покрајине. Документ јавних политика јединице локалне са- моуправе усваја скупштина јединице локалне самоуправе, осим ако је другачије прописано посебним законом. Сви плански документи

морају бити доступни јавности.

###### Корист планирања у придруживању Европској унији

Плански документи који се припремају и усвајају у процесу при- ступања Европској унији, припремају се у форми, са садржајем, по процедури и у роковима предвиђеним методолошким препорукама

Европске комисије, односно методолошким упутствима Владе, у скла- ду са потребама које произлазе из процеса приступања. Приликом припреме ових планова, води се рачуна о усклађености међународ- них обавеза са националним приоритетним циљевима развоја, те из- бегавању дуплирања утврђивања јавних политика које су садржане у различитим планским документима.

Акциони планови које усваја Влада у процесу преговора о присту- пању Републике Србије Европској унији, израђују се у складу са прав- ним оквиром о вођењу преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

### Јавне агенције

###### Појам јавне агенције

Јавна агенција је организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса уколико ти послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга које агенција пружа. Шире гледано, јавне агенције спадају у организације које врше послове државне управе.

Основне карактеристике јавне агенције су: 1) специфичност по- слова 2) политички надзор и 3) могућност пружања услуга на тржишту. Јавној агенцији могу се посебним законом, као јавно овлашћење,

поверити следећи послови државне управе:

* доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе,
* решавање у првом степену у управним стварима,
* издавање јавних исправа и
* вођење евиденција.

Општа правила о положају, оснивању, органима управљања, по- словима које може вршити, финансирању и заштити јавног интереса прописана су Законом о јавним агенцијама из 2005. године, али се јавна агенција може основати само уколико је то посебним законом предви- ђено (нпр. Закон о Агенцији за привредне регистре).

###### Положај јавне агенције

Јавна агенција је самостална у свом раду. Влада не може усмера- вати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе.

Јавна агенција се финансира из:

* цене коју плаћају корисници услуга агенције,
* поклона (донација), прилога покровитеља (спонзорстава),
* буџета Републике Србије (финансирање поверених послова др- жавне управе) и
* других прилога и прихода које оствари према закону.

Права оснивача у име Републике Србије врши Влада ако посебним законом није што друго одређено. Акт о оснивању јавне агенције до- носи оснивач и њиме уређује:

1. назив, седиште и сврху јавне агенције;
2. послове и делатности јавне агенције;
3. права, обавезе и одговорности јавне агенције за обавезе у прав- ном промету;
4. делокруг и састав органа јавне агенције и њихов међусобни од- нос;
5. права и обавезе оснивача према јавној агенцији и јавне агенције према оснивачу;
6. средства која оснивач обезбеђује за оснивање и почетак рада јавне агенције;
7. изворе, начине и услове стицања средстава за рад јавне агенције;
8. друга питања значајна за оснивање и рад јавне агенције.

###### Органи јавне агенције

Органи јавне агенције јесу управни одбор и директор.

Управни одбор усваја годишњи програм рада, финансијски план јавне агенције и извештаје које јавна агенција подноси оснивачу, до- носи прописе и друге опште акте јавне агенције изузев правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у јавној агенцији, усмерава рад директора и издаје му упутства за рад, надзире пословање јавне агенције и врши друге послове прописане законом или актом о оснивању јавне агенције. Све чланове управног одбора именује оснивач, изузев кад део чланова именују корисници услуга агенције. Члан управног одбора именује се на пет година и може по- ново бити именован. Управни одбор има председника, кога именује оснивач међу члановима управног одбора које је именовао. Управни одбор доноси одлуке већином гласова свих својих чланова.

Директор заступа и представља јавну агенцију, руководи радом и

пословањем јавне агенције, доноси појединачне акте јавне агенције, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у јавној агенцији, припрема и спроводи одлуке управног одбора и врши дру- ге послове одређене законом или актом о оснивању јавне агенције. Директор доноси правилник о унутрашњој организацији и системати- зацији радних места у јавној агенцији. Директор се именује на пет го- дина и може поново бити именован. Директора именује оснивач после спроведеног јавног конкурса. Јавни конкурс спроводи управни одбор.

###### Надзор над радом јавне агенције

Поред именовања и разрешења чланова управног одбора и ди- ректора јавне агенције, оснивач – Влада даје сагласност и на годишњи програм рада, на финансијски план јавне агенције и на друге акте одре- ђене законом. Надзор над радом јавне агенције у повереним послови- ма државне управе врши министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције. Законито и наменско коришћење средстава јавне аген- ције и примену прописа којима се уређују јавне финансије и финансиј- ско и рачуноводствено пословање надзире министарство надлежно за послове финансија. Примену прописа о службеној употреби језика и писма, канцеларијском пословању, пословање са странкама и кори- сницима, као и ефикасност и ажурност решавања у управном поступ- ку, стручну спрему запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку надзире министарство надлежно за послове управе.

### Јавност рада

Јавност рада органа државне управе је једно од основних начела модерних држава. Оно представља и основу за примену других начела демократског уређења, односно за контролу њихове примене, али и предуслов за остваривање и заштиту људских права и слобода.

Од Устава Републике Србије, па преко више закона, регулисана је јавност рада извршне власти, значи како Владе, тако и министарстава. Тако, Устав у члану 51. предвиђа као основно право да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Такође, свако, има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења.

###### Обавештавање јавности

Закон о државној управи предвиђа дужност органа државне упра- ве да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног инфор- мисања и на други прикладан начин.

Јавно обавештавање остварује се преко објављивања аката др- жавних органа у републичком јавном гласилу – „Службеном гласнику Републике Србије”. Обавеза објављивања аката државних органа у овом смислу регулисана је и чланом 196. Устава којим се предвиђа да се за- кони и сви други општи акти објављују пре ступања на снагу, с тим да ступају на снагу најраније осам дана од дана објављивања. Смисао ове одредбе превасходно лежи у обавези информисања грађана о утврђе- ним правним нормама, односно новим или промењеним правилима понашања, правима и обавезама за које грађани морају знати.

Други вид обавештавања јавности јесте преко медија (новине, ТВ, интернет), и то издавањем саопштења, конференцијама за штампу, оба- везним обавештавањем на интернет страницама министарстава, као и на сваки други погодан начин коришћењем медија, а нарочито јавних медијских сервиса.

Посебан вид обавештавања јавности – обавештавање „унапред”, пре доношења неког закона, прописа или акта представља новину и значајан напредак у прихватању начела партнерства грађана и држав- не администрације. Када орган државне управе припрема нацрт зако- на, другог прописа или акта дужно је да на својој интернет страници и на порталу еУправе објави податак да започиње са припремом нацрта закона, другог прописа и акта и да објави основне информације о свим решењима која ће бити предложена. Суштина ове обавезе је да грађа- ни знају *унапред,* пре доношења закона да постоји могућност промена које могу на неки начин утицати на њихов живот.

Обавеза обавештавања јавности може се ограничити само на основу закона. Законом о тајности података прописани су разлози и поступци када се одређени подаци сматрају тајним, па се због заштите података који су од интереса за националну и јавну безбедност, одбра- ну, унутрашње и спољне послове Републике Србије у стриктно про- писаном поступку може ускратити право на обавештавање јавности.

###### Полазни документ, консултације и јавна расправа

Један од важних инструмената обавештавања јавности, али и ак- тивног учешћа грађана у власти су: полазни документ, консултације и јавна расправа. Ова три механизма представљају остваривање у пракси, не само уставног права на обавештеност, него и предуслов за остваривање многих других уставних права и слобода.

Полазни документ је први акт који припрема орган државне управе када припрема нацрт закона којим се битно мења правни режим у јед- ној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност. Овај документ мора садржати следеће информације: 1) приказ пробле- ма у одређеној области и њихових узрока, 2) циљеви и очекивани ефек- ти које ће закон донети, 3) основна начела уређења друштвених односа у тој области, односно која су то нова права и обавезе за оне субјекте на које се закон односи. Полазни документ орган државне управе мора да објави на својој интернет страници и на порталу еУправе.

Консултације, по својој природи, не укључују целокупну јавност, за разлику од полазног документа или јавне расправе који укључују све грађане. Консултације се пре свега односе на тзв. релевантне субјек- те, под којима се подразумевају професионална и стручна удружења, удружења грађана, стручна јавност и друге заинтересоване стране. Консултације представљају не толико обавештавање јавности, него

више„грађанско помагање” држави укључивањем стручних лица у из- раду нацрта закона или подзаконског акта, како би се у оквиру струке нашло најбоље или најоптималније решење.

Јавна расправа се спроводи ако се неким законом, прописом или другим актом битно мења правни режим у некој области, ако се неким законом уређују питања која посебно занимају јавност и ако се при- према стратегија развоја

Сматра се да су критеријуми који се односе на обавезу спровође- ња јавне расправе испуњени у следећим случајевима:

1. приликом припреме новог системског закона;
2. приликом припреме стратегије развоја;
3. приликом припреме новог закона, осим ако надлежни одбор Владе на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије;
4. приликом припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему надлежни одбор Владе, на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају;
5. приликом припреме закона о потврђивању међународног уго- вора – само ако надлежни одбор Владе одлучи да се спрове- де јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су дело- круга питања уређена међународним уговором.

Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује надлежни одбор Владе.

Поступак јавне расправе започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на интер- нет страници министарства и порталу еУправе. Јавни позив садржи и информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе.

Програм јавне расправе обавезно садржи: нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима, рок за спровођење јавне расправе, важне информације о активности- ма које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања и др.), начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за њено спровођење.

Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику износи најмање 15 дана од дана објављивања јавног позива.

Јавна расправа траје најмање 20 дана.

Ако министарство не спроведе јавну расправу, а било је обавезно, надлежни одбор Владе при разматрању нацрта закона сам одређује програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи, а министарство које не спроведе јавну расправу према програму који му је одредио надлежни одбор обавезује се да јавну расправу спроведе у потпуности.

Министарство је дужно да извештај о спроведеној јавној распра- ви објави на својој интернет страници и порталу еУправе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

###### Обележавање управних зграда и просторија, рад са странкама

Органи државне управе морају остварити примерен однос са стран- кама и примати странке у току радног времена. На зградама у којима су смештени органи државне управе истичу се назив органа, грб и застава Републике Србије. На улазу у службену просторију истичу се лична имена, функција или радно место лица која у њој раде, а на одговарајућем месту унутар зграде истиче се распоред просторија органа државне управе.

Органи државне управе дужни су да на примерен начин, пре свега у просторијама у којима раде са странкама, обавештавају странке о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта с њим и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама. Органи државне управе су дужни да дају инфор- мације преко телефона и електронским путем или средствима везе на који су технички опремљени.

Органи државне управе дужни су да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднету притужбу орган државне управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор.

На тражење физичких или правних лица, органи државне управе ду- жни су да дају мишљења о примени одредаба закона и других општих ака- та, у року од 30 дана. Мишљења органа државне управе нису обавезујућа. Управни дан је дан када орган државне управе врши послове у ме-

сту изван свог седишта. Министар одређује који дан је управни и о томе се обавештава становништво места где се одржава тај управни дан.

###### Приступ информацијама од јавног значаја

О овој материји биће речи у Глави V – Нова контрола управе.

### Службена употреба језика и писама

У Републици Србији у службеној употреби су српски језик и ћири- личко писмо (члан 10. Устава).

На подручјима Републике Србије на којима живе припадници на- ционалних мањина у службеној употреби су, истовремено са српским језиком и ћириличким писмом, и језици и писма национални мањина.

###### Шта је службена употреба језика и писама

Службеном употребом језика и писама сматра се употреба језика и писама у раду државних органа, органа аутономних покрајина, гра- дова и општина (органа), установа, предузећа и других организација кад врше јавна овлашћења (имаоца јавних овлашћења), као и употре- ба језика и писама у раду јавних предузећа, јавних служби и других организација кад врше послове утврђене законом којим се уређује службена употреба језика и писама.

Службеном употребом језика и писама сматра се нарочито упо- треба језика и писама у:

* усменом и писменом општењу органа и организација међусобно, као и са странкама, односно грађанима;
* вођењу поступка за остваривање и заштиту права, дужности и одговорности грађана;
* вођењу прописаних евиденција од стране општинских органа и организација које врше јавна овлашћења на територији општине (евиденција);
* издавању јавних исправа, као и других исправа које су од инте- реса за остваривање законом утврђених права грађана;
* остваривању права, дужности и одговорности запослених.

Језик, односно језици националних мањина који су у службеној употреби у општини утврђују се статутом јединице локалне самоупра- ве. Јединица локалне самоуправе обавезно ће увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проце- нат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва.

Језици националних мањина који су у службеној употреби у раду органа аутономне покрајине утврђују се њеним статутом.

Службена употреба језика националних мањина подразумева на- рочито: коришћење језика националних мањина у управном и судском поступку и вођење управног поступка и судског поступка на језику националне мањине, употребу језика националне мањине у комуни- кацији органа са јавним овлашћењима са грађанима; издавање јавних исправа и вођење службених евиденција и збирки личних података на језицима националних мањина и прихватање тих исправа на тим језицима као пуноважних, употреба језика на гласачким листићима и бирачком материјалу, употреба језика у раду представничких тела.

На територијама на којима су у службеној употреби језици нацио- налних мањина имена органа који врше јавна овлашћења исписују се и на језику те националне мањине, према њеној традицији и правопису. Уколико у неком насељеном месту, које је део општине и као та-

кав део препознат у Закону о територијалној организацији Републике

Србије, укупан број становника на њеној територији достиже 15% пре- ма резултатима последњег пописа становништва, називи јединице ло- калне самоуправе, насељеног места, тргова и улица и других топонима исписују се и на језику те националне мањине, према њеној традицији и правопису, без обзира што у општини, чији је насељено место део, није у службеној употреби језик ове мањине.

Народни посланик који припада националној мањини чији број у укупном становништву достиже 2% према последњем попису станов- ништва, има право да се обраћа Народној скупштини на свом језику.

###### Употреба језика у управном поступку

Уставом је прописано да је у Републици Србији као службени је- зик у употреби српски језик и ћирилично писмо. Службена употреба других језика уређена је законима. Овде је акценат на речи „службена“. Значи сваки човек има право да прича на коме год језику жели, али ако жели да комуницира са државним органима то мора да чини на српском језику и на ћириличном писму.

Првостепени управни или други поступак у коме се решава о пра- вима и дужностима грађана води се на српском језику и ћириличном писму.

С друге стране, непознавање српског језика и ћириличног писма не сме да умањи права странке. Свако има право да у поступку пред органом, односно организацијом која у вршењу јавних овлашћења ре- шава о његовом праву и дужности употребљава свој језик и да се у том поступку упознаје са чињеницама на свом језику.

Шта се онда дешава у случају када странац или неко ко не зна срп- ски језик мора да комуницира са органом или организацијом у управ- ном поступку? Овде разликујемо две ситуације.

Прва ситуација ако је лице које је странка у поступку страни држа- вљанин и то је релативно једноставна ситуација. Странац има право да тражи преводиоца. Значи поступак се води на српском језику уз пре- вођење на језик који странац разуме или који тражи. Сумирано, ако је лице страни држављанин *поступак се води на српском језику*, а странац има право да тражи превод како самог поступка, тако и обавештавање о различитим стварима које могу да се тичу странке.

Друга ситуација је ако је лице српски држављанин, а припадник национална мањине. Тако у неким локалним самоуправама у Србији у службеној употреби су поред српског језика и други језици, као што су мађарски, словачки и сл. Да би се признало да је и други језик у слу- жбеној употреби, потребно је да то буде предвиђено статутом локалне самоуправе. У том случају, сам *поступак се води на језику националне мањине* који је у службеној употреби у органу, односно у организацији која води поступак. Кад у поступку учествује једна странка – припадник

националне мањине, поступак се, на њен захтев, води на језику нацио- налне мањине који је у службеној употреби у органу који води поступак. Кад у поступку учествује више странака чији језици нису исти, поступак се води на једном од језика који су у службеној употреби у органу, од- носно организацији која води поступак о коме се стране споразумеју. Ако се странке не споразумеју о томе на ком ће се језику водити посту- пак, језик поступка одређује орган, односно организација пред којом се води поступак, осим ако једна од странака захтева да се поступак води на српском језику, у ком случају ће се поступак водити на том језику. Утврђивање језика не коме ће се водити поступак претходно је питање о коме одлучује лице које води поступак. Службено лице које води по- ступак је дужно да упозна странку који су језици у службеној употреби на подручју органа, односно организације пред којом се води поступак и да затражи од странке да се изјасни на ком ће се језику водити посту- пак. Док се не утврди језик поступка, службено лице води поступак на српском језику. Записник и одлуке у првостепеном поступку и у вези с тим поступком израђују се, као аутентични текстови, на српском језику и на језику националне мањине, ако је на језику националне мањине вођен поступак. Странка у поступку чији језик није утврђен као језик по- ступка има сва права која су омогућена припаднику националне мањи- не који учествује у поступку пред органом када пред њим није утврђена употреба језика и писама националне мањине у службеној употреби.

Другостепени поступак води се на српском језику, а странке у поступку имају сва права која су омогућена припаднику националне мањине који учествује у поступку пред органом када пред њим није утврђена употреба језика и писама националне мањине у службеној употреби. Другостепено решење, одлуку, записник, поднеске, исправе и друга писмена у другостепеном поступку и у вези с другостепеним поступком преводи првостепени орган или организација на језик, од- носно језике на којима је вођен првостепени поступак.

На подручјима на којима језици националних мањина нису у слу- жбеној употреби, органи, односно организације који воде поступак дужни су да припадницима народности који код њих остварују своја права и обавезе обезбеде: да у поступку код ових органа и организаци- ја употребљавају свој језик и писмо; да на свом језику подносе молбе, жалбе, тужбе, предлоге, представке и друге поднеске; да им се на њи- хов захтев достављају на њиховом језику отправци решења, пресуда и других аката којима се решава о њиховим правима и обавезама, као и сведочанства, уверења, потврде и друга писмена. Изјаве странака, сведока, вештака и других лица која учествују у поступку на подручјима у којима није у службеној употреби језик националне мањине дате на језику националне мањине, уносе се у записник на српском језику. На захтев припадника националне мањине који је учесник у поступку, за- писник или поједини његови делови превешће се на језик националне

мањине. Изјаве лица која учествују у поступку дате на српском језику, преводе се на језик националне мањине ако захтева припадник наци- оналне мањине који је учесник у поступку. Поступак се води уз помоћ тумача ако службено лице које води поступак не познаје у довољној мери језик националне мањине.

### V. ДОБРА УПРАВА

Државна управа је део извршне власти преко које та извршна власт спроводи законе. Оваква дефиниција управе у себи подразумева принуду, тачније примену правних норми ауторитетом државе.

Послове државне управе врше државни службеници, који у име државе примењују одређена правила у тачно одређеном, формалном поступку. Управа или, другачије речено, администрација је у већини зе- маља строго формална, хијерархијска организација у којој су послови које обављају службеници унапред одређени и за које се даје фиксна, унапред одређена плата. Одређеност послова и задатака службеника и унапред одређена плата су још увек одреднице већине државних администрација.

Историјат администрације почиње још у старом Египту када је стварна извршна власт припадала саветницима фараона, тзв. Пианкх који су руководили судством, фараоновом администрацијом, финан- сијама, социјалном бригом, итд. Развој државне администрације од старог Египта до данас био је у мањој или већој мери једнолинијски, односно администрација је служила да коришћењем ауторитета вла- сти (монарха, владе, канцелара и сл.) принудно спроводи одређена правила понашања унутар једне државе. Администрације од старог Египта, преко средњовековне државе, до уставних монархија XVIII и XIX века, као што су Француска и Аустроугарска, пре свега служе за остваривање интереса власти.

У државама које се стварају након Француске буржоаске револу- ције, са прихватањем идеја о „слободном грађанину” и „одговорности јавних агената према народу како не би изневерили јавно мњење” по- чиње и промена административног апарата и начина на који се управа поставља према носиоцима власти и према грађанима. Све више се прихвата идеја да администрација не служи само власти, већ пре свега грађанима и да је њена основна функција задовољавање потреба гра- ђана. Да би се заштитио овај став, администрација постаје бирократска, државни службеник се професионализује и његов положај постаје си- гурнији, мање зависан од власти и њене промене.

Од идеја„одговорности јавног агента” Француске буржоаске рево- луције до данашње савремене државе, администрација стварањем за- твореног, монолитног апарата скоро почиње да урушава саму државу. Професионализација управе (независност од власти – монарха, владе,

канцелара) неминовно временом доводи до њене бирократизације и постепено се одваја како од власти, тако и од грађана и постаје одво- јени систем. „Бирократија” Макса Вебера и „војничко уређење админи- страције” показује се функционалном само у стабилним временима, у којима нема већих промена. Форма постаје циљ сам за себе, правна норма више не постоји да би уредила неки друштвени однос, већ као задато правило понашања које се поштује само зато што је„тако напи- сан”. Управа постаје не само неефикасан систем, који не служи грађа- нима, већ и систем који је скуп и кошта грађане много више него што вреде услуге које им тај систем пружа.

Осамдесетих година XX века у науци и пракси почиње да се ра- звија управна доктрина названа Нови јавни менаџмент (*New Public Management*), који је требао да доведе до стварања нове управе, управе чије су полазне премисе засноване на основама приватног предузетни- штва. Требало је да управа буде јефтина, са што мање трошкова, а поло- жај службеника је требао бити уподобљен положају запосленог у при- ватној компанији. Основна плата службеника је ниска, са идејом да ће се повећавати уколико службеник ради више или боље. Руководиоци у управи постају менаџери чији је основни задатак смањење трошкова. Овакав приступ је требао довести до тзв. мршаве државе (*lean state*). Пракса је брзо показала да овај приступ доводи до наглог и опасног опадања ефикасности администрације и пратећег опадања квалитета услуга које администрација пружа грађанима, поготову у осетљивим областима као што су образовање, здравство и социјална сигурност.

Најновија управна доктрина тзв. „добра управа“ (*Good Governance*) почиње са развојем, пре свега у теорији, али стидљиво и у пракси, по- четком XXI века. Основи „добре управе” заснивају се стављању акцента на квалитет услуга које држава и администрација пружају грађанима, на отворенијем приступу администрације према јавности и на враћању на почетну идеју „јавних агената”.

### Појам добре управе

Добра управа је шири појам од класичног појма управе или држав- не управе. Класична управа је подразумевала само„однос власти пре- ма грађанима”. Појам добре управе ближи је дефиницији јавне управе која у себи обухвата све послове које држава врши и као власт, али и као пружалац услуга грађанима (образовање, здравство и др.).

Са функционалног становишта (врсте послова који се обављају), Добра управа су послови које врше органи или организације ради извршавања закона (однос власти према грађанима уз коришћење апарата принуде) и послови које врше органи и организације ради задовољавања најважнијих потреба грађана (без коришћења апарата принуде). Тако би полицијски и инспекцијски послови били класични

послови управе, а послови просвете, културе, здравства били послови јавне управе. У Доброј управи оно што је карактеристично за послове без принуде – добровољност, сарадња са грађанима, право да грађа- нин тражи услугу, прелива се и у део управе који је, традиционално био принудни државни апарат.

Добра управа је формално прихваћена као појам у већини зема- ља Европе, па је и званично укључена у Повељу о основним правима у Европској унији54 у којој се у члану 41. прописује да свако лице има право да, у погледу његових захтева, органи, тела, канцеларије и аген- ције Уније поступају непристрасно, поштено и у разумном року. Истим чланом прописано је да ова права обухватају: а) право сваког лица на саслушање пре него што против њега буде предузета било каква по- јединачна мера која би могла бити на његову штету; б) право сваког лица на увид у свој досије, при чему се поштују легитимни интереси у погледу поверљивости и чувања службене и пословне тајне; в) оба- везу управе да образложи своје одлуке. Свако лице има право да му Унија надокнади штету коју проузрокују њени органи или службеници у обављању својих дужности, у складу са општим начелима која су за- једничка правима држава чланица. Свако лице се може писаним путем обратити органима Уније на једном од језика чланица Европске уније и мора добити одговор на језику те чланице.

У разради заштите права на Добру управу, долази до појаве појма

„Европски управни простор” и различитих докумената органа ЕУ, као што је на пример документ„Европска начела за јавну управу”55 којим се покушава утврдити јединствена дефиниција Добре управе.

Разлози за ову нову управну доктрину су многобројни. Осим но- вих услуга које државе пружа грађанима, то су и нове информационе технологије које су вртоглаво убрзале процесе у друштву. Уколико ад- министрација не прати убрзање друштвених процеса, постаје неодго- варајућа и неминовно доводи до„каскања” за привредом и грађанима. Не треба ни занемарити повећану свест људи о њиховим правима пре- ма држави, а не само о обавезама (плаћање пореза, и др.).

Сви ови, а и други фактори довели су до схватања да администра- ција мора бити брза, ефикаснија, мање ригидна, спремнија да прихвати промене које су се већ десиле и које намећу промену у„чиновничком” размишљању и поступању. У неку руку се може закључити да се враћа- мо на почетак приче из 1789. и идејама просветитељства.56

1. Повеља о основним правима у Европској унији – Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02) [(w](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf))w[w.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\_en.pdf ).](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf))
2. Европска начела за јавну управу – European Principles for Public Administration SIGMA Papers, No 27. OECD Publishing [(http://unpan1.un.org/intradoc/g](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/)r[oups/](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/) public/documents/nispacee/ unpan006804.pdf).
3. Просветитељство или доба разума (1650–1780) покрет је током ког су интелекту- алне и културне снаге у Европи давале нагласак разуму, анализи и индивидуали- зму насупрот традиционалним линијама ауторитета.

### Начела добре управе

Без обзира на формалну дефиницију, начела добре управе су кла- сична начела државне управе, али и нови принципи који још увек нису у потпуности формализовани и систематизовани у правним системима.

Према томе, начела добре управе можемо поделити на класичне и нове.

Класична начела садржана у Закону о државној управи су:

1. самосталност и законитост,
2. стручност, непристрасност и политичка неутралност,
3. делотворност у остваривању права странака,
4. сразмерност; поштовање странака.
5. јавност рада

Нова начела су следећа:

1. одговорност према грађанима за рад и професионално понашање,
2. отвореност и транспарентност,
3. ефективност (*value for money*),
4. заштита података о личности,
5. информисање о подацима од јавног значаја,
6. пуно поштовање забране дискриминације,
7. заштита људских права и слобода.
8. **Одговорност према грађанима за рад и професионално пона- шање.** Органи државне управе су одговорни странкама за свој рад и професионално понашање у предузимању управних радњи и преду- зимању других радњи у извршавању послова и задатака.
9. **Отвореност и транспарентност.** Органи државне управе су ду- жни да у свом раду прихватају мишљења, сугестије и примедбе грађана. Органи државне управе у свом раду не смеју сакривати податке,

осим у случајевима предвиђеним законом.

1. **Ефeктивност.** Орани државне управе у свом раду су дужни да воде рачуна о одржавању доброг односа између уложених финансиј- ских и нефинансијских средстава и резултата који се постижу, односно да се са што мање трошкова постигну што бољи резултати.
2. **Заштита података о личности.** Органи државне управе су дужни да штите податке о личности у складу са законима који регулишу ову област.
3. **Информисање о подацима од јавног значаја.** Органи државне управе су дужни да информишу јавност о свим подацима, нарочито онима који могу имати утицај на већи број људи, а у складу са законима који регулишу ову област.
4. **Пуно поштовање забране дискриминације.** Органи државне управе предузимају све мере из своје надлежности за ефикасну зашти- ту од свих облика дискриминације.
5. **Заштита људских права и слобода.** Органи државне управе ду- жни су да предузимају све мере из своје надлежности, да међусобно

сарађују и да сарађују са државним органима у циљу заштите и пуног поштовања уставом гарантованих људских права и слобода.

Дефинисање нових начела на наведени начин не значи да се нису примењивала у досадашњем раду државне и јавне управе, али потреба њихове систематизације на једном месту, једном закону постоји, како би поштовања ових начела била у већем фокусу државе и јавности.

#### V. НОВА КОНТРОЛА УПРАВЕ

У правном систему Србије Уставом и законом установљени су др- жавни органи који представљају новину у односу на ранији период, а чија основна функција је вршење контроле над органима државне управе у примени основних принципа Добре управе.

Основна људска права и слободе гарантована Уставом, као што су забрана дискриминације, подстицање уважавања разлика и забрана изазивања расне, националне и верске мржње, право на обавеште- ност, право на приватност – заштита права о личности, слобода медија, имају своју заштиту у „класичним” законима, као што су кривични зако- ни, закони о медијима итд.

Нови вид заштите су следећи државни органи:

1. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности
2. Заштитник грађана
3. Повереник за заштиту равноправности.

За овде државне органе карактеристично је да врше нову, специ- фичну контролу рада администрације и обезбеђују да администрација својим поступањем поштује људска права и слободе.

### Слободан приступ информацијама од јавног значаја

###### Појам информације од јавног значаја

Информација од јавног значаја је свака информација, односно по- датак који настане у раду неког државног органа, без обзира на њену објективну важност, тј. важност коју има у друштву. Релевантност те информације може се односити на више људи или на појединца.

Закон о слободном приступу јавним информацијама даје правну дефиницију информације од јавног значаја, па тако каже да је инфор- мација од јавног значаја информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садр- жана у одређеном документу, а односи се на све оно што јавност има оправдан интерес да зна.

Постоје одређени услови који се морају испунити да би се неки податак сматрао информацијом од јавног значаја:

* да је настао у раду органа јавне власти,
* да тај орган јавне власти поседује тај податак,
* да је садржана у одређеном документу,
* да јавност има оправдан интерес да је зна, тј. да зна садржину те информације.

Ови услови се кумулативно морају испунити, што значи да се сви услови морају заједно испунити да би се информација сматрала да је од јавног значаја. У утврђивању испуњености услова, најтеже је утвр- дити шта је то „оправдан интерес” јавности. Оправданост је појам који је врло релативан и субјективан. Оно што се некоме чини оправданим, другом не мора бити. Узимајући у обзир сам институт повереника за информације од јавног значаја, као институт ограничавања злоупотре- ба власти, „оправдан интерес” можемо описати као „интерес поједин- ца, групе људи или целог друштва да буду упознати са чињеницом да се десио одређени догађај који може имати позитивне или негативне последице по тог појединца, групу људи или друштво, као и да буду упознати са детаљима тог догађаја”.

У одређеним случајевима, Закон уводи претпоставку оправданости јавности да зна, па тако се наводи да ће се увек сматрати оправданим уколико се ради о заштити здравља становништва и животне средине, односно о постојању угрожености здравља људи и животне средине.

С друге стране, Закон уводи претпоставку „оправданости јавности да зна”, што значи да се увек сматра да јавност има право да зна, осим уколико орган јавне власти не докаже супротно. То у пракси значи да лице које тражи информацију не мора да доказује оправданост.

###### Ограничење права на доступност јавним информацијама

Право на доступност јавним информацијама представља у себи разраду више уставом гарантованих људских права и слобода. Најдиректнија веза и практично, разрада је са правом на обавеште- ност (члан 51. Устава ) по коме свако има право да истинито, потпу- но и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Устав гарантује право на приступ подацима који су у поседу државних ор- гана и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом. Право на доступност јавним информацијама представља с једне стране предуслов, а с друге стране гаранцију слободе мишљења и изражавања (члан 46. Устава) и слободу медија (члан 50. Устава).

Због друштвене важности права човека на обавештеност, сам Устав, а потом и Закон предвиђају ситуације када то право може бити

ограничено. Само у одређеним ситуацијама регулисаним Законом ор- ган јавне власти могу одбити да јавности дају на увид информацију.

Ограничење права на доступност јавним информацијама могуће је уколико би се одавањем информација:

1. угрозио нечији живот, здравље, сигурност или које друго важно добро тог лица;
2. угрозило, омело или отежало спречавање или откривање кри- вичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривич- ног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење;
3. озбиљно угрозила одбрана земље, национална или јавна бе- збедност, или међународни односи;
4. битно умањила способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежало остварење оправданих економских интереса;
5. уколико би могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији;
6. уколико се ради о приватном податку о некој личности, осим уколико је то лице носилац неке државне или политичке функ- ције или је на то пристало, односно ако је неко лице својим понашањем довело до тога да јавност има право да зна приватне податке о том лицу.

У сваком од горе наведених случајева, орган јавне власти је дужан да учини вероватним да постоји озбиљна могућност да одавање инфор- мације може довести до наступања наведених последица. Према томе, обавеза је државе да обавештава своје грађане о свим информацијама које су за те грађане битне, осим уколико би тим обавештавањем могло да дође до наступања велике штете по појединце или друштво.

На неки начин, у овој области постоји тзв. „сукоб” два основна људ- ска права, право на приватност и право на обавештеност. Врло је тешко рећи када наше право на приватност угрожава право на обавештеност и која је то граница која се не сме прећи, када се туђа приватност не сме нарушити чак и онда када је то важно за друштво у целини. Танка је линија по којој се иде у разграничењу ових права, а то разграничење је не само правно питање, већ и питање личног и колективног морала, правде и правичности.

###### Повереник за информације од јавног значаја

Институт повереника за информације од јавног значаја је рела- тивно нова тековина модерних демократских земаља. До институци- оналног успостављања у свету, „заштитници” права на обавештеност пре свега су били медији, под условом да је постојала слобода медија.

Закон о слободном приступу јавним информацијама је установио Повереника за приступ информацијама од јавног значаја57 као посе- бан државни орган, самосталан и независан од утицаја законодавне и извршне власти, који обезбеђује примену права на обавештеност, с једне стране, али и надзире поступање органа јавних власти у поступку примене права на обавештеност.

Повереника за информације од јавног значаја бира Народна скуп- штина на предлог скупштинског Одбора за информисање. Повереник је изабран када за њега/њу гласа већина од укупног броја народних посланика. Повереник се бира на период од седам година и може бити биран на исту функцију још једном. Повереник мора бити дипломирани правник, са најмање 10 година радног искуства у струци и не сме бити запослен ни у једном другом државном органу или политичкој странци. Повереник ужива имунитет за изнето мишљење или дат предлог, исто као и судије, и не може бити притворен без одобрења Народне

скупштине.

Повереник мора бити ослобођен утицаја политике и законодавне и извршне власти, тако да ни један државни орган или лице не сме утицати на рад Повереника давањем налога.

Одлуке Повереника могу бити оспораване само у судском поступку, па тако се против одлука Повереника може покренути управни спор.

###### Поступак прибављања информације од јавног значаја

Поступак ради прибављања информација од јавног значаја запо- чиње када лице поднесе захтев за остваривање права на приступ ин- формацијама од јавног значаја.

Захтев се подноси писмено или усмено органу јавне власти који поседује информацију и мора да садржи назив органа јавне власти коме се подноси, име и презиме и адресу подносиоца захтева и што прецизнији опис информације која се тражи.

Орган јавне власти је дужан да, уколико поседује информацију, исту достави подносиоцу у року од 15 дана од пријема захтева. Тај рок се у нарочито оправданим случајевима може продужити на 40 дана. Уколико орган не поседује информацију, дужан је да о томе обавести подносиоца захтева и Повереника.

Уколико орган јавне власти одбије да да информацију, дужан је да у року од 15 дана од пријема захтева, донесе решење о одбијању које мора бити образложено. Против овог решења може се уложити жалба Поверенику. Жалба Поверенику може се такође поднети и када орган јавне власти не одговори на захтев у року од 15 дана, када одбије

1. С обзиром на то да тај орган обавља и послове заштите података о личности, ње- гов пун назив је: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

да копира документ који садржи тражену информацију или одбије да дозволи увид у документ који садржи информацију или на било који други начин отежава или онемогућава приступ јавним информацијама. Уколико је решење о одбијању захтева донето од стране Народне скупштине, председника Републике, Владе, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба

Поверенику, али се може повести судски поступак.

Повереник је дужан да у року од 30 дана од дана пријема жалбе донесе одлуку. Повереник може одбацити жалбу (из формалних ра- злога), одбити жалбу (ако није основана) и усвојити жалбу и наложити органу јавне власти да достави тражену информацију. Против одлука Повереника може се повести судски поступак, односно може се ту- жбом покренути управни спор.

###### Унапређивање јавности рада органа јавне власти

Поступак тражење информација од јавног значаја може се по- сматрати као деловање у појединачним случајевима, када тражилац информације зна да је неки орган јавне власти нешто већ урадио и да о томе постоји податак. То значи да је то појединачна мера у тачно одређеном случају.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвидео је и одређене опште мере како би се јавност рада органа јавне власти унапредила. Међу те опште мере спадају:

1. обавеза објављивања информатора о раду органа јавне власти најмање једном годишње,
2. одређивање запосленог који ће бити задужен за давање инфор- мација од јавног значаја и обавезна заштита тог запосленог у смислу да не сме трпети негативне последице од стране посло- давца уколико даје информације од јавног значаја,
3. одржавање тзв. носача информација (одржавање уредне и присту- пачне папирне или електронске датотеке или писарнице и архиве),
4. државни органи су дужни да једном годишње, до 20. јануара, поднесу Поверенику извештај о броју поднетих захтева, броју потпуно или делимично усвојених захтева, као и о броју одбаче- них и одбијених захтева, као и броју и садржини жалби против решења којима се одбацује или одбија захтев,
5. Повереник једном годишње подноси Извештај Народној скуп- штини којим обавештава Народну скупштину и јавност о томе на који начин органи јавне власти поштују своју обавезу давања информација од јавног значаја,
6. Повереник може покренути поступак пред Уставним судом уко- лико општи акт који донесе орган јавне власти није у складу са Уставом и законом.

Као казнену меру Закон о слободном приступу информацијама од општег значаја предвиђа прекршајну одговорност како против руко- водиоца органа јавне власти, тако и против самог органа јавне власти.

### Заштита података о личности

###### Појам података о личности

Заштита података о личности је новина у правној теорији и пракси. Потреба да се заштите подаци о човеку јавља се са могућношћу других лица да до таквих података неовлашћено дођу лако и брзо. Коришћење компјутера и интернета, електронске комуникације, мобилне телефо- није и сл. довело је до тога да наши лични подаци постају лако доступ- ни свима. Државни органи прикупљају податке о нама због различитих евиденција, банке због пословања, предузећа због маркетинга. До ско- ро само у сфери фикције, крађа идентитета постаје реална опасност за сваког од нас. Као и увек у историји човечанства, научни и технолошки напредак доноси нове опасности. Тако се јавила потреба да се пода- ци о личности заштите законом, и то не само подаци које прикупљају пословни субјекти, него и подаци које прикупља држава. Разлози за- штите су вишеструки, пре свега то је заштита права на приватност и заштита живота и имовине људи, али и очување слобода и права сваког појединца од саме државе. Већина савремених држава усвојила је про- писе којима се штите подаци о грађанима како од других људи, тако и од саме државе. Према томе појам податка о личности, у смислу правне заштите је врло широко дефинисан, и представља сваки податак која се односи на било коју информацију о човеку – физичком лицу. У ко- локвијалном речнику, ово су тзв. приватни подаци о било ком човеку.

Заштита права на приватност – заштита података о личности је основно људско право гарантовано Уставом. Чланом 42. Устава Републике Србије гарантује се заштита података о личности, док се прикупљање, држање, обрада и коришћење података уређује законом. Устав предвиђа кажњавање у случајевима када се податак о личности употребљава изван сврхе за коју су подаци прикупљени, осим када се ради о кривичним стварима или безбедности Републике. У случајевима злоупотребе података о личности обезбеђена је судска заштита. Даља разрада уставне гаранције обезбеђена је Законом о заштити података о личности који је први пут донет 2008. године, с тим да је нови Закон о заштити података о личности донет 2018. године.

Да би се неки податак о човеку сматрао податком о личности којим се бави законодавац, потребно је да је тај податак обрађен, односно прикупљен од стране неког другог лица. Значи да је потребно да се испуне одређени основни услови да би се нека информација о неком човеку сматрала као податак о личности који ужива правну заштиту.

Као прво, податак мора бити такав да се на основу њега може одредити о коме се ради (податак је тачна адреса неког лица, нпр. „та особа живи у улици XX, број XX, спрат XX, стан XX”; није податак ако стоји„та особа живи на Новом Београду”). Као друго, лице које прикупља податке, те податке прикупља ради вођења неких евиденција, а не за личне по- требе (подаци до којих се долази у приватном разговору не сматрају се подаци о личности у смислу уставом гарантоване заштите, евентуална злоупотреба приватних података третирана је материјом кривичног права или грађанског права – накнадом штете).

Имајући у виду чињеницу да се област заштите права на приват- ност и област права на обавештеност међусобно „сударају”, односно применом инструмената заштите права на обавештеност може доћи до угрожавања или чак кршења права на приватност, законом је про- писано да послове заштите података о личности обавља Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Законодавац је закључио да исти орган треба да води с једне стране, заштиту приватних података и заштиту права на обавештеност, а како би се направио најисправнији могући баланс између ових права.

###### Прикупљање и обрада података о личности

##### Прикупљање података

Прикупљање података о личности је радња другог лица које при- купља информације о физичким лицима, појединцима у различите сврхе, најчешће ради вођења службених евиденција.

Прикупљање пре свега врше органи управе који су законом овла- шћени за њихово прикупљање, односно за вођење службених еви- денција (Министарство унутрашњих послова, матичне службе и сл.). Податке могу прикупљати и друга лица ако им закон то дозвољава (нпр. уговором између банке и клијента даје се сагласност банци да обрађује податке, тако да је ово уговорни однос за који је потребна сагласност лица које даје податке), које Закон назива именом „руко- валац”. Руковалац је физичко или правно лице, односно орган власти који одређује сврху и начин обраде података. У том смислу, у поступку прикупљања података који се води ради издавања личне карте, руко- валац је Министарство унутрашњих послова.

Прикупљање података може бити без пристанка лица (због наци- оналне и јавне безбедности, одбране земље, у кривичним стварима, ради заштите економских и финансијских интереса, заштите здравља и морала, заштите људских права и слобода и заштите јавног интереса) или са пристанком.

Подаци се прикупљају директно од лица на које се односе или од органа управе који воде евиденције по службеној дужности. Подаци су

могу прикупљати и од другог лица (не оног на кога се односе) уколико су испуњене одређене законске претпоставке (уговорна сагласност, законска обавеза, заштита животно важних интереса, и др.).

##### Обрада података

Под обрадом података подразумева се свака радња или скуп рад- њи које се врше аутоматизовано или неаутоматизовано са подацима о личности или њиховим скуповима, као што су прикупљање, бележе- ње, разврставање, груписање, односно структурисање, похрањивање, уподобљавање или мењање, откривање, увид, употреба, откривање преносом, односно достављањем, умножавање, ширење или на други начин чињење доступним, упоређивање, ограничавање, брисање или уништавање. Једноставније речено, обрада података представља било коју радњу које неко предузме и на тај начин прикупи податке о другом лицу, те податке обрађује и доставља трећим лицима.

Уколико је неки приватни податак већ објављен у јавности, одно-

сно уколико је лице на кога се податак односи само објавило податак о себи или уколико се ради о члановима недобитних организација, одн. удружења, а ти чланови дају писану сагласност, неће се тај податак сматрати као податком о личности за који постоји законска заштита.

Сврха обраде података мора бити унапред позната лицу чији се подаци обрађују, осим у случајевима обраде у посебне сврхе коју врше надлежни органи у сврхе спречавања, истраге и откривања кривич- них дела, гоњења учинилаца кривичних дела или извршења кривичних санкција, укључујући спречавања и заштиту од претњи јавној и наци- оналној безбедности.

Обрада података није дозвољена ако лице није дало пристанак, ако је такав пристанак потребан или уколико се врши у сврху разли- читу од оне која је законом одређена.

Из наведеног следи да постоје два начина прикупљања и обраде (у коју улази и коришћење) са и без пристанка лица. *Са пристанком* подразумева да је та особа на то пристала, али да је била свесна сврхе за коју ће подаци бити коришћени. *Без пристанка* је прикупљање и обрада од стране органа власти ради вршења послова из надлежно- сти тих органа, а ради заштите најважнијих интереса свих грађана, друштва и државе. Према томе, ни држава није слободна да по сво- јој вољи прикупља податке о грађанима, уколико то они не знају и на то нису пристали или су обманути у вези са сврхом прикупљања података.

Нарочито осетљиви подаци су подаци који се односе на нацио- налну припадност, расу, пол, језик, вероисповест, припадност поли- тичкој страници или синдикату, здравствено стање, социјални статус, жртве насиља, осуду за кривично дело и сексуални живот. Ови подаци

имају појачану законску заштиту, па је тако предвиђено да пристанак за обраду мора бити изричит, а обрада је битна због важних интереса грађана, друштва и државе.

###### Права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују

##### Права лица

Лице о коме се подаци обрађују има право да потпуно и истини- то буде обавештено о свим постојећим и могућим догађајима који су везани за прикупљање и обраду података о њему/њој (који подаци се обрађују, ко је руковалац подацима, ко је обрађивач података, који је извор података, сврха обраде, ко има увид у податке, који се подаци преносе даље и коме, и др.).

Лице има право да захтева од органа који обрађује податке да му омогући увид у прикупљене и обрађене податке. Уколико открије да неки подаци нису исправни или су лажни, лице има право да од тог органа тражи исправку, допуну, ажурирање или брисање податка.

Лице има право и да захтева да се обрада његових података ограни- чи ако оспорава тачност тих података, ако је обрада незаконита, ако ру- коваоцу података више нису потребни подаци или је поднет приговор.

Лице има право да захтева копију података која се односи на то лице.

У случајевима посебне обраде, одн. обраде у посебне сврхе, права лица су сужена у односу на редовну обраду, што је можда разумљиво с обзиром да се ради о кривичним стварима и заштити националних интереса. Држава је дужна води рачуна да у овим случајевима не дође до злоупотребе, тако да се појмови као што су „национални интерес” морају уско тумачити.

##### Поступак заштите

Поступак заштите покреће лице на које се подаци односе и које има право да у сваком тренутку поднесе руковаоцу приговор на об- раду његових података о личности. О сваком захтеву руковалац је ду- жан да одговори у року не дужем од 30 дана од дана пријема захтева, а дужан је и да обавести странку о праву на подношење притужбе Поверенику, односно тужбе суду.

Лице које сматра да је обрада података о његовој личности извр- шена супротно закону има право да поднесе притужбу Поверенику. Против одлуке Повереника може се тужбом покренути управни спор пред Управним судом, у року од 30 дана од дана пријема одлуке Повереника. У случају да Повереник у року од 60 дана не поступи по поднетој притужби, може се непосредно покренути управни спор.

Може се приметити да поступак заштите података о личности пред руковаоцем и Повереником није ограничен великим бројем преклу- зивних рокова, односно, рокова чијим пропуштањем се губи одређено право, што представља добро решење, јер право на заштиту личних података се не губи протеком неког времена. Док год податак постоји у нечијој „туђој евиденцији”, лице на које се тај податак односи може тражити законску заштиту.

###### Заштита личности у медијима

Уколико новинари или други медији желе да објаве неки приватни податак, они морају тражити сагласност лица на који се податак односи. Заштита права на приватност уређена је и Законом о јавном информи- сању и медијима, којим се, такође, предвиђа да је за објављивање при- ватних података потребна сагласност лица, осим уколико то лице није већ јавно објавило информацију о себи, уколико се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, посебно ако се односи на носиоца јавне или политичке функције, а објављивање информације је у интересу националне безбедности, јавне сигурности или економске добробити земље, ако је лице својим јавним изјавама, односно понаша- њем у приватном, породичном или професионалном животу привукло пажњу јавности и на тај начин дало повода за објављивање информаци- је, односно записа; ако је информација саопштена, односно ако је запис начињен у јавној скупштинској расправи или у јавној расправи у неком скупштинском телу или на неком јавном скупу отвореном за јавност.

Правна заштита личности у поступку када се подаци објављују од

стране медија регулисана је Законом о јавном информисању и меди- јима, па тако се предвиђа право лица да тражи објављивање одговора или исправке објављене информације, као и могућност плаћања суд- ских пенала и обавезног објављивања одговора или исправке у случају одбијања објављивања одговора или исправке.

###### Поступак пред Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Поступак пред Повереником може бити у два случаја:

1. Одбијање обавештавања, увида и копирања података

Уколико орган који обрађује податке решењем одбије захтев странке да изда обавештење, односно омогући увид и копирање по- датака, или уколико орган не поступи по захтеву у року од 15, односно 30 дана, странка има право жалбе коју подноси Поверенику.

1. Орган не прикупља и обрађује податке

Уколико орган власти не обрађује податке које странка тражи, дужан је да примљени захтев проследи Поверенику који ће захтев

доставити органу који обрађује податке и наложиће му да одлучи о захтеву у року од 15 дана за давање обавештења, односно 30 дана за омогућавање увида или копирање.

Ако орган коме је Повереник наложио одлучивање по захтеву у року не реши или одбије захтев, против овог непоступања или решења о од- бацивању или одбијању захтева странка има право жалбе Поверенику. У оба случаја Повереник доноси одлуку по жалби најкасније у року од 30 дана од подношења жалбе. Повереник може жалбу одбити и потврдити решење органа власти или може утврдити да је жалба основана и наложити органу да у одређеном року поступи по захтеву странке. Против одлуке Повереника може се покренути управни спор. У области заштите приватности, Повереник има и друге надле- жности, као што су: мишљења у вези са успостављањем нових збирки података, одн. нових информационих технологија у обради, праћење примене мера заштите података и унапређење заштите података, ука- зивање на злоупотребу прикупљених података, вођење Централног

регистра свих збирки података које воде органи власти.

### Заштитник грађана

###### Појам Заштитника грађана

Заштитник грађана је институција која је задужена да штити права грађана контролом извршне власти. Контролу извршне власти у парла- ментарном систему врши парламент, али у модерним државама уочена је потреба да извршну власт, а нарочито органе државне управе, тзв. Администрацију, мора контролисати и орган независан од политичких утицаја.

Заштитник грађана или омбудсман први пут је званично уведен у Шведској, 1809. године, и главна улога му је била да контролише краља и владу у поштовању и извршавању закона. Назив„омбудсман” потиче из шведског језика и значи „особа која има слуха за народ”.

Заштитник грађана постоји у већини модерних демократија, а може бити колегијални орган или појединац.

У Србији Заштитник грађана је уставна категорија и Устав дефини- ше Заштитника као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јав- на овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, су- дова и јавних тужилаштава. Устав, такође предвиђа обавезу доношења закона о Заштитнику грађана. У том смислу, 2005. године донет је Закон о заштитнику грађана.

###### Положај Заштитника грађана

Заштитника грађана бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог Одбора Народне скупштине за уставна питања. Све посланичке групе у Народној скупштини имају право да предложе кандидата Одбору за уставна питања. Након избо- ра, Заштитник полаже заклетву пред Народном скупштином.

Услови за избор Заштитника грађана су: 1) да је дипломирани прав- ник; 2) да има најмање десет година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана; 3) да поседује високе моралне и стручне квалитете; и 4) да има запажено искуство у заштити права грађана.

Заштитник грађана не сме бити члан политичке странке или орга- низације, нити сме вршити било коју другу функцију.

Заштитник грађана ужива имунитет као и народни посланици (ко- локвијално речено ужива посланички имунитет).

Политичко деловање Заштитника грађана није дозвољено, па је са- мим Законом предвиђено да не сме давати изјаве политичке природе. Заштитник грађана је независан, самосталан државни орган, што значи да ни један други државни орган не може давати упутства и вр- шити надзор над радом Заштитника. Заштитник одговара за свој рад само Народној скупштини и то на тај начин што једном годишње под- носи Извештај о раду Народној скупштини. Овај извештај је не само начин одговорности Заштитника према Народној скупштини, већ и обавештавање Народне скупштине о поштовању људских права од

стране органа управе.

Заштитник грађана има четири заменика који имају исти положај као и сам Заштитник.

###### Надлежности Заштитника грађана

Заштитник грађана контролише поштовање људских права на сле- деће начине:

1. покретање и вођење поступка против органа управе учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката,
2. пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности,
3. извештавањем Народне скупштине и јавности о степену пошто- вања људских права,
4. законодавном иницијативом, с обзиром да има право да Народној скупштини предлаже законе.

Значи да Заштитник грађана делује превентивно, али и казнено, уколико по спроведеном поступку утврди да је дошло до кршења људ- ског права.

Према томе, надлежност Заштитника грађана је специфична како у односу на надзор и контролу органа управе од стране Народне скуп- штине (Народна скупштина нема директних овлашћења над органима државне управе), тако и на деловање органа кривичног гоњења и судо- ва који делују само када се ради о кривичном делу, а Заштитник делује и када акт или радња нису кривично дело, а дошло је до повреде или угрожавања људског права.

Надлежност Заштитника је ограничена на рад републичких органа управе, односно не односи се на рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, као и судова и тужилаштава.

У односу на рад органа аутономне покрајине или органа локалне самоуправе – градова и општина, Заштитник грађана делује само у слу- чајевима уколико ти органи немају свог заштитника грађана. Уколико постоји „локални омбудсман”, Заштитник ће притужбу проследити по- крајини, односно локалној самоуправи.

###### Поступак заштите

Поступак заштите пред Заштитником грађана покреће се на осно- ву захтева странке или по сопственој иницијативи. Треба приметити да Закон о заштитнику грађана не спомиње службену дужност за покретање поступка заштите, тако да је дискреционо право Заштитника за покрета- ње поступка веома широко. То значи да он може, али не мора покренути поступак чак и када је евидентно да је дошло до кршења људског права. Право да покрене поступак пред Заштитником има свако, без об- зира на то да ли је грађанин Србије или не, ко сматра да му је актом или радњом, односно нечињењем органа управе повређено право. Да би странка могла да покрене поступак, потребно је да је претходно ис- црпила сва правна средства (поднела жалбу или тужбу суду). Уколико странка није исцрпила могућа правна средства, Заштитник грађана ће је упутити да то уради. У изузетним случајевима, могуће је да поступак буде покренут и без обзира на чињеницу да ли су исцрпљена расположива правна средства уколико би у међувремену дошло до ненадокнадиве штете или би били прекршени принципи добре управе, односно дошло до неетичког и непрофесионалног понашања управе према грађанима. Притужба, којом се покреће поступак може бити писана или усме-

на, а рок за подношење је једна година од када је акт донет, радња извршена или од када је требало бити извршена, а није.

Уколико у поступку утврди да је дошло до повреде права, Заштитник грађана доноси препоруку органу управе да уклони утвр- ђени недостатак. Орган управе је дужан да у року од 60 дана од до- бијања препоруке уклони недостатак и о томе обавести Заштитника. Уколико орган не поступи по препоруци, Заштитник грађана ће о томе обавестити Народну скупштину и јавност, а може и да препоручи утвр- ђивање одговорности руководиоца органа управе.

### Забрана дискриминације

Забрана дискриминације је као опште прихваћено, цивилизациј- ско начело у правном систему Србије садржано у начелима Устава, а затим у уставним одредбама о људским и мањинским правима.

Чланом 21. Устава прописано је да су сви једнаки пред Уставом и законом и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дис- криминације. Истим чланом забрањује се свака дискриминација, не- посредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког и другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Законом о забрани дискриминације детаљније су уређена питања везана за забрану дискриминације, поступци заштите од дискрими- нације и установљен је Повереник за заштиту равноправности, као самосталан и независан државни орган.

###### Појам и облици дискриминације

Дискриминација постоји када се прави разлика међу људима због личних својстава која ти људи имају. Дискриминација је свако неоправ- дано прављење разлике или неједнако поступање или пропуштање поступања према другим лицима зато што су припадници друге расе, имају другачију боју коже, имају другачија политичка или друга увере- ња, говоре други језик, другог су имовног стања, друштвеног порекла, културе, старости, националне припадности, вероисповести.

Дискриминацију можемо поделити на седам облика: непосредну дискриминацију, посредну дискриминацију, повреду начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемиравање и понижавајуће по- ступање.

1. Непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог, односно њиховог личног својства, у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољнији положај или би могли бити стављени у неповољнији положај.
2. Посредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, ставља у непо- вољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је при- видно засновано на начелу једнакости и забране дискримина- ције, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средстава за постизање тог циља су примерена и нужна.
3. Повреда начела једнаких права и обавеза, као облик дискрими- нације постоји ако се лицу или групи лица због његовог односно

њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и сло- боде или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последице предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварују.

1. Забрана позивања на одговорност јесте облик дискриминаци- је који постоји ако се према лицу или групи лица неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало пре- ма другима, искључиво или углавном због тога што су тражили, односно намеравају да траже заштиту од дискриминације или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању.
2. Удруживање ради вршења дискриминације, односно деловање организације или група усмерено на кршење Уставом, правили- ма међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости.
3. Говор мржње је облик дискриминације под којим се подразу- мева изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јав- ности, исписивањем и приказивањем порука и симбола мржње и на други начин, који је као такав забрањен.
4. Узнемиравање и понижавајуће поступање у случајевима када оно има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увре- дљиво окружење.

Ових седам облика дискриминације спадају у тзв. општу дискри- минацију, што значи да прављење разлике врши било које лице (особа која врши дискриминаторске радње може бити било која особа), а дис- криминацијом је угрожено било које лице (особе које су дискримини- сане не припадају тачно одређеним угроженим групама).

Посебна дискриминација постоји када је субјекат који врши ра- злику тачно одређен, када се у тачно одређеној области живота врши разлика или када се разлика врши према одређеној групи људи. У том смислу, издвајају се следећи случајеви посебне дискриминације:

1. дискриминација пред органима власти – када службено лице прави дискриминаторске разлике;
2. дискриминација у области рада;
3. дискриминација у области пружања јавних услуга (нпр. одбија- ње пружање лекарске помоћи) и коришћењу јавних објеката и површина (нпр. забрана уласка у парк деце друге расе);
4. верска дискриминација;
5. дискриминација у области образовања и стручног оспособља- вања (ускраћивање права на школовање);
6. дискриминација на основу пола;
7. дискриминација на основу сексуалне оријентације;
8. дискриминација деце;
9. дискриминација на основу старосног доба (пре свега стари);
10. дискриминација националних мањина;
11. дискриминација због политичке или синдикалне припадности;
12. дискриминација особа са инвалидитетом;
13. дискриминација с обзиром на здравствено стање.

###### Повереник за заштиту равноправности

Повереника за заштиту равноправности бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надле- жног за уставна питања, на период од пет година. Свака посланичка група у Народној скупштини има право да Одбору предложи кандидата за Повереника.

Да би кандидат био изабран за Повереника мора да испуњава сле- деће услове: 1) да је дипломирани правник; 2) да има најмање десет го- дина искуства на правним пословима у области заштите људских права и 3) да поседује високе моралне и стручне квалитете. Повереник не може да обавља другу јавну или политичку функцију, нити професио- налну делатност.

Надлежности Повереника за заштиту равноправности су, као и код Заштитника грађана казнене, превентивне и надзорне.

У оквиру казненог дела, Повереник прима и разматра притужбе због повреде одредаба Закона и даје мишљење и препоруке у кон- кретним случајевима и изриче мере; подносиоцу притужбе пружа ин- формације о његовом праву и могућности судског или другог поступка заштите, односно препоручује поступак мирења; подноси тужбу због повреде права, у своје име а уз сагласност и за рачун дискриминисаног лица, уколико поступак пред судом, по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан; подноси прекршајне пријаве због повреде права из овог закона;

У оквиру превентивних и надзорних надлежности, Повереник подноси годишњи извештај Народној скупштини о стању у области заштите равноправности; упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације; прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације и даје мишљење о одред- бама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискри- минације; успоставља и одржава сарадњу са органима надлежним за

остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и локалне самоуправе и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности.

###### Поступак заштите од дискриминације

##### Поступак пред Повереником за заштиту равноправности

Лице које сматра да је претрпело дискриминацију може у писме- ном облику поднети Поверенику притужбу, или изузетно, усмено на записник. Уз притужбу се подносе и докази о претрпљеном акту дис- криминације. Притужба се затим доставља лицу против кога је поднета, у року од 15 дана од пријема тужбе. Повереник поступа по притужби уколико поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан. Повереник неће поступити по притужби ако је очигледно да нема повреде права на који подносилац указује, ако је у истој ствари већ поступао а нису понуђени нови докази, као и ако утврди да је због протока времена од учињене повреде, немогуће по- стићи сврху поступања. По пријему притужбе Повереник утврђује чи- њенично стање увидом у документа и узимањем изјаве од подносиоца притужбе, лица против којег је притужба поднета, као и од других лица. Лице против кога је притужба поднета може се изјаснити о наво- дима притужбе у року од 15 дана од дана њеног пријема. Повереник затим, предлаже поступак мирења, у складу са законом којим се уре- ђује поступак медијације, пре предузимања других радњи у поступку.

По спроведеном поступку, Повереник даје мишљење о томе да ли је дошло до повреде одредаба овог закона и у року од 90 дана од дана подношења притужбе, и о томе обавештава подносиоца и лице против кога је притужба поднета. Уз мишљење, Повереник препоручује лицу против кога је поднета притужба начин отклањања повреде права. Лице коме је препорука упућена дужно је да поступи по препоруци и отклони повреду права у року од 30 дана од дана пријема препоруке, као и да о томе обавести Повереника.

Ако лице коме је препорука упућена не поступи по препоруци, односно не отклони повреду права, Повереник му изриче опомену. Ако ни после изрицања опомене, такво лице у року од 30 дана од дана изрицања опомене то не учини, Повереник ће известити јавност.

##### Судски поступак

Закон о заштити од дискриминације уводи посебна правила пар- ничног поступка за заштиту од дискриминације. Свако ко сматра да је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу

суду. Тужбом се може тражити: забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења радње дискриминације, одно- сно забрана понављања радње дискриминације, утврђивање да је туже- ни дискриминаторски поступао према тужиоцу или другоме, извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања, нак- нада материјалне и нематеријалне штете; објављивање пресуде донете поводом неке од тужби из овог закона. Тужилац може захтевати да суд привременом мером спречи дискриминаторско поступање ради откла- њања опасности од насиља или веће ненадокнадиве штете. Законом је предвиђено да терет доказивања да није било дискриминације лежи на туженом, што је изузетак од општег правила да терет доказивања лежи на тужиоцу. Изузетак од општих начела парнице је и у томе да ако суд утврди да је извршена радња непосредне дискриминације или је то међу странкама неспорно, тужени се не може ослободити одговорности доказивањем да није крив. За разлику од грађанских тужби, тужилац у овом поступку може бити и Повереник за заштиту равноправности и организација која се бави заштитом људских права, па они не морају доказивати правни интерес да би покренули судски поступак.

### Политика једнаких могућности

###### Појам политике једнаких могућности и дискриминације засноване на полу

Политика једнаких могућности је правно и институционално ства- рање друштвеног окружења у којима не постоји разлика између жена и мушкараца у учествовању у свим битним друштвеним процесима. То значи, с једне стране, постојање правних норми које забрањују разлику (одредбе Закона о раду којим се забрањује дискриминација), постоја- ње правних норми које намећу неку обавезу (Закон о избору народних посланика – обавеза да на листи кандидата за народне посланике буде 30% мање заступљеног пола) или постојање правих норми које путем давања одређених права једном полу осигуравају постојање равно- правности (посебна радна права жена у вези трудничког и породиљ- ског одсуства). С друге стране, пуко постојање правних норми није до- вољно да би се осигурала политика једнаких могућности. Држава мора и институционалним путем, образовањем нових или реорганизацијом постојећих институција створити и механизам како би се правне норме које гарантују равноправност заиста и примењивале.

Дискриминација као општи појам представља свако неоправда- но прављење разлике међу људима због њихових личних својстава (раса, пол, језик, националност и др.). Дискриминација може бити ак- тивна, извршена чињењем – прављење разлике и неједнако посту- пање или пасивна, извршена нечињењем – пропуштање поступања.

Дискриминација заснована на полу представља прављење разлике између жена и мушкараца, тако да се као последица јавља неједнаки друштвени положај једног од та два пола, односно неједнаки и непо- вољнији друштвени положај жена у односу на мушкарце.

Највећи изазов у постизању равноправности и примени политике једнаких могућности није ни правне, нити институционалне, већ дру- штвене природе и зависи од друштвеног схватања улоге и положаја жена и мушкараца. Законско или институционално наметање једнаких могућности неће довести до жељеног резултата, уколико их не прати велика друштвена активност усмерена ка промени друштвене свести која, у већини друштава жену виду као „мање значајног” припадника друштва. Правни и институционални оквир су, међутим, веома ва- жан корак да би се колективна свест мењала, тако да су у неким дру- штвима закони почетак, а не окончање стварања политике једнаких могућности. У теорији постоје различита мишљења о томе у коликој мери држава и право треба да улазе у сферу односа међу половима. Традиционалисти сматрају да ови односи не треба да буду ствар прав- не регулативе или мешања државе (брак и односи међу половима су приватне ствари у којима други, тј. држава немају шта да траже), док заговорници идеје„социјалне државе” сматрају да је регулација неоп- ходна и у овој области, а како би се уредили сви они друштвени односи (не само економски) које утичу на статус појединца, односно задирање државе и права у „приватност” сматра се оправданим како би се по- бољшао положај појединца.

Државне гаранција једнакости полова, за разлику од државне га- ранције једнакости свих грађана врло је млада идеја у уставном разво- ја држава. Чак и у оним државама чији устави познају равноправност полова, мали је број оних у којима је у у правном систему у потпуности примењено начело полне једнакости.

Устав Републике Србије пре свега гарантује равноправност полова, али иде и корак даље, па у истом члану у коме се гарантује равноправ- ност наводи и обавезу државе да развија политику једнаких могућно- сти.58 У том смислу, Устав Србије поред заштите подразумева и активну улогу државе ради стварања социјалног окружења у коме жене и му- шкарци имају једнаке могућности у свим областима живота (образова- ње, запошљавање и рад, социјална сигурност, и др.). Другачије речено, држава примењује методе принуде и репресије забрањујући или ка- жњавајући дискриминацију, али и методе непринудног, афирмативног карактера стварањем повољнијег окружења за једнак третман жена и мушкараца.

1. Члан 15. Устава –„Држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија по- литику једнаких могућности.“

###### Примена политике једнаких могућности

Разрада уставног начела гаранције равноправности и политике једнаких могућности садржана је у Закону о равноправности полова из 2009. године. Закон о равноправности полова уређује три основна правца деловања у стварању политике једнаких могућности који су:

1. пуно и једнако *остваривање права и обавеза* свих лица без об- зира на пол;
2. предузимање *посебних мера за спречавање и отклањање* дис- криминације засноване на полу и роду;
3. поступак *правне заштите лица* изложених дискриминацији за- сноване на полу и роду.

Дискриминација, у смислу овог Закона, ужи је појам дискриминаци- је у односу на дискриминацију којом се бави Закон о забрани дискрими- нације. Дискриминација заснована на полу и роду представља правље- ње разлике или неједнако поступање, односно пропуштање поступања усмерено према припадницима мушког или женског пола и рода. Да би нека радња или пропуштање радње било радња дискриминације, потребно је да је циљ те радње или последица те радње таква да се не- ком лицу отежа, угрози, онемогући или негира признање, уживање или остваривање људских права и слобода у свим областима друштвеног живота. Према томе, да би неко понашање, пасивно или активно, било дискриминација, није потребно да такво понашање буде свесно, већ је могуће да буде и без дискриминаторске намере, али да је довело до дискриминаторских последица. Закон познаје непосредну и посредну дискриминацију. Непосредна дискриминација је када се грубо крши једнакост, без околишања или заклањања иза неких правних аката. Посредна дискриминација је када је кршење једнакости мање уочљиво и заклања се испод привидног постојања једнакости. Непосредна дис- криминација постоји када, на пример, прописи о раду уопште не садрже одредбе којима се забрањује дискриминација на раду, а посредна када прописи о раду садрже одредбе којима се забрањује дискриминација, али не садрже одредбе о заштити трудница на раду. На тај начин зако- нодавац привидно штити жене, али жене које желе да рађају немају заштиту на послу, па тако посредно долази до дискриминације.

###### Држава као послодавац и регулатор

Закон о равноправности полова уводи троструке обавезе државе. Прво су обавезе државе као послодавца (државни органи, јавне установе). У том смислу, послодавац – држава је дужан да запослени- ма омогући једнаки третман у вези са остваривањем права из радног односа и по основу рада. Послодавац је дужан да води евиденцију о полној структури запослених, а онај који има више од 50 запослених

дужан је да усвоји план мера за отклањање или ублажавање неравно- мерне заступљености полова за сваку календарску годину, као и да сачини годишњи извештај о спровођењу тог плана и достави га мини- старству надлежном за послове равноправности полова. Забрањује се прављење разлике по полу приликом запошљавања, распоређивања на радна места и напредовања на послу. Послодавац је дужан да свима исплати једнаку зараду за исти рад или рад једнаке вредности, без об- зира на пол. Забрањује се узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање на послу. Свим запосленима мора се омогућити једнак приступ стручном усавршавању и обуци.

Друга врста обавеза су надзорног карактера. Држава образује орган државне управе – министарство који се бави равноправношћу полова, па тако у постојећем систему државне управе овом облашћу се бави Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална пи- тања. У Закону о равноправности полова предвиђено је да надзор над применом врши министарство надлежно за послове равноправности. Прописане су казнене одредбе за случајеве тежег кршења равноправ- ности, односно дискриминације, односно могу се изрећи новчане и прекршајне казне. За разлику од ових казнених мера које се примењују када се одређени догађај кршења равноправности већ десио, Закон предвиђа и мере праћења стања у овој области, као што су обавеза ми- нистарства надлежног за послове равноправности да једном годишње Влади поднесе извештај о стању у области равноправности полова, као и контролу послодаваца у припреми и извршењу плана за отклањање дискриминације.

Трећа врста обавеза су обавезе државе као регулатора друштве- них односа. Држава је дужна да се стара о забрани дискриминације и политици једнаких могућности кроз:

1. социјалну заштиту,
2. здравствену заштиту,
3. брак и породичне односе,
4. образовање, спорт и културу,
5. политички и јавни живот,
6. посебну судску заштиту.

У области социјалне заштите закон подразумева забрану дискри- минације приликом остваривања било ког права из области социјалне заштите (накнада за време незапослености, нпр.), али и проактивне мере побољшања материјалног положаја самохраних и незапослених родитеља за које су локалне и републичке власти дужне да одвајају средства у својим буџетима.

Здравствена заштита подразумева забрану дискриминације при- ликом остваривања права на здравствену заштиту, као и проактивне мере посебне здравствене заштите жена у превенцији и раном откри- вању болести, заштиту у вези са планирањем породице, током трудно- ће, порођаја и материнства.

Закон изједначава брак и ванбрачну заједницу, а предвиђа и поја- чану помоћ у изградњи породице (планирање породице, број деце и сл.), као и указивање на значај заштите од насиља у породици.

Образовање, спорт и култура подразумевају више мера, као што су: забрана одбијања пријема у образовну установу заснована на полу, обавеза образовних установа да у оквиру наставних планова и про- грама обезбеђује васпитање у области равноправности полова, али и обавезу да у органима управљања јавних служби мора бити најмање 30% представника мање заступљеног пола. Овакве обавезе односе се и на установе за активно бављење спортом, као и једнако финансијско третирање свих спортских удружења.

Политички и јавни живот подразумева учешће у раду политичких странака, политичких удружења и других облика организовања ради политичког рада, учешће у раду синдикалних организација, струков- них удружења и других организација које дејствују у јавном животу. У ову област спада и бирачко право, активно и пасивно, тј. право да се бира и да се буде биран у органе републичке и локалне власти. Највећи искорак у овој области направљен је у Закону о избору народних по- сланика и Закону о локалним изборима који предвиђају обавезу пре- длагача кандидата за народне посланике, односно одборнике локал- них скупштина да на листи кандидата мора бити заступљено најмање 30% мање заступљеног пола, тако да међу три кандидата један мора бити лице мање заступљеног пола. У случају да листа кандидата није овако сачињена, оваква листа не би била проглашена, односно предла- гач – политичка странка, организација или група грађана не би могли да учествују на изборима. У област политичког и јавног живота спадају и учешће у извршним органима власти, где постоји обавеза државе да омогући политику једнаких могућности.

Судска заштита претпоставља посебан грађански судски поступак у случајевима дискриминације. Уколико неко лице сматра да му је по- вређено неко право дискриминаторским радњама, може покренути тужбу пред судом. Тужба се може поднети: 1. ради утврђивања повреде извршене дискриминаторским понашањем, 2. ради забране вршења радње од којих прети повреда, 3. ради забране даљег предузимања, односно понављања дискриминаторских радњи, 4. ради стављање ван снаге предмета којим је извршена дискриминација (нпр. новине, уџбеник или сл.), 5. ради отклањања повреде и повраћаја у пређашње стање и 6. ради накнаде материјалне и нематеријалне штете. За разли- ку од класичног парничног поступка, овај поступак могу покренути и друга лица, не само она која су погођена дискриминацијом, али само уз њихову сагласност. Поступак је хитан и бесплатан, не плаћају се судске таксе за покретање поступка. Терет доказивања је на туженом, односно уколико је тужилац учинио вероватним да је дошло до дискриминација (значи не мора да то докаже, већ само учини вероватним), тужени мора доказивати да није било дискриминације.

### Агенција за спречавање корупције

###### Правни положај Агенције за спречавање корупције

Дефиниција појма корупције разликује се према томе да ли коруп- цију посматрамо као друштвени феномен, са социолошког становишта или је посматрамо са правног становишта, као недозвољену, законом забрањену и санкционисану радњу. Без обзира из кога угла проучава- мо корупцију, она је апсолутно негативна појава која чини штету свима, по правилу економски најугроженијима, а борба против ње подсећа на трку корњача.

Прича о корупцији стара је колико и прича о људској врсти. Први случај корупције је, можда био када је Адам појео забрањено воће, а наставља се све до данашњих дана и случајева о корупцији на наци- оналним и међународним нивоима, као што су политичко лобирање ради личне добити, мито, случај тзв. „Пандора докумената”59.

Борба против корупције није модерна појава. Један од првих анти- корупционашких писаних дела била је „Деведесет пет теза или распра- ва о моћи и ефикасности индулгенција” коју је 1517. написао Мартин Лутер, тада професор моралне теологије на Универзитету у Витенбергу, Немачка. У њему је детаљно описано Лутерово противљење ономе што је он видео као злоупотребу и корупцију Римокатоличке цркве од стра- не католичког свештенства, које је продавало опроштајне индулген- ције, које су биле потврде које би требало да смање временску казну у чистилишту за грехе које су починили купци опроштаја или њихови најмилији. Треба имати у виду да је у то доба Римокатоличка црква била политички јача и утицајнија од било које државе Европе, тако да је корупција у Цркви била више политичког него религиозног карактера. Уједињене нације су 2003. године усвојиле Конвенцију против ко- рупције која је јединa светски правно обавезујући инструмент за борбу против корупције – UNODC. Далекосежан приступ Конвенције и оба- везан карактер многих њених одредби чине је јединственим оруђем за развој свеобухватног одговора на глобални проблем. Конвенција покрива пет главних области: превентивне мере, криминализација и спровођење закона, међународна сарадња, повраћај имовине и

1. Пандора документи су 11,9 милиона процурелих докумената са 2,9 терабајта по- датака које је Међународни конзорцијум истраживачких новинара (ICIJ) објавио почевши од 3. октобра 2021. године.[1][2][3] Цурење је открило тајне офшор ра- чуне 35 светских лидера, укључујући садашње и бивше председнике, премијере и шефове држава, као и више од 100 милијардера, познатих личности и послов- них лидера. Новинске организације описали су цурење документа као своје нај- шире разоткривање финансијске тајне до сада, које садржи документе, слике, мејлове и табеле од 14 компанија за финансијске услуге, у различитим земљама укључујући Панаму, Швајцарску и Уједињене Арапске Емирате. Процене новина- ра су да се износи који се држе у иностранству (ван земље у којој је новац напра- вљен) крећу се од 5,6 билиона долара до 32 трилиона долара.

техничка помоћ и размена информација. Конвенција разликује много различитих дела корупције, као што су мито, трговина утицајем, зло- употреба функција и различита дела корупције у приватном сектору. Огромна већина држава чланица Уједињених нација су потписнице Конвенције. Србија је овoj Koнвенцији приступила 2005. године.

У оквиру Европе и Европске уније установљено је више механи- зама, тела и организација, као и конвенција за спречавање корупци- је. Тако је Савет Европе 1999. године усвојио две конвенције у борби против корупције: Грађанскоправну конвенцију против корупције (Србија је ратификовала 2007. године) и Кривичноправну конвенцију против корупције (Србија је ратификовала 2002. године). Поред ових конвенција образовано је посебно тело – Комитет за борбу против ко- рупције (GRECO) – Група држава против корупције како би надгледала усклађеност држава са антикорупцијским стандардима. Циљ овог тела је увећање капацитета својих чланица да се боре против корупције тако што ће пратити усклађеност са антикорупцијским стандардима Савета Европе кроз процес међусобне евалуације. Свака држава која усвоји Кривичноправну или Грађанскоправно конвенцију о корупцији аутоматски приступа GRECO-у и процедурама евалуације. У том смислу GRECO је отворен за државе чланице и нечланице Савета Европе.

Први покушаји системске борбе против корупције у Србији били су оснивање Савета за борбу против корупције крајем 2001. године. Задатак овог Савета, који и данас постоји, био је да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, про- грама и других аката и мера у овој области. Законско регулисање ове области започиње Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004. године60, наставља се Законом о Агенцији за борбу против корупције из 2008. године61, а који је замењен сада важе- ћим Законом о спречавању корупције из 2019. године62. Овако, рела- тивно често доношење нових и измене постојећих прописа условљено је, пре свега што се ради о тзв. младој правној науци тако да примена донетих правних норми показује евентуалне недостатке и пропусте у правној регулативи. С друге стране, умешност и довитљивост људи који су корумпирани није занемарљива, па су они у„иновативним” ре- шењима често напреднији и бржи од државе.

Важећи Закон о спречавању корупције дефинише корупцију као

„однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја

1. „Службени гласник Републике Србије“, број 43/04.
2. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС.
3. „Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94 /21 и 14/22.

или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другога”. Значи Закон препознаје корупцију не када је она почињена, већ **када постоји могућност** да нека особа користи свој положај да оствари неку недозвољену добит. Државни орган који је образован да се стара о примени овог Закона је Агенција за спречавање корупције. Агенција је самосталан и независан државни орган основан овим Законом која за свој рад одговара само Народној скупштини. То значи да нити извршна, нити судска власт немају право да се мешају у рад Агенције, нити да утичу на одлуке које надлежни органи Агенције доносе.

Свакако треба нагласити да Агенција није орган репресије, већ је државни орган који, пре свега треба да делује превентивно, да спре- чава корупцију, а не да кажњава оне који су корупцију већ почини- ли. Треба имати у виду да је Кривичним закоником63 предвиђено низ кривичних дела која су, у суштини корупција, као што су: злоупотреба службеног положаја, давање и примање мита, несавестан рад у служби, ненаменско коришћење буџетских средстава и др. за које су запрећене казне затвора у различитом трајању. Свака борба против било ког кри- миналног понашања има свој превентивни и репресивни део. У борби против корупције, Агенција има превентивну улогу, док полиција, ту- жилаштво и суд имају репресивну улогу. Дакле, *основна улога Агенције је да спречи или умањи могућност да до корупције уопште и дође*.

* 1. *Надлежности и органи агенције за спречавање корупције*

##### Надлежности Агенције за спречавање корупције

Агенција, према Закону о спречавању корупције врши послове које можемо поделити у три групе:

1. стратешки послови су послови које врши Агенција ради систем- ског, правно регулисаног спречавања и борбе против корупције,
2. послови превенције су послови који врши Агенција како би уки- нула или смањила могућност настанка корупције,
3. послови репресије су послови које врши Агенције када дође до корупције изрицањем законских одређених казни или подно- шењем прекршајних или кривичних пријава.

*У стратешке послове спадају:*

1. надзирање спровођења стратешких докумената, подношење Народној скупштини извештаја о спровођењу стратешких докуме- ната са препорукама за поступање, давање одговорним субјекти- ма препорука како да отклоне пропусте у спровођењу стратешких докумената и иницирање измене и допуне стратешких докумената;
2. Глава тридесет трећа – Кривична дела против службене дужности Кривичног за- коника („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 − исправка, 107/05 − исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.
3. иницирање доношења или измене прописа, давање мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области по- себно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународ- ним уговорима у области спречавања и борбе против корупције;
4. истраживање стања корупције, анализа ризика од корупције и сачињавање извештаја са препорукама ради отклањања ризика.

*У послове превенције спадају:*

1. вођење и објављивање Регистра јавних функционера и Регистра имовине и прихода јавних функционера у складу са овим законом;
2. проверавање извештаја о имовини и приходима које поднесу јавни функционери и вођење и провера других евиденције (нпр. о поклонима);
3. давање мишљења о примени Закона на сопствену иницијативу или на захтев физичких или правних лица и заузимање ставове од значаја за примену Закона;
4. надзирање доношење и спровођење планова интегритета;
5. доношење програма обуке и упутства за обуку у области спреча- вања корупције и праћење спровођење обуке у органима јавне власти;
6. обављање послове међународне сарадње у области спречава- ња корупције.

*У послове репресије спадају:*

1. покретање и вођење поступка у коме се одлучује о постојању повреда Закона и изрицање прописаних мера;
2. решавање о сукобу интереса;
3. подношење кривичне пријаве, захтева за покретање прекр- шајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка;
4. поступање по представкама физичких и правних лица.

Према томе, а како је горе наведено, **Агенција има пре свега пре- вентивну улогу да својим поступањем спречи да до корупције уоп- ште и дође.**

##### Органи Агенције за спречавање корупције

Органи Агенције, образовни Законом, су:

1. директор
2. Веће Агенције

**Директор Агенције.** Директор Агенције има битну и значајну улогу у раду Агенције. Поред општих послова руковођења, као што су пред- стављање и заступање Агенције, руковођење Службом Агенције, одлу- чивање о правима, обавезама и одговорностима запосленинх и стара

се о организацији законитог и ефикасног рада Агенције, он врши и послове које нису уобичајени као послови руководиоца неког држав- ног или привредног субјекта.

Директор Агенције, наиме доноси одлуке о учињеној повреди Закона и изриче мере, одлучује о захтевима јавних функционера, даје мишљења и упутства за спровођење Закона, подноси Народној скуп- штини годишњи извештај о раду Агенције и извештај о спровођењу стратешких докумената и израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције.

Значи, директор је инокосни орган64 који одлучује да ли је неки функционер у сукобу интереса и, уколико утврди да јесте, изриче неку од мера предвиђених Законом. На овај начин директору Агенције су дата врло широка овлашћења, тј. надлежности. У неку руку може се рећи да је директор Агенције првостепени орган (првостепени суд).

Овако широка овлашћења повлаче за собом и велику одговорност, тако да је Закон детаљно регулисао поступак избора директора.

Пре свега, да би неко лице могло да буде директор, он/она морају да испуњавају следеће услове:

* мора испуњавати опште услове за рад у државним органима (пу- нолетно лице које је држављанин Републике Србије),
* завршен правни факултет,
* најмање девет година радног искуства у струци,
* поседовање посебних знања и искуства у области спречавања корупције,
* да није осуђивано за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или кажњиво дело које га/је чини недостојним за обављање јавне функције,
* не може бити члан политичке странке, односно политичког су- бјекта,
* не сме бити у сукобу интереса или вршити више јавних функција.

Директор се бира по спроведеном јавном конкурсу на период од пет година, с тим да једно лице може бити директор највише два пута. Поступак јавног конкурса спроводе Министарство правде и Правосудна академија, док избор директора врши Народна скупшти- на. Конкурсни поступак почиње када Министарство правде распише и објави оглас о јавном конкурсу у„Службеном гласнику“’, на интернет страни Министарства правде и Правосудне академије и најмање јед- ном национално тиражаном штампаном медију.

Сам конкурсни поступак спроводи Правосудна академија и састо- ји се од теста који се одржава у три дела и који спроводи Комисија за

1. Прим. аут. Инокосан орган је онај државни или судски орган који се састоји од појединца, једне особе која самостално води поступак и доноси одлуке. Нпр. у нашем правном систему то је судија-појединац, јавни бележник, јавни изврши- тељ и сл.

избор директора коју формира Управни одбор Правосудне академије. Тест се састоји из три дела. У првом делу теста оцењује се стручност кандидата, у другом делу теста оцењује се професионални интегритет кандидата за обављање функције директора Агенције, а у трећем делу теста оцењује се програм рада Агенције који кандидат представља чла- новима комисије. Кандидат може добити максимално 100 бодова (за први и трећи део) и оцену „положио“ и „није положио“ (за други део). После спроведеног теста и окончања поступка по приговору, Комисија за избор директора Агенције доставља министру правде ранг-листу кандидата према успеху постигнутом на тесту. Министар правде је ду- жан да Народној скупштини предложи све кандидате који су на тесту остварили најмање 80 бодова. Народна скупштина онда одлучује о из- бору једног од кандидата, и то већином гласова свих народних посла- ника (за избор мора гласати 126 посланика). Ако Народна скупштина не изабере ниједног кандидата или ако нема кандидата који су на испиту остварили најмање 80 бодова, поново се расписује јавни конкурс у року од 30 дана од дана када је Народна скупштина одлучивала.

Поред општих услова за престанак функције директора (истек ман- дата, оставка, смрт, болест) карактеристично је за функцију директора Агенције да му мандат може престати и разрешењем уколико постане члан политичке странке, односно политичког субјекта, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције или ако се утвр- ди да је повредио закон из области спречавања корупције. Поступак разрешења и доношења одлуке о разрешењу спроводи Народна скуп- штина, а да би директор био разрешен мора за то гласати већина свих народних посланика.

**Веће Агенције.** Уколико директора Агенције поредимо са прво- степеним органом (судом), онда би Веће Агенције било другостепени орган (суд). Веће Агенције решава о жалбама на одлуке које доноси директор, надзире рад директора и прати његово имовинско стање и заузима начелне ставове о примени Закона.

Веће има пет чланова који се бирају на период од пет година, с тим да једно лице може бити члан Већа највише два пута. Веће се, исто као и директора бира на основу спроведеног јавног конкурса, а члан Већа је изабран уколико је за њега/њу гласала већина свих народ- них посланика. Поступак јавног конкурса скоро је у потпуности исти као и поступак за избор директора, с тим што се тест састоји из два дела, а не три, односно члан Већа не подноси програм рада Агенције. Исто се односи и на поступак разрешења. Члан Већа може и не мора бити запослен у Агенцији, што значи да он може бити запослен и ра- дити на другом месту под условом да тај други посао не представља сукоб интереса са функцијом члана Већа.

###### Сукоб интереса

##### Појам сукоба интереса

Закон о спречавању корупције дефинише сукоб интереса као „си- туацију у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављањe јавне функције, с тим што овај приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице”.

Да би у потпуности разумели шта законодавац сматра сукобом ин- тереса морамо знати шта се подразумева под појмовима „орган јавне власти”, „јавни функционер”, „јавна функција” и „повезано лице”.

**Орган јавне власти** је орган Републике Србије (то су државни орга- ни, нпр. Скупштина, Влада, министарства, управе и сл.), органи аутоном- не покрајине, органи јединица локалне самоуправе и градских општина, затим органи установа, јавних предузећа и других правних лица чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина (то су по правилу директори, чланови управних и надзорних одбора школа, болница, предузећа и сл.). **Јавни функционер**, према Закону је свако лице је које изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привред- ног друштва које је орган јавне власти основао (када нпр. Република оснује заједничко привредно друштво са приватном компанијом, па то заједничко привредно друштво има пет чланова Надзорног одбора, од којих су три представници Републике, као оснивача, а два су представ- ници приватне компаније, као оснивача, у сукобу интереса могу бити

само оно три које су представници Републике).

**Јавна функција** је функција коју врши функционер, што значи да је јавна функција: народни посланик, министар, директор јавног пре- дузећа, члан школског одбора, одборник у скупштини општине итд.

**Повезано лице** је члан породице јавног функционера, крвни срод- ник јавног функционера у правој линији (родитељи и деца), односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства (браћа и се- стре), као и физичко или правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са јав- ним функционером (кумови, најближи пријатељи и сл.).

Сумирано, да би функционер био у сукобу интереса потребно је да се кумулативно испуне следећи услови:

1. да ја лице јавни функионер,
2. да врши јавну функцију,
3. да то лице има неки приватни интерес који 1. утиче, 2. може да утиче или 3. изгледа да може да утиче на његово/њено вршење јавне функције,
4. приватни интерес мора бити такав да је функционеру могуће да стекне било какву корист или погодност за себе или за повезано лице.

*Пример:* Дете директора јавног предузећа које се бави газдовањем шумама има приватну компанију која продаје дрвне производе. У овом случају неспорно је да постоји сукоб интереса директора јавног пре- дузећа, јер може омогућити свом детету да прибавља сировине под повољнијим условима него друга предузећа.

Закон је, с једне стране ограничио сукоб интереса само на стра- ни јавних функционера, иако корупција увек има две стране, док је са друге стране врло широко поставио ситуацију која може бити сукоб интереса. Задатак Агенције је, онда, да у сваком појединачном случају оцени да ли постоји сукоб интереса полазећи пре свега од врсте јавне функције и да ли функцонер има приватни интерес, односно да ли он/она или са њим/њом повезано лице може да оствари било какву корист или погодност зато што функционер врши ту јавну функцију.

##### Поступак утврђивања сукоба интереса

Поступак утврђивања сукоба интереса који се води пред Агенцијом може бити по обавештењу које подноси сам јавни функционер, по слу- жбеној дужности или по пријави трећег лица.

**Поступак по обавештењу.** Јавни функционер мора водити рачуна о постојању сукоба интереса по службеној дужности, односно по сили закона. Како би се спречило да оствари неку корист или погодност, функционер је дужан да у року од пет дана од 1. ступања на дужност или 2. током вршења функције момента када посумња у постојање су- коба интереса обавести о томе свог непосредног претпостављеног (ако га има) и Агенцију.

Агенција ће спровести поступак у року од 15 дана и може донети двојако решење. Може донети решење да постоји сукоб интереса и предложити мере како да се отклони сукоб интереса и може донети решење којим се утврђује да не постоји сукоб интереса.

Против овог решења може се поднети жалба Већу Агенције.

**Поступак по службеној дужности.** Агенција је дужна да о постојању сукоба интереса води рачуна по службеној дужности. Уколико Агенција утврди да постоји сумња да је јавни функционер у сукобу интереса, у субјективном року65 од две године од сазнања за постојање сукоба

1. Рокови у праву везани су за застарелост или преклузију. Застарелост и преклу- зија су врло слични појмови и они настају када због протека одређеног времена – истека рока неко губи неко право или не мора да изврши неку обавезу према другом или се не може водити судски или управни поступак. Ови рокови могу бити субјективни ( који теку од дана сазнања за неку чињеницу или околност) и објективни (који теку од настанка неког правно релевантног догађаја без обзира када је заинтересовано лице сазнало за за догађај).

и објективном року од пет година од поступања или непоступања функционера који је у сукобу, дужна је да утврди све околности и чи- њенице случаја и донесе одлуку о постојању сукоба и предложи мере за отклањање или одлуку да не постоји сукоб интереса.

Против решења може се изјавити жалба Већу Агенције.

**Поступак по пријави.** Уколико неко лице, физичко или правно66, посумња да код одређеног функционера постоји сукоб интереса, при- јаву против тог функционера може поднети Агенцији, која ће као и у претходним случајевима донети одлуку о постојању или непостојању сукоба интереса. Као и код поступка по службеној дужности, и овде постоје рокови застарелости вођења поступка, и то субјективни рок од две године од сазнања и објективни рок од пет година од поступања или непоступања функционера који је био у сукобу интереса.

Против решења може се изјавити жалба Већу Агенције.

##### Неспојивост послова са вршењем јавне функције

Закон о спречавању корупције предвидео је доста широк обухват послова које функционер не може да врши истовремено са вршењем јавне функције.

Како је претходно напоменуто, одредбе Закона којим се регулишу забране вршења других послова су превентивног карактера, односно такве да се спречи да дође до могућности корупције.

Јавни функционер не може:

1. да врши другу јавну функцију (да буде министар и директор јав- ног предузећа),
2. да буде саветник (консултант) другим лицима у вези са јавном функцијом коју врши,
3. да оснује компанију, јавну службу или да буде предузетник,
4. да буде члан органа управљања у правном лицу у приватној својини (не може бити представник приватног капитала у при- ватној компанији или бити члан надзорног одбора или борда директора у приватној компанији), нити бити заступник приват- не компаније,
5. да буде члан органа управљања удружења (струковног, про- фесионалног или удружења грађана), али под условом да се то удружење бави делатношћу која би могла довести до угрожава- ња непристрасности функционера (нпр. министар здравља не може бити председник Етичког комитета),
6. не може имати уделе или акције у привредном друштву, односно уколико их поседује пре ступања на функцију, онда све уделе или акције мора пренети на управљање другом лицу које тим
7. Физичко лице је појединац, правно лице je скуп више физичких лица које закон третира као једно лице (предузеће, различите организације, итд.).

уделима и акцијама располаже у име и за рачун функционера. Ова забрана се односи само уколико функционер има толико удела или акција да учествује у управљању привреденим дру- штвом. Функционер који има до 3% укупног капитала компаније не мора да пренесе свој удео или акције на друго лице.

Агенција о горе наведеним забранама не води рачуна по службе- ној дужности, већ је обавеза функционера да о постојању неког од на- ведених случајева обавести Агенцију, и то у року од 15 дана од ступања на функцију ако обавља други посао или делатност, а 30 дана од ступа- ња на функцију да изврши пренос оснивачких права.

Изузеци од забране обављање другог посла су:

1. уколико се ради о научном или научно-истраживачком раду, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском послу, без сагласности Агенције, с тим што је дужан да пријави Агенцији приходе од тог посла,
2. други посао уз сагласност Агенције, уз претходно прибављено мишљење органа који га је на функцију именовао, изабрао или поставио.

Уколико Агенција утврди да постоји неспојивост послова са јавном функцијом, даће рок од 60 дана функционеру да престане да се бави тим другим послом.

Неспојивост посла и функције траје и по престанку вршења јавне функције и то две године након престанка функције. Сада, већ бивши функционер дужан је да од Агенције тражи сагласност да се запосли у компанији или другом привредном друштву или међународној органи- зацији са којом орган у коме је био функционер има пословни однос. Посебан део неспојивости обављања других послова са вршењем јавне функције односи се на политички ангажман функционера. Закон дозвољава функционеру да буде члан политичке странке или политич- ке организације уколико то не угрожава јавну функцију коју обавља. Ова дозвола је и разумљива, јер значајан део функционера су народ- ни посланици, одборници у општинама или градовима и министри и чланови извршних органа општина и градова који и јесу функционери зато што их је предложила политичка странка која је учествовала на из- борима. Међутим, предвиђене се две забране – ситуације које могу до- вести до могућности корупције, односно злоупотребе јавне функције. Прва забрана односи се на употребу јавних ресурса. У том сми-

слу, функционер не сме користити јавне ресурсе (јавну имовину) ради јавног представљања учесника у изборима и њихових изборних про- грама, позивања бирача да за њих гласају на изборима, oдносно да бојкотују изборе, као и коришћење јавних ресурса за друге видове по- литичких активности, као што су рад са бирачима и чланством, органи- зовање и одржавање скупова и промоција, израда и подела рекламног материјала, брошура, лифлета и публикација, политичко оглашавање,

истраживање јавног мњења, медијске, маркетиншке и консултантске услуге и спровођење обука за страначке активности. Нпр. директор јавног предузећа не сме користити службена возила у изборној кам- пањи политичке странке чији је члан, не сме организовати службени скуп на коме ће промовисати своју политичку странку, итд.

Друга забрана је тзв. „забрана функционерске кампање”. Ова забра- на односи се на коришћење јавних скупова на којима учествује и сусре- те које има у својству јавног функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката, под чиме се посебно подразу- мева коришћење тих јавних скупова и сусрета за јавно представљање учесника у изборима и њихових изборних програма, позивање бирача да за њих гласају на одређеним изборима, oдносно да бојкотују изборе. Агенција овде има проактивну улогу, односно води рачуна о кр- шењима ових забрана по службеној дужности, а одлуку да ли је функ- ционер прекршио забрану дужна је да донесе у року од пет дана од дана покретања поступка, односно пријаве ако се поступак води по пријави. Овако кратак рок је предвиђен имајући у виду да се ради о изборном поступку где су рокови за поступање врло кратки, па је бит- но да Агенција о овом питању реши што пре да не би дошло до застоја

у изборима.

У свим осталим случајевима решавање о неспојивости другог посла и јавне функције, Агенција има дужи рок за решавање, рок од 30 дана. Карактеристично за поступак одлучивања о неспојивости је одступање од општег правила „ћутање значи одбијање”. У управном поступку институт „ћутање администрације“ описује ситуацију када управни орган не донесе и достави решење у законском року. Наш правн систем третира овакаву ситуацију као да је донето негативно решење, односно као да је орган одбио захтев странке. На супрот том општем принципу, уколико Агенција не реши о неспојивости (не да сагласност за други посао или функцију) у року од 30 дана, сматра се да је донела позитивно решење, тј. да је функционеру дала сагласност.

###### Кумулација јавних функција

До кумулације јавних функција долази када једно лице које је јав- ни функционер врши још неку другу јавну функцију или више других јавних функција. Значи, једно лице не сме да врши две или више јавних функција (нпр. да буде министар и народни посланик).

Кумулација јавних функција, по својој слуштини представља неспо- јивост вршења функције и другог посла (види Одељак 4.), али законо- давац издваја ову ситуацију због посебног поступка који се спроводи у овом случају, као и изузетака од ове забране.

Уколико функционер жели да обавља другу функцију дужан је да у року од осам дана од када је именован, изабран или постаљен на ту другу функцију затражи од Агенције сагласност уз коју мора да достави

и мишљење органа који га ја именовао на прву функцију. Уколико Агенција оцени да ће вршење друге јавне функције утицати на функ- цију коју већ врши, донеће одлуку о забрани вршења те друге функ- ције, а функционер је дужан да у року од осам дана од пријема одлуке о забрани поднесе оставку на ту каснију функцију. Као и у претходним случајевима, Агенција је дужна да донесе одлуку у року од 30 дана, а ако не реши сматра се да је дала сагласност на вршење друге функције. Агенција доставља одлуку о забрани вршења друге функције под- носиоцу захтева, функционеру, али и органу који га именовао, избрао или поставио на ту другу функцију које је дужно да у року од осам дана

разреши то лице са друге јавне функције.

Уколико функционер настави да врши другу јавну функцију без сагласности Агенције, односно уколико није уопште поднео захтев за сагласност, или ако после одлуке директора којом му се одбија сагла- сност, не поднесе оставку на неку од јавних функција, Агенција води даље поступак против функционера и доноси решење којим конста- тује да му друга јавна функција престаје по сили закона.

Изузетак од забране вршења друге јавне функције односи се на функционере који су изабрани непосредно од грађана, ако је и на ту другу јавну функцију изабран од стране грађана.

###### Поклони

Функционер или члан његове породице не смеју да примају покло- не у својству јавног функционера, осим протоколарних и пригодних поклона.

Закон дефинише поклон као ствар, право или услугу коју неко да, тј. учини функционеру или члану његове породице, као и нека друга корист или погодност која се да фунционеру или члану породице. Протоколарни поклони су поклони који су уобичајени за међународне сусрете између државних функционера (размена поклона приликом сусрета два пред- седника држава), а пригодни поклони су они који се размењују традицио- нално приликом сусрета (нпр. на самитима је уобичајено да сви учесници самита добију поклон торбу са сувенирима, роковницима и сл.). Ови по- клони се могу задржати ако њихова вредност не прелази 10% просеч- не нето месечне зараде (aприл 2023. – просечна нето месечна зарада је 83.812,00 динара, што значи да поклон не може вредети више од 8.381,00 динара), односно на годишњем нивоу укупна вредност свих поклона не може бити већа од просечне нето месечне зараде.

Поклони који се не смеју задржати постају јавна својина Републике Србије. Функционер даје поклон органу јавне власти у коме је на функ- цији у року од осам дана од пријема поклона или повратка из ино- странства (нпр. министарству), а тај орган даље даје поклон државном органу надлежном за имовину Републике Србије (Републичка дирек- ција за имовину Републике Србије). Сваки орган јавне власти дужан је

да води евиденцију поклона у којој се воде сви поклони које функцио- нери дају. Поред физичке предаје поклона, функционер је дужан и да писано обавести орган јавне власти у коме врши функцију о примље- ном поклону у року од 10 дана од дана пријема поклона или повратка из иностранства. Орган ово обавештење уноси у евиденцију поклона. У овом поступку, Агенција има контролну улогу у том смислу што може вршити проверу евиденције поклона, а и орган јавне власти је

дужан да једном годишње Агенцији достави копију ове евиденције.

###### Пријављивање имовине и прихода

Један од важнијих аспеката спречавања корупције је и обавеза јавних функционера да пријаве своју имовину, као и имовину свог супружника или брачног партнера и малолетне деце ако живе са функционером.

Пријављивање имовине је установљено као обавеза 1) јавном функ- ционеру, у року од 30 дана од дана избора, постављења или именовања, али и 2) органу који је изабрао, поставио и именовао функционера.

Функционер је дужан да поднесе извештај у који уписује, осим лич- них података и податке о целокупној својој покретној и непокретној имовини. Орган подноси извештај, тачније обавештење да је одређено лице изабрано, постављено или именовано на јавну функцију или да је престало да врши јавну функцију.

Овим двоструким извештавањем осигурава се да Агенција буде упозната са тим да ли је неко лице постало функционер и да ли има обавезу пријаве имовине.

Функционер пријављује своју имовину, имовину свог супружника или брачног партнера и деце, ако су малолетна и живе са функционе- ром два пута: први пут када постане функционер и други пут када пре- стане да буде функционер – зове се редовно пријављивање. Уколико у току трајања функције дође до битне измене у имовини, без обзира да ли је дошло до смањења или увећања, као и уколико је та промена већа од просечне нето месечне зараде, дужан је да до 31. јануара сле- деће године то пријави Агенцији – зове се ванредно пријављивање.

Важно је напоменути да је Закон предвидео и кривичну одговор- ност за функционера који свесно, са намером не пријави имовину или да лажне податке, па може бити кривично гоњењен и може му се одре- дити казна затвора у трајању од шест месеци до пет година.

###### Јачање интегритета

Интегритет је лична индивидуална особина која подразумева да је особа поштена и да има чврста морална начела и вредности.

У модерној правној, социолошкој и политичкој науци и пракси уводи се коришћење појма интегритета у смислу колективног, па се тако почи- ње помињати и користити тзв„колективни интегритет“ што представља

противречност, јер особину која је могуће само за појединца намеће као особину колектива. Коришћење колективног интегритета почиње прво у привреди, па се као пословни интегритет означава такво понашање и ставови у којима нема издаје поверења, преваре, утаје, крађе, подми- ћивања, фалсификовања или уништавања докумената, давања лажних изјава, пријем украдене робе, лажни захтев и ометање правде.

Интегритет у државној управи, као најшира дефиниција, подразу- мева такво понашање и вредности и ставови политичара који врше јавне функције, као и државних службеника којим се ствара однос по- верења грађана према институцијама власти. За разлику од пословног интегритета, државни интегритет као најважнији циљ има СТВАРАЊЕ И ОДРЖАВАЊЕ ПОВЕРЕЊА ГРАЂАНИНА У ДРЖАВУ. Грађанин не мора да верује запосленима у Кока-коли да би куповао ово пиће, али мора да има поверења у државу да би изашао на гласање, да би знао да може да иде у болницу, школу итд.

Закон о спречавању корупције дефинише интегритет као скуп вредности и поступања органа јавне власти, других организација и правних лица који омогућавају да јавни функционери, запослени и радно ангажовани у органима јавне власти поштују законе, кодексе понашања и етички делују са циљем избегавања корупције и побољ- шања рада. План интегритета се доноси после процене сопственог интегритета и спроводи ради побољшања процењеног интегритета.

Значи Закон препознаје интегритет не као лично понашање и ста- вове појединаца, већ стварање таквог окружења у којима ће се функ- ционери и запослени понашати морално и честито. Како су схватање и ставови шта је то морално и честито индивидуални и могу се разликова- ти од особе до особе, Закон намеће обавезу органу јавне власти да до- несе План интегритета који мора да садржи области и процесе рада који су нарочито ризични за настанак корупције и процену степена ризика од корупције (нпр. област грађевинских дозвола и поступак издавања грађевинских дозвола, степен ризика је висок), превентивне мере који- ма се отклањају ризици од корупције и рокове за њихово предузимање (јачање транспарентности радних процеса, доношење и унапређење интерних процедура, успостављање, односно јачање ефикасности си- стема надзора над обављањем радних процеса; смањивање или откла- њање дискреционих овлашћења у доношењу одлука, успостављање јасних и прецизних критеријума за доношење одлука, и др.) и податке о одговорним лицима у органу који су одговорни за спровођење Плана. Поред израде Плана, орган јавне власти дужан је да Агенцији под- носи и Извештај о спровођењу Плана интегритета који садржи мере које су предузете, процене ефикасности ових мера и образложење

уколико неке од предвиђених мера нису предузете.

План и Извештај доносе се и подносе сваке треће године, с тим што је трећи циклус започео 1. новембра 2021. године, што значи да ће четврти циклус започети 1. новембра 2024. године.

### Државна ревизорска институција

###### Оснивање и правни положај

Државна ревизорска институција је уставна категорија, односно постојање ове институције предвиђено је Уставом. Тако члан 96. Устава наводи да је државна ревизорска институција највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална и подле- же надзору Народне скупштине, којој и одговара, а о којој се доноси посебан закон.

Закон о Државној ревизорској институцији (скраћеница: ДРИ) до- нет је 2005. године и њиме су регулисана сва питања на основу којих је могла да се образује и ради ова институција.

Стриктно формално гледавши, ДРИ није државни орган у сми- слу уређења власти у Србији, јер га Устав препознаје у делу којим се уређују јавне финансије, тако да га ставља у скоро исти положај као и Народну банку Србије (видети део Приручника – Уставно уређење). С друге стране, Устав ДРИ дефинише као државни орган ревизије. Овакво уставно уређење положаја ДРИ је била жеља да се овој инсти- туцији да посебан значај у односу на друге државне органе и нагласи његова самосталност и независност.

Независни државни ревизори нису производ модерног уређења државне управе, тзв. Добре управе. Наиме, први државни ревизор Краљевине Србије установљен је 1844. године Законом о устројству основана је Главна контрола – претеча данашње Државне ревизорске институције.

Државна ревизија је камен темељац доброг управљања јавним сектором. Пружајући непристрасне, објективне процене да ли се јав- ним ресурсима одговорно и ефикасно управља како би се постигли планиране резултати, ревизори помажу државним органима да постиг- ну одговорност и интегритет, побољшају рад и допринесу увећању по- верења грађана у државу.

Значи ДРИ је, како је горе наведено основана Уставом и Законом о Државној ревизорској институцији. Истим актима је регулисан и прав- ни положај ДРИ. ДРИ је самосталан и независан државни орган, чије одлуке не могу бити предмет преиспитивања чак ни од судова, а ДРИ за свој рад одговара само Народној скупштини.

###### Надлежност

ДРИ има вишеструку улогу у држави, слично као и Агенција за спречавање корупције.

ДРИ има 1) надзорну улогу, 2) превентивну улогу и 3) репресивну улогу.

**Надзорна улога ДРИ.** Надзорна улога ДРИ огледа се, пре свега у пла- нирању и обављању ревизије, тј. контроле располагања јавним финанси- јама. Најједноставније речено, јавне финансије су сви приходи и расхо- ди које остварује држава. Главне компоненте јавних финансија укључују активности које се односе на прикупљање прихода, стварање расхода за подршку друштву и спровођење стратегије финансирања (као што је издавање државног дуга). Главне компоненте укључују:

*Наплата пореза* – Наплата пореза је главни извор прихода за држа- ве. Примери пореза које прикупљају укључују порез на промет, порез на доходак (врста прогресивног пореза), порез на имовину и порез на имовину. Остале врсте прихода у овој категорији укључују царине, акцизе и приходе од било које врсте јавних услуга које нису бесплатне.

*Буџет* – Буџет је план онога што држава намерава да има као расходе у фискалној години.

*Расходи* – Расходи су све на шта држава заправо троши новац, као што су социјални програми, образовање и инфраструктура. Велики део државне потрошње је облик прерасподеле прихода или богатства, који има за циљ добробит друштва у целини. Стварни расходи могу бити већи или мањи од буџета.

*Дефицит/суфицит* – Ако држава троши више него што прикупља у приходима, у тој години постоји дефицит. Ако држава има мање расхо- да него што прикупља у порезима, постоји вишак. *Национални дуг* – Ако влада има дефицит (потрошња је већа од прихода), она ће финансирати разлику позајмљивањем новца, задуживањем.

ДРИ врши, по Закону:

1. *ревизију финансијских извештаја* што представља испитивање докумената, исправа, извештаја и других информација, ради прикупљања довољног, адекватног и поузданог доказа за изра- жавање мишљења да ли финансијски извештаји субјекта ревизи- је истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним (међународним) рачуноводственим начелима и стандардима;
2. *ревизију пословања* што представља прибављање довољног, аде- кватног и поузданог доказа за изражавање мишљења о правил- ности и сврсисходности пословања корисника јавних средстава;
3. *ревизију правилности пословања* што представља испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са примањима и из- дацима, ради утврђивања да ли су те трансакције извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима, и за планиране сврхе;
4. *ревизију сврсисходности пословања* што представља испитива- ње трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештава- ње да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у

складу са начелима економије, ефикасности и ефективности као и у складу са планираним циљевима.

**Превентивна (саветодавна) улога ДРИ.** У вршењу послова пре- венције ДРИ:

1. даје савете корисницима јавних средстава;
2. даје примедбе на радне нацрте предлога законских текстова и других прописа и може давати мишљења о питањима из области јавних финансија;
3. даје препоруке за измене важећих закона на основу информа- ција до којих је дошла у поступку обављања ревизије, а односе се на то да производе или могу произвести негативне последице или доводе до непланираних резултата;
4. усваја и објављује стандарде ревизије у вези са јавним сред- ствима који се односе на извршавање ревизијске надлежности Институције, на приручнике за ревизију и на другу стручну ли- тературу од значаја за унапређење ревизорске струке;
5. утврђује програм образовања и испитни програм за стицање звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор, орга- низује полагање испита за стицање ревизорских звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор и води Регистар лица која су стекла ова звања;
6. утврђује критеријуме и врши нострификацију стручних звања из надлежности Институције стечених у иностранству;
7. заузима ставове и даје мишљења као и друге облике јавних саоп- штења у вези са применом и спровођењем појединих одредаба Закона о Државној ревизорској институцији;
8. пружа стручну помоћ Скупштини, Влади Републике Србије и другим државним органима о појединим значајним мерама и важним пројектима, на начин којим се не умањује независност ДРИ.

**Репресивна улога ДРИ.** Након обављених поступака ревизије код ревидираног, ДРИ саставља нацрт извештаја о извршеној ревизији који доставља субјекту ревизије и лицима која су била одговорна за посло- вање у периоду на који се ревизија односи. У ревизионом извештају ДРИ даје мишљење о пословању ревидираног субјекта и да ли су уоче- не неправилности у пословању – да ли се ради кршењу обавезе доброг пословања које може бити теже или лакше и налаже мере како да се те неправилности поправе.

Ако је реч о тешком кршењу обавезе доброг пословања ДРИ о томе обавештава Народну скупштину, упућује позив за разрешење одговорног лица и обавештава јавност.

ДРИ је дужна да без одлагања поднесе захтев за покретање прекр- шајног поступка, односно поднесе кривичну пријаву надлежном орга- ну, ако у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање елемената прекршаја односно кривичног дела.

ДРИ је дужна да обавести јавног правобраниоца о случајевима када је радњом субјекта ревизије, односно правног лица које послује са субјектом ревизије, нанета штета јавној имовини.

###### Организација

ДРИ има следеће органе:

* 1. Савет ДРИ;
  2. председника ДРИ и потпредседника ДРИ;
  3. ревизорске службе;
  4. пратеће службе.

**Савет ДРИ** је највиши орган ДРИ и има пет чланова: председника, потпредседника и три члана. Председник Савета је истовременео и председник ДРИ (рд.бр. 2).

Савет доноси годишњи програм ревизије и акт којим ближе уређу- је поступак ревизије, доноси финансијски план и завршни рачун ДРИ, одлучује по приговорима на извештаје о ревизији и доноси годишње и посебне извештаје који се подносе Народној скупштини.

Савет се бира на период од пет година од стране Народне скуп- штине. Услови за избор за члана Савета, поред општих услова (пунолет- но лице, држављанин РС) су следећи: да има високу школску спрему, најмање 10 година радног искуства од који најмање пет на пословима који имају везу са надлежностима ДРИ. Од пет чланова, најмање два члана морају бити дипломирани економисти са одговарајућим реви- зорским или рачуноводственим звањем, а најмање један мора бити дипломирани правник са положеним правосудним испитом.

**Председник ДРИ** је уједно и председник Савета, генерални држав- ни ревизор и руководилац ДРИ.

**Потпредседник ДРИ** замењује председника у свим његовим на- длежностима ако је председник привремено спречен или му је престао мандат и обавља оне послове за које га председник овласти.

**Ревизорске службе** које чине врховни државни ревизори и држав- ни ревизори. Разлика између врховних државних ревизора и државних ревизора, поред услова који морају да испуњавају је и та што врховни државни ревизори руководе ревизорским службама, док државни ре- визори обављају послове ревизије. Број врховних државних ревизора одређује се актом ДРИ. У 2023. години ДРИ има пет врховних државних ревизора који су руководиоци пет ревизорских служби. Подела реви- зорских служби извршена је према субјектима ревизије, тако да нпр. Сектор бр. 1 врши ревизију пословања из надлежности Министарства финансија, Министарства правде, судства, тужилаштава, завода за извр- шење кривичних санкција, Министарства одбране, МУП и БИА.

**Пратеће службе** су све оне службе чији је посао омогућавање рада ревизора. Усклађивање рада ових служби је у надлежности секретара

ДРИ. Тако ту спадају, поред секретара ДРИ, Служба за људске ресурсе, Служба за ИТ, Служба за опште и правне послове, Служба за финансије и рачуноводство, Служба за међународну сарадњу и односе са јавношћу.

###### Начин рада – обављање ревизије

Ревизија пословања обавља се у складу са међународним стан- дардима врховних ревизорских инстутуција (International Standards of Supreme Audit Institutions)67, као и општеприхваћеним начелима и правилима ревизије.

Као и у већини послова надзора, ДРИ доноси годишњи план реви- зије (види Главу 8. – Инспекцијски надзор).

На основу годишњег плана, започиње се поступак ревизије ко- рисника јавних средстава, тзв. субјекта ревизије. Поступак започиње доношењем закључка о спровођењу ревизије.

Ревизори у надзору имају врло широка овлашћења, као што су испитивање система и одређених подсистема пословања и система интерних контрола и рачуноводства, испитивање рачуноводствених исправа и других докумената о пословању и финансијских извештаја ревидованог субјекта, увид у просторије, објекте и средства за рад, које ревидирани субјект користи за своје пословање и сва друга ре- визиона испитивања и активности потребне да се изврши ревизија. Субјект ревизије је дужан да ревизорима стави на располагање сва документа и податке која су од значаја за ревизију.

Након спроведеног тзв. „испитног” поступка, ДРИ саставља нацрт извештаја о извршеној ревизији и доставља га субјекту ревизије, које има право да на нацрт извештаја поднесе приговор у року од 15 дана од уручења нацрта. Уколико су примедбе основане, ДРИ ће оспоравани део извештаја изоставити. Након достављања нацрта и евентуалних примед- би и разматрања оправданости приговора, ревизор који га је сачинио доставља тај нацрт члану Савета или врховном државном ревизору, који припрема предлог извештаја. На овај предлог субјект ревизије такође има право на приговор у року од 15 дана од дана уручења предлога.

Уколико је налаз ревизије оспорен или је спољни стручњак дао мишљење којим се изражава сумња у исправност налаза, тај налаз се сматра спорним и о њему одлучује Савет. Савет, у том случају може одлучити 1) да је оспоравање оправдано и да се спорни налаз изостави из извештаја о ревизији, 2) да оспоравање није оправдано, при чему спорни налаз остаје у извештају у непромењеном облику, или 3) да оспоравање је делимично оправдано, па онда налаз остаје у извештају у облику који одреди Савет. Коначни извештај о ревизији се доставља

1. Одлука о усвајању превода Међународних стандарда врховних ревизорских ин- ституција („Службени гласник РС“, број 77/15).

субјекту ревизије и његовом одговорном лицу, Народној скупштини и другим органима за које Савет оцени да треба да буду обавештени о налазима из ревизије.

Уколико су у извештају садржани налази којима се утврђују одре- ђене неправилности или несврсисходности, субјект ревизије да је дужан да у року од 30 до 90 дана отклони неправилности или несвр- сисходности и о томе поднесе Извештај ДРИ. Овај извештај назива се

„одазивни извештај“.

ДРИ може да поступи на следеће начине:

1. да прихвати одазивни извештај,
2. да оцени да је дошло до кршења доброг пословања, јер непра- вилности или несврсисходности нису отклоњење на задовоља- вајући начин,
3. да оцени да је дошло до тежег облика кршења обавезе доброг пословања, јер значајне неправилности или несврсисходности нису отклоњење или нису отклоњење на задовољавајући начин. Ако се ради о ситуацији под бројем 3. ДРИ ће о томе обавестити

Народну Скупштину и јавност и упути позив за разрешење одговорног лица субјекта ревизије. Уколико ДРИ нађе да постоје индиције да је у питању кривично или прекршајно дело, дужна је да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно поднесе кривичну пријаву.

###### Извори:

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06)
2. Акт о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 115/21)
3. Закон о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05,71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 74/12 – УС, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др.

закон)

1. Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18),
2. Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17)
3. Закон о управној инспекцији („Службени гласник РС”, број 87/11)
4. Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон, 95/18)
5. Закон о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09)
6. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18)
7. Закон о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18)
8. Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 81/05 – исправка и 47/18)
9. Закон о објављивању закона и других прописа и аката („Службени гласник РС”, број 45/13)
10. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гла- сник РС”, бр. 45/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18 и 48/18 – исправка)
11. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење)
12. Закон о планском систему Републике Србије („Службени гла- сник РС”, број 30/18)
13. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)
14. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, брoj 87/18)
15. Закон о тајности података („Службени гласник РС”, број 104/09)
16. Закон о јавном информисању и медијима („Службени гласник РС”, бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење)
17. Закон о заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07)
18. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС”, број 22/09)
19. Закон о равноправности полова („Службени гласник РС”, број 104/09)
20. Закон о спречавању корупције ( „Службени гласник РС”, бр. 35/19, 88/19, 11/21 – Аутентично тумачење, 94 /21 и 14/22)
21. Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10, 44/18 – др. закон)
22. Уредба о службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 75/05 и 48/10)
23. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и служба- ма Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13 и 2/19)
24. Упутство за израду и спровођење плана интегритета (пречи- шћен текст –„Службени гласник РС”, број 119/22)
25. Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречи- шћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. уредба)
26. Повеља о основним правима у Европској унији – Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), (www.euro- parl.europa.eu/charter /pdf/text\_en.pdf)
27. Европска начела за јавну управу – European Principles for Public Administration SIGMA Papers, No 27. OECD Publishing [(http://unpan1.](http://unpan1/) un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf)
28. Mauro D. Ríos – „In search of a definition of Electronic Government” [(w](http://www.scribd.com/document/375221908/E-GVNC-docx))w[w.scribd.com/document/375221908/E-GVNC-docx)](http://www.scribd.com/document/375221908/E-GVNC-docx))

# УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР

#### УПРАВНИ ПОСТУПАК

### Појам управног поступка

Права, правни интереси и обавезе субјеката у праву у појединим правним односима или правним ситуацијама пред државним и дру- гим органима и организацијама који врше управна овлашћења уређују се материјалноправним прописима у појединим управним областима, који садрже апстрактне правне норме. Да би се та апстрактна правна правила применила у пракси на конкретни случај и конкретне правне субјекте, неопходно је применити одређена правила формалноправ- не природе или процесне прописе.

Процесна правила управног поступка имају за циљ да омогуће потпуно утврђивање чињеничног стања и правилну примену матери- јалног права у вези са доношењем законитог управног акта у конкрет- ној управној ствари. Такође, ова правила омогућавају утицај субјектив- них чинилаца у доношењу управних аката, у обиму који обезбеђује да тај акт истовремено у потпуности буде у складу са објективним инте- ресима државе/друштва.68

Стога се значај управног поступка може двојако посматрати. С јед- не стране, тај значај је техничког карактера, а с друге стране је и дру- штвеног карактера.69

Правила управног поступка увек су уређена законским прописом и обухватају скуп радњи које се морају или могу предузети у поједи- начним управним стварима независно од тога да ли се ради о решава- њу управне ствари у ужем смислу (одређивању права и обавеза управ- ним актом) или о управној ствари у ширем смислу (вођење службених евиденција, издавање јавних исправа и слично). У основи, без њих се не могу обезбедити конкретност, једностраност, правно дејство, засно- ваност на закону, извршност и ауторитативност управног одлучивања, како у поступку који се окончава доношењем управног акта тако и у поступку који за крајњи резултат има издавање јавне исправе.

1. Упореди: Славољуб Б. Поповић, Милан Петровић, Милош Прица, *Управно право – општи део*, Ниш, 2011, стр. 219–220.
2. Драган Милков, *Управно право II*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2011, стр. 70.

У смислу, Закона о општем управном поступку70 који у Републици Србији уређује општа правила управног поступка, управни поступак подразумева уређен начин рада државних органа и организација, ор- гана и организација покрајинске аутономије и органа и организација јединице локалне самоуправе, јавних предузећа, посебних органа пре- ко којих се остварује регулаторна функција и физичких и правних лица којима су поверена јавна овлашћења, приликом решавања у управној ствари и доношења управног акта.

### Појам управне ствари

Управна ствар јесте појединачна ситуација у којој орган, непосред- но примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фак- тички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Поред тога, управна ствар је и свака друга ситу- ација која је законом одређена као управна ствар.

Потребно је нагласити да, иако је према својој природи место уре- ђења појма управне ствари у закону који прописује правила општег управног поступка, његово одређење у нашем правном систему, до доношења Закона о општем управном поступку из 2016. године, нала- зимо у Закону о управним споровима,71 који управну ствар дефинише као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непо- средно из правних прописа произилази потреба да се будуће понаша- ње странке ауторитативно правно одреди.

### Врсте управног поступка

Правила управног поступка у односу на њихову примену деле се на општа и посебна, па стога имамо две врсте управних поступака: оп- шти управни поступак и посебни управни поступак.

Општи управни поступак обухвата скуп правних правила која су заједничка у решавању свих управних ствари, у свим управним обла- стима и пред свим органима који одлучују у тим стварима. Ова прави- ла увек су уређена једним прописом, односно законом који утврђује општи управни поступак.

Правила посебног управног поступка присутна су у оној управ- ној материји у којој се у потпуности не могу применити правила оп- штег управног поступка, јер захтевају да се процедуре и начин рада при решавању управних ствари прилагоде њиховим специфичности- ма (на пример, посебни управни поступци у области пореза, царина,

1. „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – УС.
2. „Службени глсник РС“, број 111/09.

девизног пословања, матичних књига и сл.). Уређење ових правила налазимо, по правилу, у законима којима је уређена конкретна управ- на област.

Закон о општем управном поступку из 2016. године задржао је ову поделу, при чему се посебно наглашава да се правила општег управног поступка примењује на поступање у свим управним стварима и оста- вља могућност да се поједина питања управног поступка могу уреди- ти посебним законом, али само онда када су због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима неопходна одсту- пања и ако су кумулативно испуњена још два додатна услова: да су одступања у сагласности са основним начелима управног поступка и степеном заштите права и правних интереса странака достигнутих пра- вилима општег управног поступка.

### Основна начела управног поступка

Есенцијални део сваког закона који уређује процесна правила на којима се заснива поступање и одлучивање надлежних органа свакако су основна начела поступка. Она изражавају сажету суштину на којој се пропис заснива и смернице за његово правилно разумевање и приме- ну. У основи, сви остали делови процесног закона разрада су правила утврђених у основним начелима и све остале одредбе закона морају бити усклађене са њима.

У том смислу, управни поступак почива на одређеном броју основ- них начела која представљају правила и принципе уравнотежене за- штите како јавног интереса и објективне законитости, тако и поједи- начних, односно групних интереса.

Смисао и значај основних начела долази до пуног изражаја у при- мени садржинских одредаба закона који уређује општи управни по- ступак, а огледа се пре свега у обавези субјеката који примењују тај закон да се придржавају основних начела приликом решавања сваког конкретног случаја и с тим у вези, потребно је нагласити да повреда основних начела управног поступка представља битну повреду пра- вила поступка, што за резултат може имати употребу одговарајућег правног средства.

У смислу, Закона о општем управном поступку основна начела управног поступка обухватају: начело законитости и предвидивости, начело сразмерности, начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, начело помоћи странци, начело делотворности и еко- номичности поступка, начело истине и слободне оцене доказа, право странке на изјашњење, начело самосталности, право на жалбу и при- говор, начело правноснажности решења и начело приступа информа- цијама и заштите података.

###### Начело законитости и предвидивости

Начело законитости и предвидивости је заправо надоградња ра- нијег начела законитости, јер је његов домашај са превасходне зако- нитости проширен је и на поље предвидивости.

Ово начело у делу законитости задржало је све оне елементе које је имало и у раније важећем законима који су уређивали правила оп- штег управног поступка – сви органи који примењују овај закон ду- жни су да се придржавају закона, односно обавезни су да поступају у оквиру законом датих овлашћења. При томе, законитост у смислу овог начела подразумева дужност органа не само да поступају у складу са законом утврђеним правилима управног поступка, већ и да правил- но примењују материјалноправне прописе при решавању конкретне управне ствари.

Такође, и у случајевима када је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени, постоји обавеза примењивања процесних прави- ла уређених Законом о општем управном поступку, јер у коришћењу овлашћења за слободну оцену доказа орган може одлучивати само у границама које обезбеђују правилно и законито решавање.

Када је у питању део начела који се односи на предвидивост, јасна је интенција законодавца да обезбеди поступање органа у истим или сличним управним стварима на исти начин, као основе правне сигурно- сти и обезбеђења једнаке заштите странака пред надлежним органима.

###### Начело сразмерности

Начело сразмерности једно је од елементарних начела тзв. европ- ског административног простора. Доношењем Закона о општем управ- ном поступку из 2016. године, оно је на експлицитан начин уведено и у наше процесно право, иако је у извесном степену било заступљено и у раније важећем закону, у оквиру начела заштите права грађана и правног интереса.

Ово начело подразумева да орган може да ограничи право стран- ке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неоп- ходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. При томе, када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.

Начело сразмерности је немогуће посматрати независно од цели- не правила која се успостављају основним начелима управног поступ- ка – оно увек захтева опсервацију кроз призму законске сврхе и пред- видивости у решавању управних ствари. У том смислу, сразмерност је

примерена у одлучивању по слободној оцени, али је, имајући у виду институте управне и судске контроле рада управе садржане у Закону о општем управном поступку, јасно да и дискрециони управни акти до- нети у складу са овим начелом подлежу преиспитивању од стране на- длежних органа.

###### Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса

Начелно је право странке да штити своја права и правне интересе у управном поступку и да предузима радње и мере у заштити тих пра- ва и интереса, а дужност органа да омогући странци заштиту њених права и интереса, доследном применом одредаба Закона о општем управном поступку, као и других материјалноправних закона и про- писа донетих на основу њих.

Истовремено, право је и обавеза органа који решава у управној ствари да штити јавни интерес, као квалификовани облик општег ин- тереса чијим се остваривањем задовољавају одређене виталне потре- бе друштва као целине или појединих његових делова.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, које уз извесне модалитете налазимо у свим нашим до сада донетим законима који су уређивали правила општег управног поступка, суб- лимира све ове елементе и упућује на деликатну улогу органа који ре- шавају у управном поступку да, с једне стране, штите интересе стран- ке и омогуће остваривање њених права и правних интереса, а с друге стране, да то остваривање права и правних интереса не буде на штету трећих лица или јавног интереса уопште.

Зато се у теорији веома често наилази на оцену да начело заштите права странака и остваривање јавног интереса обједињава у себи го- тово читаву суштину основних начела, па и целине управног поступка.

###### Начело помоћи странци

Начело помоћи странци (раније начело пружања помоћи странци и, пре тога, начело о дужности пружања помоћи неукој странци) упра- во је установљено са циљем да орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им по закону припадају. Поред овог примарног циља, начело помоћи странци уводи елементе за његово целовито оствари- вање утврђивањем дужности органа да упозори странку да у односу на утврђено чињенично стање има основа за остварење неког права или правног интереса, као и обавезе да је информише ако у току по- ступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управ- ној ствари.

Принципи садржани у овом начелу имају утицај и на остваривање других основних начела управног поступка, посебно начела истине и слободне оцене доказа и начела делотворности и економичности по- ступка, јер се пружањем помоћи странци отклањају могући разлози непотпуног и погрешно утврђеног чињеничног стања који могу бити разлог за поништење или укидање решења, као и погрешну примену материјалног права.

###### Начело делотворности и економичности поступка

Начело делотворности и економичности поступка у основи забра- њује сваку непотребну радњу или трошак у управном поступку, који изазива одуговлачење поступка или излагање странке и других уче- сника у поступку губитку времена и непотребним захтевима, под усло- вом да се у границама нужног и потребног поступања обезбеди пот- пуно утврђивање чињеничног стања и законитост управног поступка, као и правилно и целисходно поступање.

У том циљу, орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучи- вање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађу- је, а да од странке захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

###### Начело истине и слободне оцене доказа

У управном поступку, као и у другим поступцима, истина је појам који означава правилно и потпуно утврђено чињенично стање, одно- сно скуп одлучних чињеница које представљају основу за примену пра- ва у конкретном случају. Ради утврђивања истине орган који спроводи управни поступак дужан је да изведе потребне доказе и да оцени те до- казе, сваки појединачно и све заједно, тако да стање ствари буде у пот- пуности утврђено. При томе, право стање ствари, тј. истина мора да се утврди пре доношења решења, без обзира на то да ли то решење пред- ставља везани управни акт или акт који се доноси по слободној оцени. Уверење о истинитости чињеница утврђених изведеним докази-

ма јесте непосредна основа за решавање, односно субјективни став о објективним чињеницама и околностима.

Границе доказивања и употребе доказа, као и њихова слободна оцена нису унапред уређени, а све што је подобно да послужи као до- каз може се употребити у управном поступку за утврђивање истине, односно правилног и потпуног чињеничног стања. Од слободне оце- не доказа изузете су јавне исправе које су издате на основу службених евиденција (све док се не докаже да садрже нетачне податке), али су

зато сви други докази, изјава странке, искази сведока и друго, подло- жни слободној оцени доказа, с тим да је потребно посебно образложе- ње које упућује на савесност, брижљивост и непристрасност слободне оцене и потпуност увида у резултате те оцене.

Стога се начелом истине и слободне оцене доказа, које је у овај за- кон уведено као компилација два ранија начела – начела истине и наче- ла оцене доказа, утврђује дужност органа да правилно, истинито и пот- пуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари, као и дужност овлашћеног слу- жбеног лица да по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оце- не сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резул- тата целокупног поступка, одлучи које чињенице узима као доказане*.*

###### Право странке на изјашњавање

Једно од најзначајнијих начела Закона о општем управном поступ- ку свакако је право странке на изјашњење (преиначено раније начело саслушања странке). Ово начело полази од обавезе органа да пре до- ношења решења омогући странци да се изјасни о чињеницама и окол- ностима које су од значаја за одлучивање у управној ствари.

Право странке на изјашњење (*аudiatur et altera pars*), посебно када у поступку учествује две или више странака са супротним интересима, омогућава да свака странка изнесе своје наводе, разлоге, чињенице и доказе у вези са поступком који се води пред органом, а органу да, це- нећи те наводе, разлоге, чињенице и доказе, утврди одлучне чињени- це и на основу њих реши управну ствар.

У складу са процесним одредбама Закона о општем управном по- ступку, странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињени- цама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним. Чак и кад се странка не користи правом на изјашње- ње, орган мора водити рачуна да задовољи интересе странке. У сваком случају, повреда овог права може условити не само употребу редов- них, већ и ванредних правних средстава (посебни случајеви уклања- ња и мењања решења).

Одступање од права странке на изјашњење могуће је само у јед- ностраначким управним стварима у којима се решење доноси у непо- средном одлучивању, али то не значи да се странци ускраћује право на изјашњење, него да је она то право остварила непосредно при самом подношењу захтева на основу кога је покренут поступак ради реша- вања конкретне управне ствари. У том смислу, ово начело омогућава доношење решења у управном поступку и без претходног изјашњења странке, али само када је то законом изричито дозвољено.

###### Начело самосталности

Начело самосталности (раније, начело самосталности у решавању) последица је јавног положаја управе у нашем правном систему. За ра- злику од судова којима се гарантује независност, органима управе се гарантује самосталност, која подразумева да у вршењу својих посло- ва раде у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката72 или, једноставније речено, правно обезбеђују могућност доношења одлу- ка без ичијег утицаја.

Овим начелом управног поступка самосталност се гарантује како органу у оквиру његових овлашћења, тако и овлашћеном службеном лицу које утврђује чињенично стање и на основу тога примењује зако- не и друге прописе на конкретну правну ситуацију. Ипак, Закон о оп- штем управном поступку мањи степен самосталности даје службеним лицима која су овлашћена само за послове вођења поступка или пре- дузимање појединих радњи у поступку, у односу на службена лица ко- јима се даје овлашћење за послове вођења управног поступка и одлу- чивање у управној ствари.

###### Право на жалбу и приговор

Право на једнаку заштиту права и на правно средство је једно од људских права и слобода зајемчених Уставом,73 којим се, између оста- лог, гарантује да свако има право на жалбу или друго правно средство којим се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом правном интересу.

У том смислу, оно је нашло своје место и у основним начелима управног поступка, као право на жалбу и приговор.

Ово начело у Закону о општем управном поступку модификује ра- није начело двостепености у решавању (право на жалбу) и обезбеђу- је намеру законодавца да прошири круг редовних правних средста- ва којима се може штитити право странке пред надлежним органима. Сам назив начела одражава да његову садржину чине два еле- мента: први, који се односи на двостепеност у одлучивању и право на жалбу, и други, који се односи на приговор у случајевима утврђеним

Законом о општем управном поступку.

Да би начело у делу права на жалбу могло да буде примењиво, не- опходна је законом уређена хијерархија органа у појединим управним областима и да су ти органи, односно овлашћена службена лица, до- вољно самостални у правном систему од других надређених органа, односно у решавању управних ствари.

1. Видети: нпр. члан 7. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/05, 95/10 и 99/14, 30/18 − др. закон и 47 од 20/18).
2. Видети: Члан 36. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21 − Амандмани I-XXIX).

Право на жалбу остварује се против решења првостепеног орга- на, ако жалба није законом искључена. Против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне ин- тересе може да утиче исход управног поступка, али и други органи и организације ако су на то овлашћени законом.

Ово начело искључује трећестепеност, јер то не би било у духу, пре свега, друга два основна начела управног поступка – начела дело- творности и ефикасности и начела заштите права странака и оствари- вања јавног интереса.

Када се говори о делу начела које уводи право на приговор, неоп- ходно је истаћи ремонстративно дејство овог редовног правног сред- ства, јер се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору и то само у случају ако се због неиспуње- ња обавеза из управног уговора, због управне радње и начина пру- жања јавних услуга, не може изјавити друго правно средство у управ- ном поступку.

###### Начело правноснажности решења

Правноснажност је појам који означава решење одређене управ- не ствари које се не може мењати, односно дефинитивно уређење од- носа у складу са правноснажним решењем сагласно латинској макси- ми *non bi in idem*.

У смислу одредаба Закона о општем управном поступку, решење против кога не може да се изјави жалба, нити покрене управни спор (правноснажно решење), а којим је странка стекла одређена права, од- носно којим су јој одређене обавезе, може да се поништи, укине или измени само у случајевима који су законом одређени.

Из наведеног произлази да постоје две врсте правноснажности: формална и материјална. Формална правноснажност наступа када странка више нема права да побија донето решење, док материјална правноснажност постоји кад ни орган више не може опозвати, одно- сно мењати донето решење, јер му то закон не дозвољава.

Циљ правноснажности јесте стабилност решених односа и реше- ња у управном поступку, а полазећи од значаја делова управног акта у извршењу решења, правноснажан је увек диспозитив, а не и обра- зложење решења.

###### Начело приступа информацијама и заштите података

Начело приступа информацијама и заштите података произишло је из уставом зајемчених права на обавештеност и заштиту података о личности, у складу са законом.

У односу на уставну промоцију ових права, Закон о општем управ- ном поступку први пут уређује ово начело управног поступка, сагласно

коме су органи дужни да омогуће приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом, те да се тајни и лични подаци штите у управном поступку у складу са законом.

### Управно поступање

Гледано са аспекта дефиниције самог појма управне ствари, Закон о општем управном поступку увео је у управно поступање, поред већ присутних (управни акт, управне радње), низ нових до сада теоријских института: гарантни акт, управни уговор и пружање јавних услуга.

### Управни акт

Управни акт јесте појединачни правни акт којим орган, непосред- но примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке или о процесним пи- тањима.

Из законске дефиниције управног акта произилази да се закон може непосредно извршити тек након доношења управног акта.

У складу са тим, управни акт има своја обележја:

1. *Конкретност* − произилази из околности да се управни акт од- носи на одређену конкретну правну ситуацију, која није трајна и поновљива, већ је једнократна и непоновљива;
2. *Једностраност* − постоји када једна страна у правном односу прецизира права и обавезе друге стране;
3. *Правно дејство* − произилази из околности да управни акт про- изводи непосредне промене у правном поретку;
4. *Заснованост на закону* − произилази из околности да је доноше- ње управног акта могуће само уколико постоји законски основ за то;
5. *Извршност* − доказује да се управни акт којим се признаје пра- во или утврђује обавеза може извршити;
6. *Ауторитативност* − најспорније обележје управног акта, буду- ћи да га немају сви управни акти већ, по правилу, само они који- ма се утврђује нека обавеза.

Закон о општем управном поступку као управне акте препознаје решење и закључак, који могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено.

Поред ове поделе у теорији налазимо и следеће врсте управних аката: 1) позитивни и негативни управни акти; 2) конститутивни и де- кларативни управни акти; 3) једноставни и збирни управни акти; 4) ве- зани и слободни управни акти; 5) управни акти који се доносе по слу- жбеној дужности и управни акти који се доносе по захтеву странке;

6) формални и неформални управни акти; 7) трајни и тренутни управни

акти; 8) погрешни управни акти (неисправни и противправни, незако- нити и нецелисходни, рушљиви и ништави).

Међутим, без обзира о којој врсти управног акта је реч, правно деј- ство управног акта почиње од када је странка обавештена о његовом доношењу, осим у случају ако је самим управним актом одређено да правно дејство почиње касније.

### Гарантни акт

Гарантни акт74 је писани акт којим се орган обавезује да, на од- говарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине, а доноси се кад је то посебним законом одређено. Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити правном интересу трећих лица. Орган доноси управни акт сагласно гарантном акту само ако стран-

ка то захтева, а ако тај управни акт није донет сагласно гарантном акту, странка има право на жалбу.

Поред овог правила, Закон о општем управном поступку пропису- је и изузетке у којима орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту, а односе се на следеће ситуације:

* 1. ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом;
  2. ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доноше- ње управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта;
  3. ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа;
  4. кад постоје други разлози одређени посебним законом.

### Управни уговор

Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити прав- ном интересу трећих лица.

1. Примере гарантног акта у нашем правном систему налазимо у одредбама чла- на 14. Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 90/07 и 24/18), које уређују стицање држављанства пријемом, члана 23. Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 95/18, 91/19 − др. закон, 144/20, 118/21 и 138/22), које уређују одлуке које се односе на обавезујућа обавеште- ња, као и члана 31. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), које уређују акт о примени прописа.

Ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка не може да ра- скине управни уговор, али може да изјави приговор.

Међутим, ако би, због околности насталих после закључења управ- ног уговора које се нису могле предвидети у време закључења угово- ра, испуњење обавезе за једну уговорну страну постало битно отежа- но, она може од друге уговорне стране захтевати да се уговор измени и прилагоди насталим околностима. У супротном, односно ако нису ис- пуњени услови за измену уговора или ако би измена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпела странка, орган решењем одбија захтев странке.

С тим у вези, потребно је нагласити да орган може раскинути управни уговор само у случајевима прописаним законом:

1. ако изостане сагласност странке да се уговор измени због про- мењених околности;
2. ако странка не испуњава уговорне обавезе;
3. ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опа- сност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права.

Управни уговор се раскида решењем у коме се изричито и јасно образлаже разлог за раскид.

### Управне радње

Управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденци- ја, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.

*Издавање уверења* је једна од управних радњи у документовању (поред евидентирања, односно вођења службених евиденција).

Уверења, али и друге исправе (сертификати, потврде и слично) из- дају се на основу података који су уписани или који произлазе из по- датака уписаних у службену евиденцију и имају доказну снагу јавне исправе. Те исправе издају се, по правилу, истог дана кад је странка поднела захтев, а најкасније у року од осам дана, ако посебним пропи- сом није друкчије предвиђено. Захтев странке за издавањем уверења и друге исправе може да се одбије решењем, а ако орган у року од осам дана не изда уверење или другу исправу, односно не донесе решење којим одбија захтев, странка може да изјави жалбу као да је њен захтев одбијен. Исто тако, странка која сматра да уверење или друга испра- ва о чињеницама о којима се води службена евиденција нису издати сагласно подацима из службене евиденције, може да захтева њихову измену или издавање новог уверења или друге исправе. И овај захтев

може да се одбије решењем, а ако орган у року од осам дана не изме- ни издато уверење или другу исправу или не изда ново уверење или другу исправу, односно не донесе решење којим одбија захтев, стран- ка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен.

Поред уверења и других исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција, органи на усмени или писани захтев странака издају и уверења и друге исправе о чињеницама о којима не воде слу- жбену евиденцију.75 За издавање ових уверења и других исправа мора- ју кумулативно бити испуњена два услова: да је издавање тих исправа одређено прописом и да су претходно потребне чињенице утврђене у доказном поступку. Уверење или друга исправа о чињеницама о ко- јима се не води службена евиденција или решење којим се одбија за- хтев странке за издавање оваквог уверења, односно исправе издају се у року од 30 дана од подношења захтева, ако законом или другим про- писом није одређен краћи рок. У супротном, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен. Посебност доказне снаге ових уверења и других исправа које се не издају из службених евиденција огледа се у томе да орган, који води поступак у коме су такво уверење или дру- га исправа поднети као доказ, није везан њиховом садржином и може самостално да утврђује чињенице које су у њима садржане.

### Пружање јавних услуга

Пружање јавних услуга обухвата обављање привредне и друштве- не делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Такође, под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисни- ка јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступа- ња. Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисни- ка јавних услуга и задовољавање њихових потреба, а пружаоцу услуга, који не обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, оства- ривање права грађана и организација и задовољавање потреба кори- сника, може се изјавити приговор.

1. Уверења о способности за ступање у брак (тзв. *nulla osta*), које надлежни органи издају у сврху закључења брака држављана Републике Србије са страним држа- вљанином пред иностраним органом, јесте уверење које се издаје о чињеница- ма о којима се не води службена евиденција.

### Основна правила поступка

Основна правила управног поступка уређују сва она питања која су претходила покретању поступка и току поступка до доношења ре- шења, односно правила без којих се не може покренути или водити управни поступак.

Односе се на учеснике у поступку (надлежни орган, овлашћено службено лице, странку и њене заступнике), сарадњу и службену по- моћ, општење органа и странака, обавештавање, трошкове поступка и друга питања којима се установљавају основна правила на којима се заснива укупна управнопроцесна структура.

### Учесници у управном поступку

У теорији управног процесног права разликује се више врста уче- сника у управном поступку: обавезни учесници, посебни учесници, евентуални учесници и случајни (узгредни) учесници.

Обавезни учесници су они без којих се не може покренути и во- дити управни поступак, а чине их надлежни орган и странка, односно странке и њихови заступници.

Посебни учесници су они који у управном поступку не штите сво- ја лична права и интересе, већ општи или друштвени интерес, а у ову групу спадају јавни тужилац и јавни правобранилац.

У случају потребе, у управном поступку могу учествовати и евен- туални учесници: сведоци, вештаци и тумачи.

Остали или случајни (узгредни) учесници су они који немају прав- ни интерес у поступку, већ тај интерес има фактички карактер. То су, на пример, „трећа лица” која располажу одређеном исправом која се може употребити као доказ у управном поступку, денунцијанти (прија- виоци), егзекутори (достављачи или извршитељи) и томе слично.

Закон о општем управном поступку, у делу учесници у управном поступку, препознаје само надлежни орган и странку и њене заступни- ке, док евентуалне учеснике налазимо у делу који уређује ток управног поступка до доношења решења. Међутим, овај закон изричито не пре- познаје посебне учеснике и случајне (узгредне) учеснике.

### Надлежност органа

###### Стварна и месна надлежност

Закон о општем управном поступку разликује два врсте надлежно- сти – стварну и месну надлежност.

Када је у питању *стварна надлежност*, Закон легализује прави- ло да се стварна надлежност органа одређује прописима који уређују

одређену управну област или надлежност појединих органа, с тим да уређује и начин утврђивања стварне надлежности у ситуацији када се она не може одредити на овај начин, као ни према природи управне ствари – у том случају стварно је надлежан орган у чијем су делокругу послови опште управе.

*Месна надлежност* одређује се у односу на више различитих крите- ријума, прецизирањем везе која мора да постоји између неког предме- та и неког органа да би тај предмет спадао у његову месну надлежност. Ови критетијуми узимају се у обзир супсидијерно, односно ако по-

себним законом нису утврђени, а односе се на следеће:

1. у управним стварима које се тичу непокретности – месна на- длежност се одређује према месту где се непокретност налази;
2. у управним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – месна надлежност се одређује према седишту странке или месту где се делатност обавља или би требало да се обавља;
3. у управним стварима које се тичу послова из надлежности ор- гана – месна надлежност се одређује према седишту органа, од- носно седишту његове подручне јединице ако се ствар односи на послове подручне јединице;
4. у управним стварима које се тичу брода или ваздухоплова или у којима је повод за вођење поступка настао на броду или вазду- хоплову – месна надлежност се одређује према луци уписа бро- да или матичном аеродрому ваздухоплова;
5. у осталим управним стварима – месна надлежност се одређује према пребивалишту странке, а ако странка нема пребивалиште у Републици Србији, према њеном боравишту, а ако она нема ни боравиште у Републици Србији, према њеном последњем пре- бивалишту или боравишту у Републици Србији.

Такође, у случају када се месна надлежност не може одредити пре- ма наведеним правилима, одређује се према месту у коме је настао по- вод за вођење управног поступка.

Код м*есне надлежности више органа*, тзв. стицаја месне надлежно- сти више органа, надлежан је онај орган пред којим је прво покренут поступак. При томе, месно надлежни органи могу и да се споразуме- ју који ће од њих водити поступак, али сваки од њих мора на свом по- дручју да предузме радње које не трпе одлагање.

Поред тога, ако у току поступка настану чињенице због којих ме- сно надлежан постане други орган, орган пред којим је покренут по- ступак задржава месну надлежност, при чему може уступити предмет другом органу ако то знатно олакшава поступак, нарочито странци. Ову ситуацију имамо, на пример, када у току трајања поступка дође до промене законских прописа о месној надлежности за решавање кон- кретне управне ствари или када се због друге околности промени ме- сно надлежни орган (странка промени пребивалиште и томе слично).

Договором органа, органа и странака или самих странака не може се мењати стварна и месна надлежност, што значи да постоји *обаве- зност правила о стварној и месној надлежности*.

*Посебна ограничења надлежности* односе се само на службене радње у зградама и другим објектима које користи Војска Србије које могу да се предузимају само када их орган пријави надлежном војном органу и с тим у вези се прецизира да се службене радње у зградама и другим објектима за посебне намене које се користе за војне потребе у министарству надлежном за послове одбране или Војсци Србије пре- дузимају по одобрењу министра надлежног за послове одбране. Ова посебна врста просторног ограничења надлежности заправо је про- изишла из разлика које постоје између тзв. цивилних и војних власти.

###### Сукоб надлежности

С обзиром на то да је управа „жив организам” извесно је да се у одређеним ситуацијама могу десити неслагања органа управе око на- длежности за решавање појединачне управне ствари. Ти неспоразуми могу бити двојаки, или два органа арогирају надлежност сваки за себе, односно сматрају се надлежним да сами реше управну ствар, или пак оба дерогирају, одбијају надлежност од себе. Тада настаје тзв. конфликт или сукоб надлежности, који је у првом случају позитиван сукоб надле- жности, а у другом случају негативан сукоб надлежности. При томе, су- коб надлежности може бити и око стварне и око месне надлежности.

У Закону о општем управном поступку није до краја изведено који је орган надлежан за решавање сукоба надлежности, већ су уређена само правила која се односе на решавање сукоба надлежности.

Наиме, прописује се да сукоб надлежности настаје кад се два орга- на изјасне да јесу или да нису надлежни у истој управној ствари. Затим, прописује се да предлог за одлучивање о сукобу надлежности подно- си орган који се последњи изјаснио да је надлежан или да није надле- жан, као и да исти може поднети и странка. О сукобу надлежности из- међу органа одлучује, у року од 15 дана од подношења предлога, орган који је прописом одређен. Тај орган одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа, те списе до- ставља надлежном органу.

С обзиром на чињеницу да су у закону који уређује правила општег управног поступка изостављене одредбе које утврђују надлежан ор- ган за одлучивање о сукобу надлежности између органа на које се овај закон односи, уређење овог питања налазимо у посебним законима. Између осталог, Закон о државној управи прописује да сукоб надле- жности између органа државне управе, између органа државне упра- ве и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада, као и да сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе.

### Овлашћено службено лице

Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. Овлашћено службено лице јесте лице које је распоређено на рад- но место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управ- ној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања по- јединих радњи у поступку. Дакле, овлашћење службеног лица везује се или произлази из описа његовог радног места утврђеног актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу (во- ђење управног поступка и одлучивање у управној ствари или вођење управног поступка или предузимање радњи у поступку). У том смислу, закон уређује да руководилац органа доноси решење само ако слу- жбено лице није одређено.

Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашће- на за одлучивање у управним стварима, а која само за вођење управ- ног поступка или за предузимање појединих радњи у поступку пре до- ношења решења.

У вези са обезбеђењем објективности решавања у управном по- ступку није допуштено да поступак води, односно предузима остале појединачне радње у поступку, овлашћено службено лице у случају наступања било којег од разлога због кога се може посумњати у њего- ву непристрасност. Прецизније, овлашћено службено лице мора бити изузето:

1. ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступ- ник или пуномоћник странке;
2. ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала;
3. ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља;
4. ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;
5. ако је учествовало у првостепеном поступку;
6. ако остварује накнаду или друга примања од странке или је анга- жовано у управном одбору, надзорном одбору или радном или стручном телу странке;
7. ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету;
8. ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непри- страсност.

Овлашћено службено лице у случају неког од наведених разлога за изузеће застаје с поступком и о томе обавештава лице и/или орган који одлучује о изузећу.

Изузеће службеног лица може да тражи и странка, тако што је у обавези да у захтеву наведе чињенице због којих сматра да постоји ра- злог за изузеће. У том случају, овлашћено службено лице одмах обаве- штава лице или орган који одлучује о изузећу.

О изузећу овлашћеног службеног лица, у року од пет дана од дана пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева странке за изузеће, одлучује руководилац органа. О изузећу руководиоца ор- гана одлучује орган који је прописом одређен, а ако тог органа нема, другостепени или надзорни орган.76

Ова правила примењују се и у вези са изузећем записничара и ве- штака, с тим што о њиховом изузећу одлучује овлашћено службено лице.

### Сарадња и службена помоћ

###### Јединствено управно место

Успостављањем јединственог управног места не утиче се на на- длежност органа нити на право странке да се директно обраћа надле- жном органу, али има за циљ омогућавање странкама да се преко тог места обраћају надлежнима онда када је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа.

На јединственом управном месту врши се: поучавање подносио- ца захтева, на начин како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву; примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишље- ња, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, са- гласно пропису, и њихово достављање надлежним органима; обаве- штавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео.

При томе, ове радње се могу вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин. Рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на јединственом управном месту.

1. С тим у вези, потребно је напоменути да, у складу са чланом 60. Закона о држав- ној управи, о изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у орга- ну у саставу и посебној организацији – директор. Министар решава и о изузећу директора органа у саставу, а о изузећу министра и директора посебне орга- низације решава Влада. О изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења. У систему ло- калне самоуправе, сагласно члану 64. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 − др. закон), о изузећу начелника општинске управе, односно начелника управе за по- једине области решава општинско веће, а о изузећу службеног лица у општин- ској управи решава начелник.

###### Међународна правна помоћ

У смислу правила процесног управног права, правна помоћ обу- хвата пружање помоћи иностраним органима, под условима узајам- ности. С тим у вези, установљено је правило да домаћи орган пружа помоћ иностраном органу када је то законом одређено или како ино- страни орган затражи ако то није супротно домаћем јавном поретку.

### Странка у управном поступку и њено заступање

###### Појам странке

Странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Такође, странка у управном поступку може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.

Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају свој- ство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.

###### Процесна способност

Да би неко могао да буде странка у поступку, поред специјалног услова који се односи на везу тог лица са конкретном управном ствари мора да испуни опште услове који се односе на правну и процесну (по- словну) способност. И док правна способност, која значи способност лица да буде носилац права и обавеза и која се стиче рођењем (у зако- ном прописаним случајевима и пре рођења, као нпр. *nasciturus*), није прецизирана Законом о општем управном поступку, процесна способ- ност дефинисана је као способност странке која је потпуно пословно способна да може сама да предузима радње у поступку.

У вези са процесном способности, потребно је нагласити да насту- пање смрти физичког лица или престанак постојања правног лица, чија права, обавезе и правни интереси који су предмет конкретне управне ствари не могу да пређу на наследнике, односно правне следбенике, за последицу имају обустављање поступка.

###### Заступање странке

У управном поступку странка не мора принципијелно увек да уче- ствује лично (осим у законом одређеним случајевима када је њено присуство обавезно), већ је могу заступати друга лица.

*Законски заступник* заступа странку која није процесно способна, правно лице предузима радње у поступку преко законског заступни- ка или овлашћеног представника који је одређен општим актом прав- ног лица, орган као странка у поступку предузима радње преко овла- шћеног представника, организација која није правно лице преко лица које је одређено њеним актом, а насеље, група лица и друге странке које нису правна лица преко лица које овласте, ако друкчије није про- писано. С тим у вези, орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је странка заступана сагласно закону.

*Привремени заступник* се поставља странци: ако није процесно способна, а нема законског заступника; ако правно лице, организа- ција, насеље и друга странка која није правно лице нема овлашћеног представника; ако странку заступа законски заступник чији су интере- си супротни интересима странке; ако противне странке заступа исти законски заступник; ако радњу треба предузети према странци чије пребивалиште или боравиште није познато, а нема пуномоћника – све под условом да је ствар хитна, а поступак мора да се спроведе.

Привремени заступник поставља се и када радња не трпи одлага- ње, а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пу- номоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују радњи. О постављању привременог заступника орган одлучује решењем, а жалба против тог решења не одлаже његово извршење. Привремени заступник учествује само у поступку у коме је постављен и предузима само радње за које је постављен и док не престану разлози због којих је постављен. При томе, радње које предузме у границама овлашћења имају правна дејства као да их је предузела странка. Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима.

Када је у питању странка која није процесно способна, о поставља- њу привременог заступника одмах се обавештава орган старатељства. *Пуномоћник* је лице које странка или законски заступник странке овласти да је заступа у поступку, изузев да даје изјаве које само стран- ка може дати.77 Ипак, постојање пуномоћника не спречава странку да

сама предузима радње у поступку.

Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је лице које се појављује као пуномоћник овлашћено за заступање. Пуномоћје се даје у писаном облику или усмено на записник, а ако по- сумња у истинитост пуномоћја, орган може наложити странци да под- несе оверено пуномоћје. Независно од тога, орган може дозволити да поједине радње у поступку предузме у име странке лице које није при- ложило пуномоћје, али само под условом да пуномоћје приложи у року који орган одреди. Обим пуномоћја процењује се из садржине пуно- моћја, а може се дати за цео поступак или поједине радње и времен- ски може да се ограничи.

1. На пример, изјаву o признању очинства.

Пуномоћник може бити свако потпуно пословно способано лице. Изузетак су једино лица која се баве надриписарством, којима орган ускраћује заступање решењем против кога је дозвољена жалба која не одлаже извршење решења. И у овом заступању, радње које предузме пуномоћник у границама пуномоћја имају правна дејства као да их је предузела странка.

Пуномоћје не престаје смрћу или губитком процесне способности странке или смрћу, губитком процесне способности или променом за- конског заступника странке, али наследник, правни следбеник стран- ке, односно њен нови законски заступник може опозвати раније дато пуномоћје. Пуномоћје пак престаје смрћу или губитком процесне спо- собности пуномоћника или престанком правног лица. Странка може увек опозвати пуномоћје, а пуномоћник може увек отказати пуномоћ- је изузев док траје нека радња у поступку.

*Заједнички представник и заједнички пуномоћник странака.* Две или више странке могу у истом поступку, ако друкчије није прописа- но, одредити која од њих иступа као заједнички представник или узе- ти заједничког пуномоћника. И поред тога, постављањем заједничког пуномоћника или представника свака од тих странака задржава са- мосталност у поступку. Такође, орган може, ако друкчије није пропи- сано, наложити странкама са истим захтевима да у одређеном року одреде лице које их представља или да узму заједничког пуномоћни- ка. Међутим, ако странке то пропусте, орган може да им постави за- једничког представника или пуномоћника, чија овлашћења трају док странке не одреде другог.

###### Стручни помагач

Стручни помагач је лице које странци у поступку у коме је потреб- но стручно познавање управне ствари даје објашњења и савете, али он није заступник странке.

###### Превођење и тумачи

Странка или други учесник у поступку, ако не разумеју српски је- зик, а поступак се не води на језику странке или другог учесника у по- ступку, има право на превођење. Ово право се остварује на лични захтев и омогућава ток поступка и обавештавање на језику и писму странке или другог учесника у поступку, односно језику и писму који разумеју.

Особа са инвалидитетом има право да општи са органом и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин, у скла- ду са законом.

### Општење органа и странака

Општење органа и странака сагласно Закону о општем управном поступку обухвата радње које се односе на: начин општења органа и странака, поднеске којима се странка обраћа органу, записнике који се састављају о свим важнијим радњама у поступку, као и разгледање списа и обавештавање о току поступка.

### Начин општења

Општење органа и странака настаје или иницијативом саме стран- ке или иницијативом органа. Ово општење остварује се у писаном или усменом облику и мора бити у складу са основним начелима и прави- лима управног поступка (тј. мора се остваривати на брз и ефикасан на- чин, уз обезбеђење правне сигурности и економичности поступка).

Општење у писаном облику обухвата општење у папирном облику и електронским путем, при чему су у вези са електронским општењем предвиђена одређена правила која се односе на следеће:

1. орган је дужан да на својој веб-презентацији објављује обаве- штења о могућности електронског општења између органа и странке, о томе да се органу подносе електронска документа и да орган упу- ћује странци електронска документа, као и о начину на који то чини;
2. странка електронским путем општи са органом ако се претход- но са тим сагласи или ако је то посебним прописом одређено;
3. ако електронски документ који је послат странци није читљив, она може да захтева да јој орган упути тај документ у другом погодном облику, а иста правила важе и обрнуто, односно ако није читљив елек- тронски документ који је послат органу, орган може захтевати да стран- ка поднесе тај документ у другом погодном облику у року који одре- ди, уз обавештење странке о последицама непоступања на овај начин.

### Поднесци

Поднесци, у смислу правила општег управног поступка, дефиниса- ни су као захтеви, предлози, обрасци, пријаве, молбе, жалбе, представ- ке, приговори, обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћа- ња странке органу. Да би се по њему могло поступити, поднесак мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно, а нарочито: лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште, седиште и на- зив органа коме се подноси, управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска, адресу на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска. Ако је то прописом одређено, подне- сак може имати и друкчију садржину.

Неуредним поднеском сматра се поднесак који има недостатке који орган спречавају да поступа по њему, ако није разумљив или ако

није потпун. У том случају орган у року од осам дана од пријема под- неска обавештава подносиоца на који начин да уреди поднесак и то у року који не може бити краћи од осам дана, уз упозорење на прав- не последице ако не поступи у остављеном року на указани начин. Неуредан поднесак који странка у остављеном року уреди сматра се као да је од почетка био уредан, а у супротном, орган решењем одба- цује поднесак.

Поднесци се предају органу коме су насловљени, ако неки други орган није овлашћен да прими поднесак. Предају се непосредно ор- гану, преко поште, дипломатско-конзуларног представништва, елек- тронским путем, у складу са законом, или се саопштавају усмено на записник. Кратке и хитне изјаве, ако је то могуће по природи ствари, странке могу саопштити телефоном, телеграмом, електронским путем и на други погодан начин. Овлашћено службено лице о томе ставља забелешку у спису која садржи лично име лица које даје, и прима са- општење. Ако орган није надлежан да прими поднесак који му се пре- даје или саопштава, прослеђује га надлежном органу и о томе обаве- штава подносиоца, али ако не може да утврди који је орган надлежан, упозорава подносиоца да ће, без одлагања, решењем одбацити под- несак због ненадлежности.

Сваки поднесак који је орган примио евидентира се по редоследу пријема. Истовремено, орган је дужан да потврди пријем поднеска без наплаћивања таксе. Пријем поднеска послатог електронским путем по- тврђује се одмах, на исти начин на који је поднесак послат.

### Записници

Записник се саставља о усменој расправи, другој важнијој радњи у поступку и о важнијим усменим изјавама странака, других учесника у поступку и трећих лица. У записник се уноси назив органа, радња која се предузима, место, дан и час када се радња предузима, управна ствар која је предмет поступка, лична имена овлашћених службених лица, присутних странака, њихових заступника и других лица и опис тока и садржине предузете радње и датих изјава, као и податак о исправама које су коришћене.

Лице које је дало изјаву у обавези је да тај записник потпише, а ако то одбије или оде са места предузимања радње пре него што је запи- сник закључен, то се уноси у записник, са разлозима због којих је од- бијено потписивање записника.

Записник који је сачињен сагласно пропису има својство јавне ис- праве и доказа о току и садржини предузетих радњи и датих изјава, из- узев у деловима на које је стављена примедба.

1. *Разгледање списа и обавештавање о току поступка*

##### Право на разгледање списа и обавештавање

Право на разгледање списа има странка, а оно подразумева да може: разгледати списе у присуству службеног лица и о свом трошку умножити или добити копију списа, као и да јој се достави преко поште или на други погодан начин копија списа, о њеном трошку.

Право на разгледање списа има и заинтересовано лице које дока- же свој правни интерес у одређеној управној ствари.

Списи се разгледају у просторијама органа који чува списе. У оправданим случајевима, списи могу да се разгледају у простори- јама другог органа или дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије.

Документи који се чувају у електронском облику могу се разгледа- ти у електронском или штампаном облику.

Ограничења у остваривању овог права односе се само на разгле- дање записника о већању и гласању и нацрте решења. Такође, посебна правила важе и за списе који садрже тајне податке или податке о лич- ности, са којима се поступа у складу са законом којим се уређује за- штита тајних података, односно заштита података о личности. Наиме, податке о личности са којима се упозна у складу са законом странка може да користи само ради остваривања права, обавеза или правног интереса у том управном поступку, као и права, обавеза или правног интереса на који може да утиче исход тог управног поступка.

У складу са начелом делотворности и економичности поступка, установљено је правило да износ трошкова остваривања права на раз- гледање списа не може прећи износ неопходних трошкова органа за израду и достављање копије списа.

Поред разгледања списа, странка, заинтересовани орган и заин- тересовано лице које докаже свој правни интерес имају право на оба- вештавање о току поступка.

###### Захтев за разгледање списа и обавештавање о току поступка

Захтев за разгледање списа, као и захтев за обавештавање о току поступка, подноси се у писаном облику или усмено, а на тражење ор- гана заинтересовано лице, у писаном или усменом облику, дужно је и да образложи свој правни интерес.

Орган је дужан да у року од осам дана од пријема захтева обаве- сти странку или заинтересовано лице о томе како могу да разгледају и умноже списе и добију копију списа, или да решењем одбије захтев. Ако орган у наведеном року ништа не предузме, или одбаци, односно одбије захтев решењем, подносилац захтева може да поднесе жалбу другостепеном органу у року од осам дана.

### Обавештавање

###### Појам и начин обавештавања

Обавештавање је радња којом орган на погодан начин извешта- ва странку и другог учесника о поступању у управној ствари. Правила обавештавања странке једнако се примењују и на друге учеснике у по- ступку, ако законом није друкчије одређено.

Начин обавештавања бира орган, водећи рачуна о правној зашти- ти странке, јавности обавештавања, економичном трошењу средстава и једноставности у поступку. У складу са тим, странка се може обаве- штавати електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин, или усмено, ако је присутна. Само кратка и хитна оба- вештења могу да се дају телефоном, електронским путем или на други погодан начин, о чему се ставља забелешка у спису која садржи лично име лица које даје и прима обавештења.

Правило је да се обавештава сама странка, осим у случају ако има законског заступника, пуномоћника или пуномоћника за пријем оба- вештења, када се они обавештавају.

Ради заштите странака у случају грешака у обавештавању, сматра се да је обавештење извршено на дан када је стварно извршено.

###### Места на којима се врши обавештавање

Странка се, по правилу, обавештава у стану, пословној простори- ји или на радном месту, а адвокат – у његовој канцеларији, при чему обавештавање може да се изврши и лицу запосленом у канцеларији.

Обавештавање је могуће и на другом месту, ако се прималац оба- вештења са тим сагласи.

У случају промене пребивалишта или боравишта физичког лица или седишта правног лица, странка и законски заступник странке ду- жни су да одмах о томе обавесте орган. Ако то пропусте, а службено лице не може да ступи у контакт с њима, странка се даље обавештава јавним достављањем.

Међутим, када пуномоћник или пуномоћник за пријем обавеште- ња промени пребивалиште или боравиште, а о томе не обавести ор- ган, обавештавање се даље одвија као да пуномоћник није одређен.

###### Обавештавање у посебним случајевима

Обавештавање у посебним случајевима подразумева посебна правила обавештавања физичких и правних лица која се налазе у ино- странству, лица која се налазе у Војсци Србије, припадника специјал- них јединица министарства надлежног за унутрашње послове и лица која су лишена слободе.

Физичка и правна лица која се налазе у иностранству обавештавају се непосредно или дипломатским путем, ако потврђеним међународ- ним уговором није друкчије предвиђено.

Лица која се налазе у Војсци Србије обавештавају се преко надле- жне команде, а припадници специјалних јединица министарства надле- жног за унутрашње послове преко њихове команде. Лица која су ли- шена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе. Обавештавање ових лица је извршено када се писмено преда примаоцу.

###### Пуномоћник за пријем обавештења

Странка може да одреди пуномоћника коме се упућују сва писмена која су насловљена на странку (пуномоћник за пријем обавештења), кад странка о њему у писаном облику или усмено извести орган који води поступак. Ако се странка или законски заступник странке налазе у ино- странству, а немају пуномоћника у Републици Србији, орган им, при упу- ћивању првог писмена, оставља рок који не може бити дужи од 30 дана да одреде пуномоћника за пријем обавештења. При томе, упозорава странку и законског заступника да ће, у случају да то пропусте да ура- де, поставити о њиховом трошку пуномоћника за пријем обавештења. Сматра се да је странка примила писмено када га прими пуномоћ-

ник за пријем обавештавања.

У случају више од пет странака у истом поступку које немају су- протне интересе и заједничког пуномоћника, посебно је уређена ду- жност да, на захтев органа, одреде заједничког пуномоћника за при- јем обавештења, у року који орган одреди. Ако то пропусте, орган им, о њиховом трошку, поставља заједничког пуномоћника за пријем оба- вештења. Овај пуномоћник за пријем поднеска је овлашћен да изјави правно средство у име странке ако странци не може да проследи пи- смено, а она може да пропусти рок за изјављивање правног средства.

### Поступци обавештавања

###### Обавештавање електронским путем

Обавештавање електронским путем може да буде неформално и формално. Формално обавештавање електронским путем одвија се са- гласно закону и обавезно укључује потврду којом се доказује пријем документа. Формално обавештавање електронским путем изједначе- но је са достављањем.

###### Обавештавање путем поште

Обавештавање путем поште врши се обичном или препорученом поштом. У случају упућивања писмена обичном поштом, сматра се да

га је прималац примио седмог дана од када је предато поштанском оператору, ако је упућено на адресу у Републици Србији, односно пет- наестог дана од када је предато поштанском оператору ако је упуће- но на адресу у иностранству. Прималац може да доказује да је писме- но касније примио, односно да га није примио. У случају упућивања писменог препорученом поштом, сматра се да га је прималац примио на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке. Обавештавање препо- рученом поштом изједначава се са достављањем.

###### Достављање

Достављање, као вид обавештавања, може бити лично, посредно и јавно. Лично и посредно достављање орган врши преко свог слу- жбеног лица или се врши преко поштанског оператора или електрон- ским путем, у складу са законом. Прималац писмена може бити само изузетно позван да преузме писмено, ако то налажу природа или зна- чај писмена.

*Достављање правном лицу* врши се предајом писмена у седишту правног лица запосленом лицу у правном лицу, односно на посебну адресу за пријем поште која је регистрована у складу са законом, или заступнику правног лица на адресу из јавног регистра, односно на адресу његовог пребивалишта.

*Време достављања* одређено је законом и оно се врши радним да- ном од 8 до 20 сати, осим ако орган из нарочито важних разлога одлучи да се достављање изврши и у дан када се не ради, као и после 20 сати. *Лично достављање* обавезно је када од дана достављања почи-

ње да тече рок који не може да се продужи, ако законом није друкчије предвиђено. Лично достављање састоји се од уручења писмена лицу коме је оно насловљено (прималац), а ако прималац писмена одбије уручење, службено лице органа или поштански оператор (достављач) о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначава лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када је обавештење остављено.

У случају када службено лице органа или поштански оператор (до- стављач) не затекне примаоца писмена на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, поново ће покушати доставу у року од 24 сата, а ако се прималац писмена поново не затекне на адреси на којој је тре- бало да му се уручи писмено, достављач о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначава лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када

је обавештење остављено. У овом случају, сматра се да је лично доста- вљање извршено када истекне 15 дана од кад је обавештење оставље- но на месту на коме је писмено требало да буде уручено.

*Посредно достављање* може да се изврши ако лично достављање није обавезно, а прималац није пронађен на адреси на којој је требало да му се уручи писмено. У том случају, писмено може да буде уруче- но другом лицу које прихвати да га потом преда примаоцу и то, ако је могуће, најпре сваком пунолетном члану домаћинства примаоца или лицу које ради са примаоцем ако писмено треба да се преда на радном месту примаоца, а не може бити уручено лицу које је противна стран- ка у истом поступку. Доставницу потписује друго лице коме је писмено уручено, при чему достављач уноси у доставницу и однос другог лица са примаоцем и датум када је другом лицу писмено уручено. Ако дру- го лице не прихвати да му се писмено уручи, оно се оставља на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу, а време и датум оста- вљања писмена и рок после кога се сматра да је достављање изврше- но назначавају се на коверти и у доставници. Достављање се сматра из- вршеним када истекне 15 дана од кад је писмено уручено другом лицу или од када је оно остављено на месту на коме је требало да буде уру- чено примаоцу.

*Доставница* је потврда о томе да је лично или посредно доставља- ње извршено, која садржи лично име и адресу лица и податке којим се идентификује уручено писмено. Потписују је достављач и прималац или друго лице коме је писмено уручено. Они бројевима и словима на доставници уносе датум када им је писмено уручено. Ако прималац или друго лице коме је писмено уручено одбије да потпише доставни- цу, достављач то бележи на доставници и бројевима и словима испи- сује датум уручења писмена, чиме се сматра да је достављање уредно извршено. Доставница може бити у електронском облику.

*Јавно достављање* се врши ако ниједан други начин достављања није могућ, ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу, а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће, и у другим случајевима одређеним законом. Овај вид достављања састоји се од објављивања писмена на веб-презента- цији и огласној табли органа, али то може бити и објављивање у слу- жбеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Јавно достављање је извршено када истекне 15 дана од када је писмено об- јављено на веб-презентацији и огласној табли органа, а орган може из оправданих разлога да продужи овај рок. Ако се јавно доставља ре- шење, његово образложење може да буде изостављено, при чему се уз решење дају обавештења о месту, просторији и начину увида у об- разложење.

### Рокови

###### Одређивање и продужење рокова

За предузимање појединих радњи у поступку могу да буду одре- ђени рокови. По правилу, ови рокови одређени су законом или дру- гим прописом, а ако нису, одређује их, с обзиром на околности случаја, овлашћено службено лице које води поступак. Рокови које одређује овлашћено службено лице, као и рокови одређени законом или про- писима за које је предвиђена могућност продужења, могу се проду- жити на захтев заинтересованог лица, ако је захтев поднет пре истека рока и ако постоје оправдани разлози за продужење.

###### Рачунање рокова

Рокови се рачунају на дане, месеце и године. У вези са тим, утврђе- на су одређена правила, па тако ако је рок одређен на дане, дан када је обавештавање извршено, односно дан у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока не урачунава се у рок, већ се почетак рока рачу- на од првог наредног дана, а рок који је одређен на месеце, односно на године завршава се истеком оног дана, месеца, односно године који по свом броју одговара дану када је обавештавање извршено, односно дану у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока (ако тог дана нема у последњем месецу, рок истиче последњег дана у том месецу).

Истек рока може се означити и календарским даном. Почетак и ток рокова не спречавају дани у којима орган не ради, а ако последњи дан рока пада на дан у коме орган не ради, рок истиче кад протекне први наредни радни дан.

###### Одржање рока

Поднесак је предат у року ако надлежни орган прими поднесак пре него што рок истекне. Ако се рок у коме може да се предузме нека радња рачуна у данима, месецима или годинама сматра се да је рок одржан ако је радња предузета пре истека последњег дана рока.

Правилима општег управног поступка утврђен је дан пријема под- неска који је предат препорученом поштом – сматра се да је то дан када је предат поштанском оператору, али није уређено време када је примљен поднесак који је упућен електронским путем, већ се само прописује могућност уређења тог питања посебним прописом.

###### Враћање у пређашње стање

Враћање у пређашње стање дозвољава се странци:

1. која из оправданог разлога пропусти рок за предузимање рад- ње у поступку па изгуби право да је предузме;
2. која је из незнања или очигледне грешке поднесак предала бла- говремено, али ненадлежном органу;
3. која је очигледном омашком прекорачила рок, под условом да су кумулативно испуњена два услова: да надлежни орган прими поднесак у наредна три дана од прекорачења рока и да странка због прекорачења губи неко право.

Странка је дужна да у предлогу за враћање у пређашње стање на- веде чињенице које су довеле до пропуштања и учини их барем веро- ватним, а овај предлог не може да се заснива на чињеницама које је орган већ оценио као недовољан разлог за продужење рока. Ако се враћање у пређашње стање предлаже због тога што је пропуштен рок за предају поднеска, прилаже се и тај поднесак. Предлог за враћање у пређашње стање не зауставља ток поступка, али орган који одлучу- је о предлогу може да застане с поступком док решење о предлогу не постане коначно.

У вези са роковима за подношење предлога за враћање у пређа- шње стање предвиђено је да се подноси у року од осам дана од када је престао разлог који је изазвао пропуштање, односно ако је странка касније сазнала за пропуштање, у року од осам дана од када је сазна- ла за пропуштање. После истека три месеца од пропуштања не може се тражити враћање у пређашње стање, изузев ако је пропуштање иза- звано вишом силом, а није дозвољен ни предлог за враћање у пређа- шње стање због пропуштања рока за подношење предлога за враћа- ње у пређашње стање.

Предлог за враћање у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало предузети пропуштену радњу, који решењем и одлу- чује о предлогу. Ако у управној ствари постоји противна страна, пружа јој се прилика да се изјасни о предлогу, ако се предлог не заснива на општепознатим чињеницама. У случају одобрења, поступак се враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања и поништавају се решења и закључци који су донети услед пропуштања. Против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање жалба није дозвољена, изузев ако је предлог био неблаговремен или недозвољен.

### Трошкови поступка

Трошкови поступка јесу издаци за таксе, лични трошкови странке (трошкови доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оправ- дани трошкови заступања странке и трошкови усмене расправе и

извођења доказа (стварни трошкови сведока и стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, тро- шкови увиђаја и сл.), као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак (путни трошкови службених лица, огласи и слично).

Редовне трошкове поступка сноси орган, који сноси и трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и повољно окончан по странку, ако законом није друкчије предвиђено. Међутим, у поступ- ку покренутом по захтеву странке трошкове сноси странка која га је покренула. У вишестраначком поступку (у коме учествују две странке или више њих са супростављеним интересима), странка чијим захте- вом је покренут поступак који је окончан неповољно за њу надокна- ђује противној странци оправдане трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела. Поступак окончан поравнањем има за последицу да свака странка сноси своје трошкове поступка, ако у поравнању није друкчије одређено.

У поступку по жалби, ако жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, трошкове другостепеног поступка сно- си жалилац, док, ако буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену.

Лице које учествује у поступку сноси трошкове радњи које проу- зрокује својом кривицом.

При томе, правила општег процесног закона уређују питање ко претходно, односно док се не одлучи о томе, сноси трошкове поступ- ка. С тим у вези, потребно је нагласити да странка сноси трошкове по- ступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а ако у првосте- пеном поступку учествују противне странке, свака претходно сноси своје трошкове. Ако је поступак покренут захтевом странке, а са си- гурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати по- себне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл.), орган може решењем наложити странци да у одређеном року уна- пред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци. Ако странка то пропусти, орган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, ако настављање поступка није у јавном интере- су. Исто важи и кад је странка предложила обезбеђење доказа пре по- кретања поступка.

Странка може до окончања поступка захтевати накнаду трошко- ва. О овом захтеву и трошковима поступка одлучује се решењем прво- степеног органа о управној ствари, а ако другостепени орган по жалби сам реши управну ствар, он одлучује и о трошковима првостепеног и другостепеног органа.

На накнаду стварних трошкова који су настали у вези са поступ- ком имају право сведоци, а други учесници у поступку – вештаци, ту- мачи, преводиоци и привремени заступници, имају право на награду. Они су дужни да захтевају накнаду стварних трошкова и награду још

при предузимању тражене радње, а најкасније у року од осам дана од предузимања радње, иначе губе та права. С тим у вези, постоји и обаве- за овлашћеног службеног лица да их упозори на последице пропушта- ња да поставе захтев, о чему сачињава службену белешку у записник. Странка може бити ослобођена од плаћања трошкова у целини или делимично само у законом прописаним случајевима: ако не може да сноси трошкове без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје породице или ако је то предвиђено потврђеним ме-

ђународним уговором. О том захтеву се одлучује решењем.

### Првостепени поступак

###### Покретање поступка и захтеви странака

##### Начин покретања поступка

Поступак се покреће захтевом странке или по службеној дужности. По службеној дужности поступак се покреће кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес. Пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља ин- формације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (за- кључак, налог и сл.). Акт о покретању поступка не доноси се ако орган доноси усмено решење. При покретању поступка по службеној дужно- сти, орган узима у обзир и представке грађана и организација и упозо- рења надлежних органа. Поступак не може да се покрене по службеној дужности у управним стварима у којима по закону или природи ствари

поступак може да се покрене само захтевом странке.

##### Тренутак покретања поступка

Тренутак покретања поступка одређује се у зависности од начи- на покретања поступка, односно да ли је поступак покренут поводом захтева странке или по службеној дужности, и у оквиру *ex officio* мак- симе да ли је поступак који се покреће у интересу или није у интере- су странке.

Поступак поводом захтева странке сматра се покренутим када ор- ган прими захтев странке, док се поступак по службеној дужности сма- тра покренутим када орган предузме било коју радњу ради вођења по- ступка (у случају када је поступак у интересу странке), односно кад је странка обавештена о акту о покретању поступка (у случају када по- ступак није покренут у интересу странке).

Поред новина које се односе на обавезу органа да о покренутом по- ступку по службеној дужности који није у интересу странке донесе акт о покретању поступка, Закон о општем управном поступку детаљније уре- ђује његове саставне делове, који поред осталог садрже позив за усме- ну расправу и чињенице на основу којих је орган утврдио да су испуње- ни услови за покретање поступка, о којима се странка може изјаснити.

На достављање обавештења странци о акту о покретању поступка прописана је сходна примена одредаба којима се уређује достављање.78

##### Одбацивање захтева странке

Одбацивање захтева странке је могуће само у законом прописа- ним ситуацијама, односно:

1. када у захтеву није реч о управној ствари;
2. орган није надлежан за одлучивање о управној ствари, а не може да одреди ко је надлежан;
3. подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку;
4. захтев није поднет у року;
5. у истој управној ствари већ се води управни или судски посту- пак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза; и
6. ако захтев не буде уређен у року који је одредио орган у сми- слу одредаба Закона о општем управном поступку о неуредном поднеску.

Ови разлози могу бити основ за одбацивање захтева странке у току целог поступка. Надлежни орган не може да задржава доноше- ње решења којим се одбацује захтев странке, јер се тим решењем, у ствари, одлучује о меритуму странке (замењује решење о главној ства- ри) и омогућава незадовољној странци да покрене жалбени поступак.

##### Захтев да се призна својство странке

Ко може имати својство странке у управном поступку уређено је правилима закона који уређује општи управни поступак. Прецизније, странка у управном поступку може да буде:

* физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управ- ног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија пра- ва, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка;
* орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом.

1. Чл. 72–78. Закона о општем управном поступку.

Такође, својство странке у управном поступку, ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају, могу да имају за- ступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавно- сти, који су организовани сагласно прописима.

И док се то својство признаје странци која је покренула поступак од тренутка пријема захтева (изузев у случају разлога за одбацива- ње захтева, јер подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку), другом фи- зичком или правном лицу на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка то својство може се признати до окончања другостепеног поступка, по претходно поднетом захте- ву за признавање тог својства. О овом захтеву се одмах упознају оста- ле странке, да би се изјасниле.

##### Покретање поступка јавним саопштењем и спајање више управних ствари у један поступак

Орган може да покрене поступак јавним саопштењем према већем броју лица која му нису позната или не могу да се одреде, ако могу да имају својство странке у поступку и ако се ради о битно истом захтеву према свима њима.79

Дакле, за покретање поступка јавним саопштењем потребно је да постоји објективни основ, тј. јавни интерес и да се ради о неодређеном броју лица која у тој управној ствари могу имати својство странке. Сврха оваквог начина покретања поступка је да се идентификују странке пре- ма којима постоји законом прописана обавеза, односно управно овла- шћење органа да обезбеди утврђивање релевантних чињеница, одно- сно извршење обавезе. Поступак је покренут када се јавно саопштење објави на веб-презентацији и огласној табли органа, а може се објавити и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Стварно надлежан орган води један управни поступак (у једном предмету) када је у питању више странака чија се права или обавезе заснивају на истом или сличном чињеничном стању и истом правном основу. Да би ова могућност имала примену, морају кумулативно бити

испуњени сви наведени услови.

Такође, под истим условима једна странка или више њих могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку (једин- ство лица на које се односи поступак).

Кроз законске одредбе о спајању више управних ствари у један по- ступак пуну примену нашло је начело делотворности и економичности поступка, јер се тамо где је то могуће, у истим или сличним управним

1. На пример, јавно саопштење у поступку за обнову уписа чињенице рођења, за- кључења брака и смрти због нестанка или уништења матичних књига у којима су ове чињенице биле уписане, покреће се јавним саопштењем.

стварима (у погледу предмета и правног основа), поступак води као један и јединствен.

И на крају, с обзиром на то да вођење управног поступка од стране једног органа, односно овлашћеног службеног лица, са више захтева и странака у оквиру истог предмета, може да изазове онемогућавање или отежавање законитог управног поступања и одлучивања (на при- мер, због неподударности чињеница), па је уређено правило према коме свака странка задржава право да самостално иступа у поступку који је покренут јавним саопштењем или у коме је више управних ства- ри спојено у један поступак.

##### Измена захтева

Измена захтева је једно од важних питања у уређењу права странке на располагање захтевом. Стога је законом уређено да странка може да измени захтев док не буде обавештена о решењу првостепеног органа. Иако се овим не врши прецизирање измене захтева у погледу обима и садржине, она подразумева или проширење поднетог захтева или ста- вљање новог захтева уместо ранијег. Измена захтева не мора да се за- снива на истом правном основу, али је неопходно да се заснива на битно истом чињеничном стању. О томе да ли је измена захтева недозвоље- на орган одлучује решењем након што странка, у складу са одредбама о општењу органа и странака, упозна орган са новелираним захтевом.

##### Одустанак од захтева

Одустанак од захтева није карактеристика само управног поступка, већ је заједнички за све поступке (парнични, кривични и др.). Странка може потпуно или делимично да одустане од захтева док не буде обаве- штена о решењу другостепеног органа. Сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема инте- реса да учествује у поступку. У том случају, решењем се обуставља по- ступак, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по слу- жбеној дужности, у јавном интересу. Трошкове поступка који су наста- ли до обустављања поступка сноси странка која је одустала од захтева.

##### Поравнање

Поравнање представља посебну врсту уговора којим странке са супротним интересима споразумно уређују своје спорне односе пово- дом којих се води управни поступак.80 Оно је ретко у управном поступ- ку који се заснива по правилу на једностраначким стварима у којима

1. Драган Милков, *o. c*., стр. 161.

странка остварује неко право или јој се утврђује нека обавеза и у коме се само изузетно решава спор између две или више странака.

Ипак, потребно је нагласити да, у случају постојања спорног од- носа, орган у току целог поступка настоји да се противне странке у це- лини или делимично поравнају, а само поравнање мора бити јасно и одређено и не сме бити на штету јавног интереса или правних инте- реса трећих лица.

Поравнање се уписује у записник о поравнању и закључено је када странке прочитају и потпишу записник о поравнању. На захтев странака може им се издати оверен препис записника, који има снагу извршног решења донетог у управном поступку, а његова последица је обуста- вљање поступка у целини или делимично, о чему орган доноси решење.

### Прекид поступка

Орган прекида поступак решењем ако:

1. законски заступник странке умре или изгуби процесну способ- ност – док се странци не постави привремени заступник или не одреди законски заступник;
2. законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника;
3. странку заступа законски заступник чији су интереси супрот- ни интересима странке или ако противне странке заступа исти законски заступник – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника
4. наступе правне последице стечаја – док стечајни управник не ступи у поступак.

Жалба против решења о прекиду поступка не одлаже извршење решења, а док је поступак прекинут, не теку рокови за предузимање радњи у поступку, нити рок у коме је орган дужан да изда решење.

### Обустављање поступка

Поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави. Орган обуставља по- ступак решењем.

### Ток поступка до доношења решења

Управни поступак подразумева низ радњи које се обављају у току поступка, а које имају за циљ утврђивање правно релевантног чиње- ничног стања на основу којег се одлучује управна ствар и доноси ре- шење (по захтеву странке или по службеној дужности).

###### Начин утврђивања чињеница у поступку

Орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари. При покретању поступка странка не мора да приба- ви доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Међутим, ако се не ради о чињени- цама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе пре- дложи доказе и да их поднесе органу, ако је могуће. Такође, чињенич- но стање на коме заснива свој захтев странка је дужна да изнесе тачно, потпуно и одређено.

###### Дужност органа да прибави податке по службеној дужности

У складу са одређењем правила о начину утврђивања чињеница у поступку, орган је дужан да по службеној дужности, у складу са зако- ном, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о који- ма се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Сходно томе, ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени ор- ган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Међутим, када се тражени подаци могу добити електрон- ским путем, замољени орган је дужан да их достави у најкраћем року. У вези са дужностима органа да прибави податке по службеној ду- жности, потребно је нагласити посебна правила која се односе на посту- пак који се покреће по захтеву странке. Наиме, у том случају орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о који- ма се води службена евиденција само када је то неопходно за одлучива- ње, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ипак, полазећи од начела делотворности и економичности поступ-

ка, законодавац предвиђа да се захтев за покретање поступка сматра неуредним у случају ако странка која је изричито изјавила да ће по- датке прибавити сама, у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа.

###### Увид, прибављање, обрада и уступање, пoдaтaкa o чињeницaмa o кojимa сe вoди службeнa

Нaчин нa кojи држaвни oргaни и oргaнизaциje, oргaни и oргaни- зaциje пoкрajинскe aутoнoмиje и oргaни и oргaнизaциje jeдиницa лoкaлнe сaмoупрaвe, устaнoвe, jaвнa прeдузeћa, пoсeбни oргaни прeкo кojих сe oствaруje рeгулaтoрнa функциja и прaвнa и физичкa лицa кojи- мa су пoвeрeнa jaвнa oвлaшћeњa вршe увид, прибaвљajу, oбрaђуjу и уступajу, oднoснo дoстaвљajу пoдaткe o чињeницaмa o кojимa сe вoди

службeнa eвидeнциja из регистара и евиденција у електронском обли- ку, a кojи су нeoпхoдни зa oдлучивaњe у упрaвнoм пoступку, ближе су уређени Правилником о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о који- ма се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку.81

###### Начин вршења увида, прибављања, обраде и уступања података о чињеницама о којима се води службена евиденција

*из регистара у електронском облику*

**Успостављање и вођење регистара и евиденција у електрон- ском облику.** Органи воде регистре и евиденције из своје области и успостављају их у електронском облику, у складу са законом, у оквиру којих прикупљају, обрађују и чувају податке који се могу налазити само у Републици Србији, а само изузетно налози за електронску комуни- кацију органа који обављају делатност изван Републике Србије, могу се налазити ван Републике Србије, уз прописане мере безбедности.

Такође, органи који воде регистре и евиденције у електронском облику дужни су да прикупљање, управљање, чување и коришћење података организују на начин уређен прописима о заштити података о личности.

**Коришћење података из регистара и евиденција у електрон- ском облику.** Орган који води регистре из своје области у складу са посебним законима, податке и документа у електронском облику из тих регистара размењује са другим органима преко Сервисне маги- страле органа.

Прецизније, подаци и електронска документа прибављају се и уступају у оквиру Јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе или на други безбедан начин преко Сервисне ма- гистрале органа – централизоване софтверско-хардверске платфор- ме за интеграцију и управљање електронским услугама органа, коју је успоставила служба Владе надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе.82

Орган који прибавља податке из регистара и евиденција у елек- тронском облику преузима те податке на основу једног од законом утвр- ђених јединствених идентификатора83, без додатних провера, изузев

1. „Службени гласник РС“, број 57/19.
2. Канцеларија за информационе технологије и електронску управу основана је Уредбом о утврђивању Канцеларије за информационе технологије и електрон- ску управу као пружаоца услуге квалификоване електронске доставе („Службени гласник РС“, број 69/22).
3. Јединствени матични број грађана, јединствени образовни број, јединствени број који додељује Централни регистар обавезног социјалног осигурања за потребе

у случају ако постоји сумња органа који води регистар, односно еви- денцију у тачност података садржаних регистру, односно евиденцији. У тим околностима, орган надлежан за вођење регистара, односно евиденције у електронском облику дужан је да пре уступања, изврши проверу података. За то време податак мора бити означен статусом

„Податак је у статусу провере” и не може се преузети.

У складу са начелима електронске управе, као и начелом делотвор- ности и економичности у управном поступку, орган који води регистар, односно евиденцију дужан је да одмах, а најкасније у року од три радна дана од дана подношења захтева, достави податке неопходне за елек- тронско управно поступање и вођење других регистара, при чему води евиденцију о сваком приступу и увиду у електронске документе и по- датке из своје надлежности, која обавезно садржи податаке о иденти- тету овлашћеног лица (јединствени матични број грађана и лично име), датуму и времену приступа и скупу података којима се приступало.

**Начин коришћења података.** Служба Владе надлежна за пројек- товање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе дефинише односно обезбеђује да органи врше увид, приба- вљају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара: 1) достављањем упита ка регистру преко Информационог система за размену подата- ка из регистара преко Сервисне магистрале органа (*Систем за раз- мену података)* или 2) прибављањем података упитом ка регистру и уписивањем у софтверско решење органа који води поступак преко Сервисне магистрале органа.

Исто тако, ова служба Владе успоставља део софтверског решења – модул на Порталу еУправа која омогућава одабир начина коришћења података у поступку и подношење електронског захтева за приступ подацима из регистра (један или оба наведена начина коришћења по- датака − модул).

**Успостављање техничких услова за увид, прибављање, обра- ђивање и уступање, односно достављање података из регистара и евиденција.** Орган надлежан за вођење регистра, односно евиденци- је успоставља техничке услове за увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података из регистара, односно еви- денција, електронским путем и одређује начин коришћења података за регистре, односно евиденције из своје надлежности који, заједно са веб-сервисом, уписује у Каталог веб-сервиса.

Такође, орган надлежан за вођење регистра, односно евиденције именује и ауторизује администратора органа надлежног за вођење реги- стра, док орган који води поступак именује и ауторизује администратора и овлашћена службена лица органа који воде поступак.

обавезног социјалног осигурања обвезницима доприноса и осигураним лицима, лични број осигураника, матични број и порески идентификациони број.

**Захтев за вршење увида, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података.** Администратор органа овлашћен за подношење електронског захтева за увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података (подносилац захтева), захтев подноси путем модула, који обухвата: назив управне ствари, правни основ за увид и прибављање података (ако пропис има рок важења наводи се и датум престанка његовог важења), назив органа надле- жног за вођење регистра, назив органа који води поступак, односно врсту органа којима је поверено вођење поступка за који су потребни подаци, начин коришћења података, као и захтевани веб-сервис из каталога веб-сервиса.

Приликом подношења појединачних захтева за увид прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података, подносилац добија електронско обавештење о статусу поднетог захтева, а админио- стратор органа надлежног за вођење регистра поступа по овом захтеву у року од осам дана од дана подношења захтева. Претходно, ако ад- министратор органа надлежног за вођење регистра утврди да постоје недостаци у вези са поднетим захтевом, о томе обавештава подносиоца захтева преко модула и, након усаглашавања, одобрава приступ.

**Прибављање података из регистра у целости.** Поред омогућава- ња подношења појединачних захтева за увид, прибављање, обрађива- ње и уступање, односно достављање података о кориснику (странка у поступку), орган који води регистар, односно евиденцију може обезбе- дити бесплатан увид, прибављање, обрађивање и уступање, односно достављање података из регистара у целости.

У том случају, администратор органа који води регистар у моду- лу уписује датум достављања података и означава опрему, односно средство за уступање података из регистра, а орган који води посту- пак води евиденцију о датуму уписа података из регистра у целости у софтверско решење.

###### Непосредно одлучивање

Орган може непосредно да одлучи о управној ствари:

1. ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и дока- за које је странка изнела у захтеву или на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу;
2. ако чињенично стање може да се утврди на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради за- штите њених права и правних интереса;
3. ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно за- снива су учињене вероватним и ако је то посебним законом одређено.

У поступку непосредног одлучивања од странке се не узима изја- ва и не води испитни поступак.

###### Привремене мере

Привремене мере су новина у уређењу питања која се односе на ток управног поступка. Орган може привремену меру одредити у скла- ду са законом (посебним законом у одређеној управној области који утврђује привремене мере), о чему доноси привремено решење које издаје без одлагања.

###### Испитни поступак

Испитни поступак води се ако у поступку непосредног одлучивања не могу да се утврде чињенице које су од значаја за поступање у управ- ној ствари или ако странкама мора да се пружи прилика да се изјасне ради заштите њихових права и правних интереса. Странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о по- нуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи прав- не тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним. У овом поступ- ку орган је дужан да упозори странку, сведока и вештака да могу да ус- крате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним овим законом, као и да је давање лажног исказа кривично дело. У испитном поступку странци мора да се пружи прилика да се из- јасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари.

###### Претходно питање

Претходно питање у управном поступку постоји ако орган наиђе на питање без чијег решења не може да одлучи о управној ствари, а које чини самосталну правну целину и за чије решавање је надлежан суд или други орган. У том случају, орган може сам да расправи претходно пи- тање или да прекине поступак док суд или други орган не реше прет- ходно питање. Одлука органа о претходном питању има правна дејства само у поступку у коме је орган расправио претходно питање.

Орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства и у другим случајевима одређеним законом или ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање, при чему наставља по- ступак када буде донето коначно решење надлежног органа или прав- носнажна одлука надлежног суда о претходном питању.

Покретање поступка у коме се решава претходно питање може бити по службеној дужности или на захтев странке. Када се поступак у коме се решава претходно питање покреће по службеној дужности, орган који је прекинуо поступак тражи од суда или другог органа да

покрене поступак, а када се овај поступак покреће на захтев странке, орган који је прекинуо поступак налаже једној од странака да у одре- ђеном року тражи од надлежног органа покретање поступка по прет- ходном питању и да му о томе поднесе доказ. Последице непоступања странке на овај начин сматра се њеним одустанком од захтева, након чега орган решењем обуставља поступак.

###### Усмена расправа

Усмена расправа подразумева низ процесних радњи које орган предузима у управној ствари са циљем разјашњења стања ствари и она може бити факултативна и обавезна.

Усмена расправа је обавезна када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или ве- штак. Факултативна је у случају када је овлашћеном службеном лицу остављено да с обзиром на околности конкретног случаја одлучи да ли је то корисно за разјашњење управне ствари.

Када је усмена расправа заказана, орган предузима све да се она не одуговлачи и не одлаже и оконча на првом рочишту, а у том циљу дужан је да најмање осам дана пре рочишта позив достави странкама и другим лицима чије је присуство потребно на рочишту. Странци се до- ставља и поднесак који је дао повод за рочиште. Позив обавезно мора да садржи означење назива органа који је издао позив, лично име и адресу лица које се позива, место и време доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак, итд.) и шта позвани треба да прибави, односно поднесе.

Орган који има техничке могућности може заказати и видео-кон- ференцијску усмену расправу, на коју се сходно примењују одредбе овог закона о усменој расправи.

По правилу, усмена расправа је јавна, али овлашћено службено лице може, по службеној дужности или на предлог странке или дру- гог учесника у поступку, да искључи јавност на целој усменој распра- ви или њеном делу у случају:

1. ако се расправља о чињеницама које представљају тајне подат- ке сагласно закону или пословну тајну;
2. ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала;
3. ако се расправља о односима у породици;
4. ако постоји озбиљна и непосредна опасност да усмена распра- ва буде ометана.

Искључење јавности објављује се на интернет страници и огласној табли органа, али само до тренутка када се објављује решење и не од- носи се на странке, њихове законске или привремене заступнике, пуно- моћнике, овлашћене представнике и стручне помагаче. Истовремено, овлашћено службено лице може допустити да таквој усменој расправи

присуствују поједина службена лица и научни и јавни радници, ако је присуство значајно за њихову службу или рад, али их упозорава да су дужни да као тајну чувају све што су сазнали на усменој расправи.

У случају када орган није у могућности да на време достави пози- ве, а вероватно је да постоје лица која могу да имају својство странке у конкретној управној ствари, може јавно објавити усмену расправу у складу са правилима о јавном достављању.

Изостанак странке са усмене расправе одлаже одржавање усмене расправе само у случају ако није утврђено да јој је позив уредно доста- вљен. Ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу иако је уредно позвана, орган решењем обуставља поступак ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева. Ако то не може да се претпостави или ако поступак мора да се настави у јавном интересу, овлашћено службено лице, с обзиром на околности случаја, одржава усмену расправу без одсутне странке или је одлаже. У сваком случају, овлашћено службе- но лице може одржати усмену расправу без странке према којој је по- кренут поступак, а може и да одложи усмену расправу о њеном тро- шку, ако она не дође, без оправданог разлога, на усмену расправу на коју је уредно позвана.

Усмена расправа одржава се у седишту органа или на месту уви- ђаја, а може да се одржи и изван седишта органа, ако се тако знатно смањују трошкови или то погодује темељнијем, бржем и лакшем ра- справљању.

### Доказивање

###### Доказивање чињеница

Доказивање представља укупност процесних радњи органа и странака које имају за циљ стицање уверења о постојању одређених чињеница од којих зависи доношење одлуке.84

Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари утвр- ђују се доказима. Орган почиње доказивање када установи које су то чињенице од значаја за поступање у управној ствари и које су од њих спорне, при чему се не доказују општепознате (ноторне) чињенице и чињенице чије постојање закон претпоставља (законске претпоставке). О управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице које су учињене вероватним), ако је то законом одређено, али се на извођење доказа којима се чињенице чине вероватним не

примењују одредбе овог закона о извођењу доказа.

1. Видети: Драган Милков, *o. c*., стр. 176.

###### Извођење доказа пред замољеним органом

Доказивање се по правилу врши пред органом који води управни поступак. Међутим, тај орган може да одлучи, по службеној дужности или на предлог странке, да се доказни поступак изведе пред замоље- ним органом, ако је извођење доказа пред органом који води посту- пак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или ве- ликим губитком времена.

###### Исправе

Иако Закон о општем управном поступку не прави разлику међу доказним средствима према њиховом значају или објективности у по- ступку доказивања одређене чињенице, исправе ипак представљају једно од значајнијих доказних средстава.

У литератури основна подела исправа је на јавне и приватне ис- праве, а она је направљена у односу на издавоца, форму и доказну сна- гу. Међутим, наш закон који уређује правила општег управног поступ- ка утврђује само јавне исправе.

*Јавна исправа* је исправа коју је у прописаном облику издао ор- ган, у границама своје надлежности, којом се доказује оно што се у њој утврђује или потврђује. Исту доказну вредност имају и друге испра- ве које су прописима изједначене са јавном исправом. Микрофилмска или електронска копија јавне исправе и репродукција копије јавне ис- праве изједначени су у поступку доказивања са јавном исправом, ако их је издао орган у границама своје надлежности.

*Ограничење трајања, смањење или губитак доказне вредности јав- не исправе.* Кад промена правних чињеница (догађаји, правни послови и слично) може да утиче на оно што се у јавној исправи утврђује или по- тврђује, за потребе доказивања може се прибавити нова јавна исправа. Истовремено, ако је на јавној исправи нешто прецртано, остругано, из- брисано или уметнуто или ако она има друге спољне недостатке, овла- шћено службено лице цени, с обзиром на околности случаја, да ли је до- казна вредност јавне исправе престала или је смањена и колико.

*Неправилност јавне исправе и копије јавне исправе* могући су у управ- ном поступку, јер закон дозвољава доказивање да су у јавној исправи или копији јавне исправе чињенице неистинито потврђене или да је јавна исправа, односно копија јавне исправе неисправно састављена.

*Подношење исправа.* Исправе подносе странке или их прибавља орган који води поступак. Ако је подноси странка, исправа мора бити у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репро- дукцији копије, или у овереном или обичном препису. Међутим, ако није у оригиналу, овлашћено службено лице може захтевати да се по- каже оригинал исправе и када утврди да је препис веран оригиналу и

о томе ставља службену белешку на препису. Сматра се да је странка поднела исправу и кад обавести орган о томе у којој се службеној еви- денцији налази одговарајући запис који је доступан органу.

*Дужност странке, трећег лица и органа да поднесу исправу.* Овлашћено службено лице може странци која се позива на исправу наложити да је поднесе, ако странка њоме располаже или може да је прибави.

У случају када се исправа налази код противне странке која неће добровољно да је поднесе, овлашћено службено лице јој може нало- жити да исправу поднесе на усменој расправи, а ако странка упркос на- логу не поднесе исправу, орган цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари.

Такође, ако се исправа налази код трећег лица које неће добро- вољно да је покаже, овлашћено службено лице му може наложити да исправу покаже на усменој расправи, а пре тога трећем лицу се пружа прилика да се изјасни. Одбијање трећег лица да покаже исправу може бити само из разлога због којих сведок може да ускрати сведочење85 или других оправданих разлога. Против трећег лица које неоправда- но одбије да покаже исправу поступа се као против сведока који не- оправдано ускраћује сведочење.86 Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је да том лицу накнади трошко- ве који су настали у вези с показивањем исправе.

Орган који води поступак прибавља по службеној дужности испра- ву која се налази код другог органа, чиме се странци не ускраћује пра- во да и сама прибави такву исправу.

*Стране исправе* које имају доказну вредност јавне исправе у држа- ви у којој су издате имају, под условом узајамности, доказну вредност као домаће јавне исправе, ако су прописано оверене. Уз исправу саста- вљену на страном језику прилаже се оверени превод, ако је потребно.

###### Сведоци

Сведок може да буде свако лице које је било способно да опази чи- њеницу о којој треба да сведочи и ко може своје опажање да саопшти, а ако се то лице позове као сведок, дужно је да се одазове позиву и да сведочи, осим ако законом није друкчије прописано.

Лице које учествује у поступку као овлашћено службено лице не може бити сведок.

Закон о општем управном поступку уређује и право да се ускрати сведочење тако што прецизира да не сме да се саслуша као сведок, и да је дужно да ускрати сведочење лице које би сведочењем повредило обавезу чувања државне тајне док га надлежни орган тога не ослободи.

1. Видети: Члан 125. Закона о општем управном поступку.
2. Видети: Члан 127. Закона о општем управном поступку.

Сведок има право да ускрати сведочење о:

1. појединим питањима ако би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског срод- ника до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала, старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника;
2. појединим питањима ако би одговором повредио право или обавезу да чува тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну или професи- оналну тајну;
3. чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или вршећи други позив, ако је обавезан да као тајну чува оно што је сазнао.

Сведок може да ускрати сведочење и о другим чињеницама ако наведе важне разлоге и учини их барем вероватним, с тим да опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или записничар, о радњама које су у вези са спорним односом, а које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и у слу- чају када посебни прописи обавезују сведока да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама.

*Саслушавање сведока* се врши понаособ и без присуства осталих сведока. Овлашћено службено лице може поново да саслуша сведока, а може и да суочи сведоке чији се искази не слажу. Сведоци који због старости, болести или инвалидитета не могу да дођу на усмену распра- ву саслушавају се у стану или другом објекту у коме бораве. Саслушању малолетног сведока присуствује законски заступник.

У поступку саслушања од сведока се узимају лично име, број лич- не карте, пребивалиште или боравиште и подаци о односу са стран- ком, овлашћено службено лице га поучава и о томе у којим случајеви- ма сме да ускрати сведочење.

Питања која се постављају сведоку морају да буду прецизна и разу- мљива и нису дозвољена питања која садрже обману, којима се сведок наводи на одређени одговор или која произлазе из претпоставке да је сведок рекао нешто што стварно није рекао. Сведоку се увек поставља питање откуда му је познато оно што је изрекао. Питања сведоку могу постављати овлашћено службено лице, странке и њихови заступни- ци, али тако да питања најпре поставља овлашћено службено лице, па странке или њихови заступници, преко овлашћеног службеног лица.

*Новчана казна сведоку* може се изрећи из законом утврђених ра- злога, и то:

1. ако уредно позвани сведок не дође на усмену расправу, а не оправда изостанак, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног

службеног лица, у ком случају орган може наредити да се све- док принудно доведе и да сноси трошкове довођења, а може му изрећи и новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима орга- на надлежног за послове статистике;

1. ако сведок дође на усмену расправу па неоправдано ускрати сведочење, може да му се изрекне новчана казна до износа про- сечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприноси- ма, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике, те ако и после тога неоправдано ускрати сведочење – до износа две просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и допри- носима, која је остварена у Републици Србији у претходном ме- сецу, према подацима органа надлежног за послове статистике.

Новчана казна се изриче решењем, а орган поништава решење о новчаној казни ако сведок накнадно оправда изостанак са усмене ра- справе, односно може да поништи решење о новчаној казни ако све- док накнадно пристане да сведочи. Поред наведеног, орган може одлу- чити да сведок накнади трошкове које је изазвао својим неоправданим изостанком или неоправданим ускраћивањем сведочења.

###### Вештачење

Вештачење се изводи када је за утврђивање или оцену неке чиње- нице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не рас- полаже. Зависно од сложености вештачења, као и предмета и обима ве- штачења и рока за давање налаза и мишљења, овлашћено службено лице одређује једног или више вештака. Вештачење се може поверити лицу које има одговарајуће образовање и стручно знање, као и научној или стручној установи. Лице које не може бити сведок не може бити ни вештак, а странци се пружа прилика да се изјасни о подобности вештака.

*Дужност вештачења* подразумева да је лице које је одређено за вештака дужно да дâ налаз и мишљење.

*Ускраћивање вештачења* је могуће само из разлога из којих све- док може да ускрати сведочење, као и из других оправданих разлога.

Странка може захтевати *изузеће вештака* и ако сумња у његову стручност.

*Правила вештачења.* Овлашћено службено лице саопштава ве- штаку о којим чињеницама треба да дâ налаз и мишљење. Ако вешта- чење није могуће на усменој расправи, изводи се изван ње, а вештак саопштава налаз и мишљење на усменој расправи. Више вештака за- једнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу, одвојено их излажу. Вештачење се понавља, са истим или другим вештацима, ако недоста- ци налаза и мишљења не могу да се отклоне поновним саслушавањем.

*Саслушање и новчано кажњавање вештака* спроводи се сходно правилима прописаних Законом о општем управном поступку о саслу- шавању и кажњавању сведока.

###### Тумачи

Тумачи у управном поступку су лица која својим стручним знањем помажу остваривању комуникације са лицима чији је матерњи језик други од језика на коме се води поступак (у смислу одредаба Закона о општем управном поступку које уређују употребу језика и писма, на подручјима у којима је у службеној употреби и језик и писмо нацио- налне мањине, поступак се води и на језику и писму те нациналне ма- њине, у складу са законом)87, односно са лицима којима је потребна помоћ у споразумевању са другим лицима (нпр. лица са оштећењем слуха или вида).

Тумаче одређује овлашћено службено лице, а на њих се сходно примењују одредбе које се односе на вештаке.88

###### Увиђај

Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потреб- но непосредно опажање овлашћеног службеног лица. Странка може да присуствује увиђају, као и друга лица које позива овлашћено слу- жбено лице. Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази.

Овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део, а снимак се прилаже уз записник.

Држалац ствари, просторија или земљишта, који су предмет уви- ђаја или у којима или на којима се налази предмет увиђаја или преко којих се прелази да би се извео увиђај, мора дозволити увиђај, а може да забрани увиђај само из разлога из којих сведок може да ускрати све- дочење. Држаоцу ствари надокнађује се штета коју увиђај проузроку- је, о чему се доноси решење.

Против држаоца који неоправдано забрани увиђај примењују се мере као према сведоку који неоправдано ускрати сведочење.

Увиђај у стану је дозвољен само уз сагласност држаоца стана или на основу писмене одлуке надлежног суда.

Овлашћено службено лице не сме дозволити да се увиђај злоупо- треби и повреди тајну утврђену сагласно закону и прописима који уре- ђују тајност података, односно пословну, професионалну, научну или уметничку тајну.

1. Закон о службеној употреби језика и писма („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закон и 20/10).
2. Видети: чл. 128–131. Закона о општем управном поступку.

###### Изјава странке

Изјава странке сматра се погодним и једностраним доказним сред- ством за утврђивање чињеница, али релативно непоузданим због за- интересованости странке за исход поступка.

У односу на уређење да се усмена изјава странке може узети ако се одређена чињеница не може утврдити другим доказима, може се закључити да је ово доказно средство у нашем закону који уређује оп- шти управни поступак предвиђено као супсидијерно.

###### Обезбеђење доказа

У случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово касније извођење бити отежано, може да се изведе у току поступка или пре покретања поступка (обезбеђење доказа). Обезбеђење доказа могуће је и после коначности или прав- носнажности решења. Врши се по службеној дужности или на предлог странке или лица које има правни интерес, а изводи се пред органом који је одлучио о предлогу за обезбеђење доказа.

Предлог за обезбеђење доказа, поред осталог, садржи чињени- це које се доказују, доказе који треба да се изведу и разлоге због ко- јих се тражи обезбеђење доказа, а доставља се противној странци да се о њему изјасни.

О предлогу се одлучује без претходног изјашњења противне странке када постоји опасност од одлагања.

Орган који води поступак одлучује решењем о предлогу за обез- беђење доказа. Кад се обезбеђивање доказа предлаже пре покретања поступка или после коначности или правноснажности решења, о пре- длогу одлучује орган на чијем се подручју налази ствар која треба да се разгледа или борави лице које треба да се саслуша.

### Решење и закључак

У управном поступку непосредном применом прописа из одгова- рајуће управне области одлучује се о праву, обавези или правном ин- тересу странке, односно о главној ствари, или о процесним, односно споредним питањима поступка.

У том смислу имамо две врсте управних аката: решење и закључак.

### Појам решења

Решењем се одлучује о правима, обавезама или правним интере- сима странке и његово доношење представља главну фазу управног поступка. Међутим, решење се доноси и у другим случајевима који су уређени Законом о општем управном поступку (нпр. орган решењем

поставља странци привременог заступника, ускраћује заступање ли- цима која се баве надриписарством, одбацује неуредан поднесак, и тако даље).

Решење доноси овлашћено службено лице, а ако оно није одре- ђено, руководилац органа. Поред тога, решење може донети и коле- гијални орган.

### Заједничко решење

Уз уобичајену ситуацију да решење доноси један орган, разликује- мо и учествовање два или више органа у доношењу решења (тзв. сло- жено решење или заједничко решење).

Заједничко решење орган може донети уз претходну сагласност другог органа или уз накнадну сагласност другог органа или уз ми- шљење другог органа.

У првом случају, када се решење доноси пошто други орган дâ са- гласност, у њему се наводи акт којим је она дата.

У другом случају, када се решење доноси уз накнадну сагласност другог органа, орган сачињава решење и доставља га са списима дру- гом органу, који посебним актом даје сагласност, а решење је донето када је други орган дао накнадну сагласност.

У трећем случају, ако се решење доноси уз мишљење другог орга- на, решење не може да се донесе док се мишљење не прибави.

Орган је дужан да претходну или накнадну сагласност или мишље- ње достави органу који доноси решење, у року од 30 дана од дана при- јема захтева, а ако не поступи у том року, сматраће се да је дао сагла- сност, односно мишљење, осим ако посебним законом није друкчије предвиђено.

### Делимично, допунско и привремено решење

Основни разлог доношења решења је да се у целости и трајно реши управна ствар, али када постоје одређене објективне околно- сти, од овог правила постоје и изузеци.

Ова одступања предвиђена су у виду: делимичног, допунског и привременог решења.

*Делимично решење* орган може донети када се у поступку одлучу- је о више питања, а само нека су сазрела за одлучивање, па је целис- ходно да се о тим питањима реши посебним решењем.

*Допунско решење* орган доноси, на захтев странке или по службеној дужности, када ранијим решењем није одлучено о свим питањима, те овим решењем решава о питањима о којима претходно није одлучено. *Привремено решење* орган доноси ако према околностима случаја треба да се пре окончања поступка привремено уреде спорна питања

или односи који се заснивају на чињеницама које су познате у време до- ношења решења. Доношење привременог решења по предлогу странке орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку, ако захтев предла- гача не буде усвојен. Решењем којим се окончава поступак орган укида привремено решење, ако законом није друкчије предвиђено.

Делимично, допунско и привремено решење, у погледу правних средстава и извршења, сматрају се као самостална решења.

### Решење колегијалног органа

Колегијални орган доноси решење већином гласова укупног бро- ја чланова, ако друкчије није прописано, а код подељеног броја гласо- ва, одлучује глас председавајућег колегијалног органа.

### Облици и делови решења

Решење се доноси у писаном облику (електронски или папирни документ), а изузетно у усменом облику.

Решење у писаном облику садржи увод, диспозитив (изреку), обра- зложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности.

Увод садржи назив и адресу органа који доноси решење и про- пис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име или на- зив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште и кратко назначење предмета поступка. Ако решење не доноси руко- водилац органа већ овлашћено службено лице, увод садржи и његово лично име и правни основ његовог овлашћења.

Диспозитив садржи кратку и јасну одлуку. По потреби, може да се подели у више тачака. У посебне тачке уносе се рок, услов или на- лог (кад их решење, у складу са законом, садржи), назнака да жалба не одлаже извршење решења и одлука о трошковима поступка.

Образложење мора да буде разумљиво и да садржи кратко излага- ње захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упу- ћују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одсту- пио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овла- шћење да одлучује по слободној оцени. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на закон који то предвиђа.

У упутству о правном средству странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. У случа- ју када се може изјавити жалба, упутство садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, ви- сину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на запи- сник код органа против чијег решења се изјављује. Исто тако, ако про- тив решења може да се покрене управни спор, упутство садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висину таксе која се плаћа.

Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Када решење не садржи никакво упутство или је оно било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописи- ма или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захте- ва допуну решења.

Решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, одно- сно руководилац органа, а ако га доноси колегијални орган, решење потписује председавајући, ако друкчије није прописано.

Изузетно, типско решење се не потписује, већ се уместо потпи- са ставља факсимил или одштампано лично име овлашћеног служ- беног лица.

*Решење у виду забелешке на спису.* Решење може да садржи само диспозитив у виду забелешке на спису ако се у мање значајним једно- страначким управним стварима усваја захтев странке, а не дира у јав- ни интерес или интерес трећих лица и ако друкчије није прописано.

*Усмено решење.* Усмено решење доноси се кад се предузимају хит- не мере у јавном интересу, да би се обезбедио јавни ред и мир и јавна безбедност или отклонила непосредна опасност по живот или здра- вље људи или имовину. Међутим, на захтев странке, ако је поднет у року од 60 дана од доношења усменог решења, орган мора да изра- ди и достави странци писмено решење у року од осам дана од поста- вљања захтева.

### Исправљање грешака у решењу

У изради текста решења може доћи до одређених фактичких гре- шака које настају случајном омашком органа, односно овлашћеног службеног лица. Грешке у решењу могу бити, на пример, у бројеви- ма, личном имену (имену и/или презимену), писању или рачуњању и оне једино утичу на уредност решења, не и на његово правно дејство. У том смислу, орган увек може да исправи своје решење или њего-

ве оверене преписе и уклони ове и друге очигледне нетачности.

Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када и решење које се исправља, али ако је исправка неповољна по стран- ку, од када странка буде обавештена о исправци.

### Рок за издавање решења

Издавање решења подразумева радње доношења и обавештава- ња странке о донетом решењу.

Кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној ду- жности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у по- ступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење нај- касније у року од 30 дана од покретања поступка.

С друге стране, кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ства- ри не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.

### Закључак

Закључак је управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење. Имајући у виду да се закључак доноси када се одлучује о процесним и другим споредним питањима, често се у теорији наводи да се ова вр- ста управног акта сматра споредном одлуком у управном поступку.

Закључак се разликује од решења у погледу форме јер се доноси у усменом облику, а у писаном само када странка то затражи или је то неопходно ради правилног вођења поступка.

Такође, закључак се разликује од решења и у погледу могућности изјављивања жалбе. Наиме, против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, већ се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

У свим осталим питањима на закључак се сходно примењују одред- бе Закона о општем управном поступку о решењу.

### Правна средства

Управни поступак се води са циљем да се истинито и потпуно утвр- де све чињенице и околности које су од значаја за законито и правил- но поступање у управној ствари и у складу са тим, да се донесе зако- нито и правилно решење.

Ипак, могуће је да, и поред највеће савесности свих учесника у по- ступку, у одређеним случајевима дође до разлога који могу бити основ за побијање донетог решења (нпр. повреда неке од радњи у поступку, погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, погрешна при- мена материјалног права и друго).

Како би се ове незаконитости и неправилности елиминисале из правног поретка и донело законито и правилно решење, правила оп- штег управног поступка предвиђају правна средства као процесне радње којима се остварује овај циљ.

У односу на одлучујуће критеријуме разликујемо више врста прав- них средстава, и то:

1. Према тренутку када се могу користити разликујемо
   1. редовна правна средства,
   2. ванредна правна средства.
2. Према чињеници ко решава о правном средству разликујемо
   1. деволутивна правна средства,
   2. ремонстративна правна средства.
3. Према томе да ли одлажу извршење решења разликујемо
   1. суспензивна правна средства,
   2. несуспензивна правна средства.
4. Према томе да ли се могу против одређеног управног акта одвојено користити или само у оквиру правног средства про- тив неке друге одлуке:
   1. самостална правна средства,
   2. несамостална правна средства.

### Приговор

*Приговор* као средство заштите је новина у нашем досадашњем управнопроцесном законодавству и спада у редовна ремонстратив- на правна средства.

*Право на приговор* настаје због неиспуњења обавеза из управног уговора, због управне радње и због начина пружања јавних услуга, ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку.

У односу на то, одређен је и *рок за изјављивање приговора*, и то:

1. шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управ- ног уговора;
2. 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме;
3. 15 дана од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уред- но и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника.

Приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и *одлучује о приговору*, који утврђује чињенично стање и испитује законитост и правилност поступања органа.

О приговору се одлучује решењем, које се издаје у року од 30 дана од пријема приговора.

Руководилац органа може да одбаци приговор који није благовре- мен или дозвољен, који је изјавило неовлашћено лице и који није уре- ђен у року који је одредио, затим да одбије приговор ако није основан или да усваји приговор ако је основан.

Решењем којим се усваја приговор:

* 1. одређује се даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора и одлучује о захтеву за накнаду штете – ако је приговор изјављен поводом управног уговора;
  2. обуставља се предузимање управне радње и одређује начин на који се отклањају њене последице или се налаже предузимање управне радње – ако је приговор изјављен због управне радње;
  3. налаже се предузимање законом одређених мера ради откла- њања недостатака у пружању јавне услуге – ако је приговор из- јављен због начина пружања јавних услуга.

### Жалба

Право на жалбу је једно од основних права човека и грађанина, за- гарантованo Уставом Републике Србије89 и налазимо је у свим поступ- цима, па и у управном поступку.

Према важећем Закону о општем управном поступку странка има *право на жалбу* против решења првостепеног органа, ако жалба није законом искључена. У том смислу, потребно је нагласити да је жалба увек искључена (не може се поднети) против решења Владе.

Законом којим се утврђују правила општег управног поступка не уређује се надлежност за одлучивање о жалби већ се то питање регу- лише законима у одређеним управним областима.

Странка има право на жалбу и у случају ако решење није издато у законом одређеном року (тзв. ћутање администрације), као и у дру- гим законом прописаним случајевима, али нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке.

Против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управ- ног поступка, у року у коме жалбу може поднети странка. Такође, дру- ги органи и организације могу поднети жалбу против решења ако су на то овлашћени законом.

Орган је дужан да лице коме је одбијен захтев за признавање свој- ства странке обавести о решењу које је донео. Ово обавештење, које се доставља том лицу сагласно правилима о достављању, мора да садржи број решења и назив органа који га је донео, које су странке учество- вале у поступку, текст диспозитива решења и поуку о правном сред- ству против решења.

*Рок за жалбу* је 15 дана од дана обавештавања странке о решењу, ако законом није друкчије прописано, али ако орган не изда решење у законом прописаном року жалба може да се поднесе тек после ис- тека рока за доношење решења, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока.

1. Члан 36. Устава Републике Србије.

*Одложно дејство жалбе.* Решење не може да се изврши док не ис- текне рок за жалбу, ако законом није друкчије прописано. Поред тога, жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, ако законом није друкчије пропи- сано. Исто тако када макар једна странка у поступку у коме учествују две или више странака са истим захтевима изјави жалбу, она одлаже извршење решења према свакој од њих.

*Одступања од одложног дејства жалбе.* Усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе, док се реше- ње (у писаном облику) само изузетно извршава пре истека рока за жал- бу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес.

*Одрицање од права на жалбу.* Странка може да се одрекне права на жалбу од када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу. При томе, ако је у поступку учествовало више странака и лице коме је од- бијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступ- ку, решење постаје коначно и правноснажно тек када се сва та лица у овом року одрекну права на жалбу. Одрицање од права на жалбу не може да се опозове.

*Одустанак од жалбе.* Жалилац може да одустане од жалбе док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби. У том случају по- ступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове по- ступка по жалби. И одустанак од жалбе се не може опозвати.

*Разлози због којих решење може да се побија* су вишеструки, а то може бити:

1. због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
2. због тога што га је донео ненадлежни орган;
3. због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања;
4. због тога што је из утврђених чињеница изведен неправилан за- кључак о чињеничном стању;
5. због повреде правила поступка;
6. због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучи- вању по слободној оцени или због тога што решење није доне- то сагласно циљу због кога је то овлашћење дато;
7. због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучи- вање по слободној оцени;
8. због тога што није донето сагласно гарантном акту.

*Садржина жалбе* је прописана законом и у њој се мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења и потпис жалиоца. Жалба се не мора посебно образложити, већ је довољно да је жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем. Исто тако, у жалби се могу износи- ти нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образло- жи због чега их није изнео у првостепеном поступку. Сам поднесак не

мора да се означи као жалба, али ће се сматрати жалбом ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење.

*Предавање жалбе првостепеном органу.* Жалба се по правилу пре- даје првостепеном органу, у довољном броју примерака за орган и противну странку. Ако је жалба предата другостепеном органу, он је одмах прослеђује првостепеном органу. Жалба која је у року предата другостепеном органу сматра се благовременом.

*Предавање жалбе другостепеном органу.* Жалба која је поднета зато што решење није издато у законом одређеном року предаје се друго- степеном органу. Исто тако, кад првостепени орган не изда у законом одређеном року уверење или другу исправу о чињеницама о којима се води службена евиденција, кад првостепени орган у законом одређеном року не одлучи о захтеву за разгледање списа и у другим случајевима који су законом предвиђени, жалба се предаје другостепеном органу.

### Поступање првостепеног органа по жалби

*Одбацивање жалбе.* Када добије жалбу, првостепени орган је прво дужан да утврди да ли је жалба дозвољена, благовремена и да ли је поднета од овлашћеног лица. У случају да жалба није благовремена, није дозвољена или да је поднело неовлашћено лице првостепени ор- ган одбацује жалбу, а на исти начин ће поступити ако жалба није уред- на, а подносилац је не уреди у остављеном року.90 Међутим, ако жалба не садржи разлоге због којих се решење побија, то не може бити ра- злог за њено одбацивање.

Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу. Ова жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена.

*Поништавање побијаног решења од стране првостепеног органа.* Ако првостепени орган не одбаци жалбу, може се упустити у наводе саме жалбе, али уз једно ограничење: будући да жалба има деволу- тивно дејство, он нема могућност да одбије жалбу као неосновану. Он само може да поништи своје решење ако оно садржи неки од Законом о општем управном поступку утврђених разлога за поништавање ко- начног решења.91 И против решења којим је првостепени орган пони- штио побијано решење странка има право жалбе, која се предаје дру- гостепеном органу, који одлучује о жалби.

*Достављање жалбе на одговор.* Ако жалба не буде одбачена или побијано решење не буде поништено од стране првостепеног органа, најпре се доставља противној странци на одговор, која има рок не кра- ћи од осам ни дужи од 15 дана да достави одговор.

1. Видети: члан 59. Закона о општем управном поступку.
2. Видети: члан 183. став (1) тач. 1–6. Закона о општем управном поступку.

*Удовољавање жалбеном захтеву.* Првостепени орган може да замени ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву и новим реше- њем побијано решење поништи, ако законом није друкчије прописано, а затим и да допуни поступак ако нађе да је то неопходно. Против новог решења може се поднети жалба, која се предаје другостепеном органу.

*Прослеђивање жалбе другостепеном органу.* Ако првостепени ор- ган не одбаци жалбу, не поништи побијано решење, нити удовољи жал- беном захтеву, прослеђује жалбу другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жал- ба послата на одговор противној странци. Уз жалбу се прилажу списи, одговор противне странке на жалбу и одговор првостепеног органа на жалбу. Првостепени орган је дужан да у одговору на жалбу оцени све наводе жалбе.

### Поступање другостепеног органа по жалби

*Одлучивање о жалби.* Другостепени орган, пре него се упусти у на- воде жалбе, најпре испитује формалне елементе у случају да је прво- степени орган то пропустио да учини. С тим у вези, другостепени ор- ган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио.

Ако жалбу не одбаци, другостепени орган може:

1. одбити жалбу;
2. поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари;
3. поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак;
4. изменити решење.

Другостепени орган одлучује о жалби на основу чињеничног ста- ња које је утврдио првостепени орган или које је сам утврдио.

*Границе испитивања побијаног решења.* Другостепени орган испи- тује побијано решење у границама жалбеног захтева, пошто претход- но утврди да ли се жалбени захтев састоји од тражења да се побијано решење измени, да се поништи у целини или делимично или да се по- ништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари. У раду по жалби, другостепени орган испитује постојање разлога за побијање решења који су наве- дени у жалби, а по службеној дужности испитује постојање разлога за поништавање коначног решења и надлежност првостепеног органа. При томе, другостепени орган може да усвоји жалбени захтев и из ра- злога који нису наведени у жалби.

*Измена побијаног решења у корист и на штету жалиоца.* Друго- степени орган може да измени побијано решење *у корист жалиоца* и мимо жалбеног захтева, али само у оквиру захтева који је жалилац

поставио у првостепеном поступку и ако тиме не вређа право трећих лица. Такође, дугостепени орган може да измени побијано решење *на штету жалиоца*, али само из прописаних разлога за поништавање ко- начног решења или укидање решења.92

*Одбијање жалбе.* Другостепени орган одбија жалбу ако нађе:

* 1. да је првостепени орган правилно спровео поступак и да је по- бијано решење законито и правилно;
  2. да је у првостепеном поступку било недостатака који нису ути- цали на законитост и правилност побијаног решења;
  3. да је побијано решење засновано на закону, али из других разло- га, а не оних који су наведени у образложењу решења.

Ако одбије жалбу из неког од наведених разлога, другостепени ор- ган може у образложењу свог решења да се позове на наводе из обра- зложења првостепеног решења.

*Поништавање побијаног решења и одлучивање о жалбеном захте- ву или управној ствари.* До поништења првостепеног решења може доћи због било које битне повреде правила поступка, повреде пропи- са о надлежности, грешке у примени материјалног прописа или због грешке у целисходности.93

Пре свега, другостепени орган поништава побијано решење и про- слеђује предмет надлежном органу ако нађе да је побијано решење до- нео стварно ненадлежан орган.

Он сам или преко првостепеног или замољеног органа допуња- ва поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учи- њена повреда правила поступка која је утицала на законитост и пра- вилност побијаног решења. У том случају другостепени орган пони- штава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора реши- ти друкчије него што је решено првостепеним решењем.

Међитим, ако другостепени орган нађе да ће недостатке првосте- пеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити пред- мет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другосте- пени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а нај- касније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

По поништавању побијаног решења другостепени орган ће про- следити предмет на поновни поступак првостепеном органу само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење*.*

1. Видети: чл. 183. и 184. Закона о општем управном поступку.
2. Драган Милков, *o. c*., стр. 231.

Другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлу- чује о управној ствари и ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињенич- ном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучива- ње по слободној оцени.

*Измена побијаног решења.* Измена првостепеног решења подразу- мева овлашћење другостепеног органа да након разматрања његове законитости и правилности управну ствар реши другачије него што је то учинио првостепени орган.

У том смислу, ако другостепени орган нађе да је побијано решење законито и правилно, али да се циљ због кога је оно донето може по- стићи и другим средствима повољнијим по странку, измениће прво- степено решење у том смислу.

*Жалба кад првостепени орган није издао решење у законом одређе- ном року.* Ако првостепени орган није издао решење у законом одре- ђеном року од 30, односно 60 дана, па странка, користећи се правом на жалбу као да је њен захтев одбијен, изјави жалбу, другостепени орган ће прво захтевати од првостепеног органа да саопшти зашто благовре- мено није издао решење. Ако другостепени орган нађе да првостепе- ни орган није издао решење у законом одређеном року из оправда- ног разлога, продужиће рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана.

Ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог због кога решење није издато у законом одређеном року, може сам да одлу- чи о управној ствари или да наложи првостепеном органу да изда ре- шење у року не дужем од 15 дана.

У случају да првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, онда сам одлучује о управној ствари. *Рок за одлучивање о жалби.* Решење којим се одлучује о жалби из- даје се без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата

уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок.

### Посебни случајеви укидања и мењања решења (ванредна правна средства)

Законитост и правилност првостепеног решења побија се жалбом као редовним правним средством, али када је поступак по жалби завр- шен, или ако жалба није допуштена, односно ако је странка пропустила да поднесе жалбу, решење постаје коначно у управном поступку. Једина заштита против коначног решења јесте покретање управног спора пред надлежним судом, а након тога настаје правноснажност решења и, ге- нерално гледано, он се не може поништавати, мењати и укидати.

Међутим, и након свих тих провера могуће је да решење садржи одређену незаконитост. Aко су ове незаконитости мањег значаја, даје се предност правној сигурности у односу на отклањање те незакони- тости, али када се ради о тежој повреди закона, омогућена је употре- ба ванредних правних средстава, односно посебних случајева укида- ња и мењања решења.

Посебни случајеви укидања и мењања решења су:

1. мењање и поништавање решења у вези са управним спором;
2. понављање поступка;
3. поништавање коначног решења;
4. укидање решења;
5. поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана.

Посебни случајеви укидања и мењања разликују се у односу на ра- злоге за њихову употребу, а правила која су заједничка за сва ова ван- редна правна средства односе се на:

1. *Рок за издавање решења.* Решење донесено у поновљеном по- ступку, о поништавању коначног решења и укидању решења из- даје се најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.
2. *Правна средства.* Против решења донесених у посебним случа- јевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може се под- нети жалба. Жалба није дозвољена само изузетно, и то против решења којим се дозвољава понављање поступка.
3. *Дужност обавештавања.* Орган који сазна за решење које садр- жи разлог за понављање поступка или за поништавање и уки- дање решења дужан је да о томе одмах обавести орган који је надлежан да по службеној дужности покрене одговарајући по- ступак, као и јавног тужиоца.

###### Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

Орган против чијег решења је благовремено покренут управ- ни спор може до окончања управног спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

###### Понављање поступка

*Разлози за понављање поступка.* Поступак који је окончан реше- њем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење) пона- вља се:

1. ако се сазна за нове чињенице или стекне могућност да се из- веду нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чи- њеницама или изведеним доказима, могли да доведу до друк- чијег решења;
2. ако се решење повољно по странку заснива на неистинитим тврдњама странке којима је овлашћено службено лице дове- дено у заблуду;
3. ако је решење донело неовлашћено лице или је поступак во- дило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;
4. ако колегијални орган није одлучивао у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина чланова ко- легијалног органа;
5. ако лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку;
6. ако странка није била заступана сагласно закону;
7. ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка сагласно одредбама које уређују прево- диоце и тумаче;
8. ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног ис- каза сведока или вештака или као последица другог кривич- ног дела;
9. ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог ор- гана која је касније правноснажно преиначена, укинута или по- ништена;
10. ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је реше- ње засновано;
11. ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по устав- ној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или ма- њинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење;
12. ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца пред- ставке повређена или ускраћена.

*Разлози који могу бити разлог за понављање поступка на захтев странке само ако није без своје кривице могла да их изнесе у ранијем по- ступку* се односе на:

(а) сазнање нових чињеница или могућност да се изведу нови до- кази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења; (б) решење повољно по странку заснивано на неистинитим тврд- њама странке којима је овлашћено службено лице доведено у

заблуду;

(в) решење донето од неовлашћеног лица, или у коме је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;

(г) онемогућавање странци или другом учеснику у поступку да пра- ти ток поступка супротно одредбама о превођењу и тумачима.

*Разлози који не могу бити разлози за понављање поступка ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку* односе се на:

(а) решење донето од неовлашћеног лица, или у коме је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;

(б) колегијални орган који није одлучивао у прописаном саставу или за чије решење није гласала прописана већина чланова;

(в) онемогућавање лицу које је могло да има својство странке да учествује у поступку;

(г) заступање странке супротно закону;

(д) онемогућавање странци или другом учеснику у поступку да пра- ти ток поступка супротно одредбама о превођењу и тумачима.

*Иницијатива за понављање поступка.* Понављање поступка може да захтева странка, а орган који је донео коначно решење може да по- нови поступак по службеној дужности.

*Рокови за понављање поступка.* Странка може да захтева понавља- ње поступка у року од 90 дана од сазнања за разлог за понављање, односно у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије”. Ови рокови важе и ако се поступак понавља по службеној ду- жности.

*Захтев за понављање поступка.* Захтев за понављање поступка увек се предаје првостепеном органу, а странка у њему мора да учи- ни вероватним разлоге због којих захтева понављање поступка. Након тога, првостепени орган доставља захтев са списима другостепеном органу, ако је тај орган надлежан да одлучује о захтеву.

*Одлагање извршења решења.* Захтев за понављање поступка не одлаже извршење коначног решења. Изузетно, ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади, а одлага- ње извршења није противно јавном интересу, нити би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци или трећем лицу, орган који одлучује о захтеву за понављање поступка може решењем одложити извршење коначног решења.

*Решавање о понављању поступка.* Надлежан орган за одлучивање о захтеву за понављање поступка је онај који је донео коначно решење, а тај орган је надлежан и за понављање поступка по службеној дужности. Надлежни орган решењем одбацује захтев који није благовремен, није дозвољен или који је изјављен од неовлашћеног лица или у коме разлог за понављање поступка није учињен вероватним. Ако не одба- ци захтев, даље испитује да ли је разлог за понављање поступка могао

да доведе до друкчијег решења и, ако нађе да није, решењем одби- ја захтев. Ако надлежни орган не одбаци, нити одбије захтев за пона- вљање поступка, решењем дозвољава понављање поступка и одре- ђује обим понављања.

Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извр- шење коначног решења.

*Поновљени поступак.* Радње у поновљеном поступку предузима орган који је дозволио понављање поступка, а само изузетно, друго- степени орган може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње у поновљеном поступку ако првостепени орган може да их брже и економичније предузме. При томе, другостепени орган одређује рок у коме је првостепени орган дужан да предузме радње и достави му списе. По понављању поступка, надлежни орган може оста- вити на снази коначно решење или донети ново решење којим се, с об- зиром на околности случаја, коначно решење поништава или укида.

###### Поништавање коначног решења

Другостепени орган или надзорни орган решењем ће на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично пони- штити коначно решење:

1. ако је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о ко- јој се не одлучује у управном поступку;
2. ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кри- вично дело;
3. ако његово извршење уопште није могуће;
4. ако је донето без захтева странке,94 а странка накнадно није из- ричито или прећутно пристала на решење;
5. ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи;
6. ако садржи неправилност која је по изричитој законској одред- би предвиђена као разлог ништавости;
7. ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о ствари из судске надлежности или о ствари о којој се не одлучује у управном поступку;
8. ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно ре- шење којим је управна ствар друкчије решена;
9. ако приликом доношења решења није правилно спроведен по- ступак за давање претходне или накнадне сагласности или ми- шљења другог органа;95
10. У вези са чланом 90. став 5. Закона о општем управном поступку, сагласно коме поступак не може да се покрене по службеној дужности у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захте- вом странке.
11. У вези са чланом 138. Закона о општем управном поступку.
12. ако је решење донео месно ненадлежни орган;
13. ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Решање се увек поништава ако је донето у ствари из судске надле- жности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; ако његово извршење уопште није могуће; ако је донето без захтева странке у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захтевом странке, а странка нак- надно није изричито или прећутно пристала на решење; ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозво- љених радњи и ако садржи неправилност која је по изричитој закон- ској одредби предвиђена као разлог ништавости.

Решење ће се поништити у року од пет година од коначности ре- шења ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о решењу донетом у ствари из судске надлежности или у ства- ри о којој се не одлучује у управном поступку; ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена и ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа.

Решење ће се поништити у року од годину дана од коначности ре- шења ако је решење донео месно ненадлежни орган и ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству. Другостепени орган или надзорни орган решењем, по службеној дужности, у целини или делимично ће поништити коначно решење ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални за- кон, други пропис или општи акт. Решење се поништава у року од го- дину дана од коначности решења. Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган, решење поништава орган који је донео коначно пр-

востепено решење.

###### Укидање решења

Другостепени орган или надзорни орган решењем може на за- хтев странке или по службеној дужности у целини или делимично уки- нути решење:

1. ако је оно постало извршно, а укидање је потребно ради откла- њања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, ако сврха укидања не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права;
2. ако је оно постало правноснажно, а то тражи странка на чији је захтев донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица;
3. кад је то посебним законом одређено.

Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, орган који је донео првостепено решење укинуће, на захтев странке или по слу- жбеној дужности, решење у целини или делимично.

###### Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку заштитника грађана

На препоруку Заштитника грађана орган може, ради усклађива- ња са законом, новим решењем да поништи, укине или измени сво- је правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обаве- зама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица. Ако орган не сматра да треба да посту- пи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава. Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку

Заштитника грађана није ограничено роком.

### Правне последице поништавања и укидања решења

Поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело и оно се онемогућава да даље производи правне последице.

Укидањем решења не уклањају се правне последице које је реше- ње до тада произвело, већ се решење онемогућава да даље произво- ди правне последице.

Странка која трпи стварну штету услед укидања извршног решења ради отклањања тешке или непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклања- ња поремећаја у привреди има право на накнаду претрпљене штете, осим накнаде за изгубљену добит.

### Извршење

Извршење је последња фаза управног поступка у којој долази до реализације одлуке једног органа, принудним радњама органа упра- ве. У том смислу, претпоставка за извршење је постојање одлуке ко- јом је странци наметнута нека обавеза, коју она није сама добровољ- но извршила.

###### Извршност решења

Решење које је донето у управном поступку извршава се кад поста- не извршно. Такво решење представља извршни наслов, без кога се не може спроводити принудно извршење. У односу на првостепеност и

другостепеност у управном поступку, извршно може бити првостепе- но и другостепено решење.

Решење првостепеног органа постаје извршно:

1. истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена;
2. обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена;
3. обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења;
4. кад се све странке одрекну права на жалбу;
5. обавештавањем странке о решењу, којим се жалба одбацује или одбија.

Решење другостепеног органа постаје извршно кад странка буде обавештена о њему.

Ако је у извршном решењу одређено да странка може предузети радњу која се извршава у одређеном року, решење се извршава када рок истекне, док у случају када у извршном решењу није одређен рок, решење се извршава када истекне 15 дана од када је постало извршно. Извршење може да се спроведе и на основу поравнања, али само про- тив лица које је закључило поравнање.

###### Врсте извршења

Решење се извршава ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза. Неновчане обавезе извршавају се управним путем (управно извршење), а новчане обавезе судским путем (судско извршење), ако законом није друкчије одређено.

##### Управно извршење

*Извршилац и тражилац извршења.* У поступку извршења учествују *извршеник*, лице које је обавезано да испуни неку обавезу и *тражилац извршења,* лице на чији предлог се спроводи извршење. Извршење се може спровести и по службеној дужности ако то налаже јавни интерес. *Надлежан орган у поступку извршења.* Надлежан орган за спрово- ђење извршења је, по правилу, орган који је донео првостепено ре- шење. Ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извр- шеника, а у чијем су делокругу послови опште управе. Министарство надлежно за унутрашње послове, сагласно одредбама закона којим се уређује област унутрашњих послова, или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, дужни су да органу, на његов захтев, пру-

же помоћ у спровођењу извршења.

Извршење може да се спроводи на више начина, а при избору на- чина извршења орган мора да се придржава начела сразмерности. Извршење се спроводи радним даном од 7.00 до 20.00 сати, осим у

случају ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спрово- ди извршење издао писани налог, када се извршење може спровести и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

*Потврда извршности.* Потврду извршности на решење, на пре- длог тражиоца извршења или по службеној дужности ставља на реше- ње које се извршава првостепени орган, а ако није надлежан за спро- вођење извршења, решење одмах прослеђује органу који је надлежан за спровођење извршења. Орган који је надлежан за спровођење из- вршења издаје решење о извршењу по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења, у року од осам дана од подношења пре- длога. Ово решење садржи утврђење о томе када је решење постало извршно, време, место и начин извршења и налог тражиоцу изврше- ња да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова извршења. Решењем о извршењу може да се одреди и додатни рок за извршење обавезе или да се обавеза изврши одмах. О решењу о из- вршењу обавештава се извршеник и тражилац извршења ако је доне- то на његов предлог. Трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по завршетку извршења доноси допунско решење.

*Извршење преко другог лица.* Извршење преко другог лица је могу- ће ако се извршеникова обавеза састоји од радње коју може предузе- ти и друго лице, а извршеник радњу не предузме у целини или је пре- дузме делимично. Ово извршење се предузима о трошку извршеника, па у том случају орган који спроводи извршење решењем може нало- жити извршенику да положи износ који је потребан за подмирење тро- шкова извршења, а да се обрачун накнадно сачини.

*Извршење посредном и непосредном принудом.* Извршење посред- ном принудом настаје када орган који спроводи извршење принуди извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне. Ово извр- шење настаје у случају ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчана казна из- риче се решењем.

Физичком лицу се новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприноси- ма, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприноси- ма, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу у распону од половине његових месечних прихода, до десет процена- та његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години. Новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Новчане казне које су изречене у управном извршењу извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекр- шаје. Новчана казна уплаћује се у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну.

Извршење непосредном принудом подразумева извршење које се спроводи непосредном принудом ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне. Непосредна принуда се примењује и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обаве- зе то дозвољава и пропис не забрањује.

Усмено решење може да се изврши одмах, без доношења реше- ња о извршењу.

*Жалба у извршном поступку.* Против решења о извршењу у по- ступку управног извршења дозвољена је жалба, која нема суспензивни карактер, односно не одлаже извршење решења. Жалба је дозвољена и ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подно- шења предлога за његово доношење.

Међутим, жалба против овог решења може да се изјави само на време, место и начин извршења. Жалба против решења о извршењу предаје се другостепеном органу у року од осам дана од обавештава- ња о решењу о извршењу.

*Одлагање и обустављање извршења.* Извршење може, на предлог извршеника или тражиоца извршења, да се одложи ако је против ре- шења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву ште- ту, под условом да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу. Извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству. У том случају, о предлогу за одла- гање извршења решењем хитно одлучује орган који је донео решење које се извршава.

Обустављање извршења настаје извршењем обавезе у целини, ако извршење уопште није било дозвољено, ако је управљено према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење или ако је решење које се извршава поништено или укинуто. Извршење се обуставља решењем органа који спроводи извршење, по службеној дужности или на предлог странке. Решењем којим се обу- ставља извршење поништавају се предузете радње, изузев ако је ре- шење које се извршава укинуто или измењено.

*Противизвршење.* Кад је извршење спроведено, а решење које је из- вршено касније буде поништено или укинуто, лице може да захтева да се њему врати што му је извршењем одузето, односно да захтева накнаду штете, или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења. О захтеву решењем одлучује орган који је донео решење о извршењу.

*Извршење ради обезбеђења.* Ради обезбеђења извршења, на пре- длог странке или по службеној дужности, поједине радње извршења могу да се предузму и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано. У том случају обавеза може принудно да се изврши само на предлог

странке, која мора да учини вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, при чему орган може да пре- дузимање радњи извршења услови полагањем новчаног износа по- добног да покрије штету која би могла настати противној странци ако захтев странке не буде усвојен правноснажним решењем о управној ствари. Извршење ради обезбеђења може да се допусти и кад је оба- веза противне странке утврђена или барем учињена вероватном, ако постоји опасност да ће противна странка располагањем имовином, до- говором с трећим лицима или на други начин спречити или знатно оте- жати извршење обавезе. О извршењу ради обезбеђења доноси се при- времено решење о обезбеђењу.

Кад правноснажним решењем о управној ствари није утврђена обавеза ради чијег обезбеђења је донето привремено решење о обез- беђењу или кад је предлог странке за доношење привременог реше- ња о обезбеђењу био неоснован из других разлога, странка је дужна да противној странци накнади штету насталу извршењем привреме- ног решења о обезбеђењу.

### Одговорност овлашћеног службеног лица

Овлашћено службено лице у органу које води поступак одговор- но је ако његовом кривицом дође до неизвршавања одређених про- цесних радњи.

Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе у обавези су да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашће- ног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној ду- жности не изврши увид у чињенице о којима се води службена еви- денција, које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном зако- ном, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у ро- ковима утврђеним законом.

### Вођење евиденција о решавању у управним стварима

О решавању у управним стварима орган је дужан да води службе- ну евиденцију.

Службена евиденција садржи податке о броју поднетих захтева, броју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роко- вима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном по- ступку, броју решења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева странака и обустављених поступака.

Ови подаци воде се и исказују по управним областима.

### Електронско управно поступање

Државни органи и оргaнизaциjе, oргaни и oргaнизaциjе пoкрajин- скe aутoнoмиje, oргaни и oргaнизaциjе jeдиницa лoкaлнe сaмoупрaвe, устaнoве, jaвна прeдузeћa, пoсeбни oргaни прeкo кojих сe oствaруje рeгулaтoрнa функциja и прaвна и физичка лицa кojимa су пoвeрeнa jaвнa oвлaшћeњa дужни су дa eлeктрoнски упрaвнo пoступaју и eлeк- трoнски кoмуницирaју у склaду сa Зaкoнoм о електронској управи.96

Овај закон примењује се нa eлeктрoнску кoмуникaциjу измeђу oргaнa, кao и нa кoмуникaциjу тих oргaнa сa стрaнкaмa у oбaвљaњу пoслoвa из дeлoкругa и нaдлeжнoсти држaвних oргaнa кojи сe нe oд- нoсe нa упрaвнo пoступaњe у свим случајевима који нису уређени по- себним законом.

Међутим, eлeктрoнскo упрaвнo пoступaњe oргaнa у склaду сa oвим зaкoнoм нe oбухвaтa и пoступaњe сa aктимa кojи су, сaглaснo зaкoну кojим сe урeђуje тajнoст пoдaтaкa, oдрeђeни кao тajнa и oзнaчeни oдрeђeним стeпeнoм тajнoсти.

###### Успостављање електронског управног поступања органа

При eлeктрoнскoм упрaвнoм пoступaњу oргaн je дужaн дa:

1. oбaвeсти нaдлeжни oргaн o пoчeтку и прeстaнку примeнe eлeк- трoнскoг упрaвнoг пoступaњa;
2. нaдлeжнoм oргaну дoстaви списaк oдгoвoрних лицa oвлaшћeних зa eлeктрoнскo упрaвнo пoступaњe.

###### Пријем електронског поднеска

У електронском управном поступању oргaн je дужaн дa при- прeми eлeктрoнскe oбрaсцe зa пoднoшeњe eлeктрoнских пoднeсaкa. Eлeктрoнски oбрaсци мoрajу бити jaсни, прeглeдни и припрeмљeни нa нaчин кojи oмoгућaвa упис свих пoдaтaкa нeoпхoдних зa eфикaснo и eкoнoмичнo вoђeњe пoступкa. Акo je прoписaнa oбaвeзнoст пoтписи- вaњa, eлeктрoнски пoднeсaк сe пoтписуje рeгистрoвaнoм шeмoм eлeк- трoнскe идeнтификaциje висoкoг нивoa пoуздaнoсти.

Приjeм eлeктрoнскoг пoднeскa oргaн омогућава прeкo Пoртaлa eУпрaвa, другoг eлeктрoнскoг jeдинствeнoг упрaвнoг мeстa или другим путeм дoстaвљaњa измeђу oргaнa и кoрисникa, у склaду сa зaкoнoм кojим сe урeђуje eлeктрoнски дoкумeнт и услугe oд пoвeрeњa у eлeк- трoнскoм пoслoвaњу.97

1. „Службени гласник РС“, број 27/18.
2. Зaкoн o eлeктрoнскoм дoкумeнту, eлeктрoнскoj идeнтификaциjи и услугaмa oд пoвeрeњa у eлeктрoнскoм пoслoвaњу („Службени гласник РС“, бр. 94/17 и 52/21).

Приjeм eлeктрoнскoг пoднeскa eвидeнтирa сe у eлeктрoнскoj пи- сaрници, а пoтврдa o приjeму eлeктрoнскoг пoднeскa шaљe сe пoд- нoсиoцу oдмaх, нa исти нaчин нa кojи je пoднeсaк пoслaт. Потврда о пријему поднеска сaдржи oбaвeштeњe o приjeму eлeктрoнскoг пoд- нeскa, дaтум и врeмe приjeмa (врeмe oдрeђeнo квaлификoвaним eлeк- трoнским врeмeнским жигoм) и нaпрeдни eлeктрoнски пeчaт oргaнa. Aдрeсa eлeктрoнскe пoштe oргaнa прeдвиђeнa зa приjeм eлeк- трoнскoг пoднeскa при eлeктрoнскoм упрaвнoм пoступaњу oбjaвљу- je сe нa вeб-прeзeнтaциjaмa oргaнa, нa Пoртaлу eУпрaвa и/или нa дру-

гoм вeб-пoртaлу.

Aдрeсa eлeктрoнскe пoштe зa приjeм eлeктрoнских пoднeсaкa дoдeљуje сe oргaнимa држaвнe упрaвe и oргaнимa тeритoриjaлнe aутoнoмиje нa дoмeну gov.rs, oднoснo upr.srb, a oргaнимa jeдиницa лoкaлнe сaмoупрaвe ls.gov.rs, oднoснo ls.upr.srb. Служба Влaдe кoja je нaдлeжнa зa прojeктoвaњe, усклaђивaњe, рaзвoj и функциoнисaњe си- стeмa eлeктрoнскe упрaвe98 дужна је дa oтвoри нaлoг зa eлeктрoнску пoшту и дoдeли му Jeдинствeни eлeктрoнски сaндучић, у рoку oд пeт рaдних дaнa oд дaнa пoднoшeњa зaхтeвa зa њeнo oтвaрaњe.

###### Електронско достављање

Oргaн je дужaн дa увeрeњe, oдлуку, рeшeњe, зaкључaк, други eлeктрoнски дoкумeнт и/или пoдaтaк из oквирa свoje нaдлeжнoсти дoстaви кoриснику eлeктрoнским путeм, али се на зaхтeв кoрисникa дoстaвљaњe истих може вршити и у пaпирнoм oблику, при чему тро- шкове ове доставе сноси корисник.

Eлeктрoнскo дoстaвљaњe eлeктрoнскoг дoкумeнтa врши сe у Jeдинствeни eлeктрoнски сaндучић кoрисникa услугa eлeктрoнскe упрaвe или другим eлeктрoнским путeм у склaду сa зaкoнoм кojим сe урeђуje eлeктрoнски дoкумeнт и услугe oд пoвeрeњa у eлeктрoнскoм пoслoвaњу.

Aдрeсa eлeктрoнскe пoштe oргaнa прeдвиђeнa зa електрон- ску доставу при eлeктрoнскoм упрaвнoм пoступaњу oбjaвљуje сe нa вeб-прeзeнтaциjaмa oргaнa, нa Пoртaлу eУпрaвa и/или нa другoм вeб-

-пoртaлу.

Адресу за доставу електронске поште органима државне управе и органима територијалне аутономије додељује Служба Влaдe нaдлeжнa зa прojeктoвaњe, усклaђивaњe, рaзвoj и функциoнисaњe систeмa eлeк- трoнскe упрaвe на начин и у роковима утврђеним као у случају доделе aдрeсе eлeктрoнскe пoштe зa приjeм eлeктрoнских пoднeсaкa.

1. Служба Влaдe нaдлeжнa зa прojeктoвaњe, усклaђивaњe, рaзвoj и функциoнисaњe систeмa eлeктрoнскe упрaвe основана је Уредбом о Канцеларији за информаци- оне технологије и електронску управу („Службени гласник РС“, број 73/17).

###### Потврда о електронској достави

Eлeктрoнски дoкумeнт смaтрa сe личнo прeузeтим кaдa кoрисник oргaну пoтврди приjeм oтвaрaњeм eлeктрoнскe пoврaтницe кoja сe aу- тoмaтски изрaђуje нaкoн приjeмa дoкумeнтa у Jeдинствeни eлeктрoн- ски сaндучић.

Aкo нaкoн eлeктрoнскe дoстaвe, у зaкoнoм прeдвиђeнoм рoку, oр- гaн ниje дoбиo eлeктрoнску пoврaтницу, дoстaвa eлeктрoнскoг дoку- мeнтa ћe сe пoнoвити.

Eлeктрoнски дoкумeнт и/или пoдaтaк смaтрa сe личнo прeузeтим кaдa oргaн нaпрeдним eлeктрoнским пeчaтoм пoтврди приjeм eлeк- трoнскe пoврaтницe.

Aкo нaкoн пoнoвљeнe eлeктрoнскe дoстaвe, у зaкoнoм прeдви- ђeнoм рoку, oргaн ниje дoбиo eлeктрoнску пoврaтницу, aутoмaтски сe изрaђуje oбaвeштeњe o нeуспeлoj eлeктрoнскoj дoстaви.

Пoтврдa o eлeктрoнскoj дoстaви сaдржи личнo имe и aдрeсу кoри- сникa кojи сe oбрaђуjу у сврху пoтврђивaњa идeнтитeтa лицa кoмe je eлeктрoнски дoкумeнт дoстaвљeн, а ови подаци се чувају трајно.

I. УПРАВНИ СПОР

### Појам управног спора

У вези са појмом управног спора не постоји јединствено станови- ште у управној теорији. Међутим, та становишта се могу свести на два основна: појам управног спора у формалном смислу и појам управног спора у материјалном смислу.

Формално становиште полази од организационог појма управног спора и с тим у вези разликујемо више гледишта. Према првом гледи- шту, управни спор представља такав спор чије је решавање поверено управним судовима. Друго гледиште пак одређује управни спор као нарочити поступак по коме се решавају управни спорови.

У материјалном смислу појам управног спора одређује се, с једне стране, према странкама у спору и, с друге стране, полази од правних правила која су предмет спора. У првом случају спор постоји када се управа појављује као странка у спору, било да га покреће физичко било правно лице против управе. По другом гледишту, постојање управног спора заснива се на разлици између приватног и јавног права и на чиње- ници да управа углавном примењује прописе јавног права, посебно про- писе управног права, а само у мањем обиму прописе приватног права. У нашем правном систему прихваћена су оба ова појмa управног спора. У формалном смислу може се изнети став да појам управног спо- ра произлази из чињенице да овај спор у Републици Србији решава

искључиво Управни суд. У материјалном смислу, управни спор посто- ји онда када се у спору као једна од две странке у поступку појављује орган државне управе или други државни орган.

У вези са изнетим, потребно је указати на разликовање управног спора према врсти на:

1. објективне и субјективне управне спорове;
2. управне спорове о законитости управних аката и спорове пуне јурисдикције;
3. накнадне и претходне спорове;
4. спорове о материјалном извршењу и о поништају управних аката;
5. спор пресуђивања и спор без пресуђивања.

### Надлежност и састав суда

Управни спор решава Управни суд, који одлучује у већу од три су- дије, осим ако Законом о управним споровима99 није изричито друга- чије одређено.

У поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлу- ке Управног суда одлучује Врховни касациони суд, у већу од три судије.

### Странке у управном спору

Странке у управном спору јесу тужилац, тужени и заинтересова- но лице.

*Тужилац* у управном спору може да буде физичко, правно или дру- го лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Државни орган, орган аутономне по- крајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привред- ног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Такође, ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац, односно ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице ло- калне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво.

*Тужени* у управном спору јесте орган чији се управни акт оспора- ва, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није до- нео управни акт.

*Заинтересовано лице* јесте лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету.

1. „Службени гласник РС“, број 111/09.

### Предмет управног спора

У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска за- штита. Поред тога, у управном спору суд одлучује и о законитости ко- начних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају за- коном није предвиђена другачија судска заштита.

Управни спор може се покренути против управног акта који је до- нет у другом степену, као и против првостепеног управног акта про- тив кога није дозвољена жалба у управном поступку. Исто тако, управ- ни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт.

У овом спору, предмет може бити и повраћај одузетих ствари и нак- нада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава.

### Покретање спора

Управни спор покреће се тужбом, која се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси, осим у случајевима када је законом прописан краћи рок.

Рок од 30 дана од дана достављања управног акта важи и за ор- ган овлашћен за подношење тужбе, ако му је управни акт достављен. У случају када органу овлашћеном за подношење тужбе, односно за- интересованом лицу није достављен управни акт, орган, односно за- интересовано лице може поднети тужбу, у року од 60 дана од дана до- стављања управног акта странци.

У случају ћутања управе, односно ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року није донео решење по жалби странке против првостепеног реше- ња, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захте- ву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тог рока има право да поднесе тужбу због недоношења захтеваног акта. Исту ситуацију имамо и ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом, којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тог рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. Тужба се предаје надлежном суду непосредно или преко поште, при чему се предаја тужбе у облику електронског документа сматра непосредном предајом суду. Такође, тужба се може изјавити и на за- писник код суда. Као дан предаје тужбе узима се дан предаје пошти препорученом пошиљком, односно дан изјављивања тужбе на запи-

сник суду.

У случају када је тужба у законском року предата ненадлежном суду или другом органу, па стигне надлежном суду после истека рока за подношење тужбе, сматра се као да је благовремено поднета, под условом да се њено подношење другом суду или другом органу може приписати незнању или очигледној омашци подносиоца.

За војна лица која се налазе у Војсци Србије, као и за цивилна лица запослена у Војсци Србије која су на служби у војним јединицама, од- носно војним установама у местима у којима не постоји редовна по- шта, дан предаје тужбе војној јединици или војној установи сматра се као дан предаје суду.

*Садржина тужбе.* Тужба мора да садржи име и презиме, адресу и место становања, односно назив и седиште тужиоца, означење управ- ног акта против кога је тужба поднета, разлоге због којих се тужба под- носи, предлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управ- ног акта, као и потпис тужиоца. Она може садржавати и позивање на чињенице на којима тужилац заснива свој захтев из тужбе.

Уз тужбу се прилаже оригинал или копија акта против кога се ту- жба подноси, у случају ћутања управе – копија захтева, односно жалбе, копија захтева о накнадном тражењу странке да надлежни орган доне- се решење у даљем року од седам дана и доказ о предаји ових подне- сака надлежном органу, а ако се тужба подноси преко пуномоћника, уз тужбу се обавезно прилаже и оригинал пуномоћја.

Такође, уз тужбу се подноси и по један примерак тужбе и прилога уз тужбу, за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако таквих има. *Одложно дејство тужбе.* Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета. Међутим, по захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мери- торно одлучено у управној ствари, и то до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надок- надити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлага- њем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, одно-

сно заинтересованом лицу.

Странка из управног поступка само изузетно може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе: у случају хитности и када је изјављена жалба која по закону нема одложно деј- ство, а поступак по жалби није окончан.

По захтеву за одлагање извршења суд одлучује решењем, најка- сније у року од пет дана од дана пријема тог захтева.

*Разлози за покретање управног* спора, односно за побијање управ- ног акта тужбом у управном спору због незаконитости односе се на следеће:

1. ако у акту није уопште или није правилно примењен закон, дру- ги пропис или општи акт;
2. ако је акт донео ненадлежни орган;
3. ако у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
4. ако је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
5. ако је у акту, који је донет по слободној оцени, орган прекора- чио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Тужба се може поднети и ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђења неза- конитости донетог акта који је без правног дејства.

### Претходни поступак

*Одбацивање тужбе због њене неуредности.* У случају када је тужба непотпуна или неразумљива тако да спречава рад суда, судија поједи- нац ће позвати тужиоца да у остављеном року отклони недостатке ту- жбе и указаће му на последице ако не поступи по захтеву суда. Aко ту- жилац у том року не отклони недостатке у тужби, судија ће решењем одбацити тужбу као неуредну, осим ако не нађе да је оспорени управ- ни акт ништав. Међутим, ако то пропусти да уради, тужбу ће као неу- редну одбацити веће суда.

*Одбацивање тужбе из других законских разлога.* Поред разлога за одбацивање тужбе због неуредности, Закон о управним споровима утврђује и друге случајеве када судија појединац решењем може од- бацити тужбу:

1. ако утврди да је тужба поднета неблаговремено100 или пре вре- мена;101
2. ако утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору;
3. ако утврди да уз тужбу поднету због ћутања управе нису прило- жени сви докази;
4. ако утврди да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засно- вани интерес;
5. ако утврди да је после подношења тужбе оспорени акт пони- штен по тужби друге странке;
6. ако утврди да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовре- мено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току друго- степеног поступка;
7. У вези са чланом 18. Закона о управним споровима.
8. У вези са чланом 19. Закона о управним споровима.
9. ако утврди да већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

И у овим случајевима, ако судија појединац пропусти да одбаци ту- жбу, то ће учинити веће суда.

*Право на приговор против одбацивања тужбе.* Подносилац тужбе има право приговора против решења судије појединца којим је тужба одбачена из напред наведених разлога, у року од осам дана од дана достављања решења.

О приговору одлучује посебно веће судија од троје судија.

У случају када је приговор изјављен по протеку рока од осам дана од дана достављања решења о одбацивању тужбе или када је изјављен од неовлашћеног лица, одбацује се решењем.

Међутим, ако је приговор благовремен и изјављен од овлашћеног лица, о њему се одлучује решењем, после одржане усмене јавне распра- ве у случају када је подносилац приговора захтевао одржавање расправе. У случају када веће одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно, а ако уважи приговор, поништиће решење о од-

бацивању тужбе, а поступак пред судом ће се наставити.

*Поништење управног акта у претходном поступку.* У претходном поступку суд може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се претходно изјасни, ако нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим.

*Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог.* У току по- ступка пред судом тужени може да донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут,102 односно накнадно донесе првостепени, односно другостепени управ- ни акт у случају ћутања управе. У том случају, тужени је дужан да о до- нетом управном акту, поред тужиоца, обавести и суд који позива тужи- оца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Поступак пред судом ће се обуставити решењем ако тужилац бла- говоремено достави суду изјаву да је задовољан накнaдно донетим првостепеним, односно другостепеним управним актом, а на исти на- чин ће поступити и ако у прописаном року не дâ изјаву. Али када тужи- лац дâ изјаву да није задовољан накнадно донетим управним актом и да остаје при тужби, и у ком обиму, односно да тужбу проширује и на

нови управни акт, суд ће наставити поступак.

*Одговор на тужбу и решавање спора без списа.* Суд по један приме- рак тужбе са прилозима доставља на одговор туженом и заинтересова- ним лицима, ако их има. У захтеву суд одређује у сваком појединачном

1. Видети: Члан 175. Законa о општем управном поступку – Мењање и поништава- ње решења у вези са управним спором.

случају рок у коме се има доставити одговор туженог, с тим што суд не може да одреди рок дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на од- говор. У остављеном року тужени је дужан да, уз изјашњење о наводи- ма тужбе, достави суду и све списе који се односе на предмет управног спора. Овај захтев по протеку рока може бити поновљен, а ако туже- ни и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списа, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи. С тим у вези, потребно је нагласити да су, сагласно одредбама Закона о управним споровима, сви државни органи, органи аутоном- не покрајине и јединица локалне самоуправе и други носиоци јавних овлашћења, односно органи јавне власти дужни да доставе исправе којима располажу у року који суд одреди. Такође, дужни су да означе које исправе, односно делови исправа представљају тајну у складу са посебним законом, тако да странке у њих не смеју имати увид. У од- носу на ову обавезу органа јавне власти, након недостављања траже- них исправа и након поновљеног захтева суда у остављеном року, суд може руководиоца тог органа позвати да пружи обавештење о разло-

зима пропуштања поступања по налогу суда.

*Одустанак тужиоца од тужбе.* Тужилац може одустати од тужбе све до доношења одлуке и у том случају судија појединац или веће суда решењем обуставља поступак.

### Утврђивање чињеница

У управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи, а без одржавања усмене расправе само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосред- но саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану, при чему је дужан да посебно на- веде разлоге због којих није одржао усмену расправу.

Разлози због којих је суд обавезан да одржи јавну расправу одно- се се на:

1. сложеност предметног спора;
2. боље разјашњење стања ствари;
3. када су у управном поступку учествовале две странке или више њих са супротним интересима;
4. када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној ју- рисдикцији.

Јавна расправа је јавна, а може бити искључена, за целу расправу или за одређени део расправе, ако то захтевају разлози заштите инте- реса националне безбедности, јавног реда и морала, као и ради зашти- те интереса малолетника или приватности учесника у поступку, о чему суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено.

Председник већа заказује јавну расправу и њом руководи. Изостанак уредно позване странке са усмене расправе не одлаже њено одржавање. На расправи реч прво добија члан већа који је из- вестилац. Он излаже стање и суштину спора, не дајући своје мишље- ње, након чега се даје реч тужиоцу, па заступнику туженог и заинтере- сованим лицима, водећи рачуна да се њихове изјаве односе само на спорна питања и околности од значаја за решење ствари. О јавној ра- справи води се записник.

### Судске одлуке

У управном спору суд је овлашћен да доноси две врсте одлука: ре- шења и пресуде. Правило је да се решењем немериторно окончава управни спор, односно без одлуке о законитости тужбом оспореног управног акта, односно да се пресудом мериторно окончава управни спор, изрицањем оцене о законитости тужбом оспореног управног акта. Пресудом се заправо решава управни спор и тужба уважава или одбија као неоснована. Суд доноси пресуду већином гласова. Већање и гласа- ње врши се без присуства странака, о чему се води посебан записник.

Законитост оспореног управног акта суд испитује у границама за- хтева из тужбе, али притом није везан разлозима тужбе. На ништавост управног акта суд пази по службеној дужности. При томе, разликује- мо пресуде донете у спору ограничене јурисдикције, пресуде донете у спору пуне јурисдикције и пресуде донете у спору због ћутања управе. *Пресудом донетом у спору ограничене јурисдикције* суд поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет на- длежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови

акт није потребан.

*Пресудом донетом у спору пуне јурисдикције* суд решава управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује по- ништени акт. Спор пуне јурисдикције је искључен само када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени.

*Пресудом донетом у спору због ћутања управе*, када нађе да су ра- злози за изјављивање тужбе оправдани, суд ће уважити тужбу и нало- жити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потреб- ним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.

По завршеној расправи, суд доноси и објављује пресуду одмах, изу- зев у сложеним случајевима када то чини најкасније у року од петна- ест дана од дана закључења расправе.

Пресуда садржи означење суда, име и презиме председника већа, чланова већа и записничара, означење странака и њихових заступни- ка, предмет спора, дан кад је пресуда донета и објављена, диспозитив,

образложење и поуку о правном средству. Изворник пресуде потпи- сују председник већа и записничар, а издаје се странкама у овереном препису.

### Ванредна правна средства

Правним средства у управном спору остварује се судска контрола одлука – пресуда и решења донетих у управном спору.

Имајући у виду да Закон о управним споровима не познаје жалбу као правно средство, ова контролна функција остварује се ванредним правним средствима, и то: захтевом за преиспитивање судске одлуке и понављањем поступка.

*Захтев за преиспитивање судске одлуке* странка или надлежни јав- ни тужилац подноси Врховном касационом суду против правноснажне одлуке Управног суда. Ово ванредно правно средство се може подне- ти: када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучи- вао у пуној јурисдикцији и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Такође, може се поднети због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари.

Захтев за преиспитивање судске одлуке се предаје Врховном каса- ционом суду, у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси. У захтеву се означава судска одлука чије се преиспитивање предлаже, подносилац захтева, као и разлози и обим у коме се предлаже преи- спитивање.

Недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је подне- ло неовлашћено лице Врховни касациони суд ће одбацити решењем, а ако је захтев уредан – доставиће га противној странци из управног спора, која може, у року који суд одреди, поднети одговор на захтев.

Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке, односно без одржавања усмене расправе, а побијану одлуку испитује само у границама захтева. Затим пресудом одбија или уважа- ва захтев као основан. У овом другом случају, Врховни касациони суд може укинути или преиначити судску одлуку против које је поднет за- хтев, при чему када укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао надлежни суд.

*Понављање поступка* по тужби странке могуће је из законом про- писаних разлога, и то:

1. ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућ- ност да употреби нове доказе на основу којих би спор био по- вољније решен за њу да су те чињенице, односно докази, били изнети или употребљени у ранијем судском поступку;
2. ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном рад- њом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело;
3. ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом прав- носнажном судском одлуком;
4. ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или ла- жно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, прили- ком саслушања пред судом дала лажан исказ, а одлука суда се заснива на том исказу;
5. ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију суд- ску одлуку донету у истом управном спору;
6. ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управ- ном спору;
7. ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост прав- носнажно окончаног судског поступка.

У односу на првих пет наведених разлога, понављање поступка ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

Рок за тражење понављања поступка је најкасније 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања, осим у случају ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног суд- ског поступка, када се може тражити у року од шест месеци од дана об- јављивања одлуке Европског суда за људска права у „Службеном гла- снику Републике Србије”.

За разлику од наведених субјективних рокова, објективни рок је пет година од правноснажности судске одлуке, по чијем протеку се по- нављање поступка не може тражити.

О тужби за понављање поступка решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка. У тужби за понавља- ње поступка мора се нарочито навести: судска одлука донета у поступ- ку чије се понављање тражи; законски разлог понављања и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; окол- ности из којих произлази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује и у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи.

По поднетом предлогу за понављање поступка суд најпре испи- тује да ли је благовремен и изјављен од овлашћеног лица, па тек када утврди да не постоје разлози за одбацивање предлога, најпре доста- вља предлог супротној страни, а затим одлучује о дозволи понављања

поступка и ако нађе да има законског основа за понављање поступка, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања.

После поновљеног поступка суд доноси пресуду којом се може оставити на снази, укинути или преиначити раније донета пресуда.

Против одлука суда у вези са понављањем поступка може се под- нети захтев за преиспитивање судске одлуке.

### Извршење пресуде

Пресуда се може извршити тек када постане правноснажна.

У случају када суд поништи акт против кога је био покренут управ- ни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, од- носно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет). Ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погле- ду поступка.

Међутим, ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна ју- рисдикција законом искључена.

Такође, ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете на основу пресуде донете у спору пуне јурисдикције, странка може посебним поднеском да тражи доноше- ње таквог акта. Надлежни орган је дужан да тај управни акт донесе у року од седам дана од тражења странке, а ако не поступи на тај начин, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. У том случају судско решење ће се до- ставити органу надлежном за извршење, који је дужан да га изврши без одлагања.

Због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим из- вршењем пресуде донете у управном спору, тужилац има право на нак- наду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са за- коном.

###### Извори

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06)
2. Акт о промени Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 115/21)
3. Закон о општем управном поступку („Службени глсник РС”, број 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 − УС)
4. Закон о управним споровима („Службени глсник РС”, број 111/09)
5. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон, 47/18 и 111/21)
6. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 − др. закон),
7. Зaкoн о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18)
8. Правилник о начину на који органи врше увид, прибављају, об- рађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о који- ма се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку („Службени гласник РС”, број 57/19)

# КАНЦЕЛАРИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ

### Појам канцеларијског пословања

Канцеларијско пословање је део административног пословања које се, пре свега, односи на руковање списима (документима). Речи канцеларијско пословање воде порекло из латинског језика *cancelli* (ограда, преграда, граница) и *moderor* (управљати, уредити према чему). Оно обухвата разноврсне административне послове који захтевају добру организацију и стручност у њиховом извршавању, јер су неоп- ходна претпоставка која омогућава уредно обављање како основних, тако и споредних послова органа и организација у систему државне управе и систему локалне самоуправе, али и других субјеката који их у свом раду примењују. С тим у вези, може се изнети оцена да је кан- целаријско пословање најважнија помоћна делатност у њиховом раду. За ове послове везана су три елемента: кадровски (запослени са одговарајућим стеченим квалификацијама), стварни (обезбеђени про- сторни услови, техничка опрема, писани, штампани и други тзв. кан- целаријски материјал и сл.) и организациони (уређена унутрашња организација и веза са екстерном организационом структуром, дефи- нисани процеси рада, права и обавезе учесника у том процесу и друго).

Сам појам канцеларијско пословање нема јединствено значење, а с обзиром на разноврсност канцеларијских послова, може се посма- трати у ужем и ширем смислу.

Канцеларијско пословање у најширем смислу обухвата све радне операције које настају у току остваривања задатака државних и других органа и организација. Прецизније речено, то су све оне радње и рад- не методе помоћу којих администрација остварује своје задатке, све манипулативне, техничке и интелектуалне активности у оквиру адми- нистративног радног процеса, које обухватају: манипулацију актима, организацију рада у вези са решавањем, преписивањем и потписива- њем аката; примену прописа о таксама; обављање службених радњи ван службених просторија; организовање рада са странкама; начин ко- ришћења техничких средстава (телефона, рачунара и друге компјутер- ске опреме) и опремање и рационално коришћење службених просто- рија и савремених канцеларијских средстава.

У ужем смислу, канцеларијско пословање обухвата само послова- ње са актима, тј. оне послове који се односе на канцеларијско-технички рад у вези са примањем, прегледањем, распоређивањем, евидентира- њем и достављањем предмета у рад, отпремањем решених предмета, развођењем решених предмета, архивирањем и чувањем списа.

### Значај и улога канцеларијског пословања

У процесу остваривања задатака сваке организационе целине, а посебно функција државних и других органа и организација, канцела- ријско пословање има значајну улогу. Његов основни задатак јесте да омогући минимум правила за ефикасно и уредно пословање органа, односно да обезбеди процес планирања, координације, праћења и кон- троле стручних радњи у поступку обраде предмета и документације, неопходних за законитост и правилност поступака које ти органи воде. У том смислу, канцеларијско пословање је засновано на одређе-

ним начелима, и то:

* **Начело тачности.** Органи морају деловати на основу правилно и потпуно утврђених чињеница и околности, како би се одезбедила за- конитост и правилност поступака и донетих одлука. Ово начело, које је пре свега процесноправне и материјалноправне природе, обезбеђу- је се и правилном применом правила канцеларијског пословања (нпр. о пријему поднесака, евидентирању предмета, здруживању докумен- тарног материјала, отпремању поште, итд.).
* **Начело експедитивности.** Органи који воде поступак, односно решавају у управним стварима, дужни су да обезбеде успешно и квали- тетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других који могу имати својство странке у управном или вануправном поступку пред надлежним органом. Овакво посту- пање обезбеђује се, између осталог, експедитивним (благовременим, правовременим) остваривањем свих елемената канцеларијског посло- вања. У супротном, настају последице које могу имати негативне про- цесне радње према органу, као у случају тзв. ћутања администрације.
* **Начело једноставности и прегледности.** Послови администра- ције морају се обављати једноставно и прегледно. Стога процес рада у канцеларијском пословању мора имати логични след ствари разу- мљив сваком учеснику у том процесу.
* **Начело једнообразности.** Послови канцеларијског пословања морају се обављати по утврђеним и прописаним правилима која мо- рају бити позната свим учесницима. Правилима се на јединствен на- чин утврђују сви потребни облици и радње, њихов распоред, права и овлашћења, дужности и одговорности учесника и други потребни елементи за утврђивање правно релевантних чињеница на основу ко- јих се решава о правима, правним интересима и обавезама странака.
* **Начело економичности.** Поступак се мора водити без одуговла- чења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку. Када се ова правила примењују у канцеларијском пословању, морају се спровести у свим његовим елементима, јер се само на тај начин оства- рују очекивани резултати у раду.
* **Начело рационалности.** Ово начело подразумева методе рада које обезбеђују да се канцеларијско пословање одвија са што већом уштедом у времену и материјалу, а што се остварује применом стан- дардних елемената, као што су: коришћење савремених средстава ко- муникације, електронске комуникације, модела стандардних образа- ца и слично.

### Прописи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе

###### Историјат нормативног уређења канцеларијског пословања у Србији

Историјски посматрано, први пропис донет на овим просторима који је уређивао начин поступања са актима био је Пословник опште управне власти из 1931. године Краљевине Југославије.

Након успостављања Федеративне Народне Републике Југославије,

„начин вођења деловодног протокола” дефинисан је Упутством о уво- ђењу једнообразног деловодника за послове опште администрације из 1950. године, а већ 1955. године усвојен је елаборат „Организација канцеларијског пословања у државној администрацији”, који је послу- жио припреми нових прописа у овој области који су донети 1957. го- дине – Уредба о канцеларијском пословању103 и Упутство за извршење Уредбе о канцеларијском пословању.104

Готово са сваком наредном деценијом XX века у Србији је следи- ло доношење нових прописа о канцеларијском пословању, најпре зато што је надлежност за доношење ових прописа 60-их година про- шлог века пренета са федералног на републички ниво, када су доне- ти Уредба о канцеларијском пословању органа управе105 и Упутство о спровођењу канцеларијског пословања, које је више пута измењено и допуњено.106 У том периоду, на основу овлашћења из Закона о архив- ској грађи из 1967. године107 донети су Упутство о поступку одабирања архивске грађе и излучивања безвредног регистратурског материјала

1. „Службени лист ФНРЈ“, број 50/57.
2. „Службени лист ФНРЈ“, број 50/57.
3. „Службени гласник СРС“, број 48/69.
4. „Службени гласник СРС“, број 9/70, 47/70 и 46/79.
5. „Службени гласник СРС“, број 12/67.

и о начину примопредаје грађе између органа управе и надлежних ар- хива108 и Упутство о начину вођења и коришћења архивске књиге ор- гана управе.109

Године 1981. уследио је процес ревизије прописа о канцелариј- ском пословању, у ком су донети нова Уредба о канцеларијском по- словању органа управе110 и Упутство о канцеларијском пословању ор- гана управе.111

Временски најдужу примену имали су прописи о канцеларијском пословању донети након уставних промена из 1990. године – Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе112 из исте годи- не и Упутство о канцеларијском пословању органа држане управе113 и Уредба о категоријама регистратурског материјала са роковима чува- ња114 из 1993. године.

У току тридесетогодишње примене ових прописа, у складу са са- временим трендовима донети су Уредба о електронском канцелариј- ском пословању органа државне управе115 и Упутство о електронском канцеларијском пословању органа државне управе,116 које је још увек важећи пропис.

###### Важећи правни извори канцеларијског пословања

Највиши правни извор који садржи одредбе о канцеларијском по- словању у органима државне управе је Закон о државној управи,117 који под канцеларијским пословањем обухвата евидентирање, чува- ње, разврставање и архивирање материјала који је примљен у раду органа државне управе или који настане у раду органа државне упра- ве и сва друга питања у вези с пословањем органа државне управе. С тим у вези, потребно је имати у виду да се одредбе овог закона о кан- целаријском пословању примењују и на службе Народне скупштине, председника Републике и Владе, као и да се сходно примењују на све имаоце јавних овлашћења кад врше поверене послове државне упра- ве, као и на органе аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у њиховом делокругу.

Остали прописи који уређују ову област у органима државне упра-

ве су ниже правне снаге – уредбе и упутства, и то:

|  |  |
| --- | --- |
| 108 | „Службени гласник СРС“, број 9/70. |
| 109 | „Службени гласник СРС“, број 9/70. |
| 110 | „Службени гласник СРС“, бр. 18/81, 24/81 и 29/82. |
| 111 | „Службени гласник СРС“, бр. 51/18, 48/87 и 11/90. |
| 112 | „Службени гласник РС“, бр. 80/92, 45/16 и 98/16. |
| 113 | „Службени гласник РС“, бр. 10/93, 14/93 – исправка, 67/16 и 3/17. |
| 114 | „Службени гласник РС“, број 44/93. |
| 115 | „Службени гласник РС“, бр. 40/10 и 42/17. |
| 116 | „Службени гласник РС“, број 102/10. |
| 117 | „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18. |

1. *Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе из 2020. године*,118 којом се уређује канцеларијско пословање органа државне управе, а које се примењује и на службу Народне скуп- штине, председника Републике и Владе, све имаоце јавних овла- шћења кад врше поверене послове државне управе, као и на ор- гане аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у повереном и изворном делокругу, у складу са прописима.
2. *Уредба о класификацији документарног материјала са рокови- ма чувања*,119 којом се утврђује класификација по материји доку- ментарног материјала који настаје у раду органа државне упра- ве, службе Народне скупштине, председника Републике и Владе, свих ималаца јавних овлашћења кад врше поверене послове др- жавне управе, као и органа аутономних покрајина, општина, гра- дова и града Београда у повереном делокругу, као и минимални рокови чувања у оквиру подгрупа.
3. *Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 2022. године*,120 којим се ближе одређује начин обављања канце- ларијског пословања органа државне управе, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, свих ималаца јавних овлашћења, као и органа аутономних покрајина, општина, гра- дова и града Београда.
4. *Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 1993. године*,121 у делу одредаба којима се уређује евидентирање предмета са ознаком врсте и степена тајности.
5. *Упутство о електронском канцеларијском пословању органа др- жавне управе*,122 којим се уређују услови које морају да испуња- вају информациони систем и електронска документа са којима се поступа у информационом систему.

Из аспекта канцеларијског пословања посебно су значајне и одредбе:

1. Закона о архивској грађи и архивској делатности,123 које уређу- ју систем заштите архивске грађе и документарног материјала, услове и начин коришћења архивске грађе;
2. Закона о културним добрима,124 које се односе на врсте доба- ра и добра која уживају претходну заштиту (регистратурски [до- кументарни] материјал и архивска грађа), као и права, обаве- зе и одговорености сопственика и носиоца права у погледу

118 „Службени гласник РС“, бр. 21/20, 32/21 и 14/23.

1. „Службени гласник РС“, број 14/23.
2. „Службени гласник РС“, број 20/22.
3. „Службени гласник РС“, бр. 10/93, 14/93 – исправка, 67/16 и 3/17.
4. „Службени гласник РС“, број 102/10.
5. „Службени гласник РС“, број 6/20.
6. „Службени гласник РС“, бр. 71/94, 52/11 − др. закон, 52/11 – др. закон, 99/11 − др. закон, 6/20 − др. закон, 35/21 − др. закон и 129/21 − др. закон.

коришћења, управљања и располагања културним добрима и добрима која уживају претходну заштиту;

1. Правилника о обрасцу архивске књиге, 125 којима је прописан образац архивске књиге коју воде ствараоци и имаоци архив- ске грађе и документарног материјала.

Такође, овде је потребно указати на прописе који уређују посебно канцеларијско пословање у судовима – Судски пословник,126 јавним тужилаштвима – Правилник о управи у јавним тужилаштвима,127 уста- новама за извршење кривичних санкција – Закон о извршењу кривич- них санкција, 128 министарству надлежном за послове одбране и Војсци Србије – Уредба о канцеларијском пословању у Министарству одбра- не и Војсци Србије129

### Обухват канцеларијског пословања

Канцеларијско пословање обухвата евидентирање, чување, раз- врставање и архивирање документарног матријала који је примљен у раду органа или који је настао у раду органа.

Поред тога, канцеларијско пословање обухвата пријем, дигита- лизацију, класификацију, евидентирање и достављање у рад аката, праћење тока предмета, потписивање и печатирање, обавештавање, чување, издвајање ради уништавања и архивирање документарног ма- теријала, као и преглед ефикасности и ажурности рада органа када воде управни поступак решавајући о правима, обавезама и правним интересима странака.

### Основни појмови канцеларијског пословања

Основни појмови у канцеларијском пословању су:

1. **Документарни материјал −** поднесци, акти, прилози, фотограф- ски и фонографски снимци, микрофилмовани и на други начин сачи- њени записи и документи, као и електронска пошта упућена органу електронским путем на налог електронске поште писара и обрађива- ча предмета;
2. **Поднесак** − врста документарног материјала, односно сваки за- хтев, односно образац, предлог, пријава, молба, жалба, приговор и дру- го саопштење којим се физичка и правна лица, органи, као и други за- интересовани учесници обраћају органима;
3. „Службени гласник РС“, број 34/22.
4. „Службени гласник РС“, бр. 10/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 − исправка, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19, 93/19 и 18/22.
5. „Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18 и 57/19.
6. „Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19.
7. „Службени гласник РС“, број 96/15.
8. **Акт** − врста документарног материјала, којим орган покреће, допуњује, мења, прекида или завршава службену радњу;
9. **Прилог** − врста документарног материјала или физички пред- мет који се прилаже уз поднесак или акт ради допуњавања, објашње- ња или доказивања садржине акта односно поднеска;
10. **Предмет** − скуп свих врста документарног материјала, одно- сно скуп свих поднесака, аката и прилога који се односе на исто пита- ње или задатак и као такав чини јединствену целину;
11. **Каталог поступака** − евиденција о свим управним и вануправ- ним поступцима која садржи и шифарник и врсту документарног ма- теријала, са роковима чувања;
12. **Писарница** − организациона јединица где се обављају посло- ви канцеларијског пословања, коришћењем јединственог софтверског решења у којем се води централизована евиденција о документарном материјалу;
13. **Администратор органа** − овлашћено службено лице органа које обавља послове у складу са законом којим се уређује електрон- ска управа;
14. **Писар** − овлашћено службено лице које обавља послове кан- целаријског пословања у органу;
15. **Обрађивач предмета** − овлашћено службено лице које води управни поступак и поступак у вануправним стварима;
16. **Систем за управљање документима** − посебно софтверско ре- шење којим се омогућава канцеларијско пословање, односно упра- вљање документарним материјалом евидентираним у Писарници;
17. **Учесник у канцеларијском пословању** − орган, односно фи- зичко или правно лице, које комуницира са органом;
18. **Архива** − део Писарнице у којем се чувају архивирани предме- ти органа и остали документарни материјал до предаје надлежном ар- хиву или до његовог уништења.

### Писарница и Систем за управљање документима

Послове канцеларијског пословања орган130 обавља преко једин- ственог софтверског решења – Писарнице и Система за управљање документима, који учесницима у канцеларијском пословању омогућа- ва праћење тока предмета додељујући предмету одговарајуће статусе којима се придружује квалификовани временски жиг.

Писарницу и Систем за управљање документима успоставила је Канцеларија за информационе технологије и електронску управу (у

1. Органи државне управе, службе Народне скупштине, председника Републике и Владе, имаоци јавних овлашћења, органи аутономних покрајина, општина, гра- дова и града Београда.

даљем тексту: надлежни орган), која их истовремено технички одр- жава, преко овлашћеног лица које врши функцију Администратора Писарнице.

Администратор Писарнице има значајну улогу у систему, будући да омогућава приступ Писарници и Систему за управљање документима администраторима других органа и њиховим овлашћеним лицима, као и архивисти надлежног јавног архива кога именује надлежни јавни архив. Претходно руководиоци органа имају обавезу да именују админи- стратора свог органа, одреде врсту и обим овлашћења писарима, об- рађивачима и другим службеним лицима у вези са обављањем послова канцеларијског пословања и о томе, без одлагања, обавештавају на- длежни орган електронским путем, који у року од осам дана од прије- ма обавештења омогућава администратору органа приступ Писарници. Изузетак постоји у случају ако се два или више органа определе да заједнички обављају послове канцеларијског пословања, када одређу- ју заједничког администратора, о чему обавештавају надлежни орган. Тако када Управа за заједничке послове републичких органа обавља послове канцеларијског пословања за органе државне управе, руково- дилац Управе именује администратора органа за Писарницу и Систем за

управљање документима и о томе обавештава надлежни орган.

### Послови администратора органа

Администратор органа у обављању послова у оквиру Писарнице и Система за управљање документима управља налозима овлашћених лица које је одредио орган, води шифарник категорија документарног материјала са роковима чувања и пријављује техничке проблеме на- длежном органу ради њиховог отклањања.

Шифарник категорија документарног материјала са роковима чу- вања администратор органа води у складу са листом категорија ар- хивске грађе и документарног материјала са роковима чувања која је утврђена Уредбом о класификацији документарног материјала са ро- ковима чувања.

### Шифарник категорија документарног материјала

Документарни материјал представља целину докумената или за- писа насталих или примљених деловањем и радом државних органа и организација, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, као и других ималаца јавних овлашћења, у изворном или репродукованом облику документа, без обзира на форму и формат бе- лежења, као и прописане евиденције о њему.131

1. Члан 2. став 1. тачка 5) Закона о архивској грађи и архивској делатности.

Ред у одређивању врсте документарног материјала ради његовог разврставања, евидентирања и архивирања, успоставља се на основу Шифарника категорија документарног материјала са роковима чува- ња (Шифарник категорија).

Шифарник категорија садржи класификацију предмета и аката по материји, затим ознаку поступка, ознаку и врсту документа и на крају рок њиховог чувања.

Потребно је нагласити да рокове чувања класификованог доку- ментарног материјала, у складу са листом категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања,132 одобрава Архивиста надлежног јавног архива приступом у Писарници појединачној листи (листи категорија архивске грађе и документарног материјала са ро- ковима чувања одређеног органа).

Такође, да би Шифарник категорија могао бити оперативан у случају када садржи троцифрену класификациону ознаку предмета по материји, троцифрену ознаку поступка, двоцифрену ознаку документа, врсту доку- мента и рок чувања, претходно га одобрава администратор Писарнице. По окончању ових радњи, администратор органа у Писарници упи- сује шифарник категорија документарног материјала у односу на де- латност, односно задатке и послове из своје надлежности које одобра- ва Администратор Писарнице, као и рокове чувања класификованог документарног материјала које одобрава Архивиста надлежног јавног

архива.

### Класификација предмета (по материји)

Орган преко Писарнице обезбеђује да се документарни материјал класификује по материји која је сврстана у главне групе, групе и подгру- пе у складу са пословима из делокруга рада органа утврђеним законом. Предмети и акти се класификују по материји у десет главних гру-

па (од 0 до 9), и то:

1. – државно уређење, организација и рад органа;
2. – рад и радни односи и социјално осигурање;
3. – лична стања грађана, државна и јавна безбедност;
4. – привреда;
5. – финансије;
6. – здравље и социјална заштита;
7. – просвета, наука, култура, спорт, интелектуална својина, јавно информисање и медији;
8. – судство, тужилаштво и правобранилаштво;
9. На основу члана 2. став 1. тачка 20. Закона о архивској грађи и архивској делат- ности, Листа категоријa архивске грађе и документарног материјала је посебан акт којим се одређују врсте архивске грађе и документарног материјала са роко- вима чувања.
10. – одбрана;
11. – међународна сарадња и европске интеграције.

У оквиру ове поделе, врши се по децималном систему даље раш- члањавање главних група на групе (двоцифрени број) и на подгрупе (троцифрени број), с обзиром на сродност и обим појединих делатно- сти, односно задатака и послова обухваћених главним групама.

Истовремено, у подгрупама се ближе уређују задаци и послови, од- носно поступци органа, који се воде у каталогу поступака.

Поступак се означава троцифреним бројем, а документарни ма- теријал који чини предмет разврстава се у једну од врста докумената која се означава двоцифреним бројем, и то:

* 1. – Поднесак (захтев, предлог, образац, пријава, молба, представ- ка, саопштење, понуда и др.),
  2. – Прилог
  3. – Обавештење органа
  4. – Акт органа (решење и др.) 05 – Жалба

06 – Одлука органа 07 – Тужба

08 – Одлука суда

09 – Захтев за понављање поступка

1. – Захтев за укидање решења
2. – Препорука Заштитника грађана
3. – Одлука о захтеву за понављање поступка / укидање реше- ња / препоруке Заштитника грађана
4. – Исправка грешке у решењу
5. – Извештај
6. – Записник
7. – Закључак
8. – План
9. – Уговор
10. – Мишљење
11. – Информација
12. – Захтев за покретање прекршајног поступка
13. – Прекршајни налог
14. – Прекршајна пријава
15. – Кривична пријава
16. – Пријава за привредни преступ
17. – Налог за инспекцијски надзор
18. – Уверење или друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција
19. – Уверење или друге исправе о чињеницама о којима се не води службена евиденција
20. – Конкурс (и друга акта настала у конкурсном поступку)
21. – Пропис и други општи акти
22. – Притужбa
23. – Приговор
24. – Одлука Владе
25. – Сагласност
26. – Лиценца
27. – Службена белешка
28. – Евиденција
29. – Споразум
30. – Контролна листа
31. – Услови
32. – Интерна ревизија (документарни материјал настао при оба- вљању послова интерне ревизије)
33. – Јавна набавка (тендерска документација и други документар- ни материјал настао при обављању послова јавне набавке)

Орган надлежан за уређивање поступка у каталогу поступака, одређује којој класификацији по материји припада поступак и врсте документарног материјала које настају у оквиру поступка.

### Каталог поступака

Каталог поступака је евиденција о свим управним и вануправним поступцима која садржи и шифарник и врсту документарног матери- јала, са роковима чувања.

Сваки орган дефинише карактеристике поступака из свог дело- круга, и то:

1. назив поступка;
2. правни основ и период примене (датум од када се примењује, као и до када ако је прописано);
3. тип поступка (изворни, поверен);
4. тип органа који води поступак (орган државне управе, орган територијалне аутономне покрајине, јединица локалне самоу- праве, образовна установа – предшколска, образовна установа – основношколска, образовна установа – средњошколска, обра- зовна установа – високошколска, установа ученичког стандарда, установа студентског стандарда, установа културе, здравствена установа, установа социјалне заштите, орган социјалног осигу- рања, суд, тужилаштво, правобранилаштво, јавни бележник, јав- ни извршитељ, јавно предузеће, јавна служба и друго);
5. јединствену идентификациону ознаку органа (јединствени број корисника јавних средстава);
6. назив органа, назив организационе јединице (основне или по- себне) и подорганизационих јединица (уже унутрашње једини- це), јединице локалне самоуправе за које је организациона једи- ница надлежна (ако постоји месна надлежност);
7. месна надлежност (адреса пребивалишта/боравишта странке или адреса непокретности, друго);
8. начин покретања поступка (захтевом странке или по службе- ној дужности);
9. врсту странке у поступку (физичко лице, правно лице, орган управе, непознато);
10. подврсту странке у поступку (физичко лице – држављанин Републике Србије, физичко лице – страни држављанин са одо- бреним привременим боравком или сталним настањењем у Републици Србији, физичко лице – страни држављанин без бо- равка у Републици Србији, физичко лице – избеглица, физичко лице – азилант, физичко лице – мигрант, физичко лице – непо- знато, физичко лице – група лица, физичко лице – пољопри- вредно газдинство, правно лице – привредно друштво, правно лице – предузетник, правно лице – задужбина/фондација, прав- но лице – удружење, правно лице – политичка странка, правно лице – комора, правно лице – црква и верска заједница, прав- но лице – савет националне мањине, правно лице – спортско удружење, правно лице – стамбена заједница, правно лице – стечајна маса);
11. заступника (законски заступник, привремени заступник, пуно- моћник, овлашћени заступник, било који заступник);
12. начин општења (преко портала, адресе електронске поште, не- посредно предајом поднеска у папирном облику, непосредно усмено на записник, путем поште, на сваки прописан начин);
13. врста поступка (поступање у вези са решавањем у управним стварима – доношење управног акта, вршење управних рад- њи, управни уговори, гарантни акти, пружање јавних услуга, вануправно поступање);
14. рок за поступање (у данима, месецима, годинама);
15. право на жалбу (да, не);
16. назив другостепеног органа;
17. јединствену идентификациону ознаку другостепеног органа;
18. класификациону ознаку поступка;
19. шифру поступка;
20. ознаку документарног материјала;
21. назив врсте документарног материјала;
22. рок чувања документарног материјала;
23. број рачуна и висину такси и накнада;
24. врсту доставе (лична, обавештење, објава на порталу);
25. број покушаја доставе (1, 2);
26. рок за доставу.

Администратор писарнице води Каталог поступака и обезбеђује његову доступност, на Порталу еУправа у оквиру услуге еПисарница.

### Подношење, предаја и пријем поднеска

###### Подношење и предаја поднесака

Учесник у канцеларијском пословању – орган, односно физичко или правно лице које комуницира са органом (у даљем тексту: учесник) подноси поднесак на Порталу еУправа, у складу са прописима којима се уређује електронска управа.133

С тим у вези, потребно је нагласити да тај закон обавезује државне органе и организације, органе и организације територијалне аутоно- мије, органе и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебне органе преко којих се остварује регулаторна функција и друге имаоце јавних овлашћења (органи) да омогуће при- јем електронског поднеска преко Портала еУправа, другог електрон- ског јединственог управног места или другим путем достављања изме- ђу органа и корисника (сваки учесник у електронској управи), у складу са законом којим се уређује електронски документ и услуге од повере- ња у електронском пословању.134

Учесник може да преда поднесак и у папирном облику, односно усмено на записник, осим ако је прописано искључиво електронско комуницирање учесника са органом.

Ако је поднесак упућен преко поште, лице овлашћено за преузима- ње поште врши преузимање у складу са прописима поштанске службе, с тим да оштећену препоручену пошиљку може преузети само уз запи- сник поштанског оператора сачињеног на основу његове рекламације. Поднесак који је новчано писмо и друга вредносна пошиљка (нпр. чек, меница, племенити метали и слично), као и поднеске у вези са ли- цитацијом, конкурсом, јавним набавкама, односно друге поднеске које отвара комисија, учесник предаје у складу са материјалним прописи- ма који уређују односну управну област и он се без отварања просле- ђује овлашћеном лицу органа, односно надлежној комисији, ако није

друкчије прописано.

Поднесак намењен одређеном лицу запосленом у органу, који носи ознаку „лично” прослеђује се означеном лицу без отварања, али ако је тај поднесак заправо упућен органу, евидентира се преко Писарнице без одлагања, а најкасније у року од 24 часа по пријему.

Пријем свих напред наведених поднеска писар евидентира у Писарници и без отварања доставља назначеном примаоцу.

Пошиљке које су означене да представљају тајне податке озна- чене степенима тајности („ДРЖАВНА ТАЈНА”, „СТРОГО ПОВЕРЉИВО”,

„ПОВЕРЉИВО” и„ИНТЕРНО”) oтвaрa функциoнeр кojи рукoвoди органом

1. Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, број 27/18).
2. Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС“, бр. 94/17 и 52/21).

или запослени кojи будe зa тo одређен, а који има сертификат за при- ступ тајним подацима најмање оног степена тајности податка који се доставља, а пошиљке на којима је стављена ознака „рестриктивно/ limite” отвaрa функциoнeр кojи рукoвoди органом или запослени кojи будe зa тo одређен. Ову пошту писар уручује лицу које је овлашћено за њено отварање – неотворену.

У органу државне управе где постоји служба дежурства, хитну по- шту примљену ван редновног радног времена отвара дежурни рад- ник, а ако су у питању акти који представљају тајни податак, отвориће само запослени који има сертификат за приступ тајним подацима од- говарајућег степена тајности.

Поред поднесака за чији је пријем надлежан, могућа је ситуација да орган прими и поднесак за чији пријем није надлежан. У том случају, након евидентирања поднеска у централној евиденцији, предмет про- слеђује надлежном органу или ако не може да утврди који је орган на- длежан, враћа га странци.

###### Пријем документарног материјала

**Пријем поднесака и другог документарног материјала**. Пријем поднесака и припадајућег документарног материјала врши се елек- тронским путем (преко Портала еУправа, другог софтверског реше- ња или налога електронске поште), непосредно у писарници органа и путем поште. Ако је странка у поступку други орган, начин опште- ња је искључиво електронским путем у Писарници, а достава потвр- де о пријему и другог документарног материјала врши се у Јединствен електронски сандучић органа.

**Датум и време пријема поднеска.** Датум и време пријема подне- ска јесте тренутак придруживања квалификованог временског жига који се у Писарници додељује након креирања потврде о пријему, од- носно датум на потврди поштанског оператора који ручно уписује Писар, ако је поднесак поднет као препоручена пошиљка. Ако је по- штански оператор омогућио електронско праћење пријема и доставе документарног материјала у пошти, датум пријема, односно доставља- ња уписује се аутоматски у потврди на основу података из софтверског решења поштанског оператора.

**Начин креирања потврде о пријему поднеска**. По пријему под- неска писар издаје потврду о пријему странци ако је непосредно у ор- гану предала поднесак и други документарни материјал, односно ако је поднела електронски поднесак писар ће електронским путем до- ставити странци потврду о пријему у Јединствен електронски санду- чић, осим ако се странка пред органом изјаснила за начин општења у поступку преко поштанског оператора. Уз то, ако Писар утврди да је странка корисник услуга електронске управе, а није захтевала доставу

акта у папирном облику, означиће да ће се достава писмена вршити електронским путем у Јединствени електронски сандучић.

**Обавештење о начину увида у току поступка**. Странкама се издаје и обавештење о начину увида у ток поступања по поднеску које садр- жи информације о контакт телефону и/или адреси електронске поште путем које се странка може информисати о статусу предмета у којем је поднесак поднела непосредно предајом поднеска у папирном облику, непосредно усмено на записник или путем поште, односно да статус предмета може пратити електронским путем (путем услуге еПисарни- ца на Порталу еУправа).

**Унос података у Писарницу**. О примљеном документарном мате- ријалу у Писарници се уносе подаци о:

1. врсти поступка (управни поступак или вануправни поступак);
2. називу и класификационој ознаци поступка;
3. органу и седишту органа;
4. датуму пријема;
5. класификационој ознаци и називу документарног материјала који је примљен (поднесак, прилог, обавештење органа – неуредан поднесак, акт којим се одлучује о праву или правном интересу, жал- ба на решење, одлука другостепеног органа по жалби, тужба, пресуда суда, захтев за понављање поступка, захтев за укидање решења, пре- порука заштитника грађана, одлука о захтеву за понављање поступка

/ укидање решења / препоруке заштитника грађана, исправка грешке у решењу и др.).

**Јединствена идентификациона ознака предмета**. Након креира- ња потврде о пријему поднеска у Писарници се формира предмет у који се аутоматски уписују подаци из Каталога поступака неопходни за евидентирање предмета, а том приликом предмет добија јединствену тридесетоцифрену идентификациону ознаку предмета, која обухвата:

1. јединствену деветоцифрену идентификациону ознаку поднеска уз четвороцифрени број као ознаку текуће године – укупно 13 цифара нпр. 000001239 2022);
2. петоцифрену јединствену ознаку органа уз троцифрену једин- ствену ознаку организационе јединице и троцифрену ознаку под- организационе јединице − укупно 11 цифара, нпр. 12345 008 027), која се у Писарници додељује у односу на организацио- ну јединицу органа надлежну да води поступак дефинисан у Каталогу поступака, осим ако у Каталогу поступака није дефи- нисано да се предмет додељује органу када се у Писарници орга- низационој и подорганизационој јединици додељују нуле (нпр. 12345 000 000);
3. троцифрену ознаку класификације по материји уз троцифрену ознаку поступка (нпр. 183 002);

Пример јединствене идентификационе ознаке предмета 000001239 2022 12345 008 027 183 002

Једном креирана идентификациона ознака предмета остаје иста током вођења поступка, без обзира на то да ли по предмету истовре- мено поступа један или више органа (организационих јединица) или један за другим (првостепени па другостепени орган, односно управни суд, орган који доноси решење па орган који даје претходну или нак- надну сагласност или мишљење уз које се доноси решење).

**Јединствена идентификациона ознака поднеска / документаци- оног материјала**. Поред јединствене идентификационе ознаке пред- мета у Писарници се формира и јединствена идентификациона ознака поднеска и другог документарног материјала који припада предмету која, поред тридесетоцифрене ознаке предмета садржи двоцифрену класификациону ознаку документарног материјала и троцифрени први слободан редни број у предмету (нпр. 01 001).

Поред јединствене идентификационе ознаке предмета у Писарници се уписују подаци о документарном материјалу у оквиру предмета, и то:

* назив врсте документарног материјала и рок чувања;
* изворни облик (папирни или електронски);
* начин пријема (преко портала, адресе електронске поште, непо- средно и др.);
* да ли је и када израђен препис документа.

**Други идентификациони подаци о предмету**. У Писарници се евидентирају и други подаци о предмету, и то:

* начин покретања поступка (захтевом странке или по службеној дужности);
* врста поступка (поступање у вези са решавањем у управним стварима-доношење управног акта, вршење управних радњи, управни уговори, гарантни акти, пружање јавних услуга, вану- правно поступање);
* назив поступка;
* датум и време евидентирања;
* промене статуса предмета;
* рок за решавање;
* ознака везе са другим предметом ако постоји.

**Подаци о странци**. Приликом формирања предмета евидентирају се и подаци о странци, и то:

* јединствени матични број грађана/евиденцијски број странца, односно порески идентификациони број (ПИБ) и матични број правног лица;
* лично име, адреса пребивалишта/боравишта физичког лица, одно- сно назив и седиште правног лица, односно назив и седиште органа;
* контакт подаци, односно број мобилног телефона и адреса елек- тронске поште, као и подаци о заступнику ако га странка има.

Подаци о странци и заступнику уносе се на основу јединствене идентификационе ознаке физичког лица (јединствени матични број грађана/евиденцијски број странца или друга идентификациона озна- ка избеглице, мигранта или азиланта који борави у Републици Србији) из службене евиденције Централног регистра становништва, односно правног лица (матични број и порески идентификациони број) из од- говарајућег регистра привредних субјеката или друге службене еви- денције у електронском облику, као и органа управе (јединствен број корисника јавних средстава) из службене евиденције Корисника јав- них средстава. Контакт податке странка уноси у оквиру услуге еПисар- ница или друге електронске услуге на Порталу еУправа.

Ако је странка непозната, у Писарници се евидентира да је у пи- тању НН лице.

**Подаци о органу**. Приликом формирања предмета подаци о орга- ну, организационој јединици и подорганизационој јединици аутомат- ски се уписују у Писарници на основу података о изабраном поступку из Каталога поступака, док се месна надлежност органа и организаци- оне јединице утврђује на основу адресе пребивалишта/боравишта/се- дишта странке у поступку, односно адресе објекта код поступака који се воде по адреси непокретности.

Ако поступак воде два или више органа, предмет се иницијално формира за један орган, а затим се додељује у рад и другом органу.

У оквиру предмета уписују се, поред података о органу, организа- ционој јединици и подорганизационој јединици и подаци о обрађи- вачу предмета, и то: лично име, функција и адреса електронске поште.

###### Пријем документарног материјала електронским путем

**Пријем поднесака и другог документарног материјала**. Пријем поднесака и другог документарног материјала електронским путем врши се непрекидно, без обзира на радно време или нерадни дан ор- гана, путем Портала еУправа или другог софтверског решења повеза- ног са Писарницом, као и налога електронске поште органа предви- ђеног за пријем поднесака. Како би се омогућио аутоматски пријем и додела броја поднеска, Администратор органа уписује налог електрон- ске поште органа у Писарницу.

**Подносилац поднеска и другог документарног материјала**. Захтев подноси странка и то може бити не само физичко или правно лице које има непосредан и на закону заснован правни интерес у одре- ђеном поступкут, већ и други орган, с тим што постоје одређене спе- цифичности у начину на који се подноси захтев.

Наиме, странка – физичко или правно лице, након пријаве у си- стему за електронску идентификацију (еИД), путем услуге еПисарни- ца или друге електронске услуге на Порталу еУправа бира поступак из Каталога поступака и подноси захтев или другу врсту поднеска дода- јући прилоге, ако то поступак захтева, као појединачни документарни материјал, а ако је странка други орган, овлашћено лице органа, након пријаве у Писарници, врши избор поступка и прилаже поднесак и дру- ги документарни материјал надлежном органу на поступање.

**Плаћање административне таксе**. Будући да је за вођење поступ- ка, у одређеним законом и другим прописима предвиђеним случаје- вима, предвиђено плаћање административне таксе или накнаде, пре подношења поднеска и другог документарног материјала путем услу- ге за плаћање на Порталу еУправа, странка креира јединствен платни налог на основу којег врши плаћање непосредно електронским путем или на шалтеру платне институције. Странка додатно уписује једин- ствени позив на број из платног налога у оквиру услуге еПисарница или друге електронске услуге.

**Начин креирања потврде о пријему и време пријема поднеска**. Након подношења поднеска и другог документарног материјала у Писарници се аутоматски креира потврда о пријему која садржи једин- ствену идентификациону ознаку поднеска и друге прописане подат- ке, а придружује јој се квалификовани временски жиг како би се тачно могло утврдити време пријема поднеска. Затим се ова потврда убаци у Јединствен електронски сандучић подносиоца – странке у поступку.

**Јединствена идентификациона ознака предмета**. Додељивање јединствене идентификационе ознаке је следећи корак у раду Писарнице, која у случају пријема документарног материјала елек- тронским путем аутоматски уписује начин општења – „путем портала” и назив портала „Портал еУправа”.

**Пријем поднесака путем другог софтверског решења**. Како је на- глашено, пријем поднесака и другог документарног материјала елек- тронским путем може бити и путем другог софтверског решења или налога електронске поште органа повезаног са писарницом. Пријем у Писарници врши Писар који потврђује пријем и креира потврду о пријему коју доставља странци на исти начин на који је странка под- нела поднесак, или на аутоматизован начин, ако је орган то омогућио. Избором одговарајућег поступка из Каталога поступака, Писар формира предмет у Писарници, а затим податке о странци (по потре- би и заступнику), уписује на основу идентификационих ознака на исти начин као и у случају описаном за пријем документарног материјала

(Подаци о странци).

Начин општења дефинише Писар, на основу начина пријема поднеска избором одговарајуће опције „путем портала” или „адресе електронске поште”, као и избором назива портала, односно адресе

електронске поште. Ови подаци могу се уписати и аутоматски ако је извршено повезивање софтверског решења са Писарницом.

Подацима о органу и организационој јединици придружују се по- даци о Писару који је формирао предмет у Писарници, као и о другом овлашћеном лицу ако му је у Писарници омогућено да врши пријем поднесака и другог документарног материјала.

###### Непосредан пријем документарног материјала

**Пријем поднесака и другог документарног материјала**. Докумен- тарни материјал у папирном облику, као и пакети, новчана писма, те- леграми и друго, примају се у писарници, односно на другом месту које одреди руководилац органа, у време утврђено прописом, одно- сно општим актом о распореду радног времена, при чему се и у скла- ду са потребом, може посебно уредити и начин непосредног пријема ван радног времена.

**Писарница**. Канцеларија за непосредан пријем поднесака и другог документарног материјала мора бити видно означена и приступачна странкама. У Писарници, на видном месту, неопходно је да буду истак- нути обрасци за поједине врсте поднесака са детаљним упутствима о начину њиховог састављања, али и друге релевантне информације (нпр. о таксеним обавезама).

**Технички услови за непосредан пријем поднеска и другог до- кументарног материјала**. За несметан рад писара са странкама које органу непосредно подносе захтеве и други документарни материјал, орган је дужан да обезбеди уређај за скенирање, односно дигитализа- цију документарног материјала и уређај за штампање потврде о при- јему приликом непосредног пријема поднеска и другог документар- ног материјала, који морају бити повезани са рачунаром путем којег се води електронско канцеларијско пословање коришћењем софтвер- ског решења Писарница.

**Предаја усменог саопштења**. Поред непосредног пријема под- несака, странка може органу усмено да саопшти захтев (молбу, пред- ставку, жалбу и сл.), а орган је дужан да о саопштењу сачини записник. Истовремено, орган је дужан да странку, која се за то изјасни, регистру- је као корисника услуга електронске управе како би убудуће општила са органом електронским путем, односно пратила статус предмета пу- тем услуге еПисарница на Порталу еУправа, односно акта и обавеште- ња органа добијала у Јединствени електронски сандучић.

**Дигитализација папирног поднеска и другог документарног ма- теријала**. Дигитализација папирног поднеска и другог документарног материјала врши се приликом пријема, осим ако поступак дигитали- зације захтева дужи временски период и задржавање странке. У том случају, у присуству странке се дигитализује само поднесак ради из- давања потврде о пријему, док се други документарни материјал, као

прилог поднеску, накнадно дигитализује и придружује поднеску при- ликом формирања предмета у Писарници. Документарни материјал у папирном облику, након дигитализације, ставља се у одштампани Омот списа и чува у складу са законом.

**Начин креирања потврде о пријему и време пријема поднеска**. Писар, приликом пријема, у Писарници евидентира дигитализовани поднесак и други документарни материјал предат у папирном обли- ку и издаје странци одштампану потврду о пријему која садржи једин- ствену идентификациону ознаку поднеска и друге прописане податке. Приликом креирања, потврди се у Писарници придружује квалифико- вани временски жиг ради утврђивања тачног времена пријема.

**Дигитализација папирног поднеска и другог документарног ма- теријала.** Поступак дигитализације започиње скенирањем документар- ног материјала. Приликом скенирања писар је дужан да провери да ли је дигитализовани документ истоветан документу у папирном облику и да, по потреби, понови поступак. Након провере, дигитализовани доку- ментарни материјал, сачуван у одговарајућем формату (пдф и др.), пот- писује се или оверава квалификованим електронским потписом овла- шћеног лица, односно печатом органа, чиме се потврђује истоветност електронског документа са папирним. Овлашћено лице квалификовани електронски потпис или печат органа може придружити документарном материјалу у Писарници, приликом евидентирања поднеска и прилога. **Неуредан поднесак**. Поднесак приликом непосредне предаје може да садржи формални недостатак (није наведена идентификаци- она ознака странке, њена адреса и сл.), када је писар дужан да на то најпре усмено укаже странци и да је поучи како да га отклони. Ако странка и поред упозорења захтева да преда поднесак, писар у соф- тверском решењу Писарница означава да је у питању НН лице (ако није идентификовао странку) или саставља другу белешку о упозорењу која мора бити видљива у предмету, а затим креира Обавештење о неуред- ном поднеску, које обавезно мора да садржи начин како да се подне- сак уреди, као и рок да се поднесак уреди (који не може бити краћи од

осам дана). Ово обавештење се непосредно уручује странци.

###### Пријем документарног материјала преко поштанског оператора

**Пријем поднесака и другог документарног материјала**. Пријем поште преко поштанске службе и подизање поште из поштанског пре- гратка врши се по прописима поштанске службе.

**Поступање са оштећеном пошиљком код поштанског операто- ра**. Приликом пријема, односно подизања поште из поштанског пре- гратка, писар не сме подићи пошиљку на којој је означена вредност или је у питању препоручена пошиљка која је оштећена. У таквом

случају писар мора захтевати од поштанског оператора да се стање и садржина пошиљке комисијски утврде и да преда пошти поднесак у вези са накнадом штете, а након чега преузима пошиљку са записни- ком о комисијском налазу.

**Прегледање и отварање поште**. Обичну или препоручену пошту, примљену у затвореним ковертама, отвара писар, изузев поште која носи ознаку „новчана писма и друге вредносне пошиљке”, „лицитаци- ја”, „конкурс”, „јавна набавка”, „комисијски”.

Пошту са овим ознакама писар евидентира у Писарници, наводе- ћи врсту пошиљке, датум пријема и орган, односно организациону је- диницу којој је пошта намењена, креира потврду о пријему и без одла- гања је прослеђује:

* овлашћеном службеном лицу органа (пошту са ознаком „новча- на писма и друге вредносне пошиљке”);
* надлежној комисији (пошту са ознаком „лицитација”, „конкурс”,

„јавна набавка” и „комисијски”).

Овлашћено службено лице органа, односно комисије, након отва- рања поште дужно је да:

* дигитализује поднесак и други документарни материјал;
* провери да ли је дигитализовани документ истоветан документу у папирном облику и да, по потреби, понови поступак;
* дигитализовани документарни материјал, сачуван у одговарају- ћем формату (пдф и др.), потпише или овери својим квалифико- ваним електронским потписом, односно печатом органа, чиме се потврђује истоветност електронског документа са папирним;
* квалификовани електронски потпис или печат органа придружи документарном материјалу у Писарници, приликом евидентира- ња поднеска и прилога.

**Пошта намењена запосленом у органу**. Пошта која носи озна- ку „лично” прослеђује се означеном службеном лицу, без отварања. Међутим, ако ова пошта представља поднесак упућен органу, овла- шћено службено лице које је отворило пошту, дужно је да је евиденти- ра у Писарници без одлагања, а најкасније у року од 24 часа по пријему. **Хитна пошта**. У органу где постоји служба дежурства, хитну пошту достављену ван радног времена прима дежурно лице, а писар је без

одлагања отвара, дигитализује и евидентира у Писарници.

**Остала правила у вези са пријемом преко поштанског оператора**. Пријем поднесака и другог документарног материјала преко поштан- ског оператора, подразумева још читав низ обавеза писара или овла- шћеног службеног лица у органу, које су претежно паритетне посту- пању у случају непосредног пријема документарног материјала, и то:

* приликом отварања коверата треба пазити да се не оштети њи- хова садржина, да се прилози разних поднесака и аката не по- мешају и слично;
* ако је у питању препоручена пошта, Писар у Писарници то озна- чава као врсту пошиљке, придружује дигитализовану коверту и уноси датум са жига пошиљке (датум предаје поштанском опера- тору) ради утврђивања тачног времена пријема, након чега кре- ира потврду о пријему;
* ако је у једној коверти приспело више поднесака уз које би тре- бало коверат приложити, дигитализовани коверат ће се прило- жити уз сваки појединачни поднесак;
* ако је поштански оператор омогућио да се датум пријема у по- шти као и статус пошиљке прати електронским путем, Писар у Писарници преузима податак о датуму и времену пријема и број пошиљке;
* ако је препоручена пошта достављена без садржаја, односно без поднеска или другог документарног материјала пошиљка се ди- гитализује и евидентира уз службену белешку и враћа се поши- љаоцу;
* ако је пошиљка пакет, у Писарници се креира Омот списа који се придружује пакету, а који садржи: врсту поступка (управни/вану- правни), јединствену идентификациону ознаку предмета, једин- ствену идентификациону ознаку поднеска, датум пријема, назив органа и организационе јединице;
* ако постоји формални недостатак,135 писар у Писарници озна- чава одговарајућу белешку која остаје видљива у предме- ту Обрађивачу предмета и без одлагања у Писарници креира Обавештење о неуредном поднеску, које непосредно уручује странци на начин на који је поднесак поднет;
* ако су коверте или омоти пакета и других пошиљки примљени оштећени и постоји сумња о неовлашћеном отварању, пре отва- рања треба о томе сачинити, у присуству доносиоца пошиљке, записник у коме ће се констатовати врста и обим оштећења;
* ако се приликом отварања поште утврди да је уз поднесак при- ложен новац или нека друга вредност, у Писарници се, приликом формирања предмета, уноси белешка о примљеном новчаном износу, односно врсти вредности, новац се уплаћује на одгова- рајући рачун, а дигитализована признаница о уплати прилаже као прилог поднеска (друге вредности − чек, меница, племенити метали и сл., одмах се депонују у организационој јединици која обавља послове материјално-финансијског пословања органа, о чему се обавештава странка);
* ако је уз поднесак приложена доставница треба на њој потврди- ти пријем датумом и печатом и доставити је странци путем поште;
* након дигитализације поднеска и другог документарног матери- јала, евидентира се предмет;

1. Видети: Неуредан поднесак.

– утврђује се да ли је странка дужна или не да плати одговарајућу таксу − ако није дужна означава поље „Ослобођен плаћања так- се”, а ако је дужна проверава се да ли је доказ о уплаћеној такси предат у папирном облику (ако је уплата извршена, дигитализу- је се и евидентира као прилог у предмету), односно провера- ва се статус уплате у оквиру услуге Плати на Порталу еУправа, евидентира се у предмету да ли је такса плаћена или не како би Обрађивач предмета имао преглед коју странку треба да обаве- сти да је неопходно да изврши одговарајућу уплату.

###### Потврда о пријему поднеска

**Потврда пријема**. Орган је дужан да евидентира поднесак који је примио према редоследу пријема и да потврди пријем поднеска без наплаћивања таксе.

Након подношења, односно предаје, поднеску се путем Писарнице додељује јединствена идентификациона ознака и учеснику у канцела- ријском пословању – органу, односно физичком или правном лицу које комуницира са органом, издаје потврда о пријему на начин на који је поднесак предат.

**Обавезни елементи потврде пријема**. Потврда о пријему подне- ска обавезно садржи:

* 1. јединствену идентификациону ознаку поднеска;
  2. назив и седиште органа који је примио поднесак;
  3. датум и време пријема поднеска;
  4. назив и број прилога поднетих уз поднесак;
  5. назив прилога, ако се подноси електронским путем;
  6. обавештење о начину увида у ток поступања по поднеску.

**Датум и време пријема поднеска**. У односу на прописане начине пријема поднесака (непосредно, преко поште и електронским путем), датум и време пријема поднеска одређују се прилагођено начину пре- даје поднесака.

* + - ако је поднесак поднет преко поште датум и време пријема под- неска сматра се тренутком предаје у пошти, осим ако је другачије прописано;
    - моментом непосредне предаје поднеска сматра се тренутак када орган прими захтев странке;
    - време пријема електронског поднеска је време одређено ква- лификованим електронским временским жигом, будући да се пријем поднеска послатог електронским путем потврђује одмах, на исти начин на који је поднесак послат, при чему се потврди о пријему придружује и квалификовани временски жиг којим се уписује датум и време пријема поднеска.

### Вођење евиденције предмета

Јединствено софтверско решење – Писарнице и Система за упра- вљање документима (Писарница) омогућавају вођење централизова- не евиденције о предметима.

Писарница врши аутоматско евидентирање предмета при елек- тронском подношењу поднеска, односно акта преко Портала еУпра- ва и других портала.

Ако је поднесак предат у папирном облику, писар се упознаје са његовим садржином и у Писарници формира предмет уписујући га у јединствену евиденцију предмета.

Након евидентирања, Писарница предмету додељује статус „фор- миран предмет”, односно „у обради” ако систем за управљање доку- ментима омогућава аутоматизовано додељивање предмета у рад об- рађивачу предмета.

Документарни материјал се евидентира и сврстава у предмете, осим ако не захтева поступање органа.

**Евиденција** која се води у оквиру Писарнице **садржи**:

1. **Јединствену идентификациону ознаку предмета** − јединстве- ну идентификациону ознаку поднеска, јединствену класификациону ознаку и идентификациону ознаку органа, односно организационе је- динице;
2. **Јединствену идентификациону ознаку поднеска** и другог до- кументарног материјала који припада предмету и податке о докумен- тарном материјалу у оквиру предмета − назив категорије документар- ног материјала и рок чувања, изворни облик (папирни, електронски), начин комуницирања (преко портала, адресе електронске поште, не- посредно и др.), датум и време подношења и евидентирања, да ли је и када израђен препис документа;
3. **Податке о предмету** − начин покретања поступка (захтевом странке или по службеној дужности), врста поступка (поступање у вези са решавањем у управним стварима, вршење управних радњи, управ- ни уговори, гарантни акти, пружање јавних услуга), назив поступка, да- тум и време евидентирања и промене статуса предмета, рок за реша- вање, ознака везе са предметом, статус (формиран, у обради, прекинут, обустављен, одбачен, решен, архивиран) и исход решавања предме- та (по службеној дужности: обустављен, решен, није решен, по захте- ву странке: одбачен, одбијен, решен, није решен, обустављен) и време архивирања предмета;
4. **Податке о учеснику** – за странку физичко лице држављани- на Републике Србије – јединствени матични број грађана, лично име, адресу пребивалишта физичког лица, контакт податке, односно број мобилног телефона и адресу електронске поште, у складу са законом;
   * за домаће правно лице − порески идентификациони број (ПИБ) и матични број, назив и седиште правног лица, контакт податке, одно- сно број мобилног телефона и адресу електронске поште, у складу са законом;
   * за орган – назив органа, седиште органа, контакт податке, одно- сно број мобилног телефона и адресу електронске поште, у складу са законом;
   * за странку физичко лице које је страни држављанин − уместо је- динственог матичног броја уписује се евиденциони број за странце, односно јединствена идентификациона ознака страног држављанина ако не борави у Републици Србији;
   * за страно правно лице, уместо ПИБ и матичног броја уноси се идентификациони број тог правног лица из регистра у коме је реги- строван и назив тог регистра.
5. **Податке о органу и обрађивачу** код кога је тренутно предмет у раду/поступању − назив органа, седиште, лично име, радно место

/ функцију и адресу електронске поште овлашћеног службеног лица;

1. **уложена правна средства и одлуку поводом уложених прав- них средстава** (одбачена или одбијена жалба или приговор, пониште- но или укинуто решење) и статус акта (извршно, коначно, правосна- жно решење).

Орган, ради чувања, може периодично одштампати евиденцију својих предмета, а подаци уписани у евиденцију користе се за праће- ње рада органа и управну статистику.136

### Евидентирање предмета

Предмет се евидентира у Писарници у Евиденцији предмета након формирања предмета, односно доделе статуса„Формиран” истог дана и под истим датумом под којим је поднесак и други документарни ма- теријал примљен.

Изузетак је ситуација када се због великог броја примљеног доку- ментарног материјала или из других оправданих разлога предмети не могу евидентирати истог дана када су примљени. У том случају, еви- дентираће се најкасније следећег радног дана, пре евидентирања нове поште, и то под датумом када су примљени.

1. У вези са управном статистиком потребно је нагласити да је чланом 211. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутентич- но тумачење и 2/23 – УС), уређено да је орган дужан да о решавању у управним стварима води евиденцију, која садржи податке о броју поднетих захтева, бро- ју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роковима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном поступку, броју решења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева странака и обустављених поступака. Наведени подаци воде се по управним областима.

У Евиденцију предмета уписује се поднесци и други документар- ни материјал по коме орган поступа у управном и вануправном по- ступку (јединствена идентификациона ознака предмета, јединствена идентификациона ознака поднеска односно акта, подаци о предмету, подаци о странци, подаци о органу и обрађивачу, уложеним правним средствима и одлукама поводом њих), а не уписују се пошиљке које не представљају службену преписку (рачуни, службена гласила, часописи, књиге, позиви за седнице и друге састанке, проспекти и слично).

Сваки орган дужан је да води Евиденцију о предметима које ње- гове подручне јединице изван седишта воде о предметима из надле- жности тог органа.

У оквиру Евиденције о предметима води се евиденција докумен- тарног материјала која садржи: двоцифрену ознаку, назив врсте до- кументарног материјала и рок чувања одређен на основу Листе ка- тегорија архивске грађе и документарног материјала, изворни облик (папирни, електронски), начин општења (преко портала, адресе елек- тронске поште, непосредно и др.), датум и време подношења и евиден- тирања, да ли је и када израђен препис документа.

Ради олакшане манипулације документарним материјалом у Писарници је омогућено претраживање у оквиру Евиденције о пред- метима по: јединственој идентификационој ознаци поднеска, иден- тификационој ознаци странке, органу или организационој јединици, класификацији, врсти поступка, броју документа, садржају, кретању и статусу предмета или акта и другим карактеристикама предмета.

У Писарници је омогућено и креирање дневних и периодичних извештаја, и то:

* дневни извештај о кретању предмета који се може сврстати у групе – решени/нерешени предмети;
* дневни извештај о кретању предмета по врстама предмета и кла- сификационим ознакама;
* извештај о решеним и нерешеним предметима по органима и врстама предмета (управни и остали) у одређеном временском периоду;
* годишњи извештаји о раду на решавању управних предмета по одговарајућим управним областима, у складу са прописима из ове области;
* аналитички извештај о свим нерешеним предметима на крају ка- лендарске године (са свим подацима, који служе да се аутоматски пренесу у датотеку као почетно стање предмета за решавање у наредној календарској години, по броју који им је иницијално додељен).

На почетку сваке календарске године у Писарници се девето- цифрена јединствена ознака поднеска враћа на почетну вредност 000000001 којој се придружује четвороцифрена ознака текуће године (нпр. 00000001 2023).

У случају када дође до престанка рада Писарнице путем које се врши евидентирање предмета у току радног времена са странкама, наставиће се са пријемом поднесака и издаће се потврда о пријему поднеска странци без јединствене идентификационе ознаке поднеска. Евидентирање ће се извршити одмах по наставку рада Писарнице, а нова потврда о пријему поднеска накнадно ће се доставити странци.

### Дигитализација поднеска

Концепт канцеларијског пословања, успостављеног у складу са ва- жећим прописима који уређују ову област, заснован је на електрон- ском пословању које подразумева да су сви процеси рада аутоматизо- вани – од предаје захтева (електронски поднесак), вођења евиденције о актима и предметима (електронска писарница), до општења органа и странака (пријем електронских докумената путем јединственог елек- тронског сандучића).

Међутим, како повезани прописи утврђују да се поднесци могу предати не само електронски, већ и непосредно органу, преко поште, дипломатско-конзуларног представништва или саопштити усмено на записник,137 то су и прописима о канцеларијском пословању, како је напред објашњено, уређени начини поступања писара са поднесци- ма који су поднети на један од поменутих начина (у папирном облику) и њихово евидентирање у Писарници.

Почетни корак у том процесу јесте дигитализација поднеска, која се врши у складу са прописима којима се уређује електронски доку- мент и архивска грађа.

Пре свега, новопримљеном поднеску у Писарници се додељује је- динствена идентификациона ознака која се уписује на документ и на папирни омот предмета, као и време пријема, а орган поднесак предат у папирном облику може чувати до рока утврђеног у Листи категорија регистратурског материјала са роковима чувања или одредити да се он након дигитализације враћа органу, односно физичком или прав- ном лицу које је захтев поднело.

Затим, писар у Писарници евидентира дигитализовани поднесак и други документарни материјал предат у папирном облику и издаје странци одштампану потврду о пријему која садржи јединствену иден- тификациону ознаку поднеска и друге прописане податке. Приликом креирања, потврди се у Писарници придружује и квалификовани вре- менски жиг ради утврђивања тачног времена пријема.

За процес дигитализације орган је дужан да писарници – канцела- рији у којој се обављају послови канцеларијског пословања, обезбе- ди техничке услове за непосредан пријем поднеска и другог докумен- тарног материјала.

1. Члан 60. Закона о општем управном поступку.

Поступак дигитализације започиње скенирањем документарног ма- теријала. Приликом скенирања писар је дужан да провери да ли је ди- гитализовани документ истоветан документу у папирном облику и да, по потреби, понови поступак. Након провере, дигитализовани доку- ментарни материјал, сачуван у одговарајућем формату (пдф и др.), пот- писује се или оверава квалификованим електронским потписом овла- шћеног лица, односно печатом органа, чиме се потврђује истоветност електронског документа са папирним. Овлашћено лице квалификовани електронски потпис или печат органа може придружити документарном материјалу у Писарници, приликом евидентирања поднеска и прилога.

### Одлагање документарног материјала примљеног у папирном облику

Поднесак и други документарни материјал који је примљен у па- пирном облику, након дигитализације и евидентирања, ако није вра- ћен странци, одлаже се у Омот списа, на коме се из система за упра- вљање документима – Писарнице уписује: врста предмета (управни поступак или вануправни поступак), јединствена идентификациона ознака предмета, јединствена идентификациона ознака поднеска, од- носно акта и другог примљеног документарног материјала у оквиру предмета, датум пријема са Потврде о пријему, као и назив органа и организационе јединице.

Ако Обрађивач предмета, током вођења поступка, примети да ди- гитализован поднесак и други документарни материјал није компле- тан (недостаје страна и сл.) означава у Писарници да је потребно по- новити дигитализацију и приложити нову верзију у предмету, а Писар, на основу јединствене идентификационе ознаке предмета, односно поднеска, узима из архиве документарни материјал у папирном обли- ку, дигитализује га, прилаже у предмет уз измену датума дигитализа- ције и папирни облик документарног материјала враћа у Омот списа.

### Здруживање документарног материјала

Пре достављања поднеска и другог документарног материјала у рад органу, односно одговарајућој организационој јединици Писар је дужан да провери да ли примљени поднесак припада предмету који је већ еви- дентиран у Писарници и ако јесте мора извршити њихово здруживање. Здруживање се врши придруживањем документарног материјала предмету који, поред ознаке и назива врсте документарног материја-

ла, добија први слободан троцифрени редни број.

Одмах након здруживања, Обрађивач предмета у Писарници до- бија обавештење да је предмету који му је додељен у рад здружен до- кументарни материјал који је доступан у предмету.

Приликом здруживања поднеска са предметом који је архиви- ран, мења се статус предмета у „У обради”, а предмет поново поста- је доступан органу, односно организационој јединици за поступање по њему.

### Достављање предмета у рад

**Достављање предмета у рад у оквиру писарнице**. Достављање предмета у рад Обрађивачу предмета врши се искључиво електрон- ским путем преко Писарнице, зависно од начина на који је у Каталогу поступака одређено поступање органа, односно да ли поступак води одређена организациона или подорганизациона јединица органа.

Писар, након формирања, додељује предмет у рад Обрађивачу предмета, који у Писарници потврђује пријем, након чега се мења ста- тус„Формиран” у статус„У обради”. Ако је поднесак и други документар- ни материјал примљен путем услуге еПисарница на Порталу еУправа, у Писарници се аутоматски формира и евидентира предмет и додељује у рад Обрађивачу предмета. Руководилац органа може одредити да се рад на предмету врши путем Система за управљање документима. У том случају из Писарнице се доставља предмет организационој је- диници у Систем за управљање документима и, након потврде о при- јему, мења статус предмета из „Формиран” у статус „У обради”. Систем за управљање документима омогућава праћење статуса предмета у Писарници, односно на Порталу еУправа у оквиру услуге еПисарница. Након завршеног рада на предмету Обрађивач предмета доставља акт и други документарни материјал Писарници ради доставе и даљег по- ступања по предмету.

Обрађивач предмета, након пријема предмета, може утврдити да је предмет погрешно класификован и да га је потребно достави- ти у рад другом органу или организационој јединици и то означава у Писарници, уз напомену у виду белешке о материји и врсти поступка у предмету, ако га препознаје.

Када Писар у Писарници добије обавештење о враћеном предмету, врши увид у предмет и мења његов статус из„У обради” у„Сторниран”. Затим понавља поступак евидентирања предмета – формира нови предмет одређујући исправну класификацију, односно назив поступка на основу података из Каталога поступака и предмет додељује органу надлежном за поступање (то може бити орган коме је претходно до- дељен у рад сторниран предмет или други орган, у ком случају ће се променити и право приступа предмету).

Администратор Писарнице све сторниране предмете настале током календарске године брише из Писарнице на крају године, а у Писарници креира, оверава квалификованим електронским печатом и чува у архиви листу сторнираних предмета, са следећим подацима:

* година сторнирања;
* јединствена идентификациона ознака предмета;
* назив поступка;
* датум формирања предмета;
* назив органа;
* име и презиме овлашћеног лица које је формирало предмет.

**Рад на предмету**. По пријему, Обрађивач предмета упознаје се са садржином поднеска и другог документарног материјала преко Система за управљање документима или другог одговарајућег софт- верског решења, при чему може преузети документарни материјал из предмета на свој рачунар у посебну фасциклу (енг. *folder*) којој даје на- зив по јединственој идентификационој ознаци предмета.

Рад на предмету условљен је врстом поступка, односно да ли ор- ган по поднетом захтеву поступа у складу са правилима управног или вануправног поступка, па се у складу са тим и окончава или управним актом (решењем) у управном поступку или (службеним) актом и вану- правном поступку.

Након обраде предмета Обрађивач предмета придружује акт и други документарни материјал предмету у Писарници, потписује га квалификованим електронским печатом органа, ако је за то овлашћен, односно квалификованим електронским потписом, након чега се у Писарници аутоматски мења његов статус у:

–„Завршен”, ако је рад на њему завршен;

–„За доставу”, ако документарни материјал треба доставити под- носиоцу.

Међутим, ако је Обрађивач предмета надлежан само за вођење поступка, а не и за одлучивање, предмет ће путем електронске поште, Система за управљање документима или другог софтверског решења, по- слати овлашћеном службеном лицу да га потпише. Тек након што му буде враћен предмет са актом потписаним од стране овлашћеног службеног лица, мења статус предмету у „Завршен” и прослеђује га Писарници.

Након утврђивања статуса предмета да је „Завршен”, Обрађивач предмета у оквиру предмета уписује следеће податке:

1. *исход поступања* (по службеној дужности: обустављен, решен, није решен или ако је по захтеву странке: одбачен, одбијен, ре- шен, није решен, обустављен);
2. *уложена правна средства и одлуку поводом уложених правних средстава* (одбачена или одбијена жалба односно приговор; поништено, измењено или укинуто решење);
3. *да ли је решење (акт) извршно, коначно, правоснажно или извр- шено*;
4. *начин на који ће бити извршено достављање акта или другог до- кументарног материјала* (електронским путем, путем поштан- ског оператора, објављивањем).

Писарница може аутоматизовано доделити статус предмету у од- носу на исход решавања и начин отпремања документарног матери- јала, ако је Администратор органа тако одредио.

### Начин достављања документарног материјала

**Врсте достављања у канцеларијском пословању**. Достављање је једна од начина обавештавања и може бити лично, посредно и јавно. Са аспекта канцеларијског пословања значајнo je лично и посредно достављање, којe се може вршити:

* 1. *електронским путем* (преко Портала еУправа, другог софтвер- ског решења или налога електронске поште);
  2. *непосредно у писарници органа*;
  3. *путем поштанског оператора*, односно *курира*.

**Поступање са актима и другим документарним материјалом који се доставља у Писарници**. У Писарници се из Каталога поступака, у од- носу на поступак у коме се врши достава, уписује број покушаја доставе, рок за доставу и други подаци од значаја за доставу, како би се пратио статус доставе. Писар у Писарници проверава који документарни мате- ријал је у статусу„За доставу”, који је начин доставе Обрађивач предме- та одредио и у складу са тим врши доставу. Ако се достава врши елек- тронским путем и Обрађивач предмета може извршити доставу, ако му је Администратор органа то дозволио. Сваки документарни материјал Писар, односно Обрађивач предмета покушава да достави електрон- ским путем у Јединствени електронски сандучић странке уносом њене идентификационе ознаке, као и на други прописан начин.

**Достављање документарног материјала у електронском облику**. Достава електронским путем врши се из Писарнице у Јединствен елек- тронски сандучић странке или другим електронским путем, у складу са прописима, а након достављања, у Писарници се мења статус пред-

мета у „Послато” или статус „Објављено”, ако је достављање извршено објављивањем на порталу органа.

Орган личну доставу електронским путем врши преко Писарнице искључиво у Јединствени електронски сандучић странке, а након до- бијене потврде о пријему мења статус предмета у „Достављено”.

Ако Писарница не прими потврду о пријему, након 24 сата се до- стављање понавља, када се статус мења у „Неуспела достава – поно- вљена достава”, осим ако у Каталогу поступака није прописано да се једном врши достава. Ако у року који је одређен у Каталогу поступака није примљена потврда о достави, аутоматски се мења статус доставе у „Достављено без преузимања” или „Достављање није могуће”, у про- писаним случајевима.

Датум и време доставе је тренутак придруживања квалификова- ног временског жига који се додељује након издавања потврде о ста- тусу доставе, која се креира аутоматски након сваке промене статуса и

потписује квалификованим електронским печатом органа надлежног за вршење личне доставе електронским путем.

Међутим када се ради само о обавештавању странке електронским путем, оно се врши у Јединствени електронски сандучић странке, пу- тем налога електронске поште или другим електронским путем, без креирања потврде. У том случају, Писар у Писарници, након слања оба- вештења и другог документарног материјала код кога се достава врши обавештавањем, мења статус доставе у „Послато”.

**Достављање документарног материјала у папирном облику**. Достава документарног материјала у папирном облику обавља се пре- ко поштанског оператора или преко достављача (курирске службе), на- кон што се у Писарници определи начин доставе „Папирно” и евиден- тира статус „За доставу”.

Документарни материјал у папирном облику преузет у току радног дана до 12 часова отпрема се истог дана, док ће се документарни мате- ријал одређен за доставу после 12 часова, отпремити наредног радног дана, изузев ако је означен као „Хитна достава”, када се доставља истог дана када је и достављен писарници ради отпреме.

Документани материјал који се отпрема преко поштанске службе Писарница разврстава у две групе:

1. обичне пошиљке;
2. препоручене пошиљке.

Документарни материјал у папирном облику који се истог дана упућује на исту адресу:

* + обавезно се ставља у исти коверат или пакет у складу са поштан- ским прописима;
  + ако се један од тих предмета шаље препоручено, у заједнички ко- верат ставља се и остали документарни материјал, који би иначе био отпремљен као обична пошиљка;
  + ако се на исту адресу истовремено отпрема више аката или неки други материјал, који не могу да стану у коверат, пакују се и от- премају по важећим поштанским прописима.

Коверат у коме се отпрема документарни материјал треба да са- држи у горњем левом углу прве стране: тачан назив и адресу пошиља- оца и ознаку свих аката који се налазе у коверти.

Писар у Писарници документарни материјал који се отпрема пре- ко поштанског оператора означава начином доставе „Поштански опе- ратор”, а потврду о извршеној достави документарног материјала у папирном облику дигитализује и придружује предмету у Писарници. У случају да се потврда не достави, у Писарници се, након истека про- писаног рока за доставу, документарном материјалу додељује статус

„Достављено без потврде”.

Када је у питању документарни материјал који треба хитно отпре- мити другим органима или лицима у истом месту отпрема се врши

преко достављача (курирске службе), након што Писар у Писарници означи начин доставе „Курирска служба”.

За отпремање препоручене пошиљке, осим евиденције у Писарници, потребно је користити посебне отпремне књиге прописа- не од стране поштанског оператора, ради правдања утрошеног новца на име поштанских трошкова. У ту сврху сваког дана после отпрема- ња поште врши се сабирање укупног утрошеног новца за поштарину, а сабрани износ се уписује у контролник поштарине. Ако се у органу користи машина за франкирање поште, за евиденцију утрошеног нов- ца на име плаћене поштарине користиће се прописани образац по- штанског оператора.

**Мењање статуса документарног материјала и предмета у Писарници након извршене доставе**. По извршеној достави докумен- тарног материјала и додели статуса „Достављено”, „Достављено без по- тврде”, „Достављено без преузимања”, „Достављање није могуће” или

„Објављено”, Обрађивач предмета се о томе обавештава у Писарници и по потреби, мења статус акта у „Правоснажно”, „Извршно”, „Коначно” или „Извршено” након истека одговарајућих рокова, а статус предмет у „Архивиран”.

### Чување документарног материјала

Чување документарног материјала обухвата прописима уређен начин поступања са овим материјалом након што у Писарници добије статус „Архивиран”, односно након што се у предмет упише датум и време архивирања, коме се аутоматски придружује/додељује квали- фиковани временски жиг и провери да ли је предмет завршен, да ли се у предмету налазе неки прилози или документи које треба вратити странкама и да ли уз њих грешком нису припојени неки други пред- мети или њихови делови.

У вези са овом фазом рада у Писарници, важно је напоменути да у одређивањању начина поступања са архивираним документарним ма- теријалом (да ли ће се поступати на начин уређен за безвредни реги- стратурски материјал који се сваке године излучује или на начин уређен за документарни материјал који се чува у архиви органа до излучивања надлежној установи заштите која обавља архивску делатност једну од кључних улога) има Листа категорија документарног материјала са ро- ковима чувања у органу, 138 коју одобрава надлежни јавни архив у складу са законом којим се уређује архивска грађа и архивска делатност.

1. Табела ознака, називи група и подгрупа у оквиру главних група на основу којих се класификује документарни материјал, као и минимални рокови чувања докумен- тарног материјала у оквиру подгрупа уређени су Уредбом о класификацији доку- ментарног материјала са роковима чувањан („Службени гласник РС“, број 14/23).

###### Архивирање и чување предмета

Предмети, након доделе статуса „Архивиран”, одлажу се у елек- тронску архиву Писарнице.

Документарни материјал у оквиру предмета уписује се у архивску књигу у електронском облику у Писарници, по годинама и класифика- ционим ознакама и чува до истека текуће године. Ова књига се води у непрекидном низу бројева, као општи инвентарски преглед целокуп- ног документарног материјала из ранијих година, што значи да се не закључује на крају године.

Након тога архивиран документарни материјал у електронском облику аутоматски се уписује у софтверско решење еАрхив и чува у складу са роковима прописаним у Листи категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања.

Документарни материјал у еАрхиви чува се према јединственим идентификационим ознакама из архивске књиге која се придружује је- динственим идентификационим ознакама документарног материјала. Имајући у виду да орган може имати потребу да се у Листи кате- горија архивске грађе и документарног материјала са роковима чува- ња изврши одређена измена, односно дода нов или мења постојећи документарни материјал који се класификује и предлажу рокови чу- вања, Администратор органа пре него што креира нову Листу мора кроз Писарницу о извршеним изменама обавестити надлежни јавни архив, ради њихове потврде. У вези са овим захтевом, Архивиста на- длежног јавног архива контролише извршене измене, ако је потребно кориговати одређени рок чувања или неки други податак на то указује органу и тек после усклађивања, одобрава Листу. По одобравању изме- на Администратор органа у Писарници креира нову Листу категорија архивске грађе и документарног материјала са роковима чувања, на

основу које ажурира и архивску књигу која се води у органу.

Како је напред истакнуто, поднесак и други документарни мате- ријал који је примљен у папирном облику, а није враћен странци, чува се у омоту предмета у архиви писарнице, због чега је за сваку класи- фикациону ознаку потребно предвидети одговарајући регистратор у који се одлажу предмети и чувају до истека рока чувања или предаје надлежном јавном архиву.

Поднесцима и другим документарним материјалом смештеним у архиви писарнице рукује писар који га по потреби може дати на ко- ришћење, означавајући у Писарници: документарни материјал који је узет, датум узимања и име и презиме обрађивача предмета који га узима, али обрађивач предмета тај материјал не може задржати ван архиве дуже од 30 дана.

###### Издвајање безвредног документарног материјала ради уништавања

Одабирање архивске грађе и издвајање ради уништавања, спрово- ди се у складу са правилима уређеним законом који уређује архивску грађу и архивску делатност.

Пре свега, стваралац архивске грађе и документарног материја- ла139 дужан је да после извршеног одабирања архивске грађе, издвоји ради уништавања документарни материјал коме је истекао рок чувања. Стваралац то чини годину дана од дана истека рока чувања докумен- тарног материјала одабраног за излучивање.

Додатна правила постоје када су ствараоци архивске грађе и до- кументарног материјала државни органи и организације, органи тери- торијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа и имаоци јавних овлашћења, будући да се документарни материјал настао њиховим радом и деловањем чији је рок чувања истекао, уништава тек по прибављеном одобрењу надлежног јавног архива, у писменој форми, при чему, надлежни јавни архив може дати одобрење само за уништење документарног материјала који је прет- ходно евидентиран у архивској књизи.

Приликом уништавања безвредног документарног материјала стваралац документарног материјала је дужан да предузме неопход- не мере заштите података који би могли повредити права и правни интерес лица на која се документарни материјал односи.

У складу са овим правилима у архивској делатности, дефинисана су и правила рада у канеларијском пословању органа државне управе (и других органа и ималаца јавних овлашћења у којима се оно приме- њује), у вези са излучивањем безвредног документарног материјала коме је прошао рок чувања.

Прецизније, на крају календарске године Администратор органа у Писарници ажурира архивску књигу и преноси архивиран докумен- тарни материјал којем није истекао рок чувања у еАрхив, након чега се у Писарници креира Листа безвредног документарног материјала којем је истекао рок чувања.

Ову листу Администратор органа у Писарници доставља Архивисти надлежног јавног архива који, након провере, потврђује да се докумен- тарни материјал са листе може уништити.

Међутим, Архивиста може означити да се одређени документарни материјал не сме уништити наводећи образложење у посебном одељку за напомене, након чега Администратор органа коригује Листу и уни- штава само означени безвредни документарни материјал брисањем из

1. Стваралац архивске грађе и документарног материјала, у смислу Закона о архив- ској грађи и архивској делатности, јесте правно или физичко лице чијим делова- њем настаје архивска грађа и документарни материјал.

Писарнице, која, након поновног ажурирања, архивску књигу аутомат- ски чини доступном Архивисти надлежног јавног архива.

Када је у питању документарни материјал у папирном облику, по истеку рока његовог чувања и добијању одобрења надлежног архива, орган врши излучивање безвредног документарног материјала и мења статус у „Дозвољено брисање”, односно „Дозвољено уништавање”.

###### Предаја документарног материјала са трајним роком чувања

Стваралац архивске грађе сређену и пописану архивску грађу пре- даје на чување надлежном јавном архиву по истеку 30 година од дана њеног настанка, а само изузетно се овај рок може продужи или скрати. Посебна правила односе се на архивску грађу насталу у раду органа управе надлежног за унутрашње послове, јер се она чува у за то посеб- но образованом архивском одељењу, а може је под условима које сам одреди предати у целини и надлежном јавном архиву.

Стваралац архивске грађе дужан је да архивску грађу преда у оригиналу, сређену, означену, пописану, неоштећену или са санира- ним оштећењима, технички опремљену, а архивску грађу у електрон- ском облику заједно са припадајућим метаподацима и декодирану, на начин који одреди надлежни јавни архив. Такође, стваралац грађе у електронском облику је дужан да приликом предаје омогући употре- бљивост садржаја архивске грађе у складу са јединственим техничко-

-технолошким захтевима и процедурама за чување и заштиту архивске грађе и документарног материјала у електронском облику.

О примопредаји архивске грађе сачињава се записник чији је са- ставни део попис архивске грађе која се предаје надлежном јавном архиву.

У складу са овим правилима у архивистичкој делатности, која су преузета и у правила канцеларијског пословања у органима државне управе (и других органа и ималаца јавних овлашћења у којима се оно примењује), орган предаје документарни материјал који се трајно чува надлежном јавном архиву. Том приликом врши се промена статуса до- кументарног материјала у Писарници у „Предато архиву”, након чега више нема увид у њега.

Надлежни јавни архив проглашава предат документарни матери- јал архивском грађом и трајно га чува у софтверском решењу еАрхива.

Документарни материјал који нема одговарајући документ којим се поступак окончава не може се излучивати, а за онај који се излучује у попис архивске грађе која се предаје надлежном јавном архиву упи- сују се подаци о:

* називу органа у чијем је раду настао документарни материјал;
* години настанка материјала;
* класификационој ознаци и јединственој идентификационој ознаци;
* року чувања предмета;
* одобрењу надлежног архива.

###### Архивирање документарног материјала у папирном облику

Завршени (архивирани) предмети и други документарни матери- јали у папирном облику чувају се у архиви органа у одговарајућим ар- хивским јединицама, у условима који осигуравају њихово очување од нестајања, оштећења и неовлашћеног увида.

За органе за које обавља послове канцеларијског пословања, Управа за заједничке послове републичких органа је ималац архивске грађе и документарног материјала140 тих органа у папирном облику.

Документарни материјал у папирном облику уписује се у архивску књигу у електронском облику по годинама и класификационим озна- кама, са следећим подацима:141

1. *Редни број* – у ову рубрику уписују се од броја један надаље бројеви документарног материјала исте врсте (исте класификацио- не ознаке) насталог током једне године, без обзира на број јединица. Редни бројеви се настављају у књизи континуирано из године у годину. Документарне јединице обележавају се редним бројем под којим се материјал одређене врсте води у архивској књизи;
2. *Датум уписа* – уписује се дан, месец и година уписа документар- ног материјала. Документарни материјал из претходне године уписује се у архивску књигу најкасније до краја априла наредне године;
3. *Година настанка* – уписује се година, односно раздобље у ко- јем је документарни материјал настао. За документарни материјал који обухвата податке из више година, уписује се почетна и завршна година, односно распон година (на пример: матична књига за период 1960–1964);
4. *Садржај* – уписује се кратка садржина документарног материјала;
5. пета рубрика „Класификациона ознака” – уписује се класифика- циона ознака документарног материјала;
6. *Рок чувања из Листе категорија* – уписује се рок чувања доку- ментарног материјала из усвојене Листе категорија;
7. *Број сагласности на Листу категорија* – уписује се број сагласно- сти надлежног архива на усвојену Листу категорија;
8. Ималац архивске грађе и документарног материјала, у смислу Закона о архив- ској грађи и архивској делатности јесте носилац права на архивској грађи и до- кументарном материјалу (власник, односно ималац другог стварног права или страна у облигационом односу) или свако друго (правно или физичко) лице које, на било који начин и по било којем основу има државину над њом.
9. Члан 4. Правилника о обрасцу архивске књиге.
10. *Количина документарног материјала* – уписује се укупан број јединица (фасцикла, кутија, регистратор) истоврсног документарног материјала, односно код електронског документарног материјала и електронске архивске грађе уписује се формат и меморијски капаци- тет за сваки унос посебно;
11. *Просторије и полице/уређаји за складиштење са локацијом* – уписује се податак у којој просторији, полици и ормару је смештен до- кументарни материјал, као и све промене у вези са смештајем, односно код електронског документарног материјала уписује се врста уређаја за складиштење података са локацијом где се налази;
12. *Број и датум записника* – уписује се број и датум давања са- гласности од стране надлежног архива за издвајање ради уништења документарног материјала којем је истекао рок чувања;
13. *Примедба* – уписују се подаци у вези са издвајањем или пре- дајом архивске грађе надлежном јавном архиву, односно додатне ин- формације од значаја за претрагу и приступ подацима.

Орган је дужан да достави препис архивске књиге надлежном ар- хиву, најкасније до 30. априла текуће године за документарни матери- јал настао у претходној години.

Завршени предмети и други документарни материјали чувају се у архиви према јединственим идентификационим ознакама из архивске књиге.

Орган предаје документарни материјал који се трајно чува на- длежном архиву променом статуса у Писарници у „предато архиву”, а софтверско решење еАрхив омогућава управљање тим материјалом овлашћеним лицима надлежног јавног архива.

Архивиран документарни материјал у папирном облику предаје се надлежном архиву на начин описан за предају документарног матери- јала са трајним роком чувања.

### Размена документарног материјала између органа

Органи документарни материјал међу собом размењују електрон- ским путем, у складу са законом који уређује електронску управу.142

Када органи размењују документарни материјал оверен квали- фикованим електронским печатом, односно квалификованим елек- тронским потписом, преко Сервисне магистрале органа или нало- га електронске поште, таквом документарном материјалу не може се оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику.

1. Закон о електронској управи.

### Обнављање (реконструкција) предмета

Ако се поједини предмети или делови списа појединог предмета изгубе, тако да се ни после свестраног тражења не могу пронаћи или се униште или тако оштете да су непоутребљиви, покреће се поступак за обнављање. Поступак се покреће на захтев странке, заинтересова- ног органа или по службеној дужности. Обнављање предмета врши се на основу преписа или фотокопија несталих, оштећених или униште- них списа који се прибављају од имаоца потребних списа.

По потреби, за обнављање предмета служе и сагласне изјаве страна- ка и њихових заступника односно пуномоћника, сведока и вештака. Кад о појединим радњама нема података, а изјаве наведених лица нису сагла- сне, те радње ће се поновити уколико није донето првостепено решење. О несталом, оштећеном или уништеном предмету или његовим де- ловима овлашћена службена лица припремају извештај, а руководи- лац органа у чијој је надлежности предмет, решењем налаже његово

обнављање.

### Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем

###### Облик и садржина поднеска

###### Неуредан поднесак

О облику, садржин и неуредном поднеску види стр.257.

###### Телефонске изјаве странке и забелешка у спису

О сваком примљеном или предатом телефонском саопштењу које замењује службену преписку у вези са решавањем предмета ставља се службена забелешка на самом предмету. Ако се предмет не налази код запосленог који прима саопштење, службену забелешку треба у најкраћем року саставити и уложити у предмет.

Забелешка о телефонском саопштењу треба да садржи: датум и време разговора, податке о саговорнику, садржину саопштења и име и презиме запосленог који је саопштење примио, односно предао.

###### Акт

(Службени) акт обавезно садржи:

* 1. заглавље које садржи грб, назив и седиште органа, по потреби и организационе јединице;
  2. јединствену идентификациону ознаку предмета и акта;
  3. датум издавања акта;
  4. јединствену идентификациону ознаку странке, лично име и пре- бивалиште, односно назив и седиште;
  5. број поднеска на који се одговара;
  6. текст акта који мора бити јасан и сажет;
  7. списак прилога који се прилажу уз акт;
  8. име и презиме лица овлашћеног за потписивање, као и функцију коју обавља.

Садржај акта, осим текста акта орган може аутоматизовано креирати у Систему за управљање документима или другом софтверском решењу. Прилози који се достављају уз акт означавају се или њиховим укуп- ним бројем (нпр. прилога пет) или њиховим називом, а ова ознака ста-

вља се испод завршетка текста акта са леве стране.

Датум и време издавања акта је тренутак придруживања квали- фикованог временског жига који се у Писарници додељује након пот- писивања акта квалификованим електронским печатом или потписом. Ако је реч о копији акта у папирном облику, а који је настао у елек- тронском облику и потписан квалификованим електронским печатом органа, он садржи печат органа и својеручни потпис овлашћеног лица. Такође, Обрађивач предмета у Писарници придружује акт у електрон- ском облику предмету, уз напомену да се странци доставља копија у

папирном облику.

Поред тога, акт у папирном облику може се доставити као копија оригиналног документа у електронском облику, без потписа и печата, уколико се аутентичност може проверити електронским увидом у ори- гинални документ (навођењем линка на ком је доступан електронски документ, коришћењем јединствене графичке ознаке и сл.).

### Надзор над применом прописа о канцеларијском пословању

Управна инспекција у обављању инспекцијског надзора над при- меном закона и других прописа о државној управи, поред осталог, у органима државне управе надзире поштовање правила о канцелариј- ском пословању.

Инспекцијски надзор над применом правила о канцеларијском по- словању, управна инспекција врши и у службама народне скупштине, председника републике и владе и служби за заједничке послове репу- бличких органа, као и код ималаца јавних овлашћења када врше пове- рене послове државне управе.

У вршењу инспекцијског надзора, а нарочито у отклањању утврђе- не незаконитости и неправилности у овој области, управна инспекција поступа на начин прописан Законом о управној инспекцији.143

Полазећи од одредаба овог закона, Управна инспекција поступа тако да обезбеди остваривање начела законитости у раду и поступа- њу надзираних органа, циља управног инспекцијског надзора и при- роде предмета надзора утврђеног посебним законом.

Такође, у поступку обављања послова инспекцијског надзора, управна инспекција примењује закон којим се уређује општи управ- ни поступак.

### Поступак са актима и предметима

**који садрже тајне податке и ознаку степена тајности**

**Означавање документа који садржи тајне податке**. Документ који садржи тајни податак означава се одговарајућим степеном тајности, изнад назива документа, на врху сваке странице, на средини. Ознака одговарајућег степена тајности на документу исписује се тамнијим сло- вима већег формата од слова текста документа. Поред ознаке степена, документ означен степеном тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА” означава се и подвлачењем ознаке степена тајности црном линијом. Ако документ садржи више страница, свака страница се означава редним бројем странице у односу на укупан број страница. При томе, сваки документ мора имати ознаку степена тајности на врху прве стране и спољне стране предњих корица ако оне постоје или на врху насловне стране, а ако документ нема насловну страну, прва страна ће се сматрати као насловна. Приликом означавања документа не сме доћи до уништења или оштећења тајног податка, односно документа на којем се он налази. **Означавање документа са различитим степеном тајности пода- така**. Ако документ садржи податке који се означавају различитим сте- пенима тајности, подаци се могу означити као: „ДТ” за „ДРЖАВНУ ТАЈНУ”,

„СП” за „СТРОГО ПОВЕРЉИВО”, „П” за „ПОВЕРЉИВО” и „И” за „ИНТЕРНО”,

на почетку и на крају податка. Документ који садржи податке разли- читог степена тајности означава се ознаком вишег степена тајности.

**Ознака промене степена тајности и престанка тајности**. Ако овлашћено лице донесе одлуку о промени степена тајности докумен- та, о промени степена тајности обавестиће се корисници тајног подат- ка, односно документа, а уз документ којим се мења степен тајности, прилаже се одлука о промени степена тајности. У случају када дође до престанка тајности документа, то се означава тако што се прецртава ознака степена тајности и испод тога уписује „ПРЕСТАНАК ТАЈНОСТИ”, наводи разлог престанка тајности, датум престанка тајности и потпис лица које је извршило уписивање престанка тајности документа.

**Евидентирање аката који су означени као тајни подаци**. Рaди eвидeнтирaњa aкaтa кojи су означени као тајни подаци устрojaвa сe пoсeбна евиденција, која се води на Обрасцу евиденције о тајним

подацима који је одштампан уз Уредбу о начину и поступку означава- ња тајности података, односно докумената.144

Евиденција о тајним подацима води се одвојено од осталих еви- денција органа државне управе, односно другог органа јавне власти, у укориченим књигама које се, пo прaвилу, кoристe зa вишe гoдинa, с тим штo сe свaкa гoдинa пoсeбнo зaкључуje.

У Евиденцију о тајним подацима уписуje сe свaки aкт кojи je примљeн са ознака степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА”, „СТРОГО ПОВЕРЉИВО”, „ПОВЕРЉИВО” и „ИНТЕРНО”.

Евиденција о тајним подацима садржи:

1. редни број;
2. назив органа јавне власти;
3. назив унутрашње организационе јединице органа јавне власти која је одредила степен тајности;
4. садржај предмета;
5. датум пријема предмета;
6. класификациону ознаку предмета;
7. податке о уступању документа другом органу;
8. податке о промени степена тајности;
9. начин и датум престанка тајности;
10. податак када је предмет архивиран;
11. напомену.

Пoслe eвидeнтирaњa aкaтa кojи су oдрeђeни кao тајни подаци, у приjeмни штaмбиљ испред класификационе ознаке прeдмeтa уписуjу сe велика штампана слова за одговарајуће степене тајности, и то: „ДТ” – за степен тајности„ДРЖАВНА ТАЈНА”, „СП” – за степен тајности„СТРОГО ПОВЕРЉИВО”, „П” – за степен тајности„ПОВЕРЉИВО” и„И” –„ИНТЕРНО”.

Aкo прeдмeт, кojи je eвидeнтирaн у Писарници, у тoку пoступкa буде означен као тајни податак, пoнoвo ћe сe eвидeнтирaти у Евиденцији о тајним подацима, с тим штo ћe сe извршити пoвeзивaњe oвих брojeвa.

**Омот списа у коме се чува документ** који садржи тајне податке означава се истим степеном тајности као и документ и чини његов са- ставни део. Предња страна омота списа у којем се чува документ који садржи тајне податке формата је А4, има одговарајућу боју и ширине је три центиметра, мерено од спољних ивица према унутрашњости омота. Боја на предњој страни омота списа одређује се према ознакама степена тајности, и то:

1. за степен тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА” – црвена боја;
2. за степен тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО” – жута боја;
3. за степен тајности „ПОВЕРЉИВО” – плава боја;
4. за степен тајности „ИНТЕРНО” – сива боја.

**Aрхивирaњe зaвршних прeдмeтa** кojи су oзнaчeни ознаком степе- на тајности врши сe пo рeдним брojeвимa Евиденције о тајним подацима.

144 „Службени гласник РС“, број 8/11.

### Поступак са актима који подлежу таксирању

Писар који прима пошту непосредно, односно прегледа пошту примљену преко поштанске службе, дужан је да води рачуна о томе који акти и радње код органа државне управе подлежу таксирању, ко- лика је висина таксе предвиђена за поједине врсте аката и исправа, у којим случајевима постоји законски основ за ослобађање од плаћања таксе и тако даље.145

У погледу нетаксираних или недовољно таксираних аката и њихо- вих прилога, као и у погледу поступања са актима и њиховим прилози- ма на којима се утврде неисправности у таксирању, лепљењу или по- ништавању таксених марака, треба поступити по важећим прописима о административним таксама.

Ако се приликом прегледања поште примљене преко поштанске службе утврди да поднесак није таксиран или да је недовољно такси- ран, радник писарнице ће обавестити странку да достави одговарају- ћу вредност таксе и таксу за опомену, а поднесак, односно предмет, до- ставиће у рад одговарајућој организационој јединици.

Ако је поднесак ослобођен плаћања таксе, радник писарнице ће то констатовати кратком забелешком, уз навођење одговарајућег про- писа о ослобођењу.

С тим у вези, потребно је указати да су плаћања таксе ослобођени:

1. органи, организације и институције Републике Србије;
2. органи и организације аутономних покрајина, односно једини- ца локалне самоуправе;
3. организације обавезног социјалног осигурања;
4. установе основане од стране Републике Србије, аутономних по- крајина, односно јединица локалне самоуправе;
5. Цркве и верске заједнице, регистроване у складу са Законом о црквама и верским заједницама;
6. Црвени крст Србије;
7. дипломатско-конзуларна представништва стране државе, под условом узајамности, као и да се такса не плаћа за:
   1. списе и радње у поступцима који се воде по службеној дужно- сти, изузев поступак уписа у катастар непокретности и водо- ва, на основу исправа које је саставио, потврдио или оверио јавни бележник, односно извршних одлука које је донео јав- ни бележник у оквиру законом поверених јавних овлашћења;

145 Таксена обавеза, по правилу, настаје:

1. за захтеве – у тренутку њиховог подношења;
2. за решења, дозволе и друге исправе – у тренутку подношења захтева за њихо- во издавање;
3. за управне радње – у тренутку подношења захтева за извршење тих радњи.
   1. списе и радње у поступку за повраћај више или погрешно плаћених јавних прихода, као и за рефакцију, односно за ре- фундацију јавних прихода;
   2. списе и радње у поступку за исправљање грешака у решењи- ма, другим исправама и службеним евиденцијама;
   3. пријаве за упис у матичне књиге, као и прилоге који се мора- ју поднети уз пријаве;
   4. пријаве и прилоге уз њих за утврђивање јавних прихода, спи- се и радње у поступку за утврђивање смањења катастарског прихода због елементарних непогода, биљних болести, ште- точина и других ванредних догађаја, списе и радње у поступ- цима за остваривање права на подстицаје који се исплаћују у функцији остваривања циљева пољопривредне полити- ке и политике руралног развоја, списе и радње у поступци- ма за остваривање права на ИПАРД подстицаје, списе и рад- ње у поступцима за спровођење правила и мера уређења тржишта пољопривредних производа, као и списе и радње за остваривање законом прописаних пореских подстицаја и ослобођења код плаћања јавних прихода;
   5. списе и радње за остваривање права из обавезног социјал- ног осигурања, социјалне заштите, борачко-инвалидске за- штите и заштите цивилних инвалида рата, односно права у складу са прописима којима се уређује финансијска подршка породици са децом, као и за списе и радње у поступку оства- ривања права жртава породичног насиља;
   6. списе и радње у поступку остваривања права на приступ ин- формацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности;
   7. списе и радње у вези са предшколским и школским васпитањем и образовањем, образовањем студената, стручним усавршава- њем, односно преквалификацијом;
   8. списе и радње, као и прилоге који се морају поднети уз захтев у вези са регулисањем војне обавезе;
   9. списе и радње у поступку за сахрањивање;
   10. поднеске упућене органима за представке и притужбе;
   11. списе и радње у поступку за заснивање радног односа и оства- ривање права по том основу;
   12. поднеске јавном тужилаштву;
   13. списе и радње за које је ослобођење од плаћања таксе уређе- но међународним уговором;
   14. молбе за помиловање и одлуке по тим молбама;
   15. списе и радње у поступку за састављање, односно исправљање бирачких спискова, као и спискова за кандидовање;
   16. списе и радње за које је ослобођење од плаћања таксе посеб- но прописано Тарифом;
   17. за потврду о пријему захтева;
   18. за потврду о правоснажности или извршности која се ставља на управни акт.

Ако орган надлежан за доношење списа, односно вршења радње, на захтев обвезника – физичког лица, на основу документованих пода- така о примањима обвезника – физичког лица и чланова његове уже породице процени да обвезник не може да плати таксу без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје уже породице, решењем ће одлучити да се такса до износа од 10.000 динара не пла- ти, а ако је такса прописана у износу преко 10.000 динара, одлучиће да се у том случају такса плати у износу који представља разлику између прописане таксе и 10.000 динара.

У поступку код дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству, такса се не плаћа ни за:

1. списе и радње који се односе на заштиту права држављана Републике Србије у иностранству и на заступање држављана Републике Србије поводом мера које су противне међународ- ним уговорима или начелима међународног права, односно ме- ђународним обичајима;
2. визе из куртоазије, односно за визе које се издају на стране ди- пломатске пасоше, службене пасоше и пасоше које издају међу- народне организације које признаје Република Србија, под усло- вом узајамности.

### Канцеларијско пословање у судовима

**Судска писарница**. Административни и технички послови у суду обављају се у судској писарници у седишту суда. Ако је то целисход- није, поједини послови могу се обављати и у судским јединицама, од- носно у одељењима изван седишта суда. За поједине врсте послова у судовима се могу образовати и посебне организационе јединице писарнице, као што су: пријемна канцеларија, одељење за препис, ек- спедицију поште и сл. Ове организационе јединице могу се образовати и у судским јединицама, односно у одељењима изван седишта суда.

О томе како ће се организовати послови судске писарнице одре- ђује председник суда у зависности од обима послова у суду, техничко-

-организационих потреба суда, промене годишњег распореда послова и слично.

Радом судске писарнице руководи управитељ писарнице, који истовремено може водити и послове појединих организационих је- диница писарнице.

Када је писарница подељена на више одсека или одељења, радом одсека или одељења руководи шеф одсека, односно одељења под над- зором управитеља писарнице.

**Распоред радних просторија.** Приликом одређивања распореда радних просторија, место просторији за судску писарницу одређује се водећи рачуна да се странкама олакша обављање послова у суду. У том смислу, пријемна канцеларија се, по правилу, одређује у непосредној близини улаза, што се истиче на видном месту на улазу у судску зграду, на орјентационој табли, односно инфо табли у електронском облику.

**Непосредно примање писмена**. Сви поднесци, списи, новчана писма, телеграми, пакети и друго (у даљем тексту: писмена) примају се на одређеном месту у пријемној канцеларији. Писмена се не могу примати ван судске зграде, односно места одређеног за пријем писме- на ван седишта суда. Пријем писмена врши се у редовно радно време суда и она се предају лицу које је одређено за пријем писмена, а ван редовног радног времена, као и у дане када суд не ради, суд је дужан да прими само писмена у вези са предметима по којима је обавезан да поступа. Ова писмена се предају лицу које је за то одређено одлуком председника суда.

Запослени који у суду прима писмена непосредно од странке не сме одбити пријем писмена, а ако писмено садржи неке формалне не- достатке (нпр. није потписано, нема прилога наведених у тексту, нема адресе странке и сл.), запослени може указати подносиоцу на њих и упутити га како да их отклони. Такође, ако суд није надлежан за рад по писмену, запослени може на то упозорити подносиоца и упутити га надлежном органу, али ако подносилац и поред тога захтева да се писмено прими, запослени ће га примити, а на писмено ставити забе- лешку о упозорењу.

Запослени је дужан да у забелешци о пријему писмена (штамбиљ број 22) назначи место и време пријема (дан, час и минут), назив суда, начин пријема (непосредно – поштом, обично – препоручено), број примерака са прилозима, датум предаје препоручене пошиљке пошти, примљено са или без таксе, налог за плаћење таксе, примљене вред- ности и слично.

Запослени одређен за пријем потврдиће пријем писмена ставља- њем отиска скраћене забелешке о пријему писмена (штамбиљ број 23) која садржи: назив суда, место и време пријема. Забелешка се ставља на копију писмена која остаје подносиоцу, а ако такса није плаћена, уручиће странци и опомену за плаћање таксе. Опомена за плаћање таксе може се ставити и штамбиљем.

**Пријем писмена преко поште**. Уколико је писмено послато суду преко поште суд је дужан да на примљено писмено стави забелешку о пријему писмена (штамбиљ број 22) и уз писмено задржи поштанску коверту, односно омот ако је достављено на други начин.

Уколико је у рад суда уведен пословни софтвер за управљање предметима, евиденција о пријему писмена и све радње за обраду пи- смена обављаће се у пословном софтверу суда.

Пријем писмена од пошиљаоца који пошту доставља користећи доставну књигу, потврђује се стављањем датума и потписа на њу, као и на доставници, повратници или копији писмена чији се оригинал прима, ако су приложени. Поред потписа обавезно се ставља службе- ни печат и време пријема (час и минут). Овај податак бележи се и на примљеном писмену, односно на његовом омоту, ако запослени који га је примио није овлашћен и да га отвори.

Писмена која се судовима достављају поштом прима и подиже из поштанског прегратка запослени који је за то одређен. Овлашћени запо- слени не сме подићи пошиљку на којој је означена вредност, као и пре- поручену пошиљку, ако утврди да је пошиљка оштећена. У том случају мора захтевати од поште да се стање и садржина пошиљке комисијски утврде, а затим преузме пошиљку са записником о комисијском налазу. **Поступање са поштом ако запослени који је прими није овла- шћен да је отвори**. Ако запослени који прими пошиљку није овлашћен и да је отвори, дужан је да је одмах по пријему, пошто стави на омот датум и време пријема (час и минут), преда запосленом овлашћеном за њено отварање. На овај начин нарочито се поступа када су у питању пошиљке упућене лично председнику суда или судији за претходни поступак, пошиљке које имају спољну ознаку тајности („интерно” –„по- верљиво” –„строго поверљиво” –„државна тајна”), као и за пошиљке у

вези са лицитацијом, конкурсом и слично.

Обичне пошиљке предају се запосленом овлашћеном за отварање непосредно, док се препоручене пошиљке и пошиљке са ознаком тај- ности и друга пошта чији је пријем писмено потврђен, предају преко доставне књиге.

**Електронска писмена**. Електронска писмена у облику оригинал- ног електронског документа снабдевена одговарајућим електронским потписом и интегрисана временским жигом могу се у суду примити помоћу програма за пријем електронског документа, у складу са по- себним прописима, након што се одговарајућим техничким средствима изврши провера електронског потписа и временског жига. Ова писме- на достављају се суду путем електронске поште на адресу електронске поште која је од суда одређена за пријем електронских поднесака или другим електронским путем, у складу са законом. Ако је законом про- писано да акт треба да буде потписан од стране одређеног лица, сма- тра се да је тај услов испуњен за акт у облику електронског документа у којем је на крају електронског документа наведено име и презиме одговарајућег лица и електронски документ потписан квалификова- ним електронским потписом тог лица.

**Поступање са електронским писменима**. Суд који је примио елек- тронски поднесак без одлагања, а најкасније у року од шест радних сати, подносиоцу потврђује електронским путем пријем поднеска. Ако је за достављање аката странци у електронском облику потребан

претходни изричит пристанак странке, сматра се да је пристанак дат ако је странка у свом електронском документу означила своју адресу електронске поште.

Ако електронски документ који је предат суду не може бити про- читан или не испуњава техничке услове (на пример не садржи елек- тронски потпис и временски жиг), суд о томе без одлагања обавештава подносиоца, позива га да поднесак уреди у остављеном року и указује му на последице таквог пропуштања.

Примљена електронска писмена уносе се у програм за управља- ње предметима, путем техничких средстава преносе се штампањем у писани облик и са њима се поступа као и са свим другим непосредно примљеним писменима.

Ако су електронском документу придружене датотеке већег обима или мултимедијалне датотеке (цртежи, фотографије и сл.), онe се пре- узимају и снимају у одговарајућем програму и сматрају се прилогом одштампаног електронског документа.

Примљена електронска писмена чувају се у информационом си- стему или одговарајућем програму – медијима који омогућавају трај- ност електронског записа за утврђено време чувања.

Копија електронског писмена на папиру израђује се овером штам- паног примерка спољне форме приказа електронског писмена и она мора да садржи ознаку да се ради о копији електронског писмена.

Оверу штампаног примерка спољне форме приказа електрон- ског писмена обавља овлашћено лице суда за електронски документ у оквиру надлежности и овлашћења суда, које својеручним потписом и печатом потврђује истоветност копије електронског писмена на папи- ру са спољном формом приказа електронског писмена. Ова копија има доказну снагу оригинала, односно овереног преписа тог документа и са њим се поступа као са осталим писменима у складу са одредбама овог пословника.

**Отварање и прегледање поште**. Сву пошту примљену у затворе- ним омотима отвара запослени у писарници који је одређен за пријем. Пошиљку поверљиве природе упућену председнику, судији за претход- ни поступак или председнику већа запослени предаје лично, без отвара- ња, а пошиљку поверљиве природе која је насловљена суду може отво- рити лице које писмено овласти председник суда у складу са прописима који уређују тајност података. Пошиљке у предметима организованог криминала и предметима ратних злочина, а које су насловљене на та одељења, предају се неотворене писарници тог одељења, а ако их је отворило лице задужено за пријем писмена дужно их је одмах предати писарници тог одељења водећи рачуна о заштити тајности података. Пошту која према спољној ознаци на омоту садржи изјаву последње воље или се односи на претходни поступак отвара надлежни судија. Новчана писмена и друге вредносне пошиљке отварају се комисијски.

Приликом отварања поште води се рачуна:

* да се не оштете писмена;
* да се прилози разних писмена не помешају;
* да неко писмено или прилог не остане у омоту;
* да се провери да ли се бројеви написани на омоту слажу са бро- јевима примљених писмена.

Ако неко од писмена недостаје или ако су примљени само прилози без доставног писмена, или се не види ко је пошиљалац, утврдиће се то службеном забелешком, уз коју се прилаже омот. У овим случајевима, ако је то могуће, писарница о томе одмах обавештава пошиљаоца. Уз примљено писмено приложиће се омот у свим случајевима, када датум предаје пошти може бити од важности за рачунање рокова (жалба, кон- курс и сл.) или кад се из самог писмена не може утврдити место одакле је послато и име пошиљаоца, а ти подаци су означени на омоту. Ако је у једном омоту приспело више писмена, уз које би требало приложити омот, он се прилаже уз једно писмено, а на остала ставља се број упи- сника под којим је заведено писмено уз које је приложен омот. Исто тако, ако се у омоту нађе писмено упућено другом суду или органу, писмено се на најпогоднији начин доставља ономе коме је упућено. Овакво писмено не заводи се у уписник, већ се евидентира у посебној евиденцији. Међутим, ако је уз писмено приложена и доставница, на њој ће се потврдити пријем стављањем датума, потписа и службеног печата и одмах вратити пошиљаоцу.

Кад је датум поштанског жига на омоту нечитак, па се не може са сигурношћу утврдити дан предаје пошиљке, затражиће се извештај од поште, ако се на други начин не може утврдити благовременост.

Ако су омоти примљени оштећени или постоји сумња о неовла- шћеном односно злонамерном отварању, пошиљка се отвора у при- суству двоје запослених у суду. Недостаци и неправилности утврђе- ни приликом отварања пошиљке констатују се забелешком (нпр. ако писмену недостају прилози, ставиће се: „примљено без прилога”, ако недостају само поједини прилози, наводи се њихов назив).

**Поступак с писменима која подлежу таксирању**. Запослени који прима писмена може ставити опомену за плаћење таксе на примљено писмено самостално.

**Стављање забелешке о пријему писмена (пријемни штамбиљ)**. На сваки примерак писмена достављеног суду ставља се забелешка о пријему (штамбиљем или на други погодан начин). Отисак пријемног штамбиља ставља се, по правилу, на прву страну у средини горњег дела писмена. Ако ту нема довољно места отисак се ставља на по- годно место прве стране, а ако то није могуће, на полеђини у горњем левом углу. Ако су обе стране писмена у целини испуњене текстом, отисак пријемног штамбиља ставља се на посебан папир који се спаја са писменом и оверава печатом, или се прилаже одговарајући обра- зац штамбиља. На остале примерке писмена ставља се штамбиљем

скраћена забелешка о пријему писмена, или се прилаже одговарајући образац штамбиља. Странка која писмено предаје суду може текст при- јемног штамбиља са свим потребним подацима унапред одштампати на самом писмену. Запослени на пријему проверава да ли су сви пода- ци тачно уписани и то својим потписом потврђује.

**Распоређивање примљених писмена**. Примљена писмена развр- ставају се према ознакама из уписника, и то тако што се:

* писмена хитне природе достављају писарници одмах;
* писмена која се односе на јавне књиге предају одмах водиоцу јавне књиге;
* писмена која су везана за рок и писмена са важним исправама, сређују и предају одвојено.

На писмена за поједине врсте поступака стављају се и ознаке про- писане посебним прописима, а ако неко од примљених писмена није могуће распоредити, писмено ће се завести у уписник судске управе и предати председнику суда који ће извршити распоређивање.

Са писменима примљеним преко војне јединице, казнено-поправ- не установе или сличне установе, поступа се стављањем забелешке о пријему писмена (пријемни штамбиљ), с тим да се као дан пријема означава дан, месец и година када је писмено предато установи.

Ако се уз писмено приме предмети, новац, вредносни папири или драгоценост, то ће се означити при врху писмена црвеном оловком ознаком: „Депозит” и даље поступати у складу са прописима о финан- сијско-материјалном пословању суда.

**Оснивање предмета**. Управитељ писарнице, односно шеф одсека, дели примљена писмена запосленима који су распоредом одређени за обављање појединих послова у писарници. Примљена и распоре- ђена писмена заводе се у одговарајући уписник оног дана и под оним датумом када су примљена, ако се тим писменом оснива нов предмет. Телеграми, писмена са одређеним роковима, као и друга хитна писме- на достављају се одмах надлежном одељењу. Када се писменом при- мљеним у судској јединици покреће поступак, писмено се, по правилу, заводи у одговарајући уписник у седишту суда, на основу података из евиденције писмена примљених у судској једници.

Приликом оснивања предмета у електронској форми, предмету се може доделити јединствени судски број предмета (ЈСБП). Судски број предмета састоји се од ознаке уписника, редног броја предмета и по- следња два броја године писмена заведеног у уписник. Предмет по коме се поступа у судској јединици, односно одељењу изван седишта суда означава се римским бројем испред ознаке уписника. Римски број предмета одређује се према редоследу судске једнице односно оде- љења изван седишта суда одређеном посебним законом.

Судију – председника већа коме је предмет додељен у рад озна- чава судски број предмета означен арапским бројем, који се налази испред ознаке уписника, ако се по предмету поступа у седишту суда,

ако се по предмету поступа у судској јединици, односно у одељењу из- ван седишта суда, римски и арапски број пре ознаке уписника, одвајају се повлаком. Када дође до промене судског броја предмета, иза новог броја додаје се у загради и година у којој је поднет иницијални акт.

**Означавање старих предмета**. Судска писарница посебно озна- чава старе предмете према датуму иницијалног акта и штамбиљима146, под редним бројем: 36. стари предмет, 37. хитно – стари предмет и 38. нарочито хитно – стари предмет, на следећи начин:

– омот списа предмета који по датуму иницијалног акта траје преко три године у левом горњем углу означава штамбиљем под бро- јем 36. стари предмет;

146 Судови обавезно користе следеће штамбиље:

1. „Хитно”;
2. „Малолетник”;
3. „Притвор”;
4. „Издржавање”;
5. „Радни спор”;
6. „Сметање државине”;
7. „Обезбеђење доказа”;
8. констатација да против пресуде – решења је/није изјављена жалба;
9. Констатација о отпремању;
10. Констатација о наплати таксе;
11. Решење о извршењу;
12. Констатација о ослобађању од плаћања трошкова поступка;
13. Решење о усвајању предложеног платног налога;
14. Потврда тачности преписа;
15. Сагласност преписа са изворником;
16. Потврда о правноснажности одлуке;
17. Потврда о извршности одлуке;
18. Констатација о задужењу у контролнику наплате новчаних казни;
19. Достава жалбе супротној странци на одговор;
20. Овера потписа;
21. Овера преписа;
22. Забелешка о пријему писмена;
23. Скраћена забелешка о пријему писмена;
24. Потврда о пријему писмена;
25. Потврда овере потписа и печата у смислу члана 3. Конвенције о укидању по- требе легализације страних јавних исправа – Apostille;
26. „Задржавање”;
27. Поверљиво;
28. Строго поверљиво;
29. Језик поступка;
30. Дозвољеност, благовременост и уредност жалбе;
31. Наредба за достављање предмета вишем суду;
32. Правна поука;
33. На оптужницу је/није поднесен одговор;
34. Наредба за достављање оптужнице;
35. Хитно – основана притужба;
36. Стари предмет;
37. Хитно – стари предмет;
38. Нарочито хитно – стари предмет.

* омот списа предмета који по датуму иницијалног акта траје преко пет година у левом горњем углу означава штамбиљем под бројем

37. хитно – стари предмет;

* омот списа предмета који по датуму иницијалног акта траје преко 10 година у левом горњем углу означава штамбиљем под бројем

38. нарочито хитно – стари предмет.

У прекршајним судовима, омоти списа означавају се на врху омота попречном линијом ширине 2 cm по дужини омота, следећим бојама:

* црвеном, за прекршаје из области саобраћаја,
* црном, за прекршаје из области јавног реда и мира,
* плавом, за захтеве инспекцијских органа,
* љубичастом, за малолетнике према којим се води прекршајни поступак,
* зеленом, за предмете девизних, царинских и других финансиј- ских прекршаја,
* жутом, за другостепене предмете управних органа и сл. Ако се у току поступка:
* настави вођење предмета под ознаком другог уписника или се измени ознака предмета истог уписника, ранија ознака на омоту прецртава се, а испод ње уписује се нова;
* промени суд, прецртава се назив тога суда и ставља се назив новог суда;
* промени ознака предмета, нова ознака предмета ставља се у попис списа према часу када је ознака измењена, а на нова пи- смена означена ранијим бројем предмета ставља се нови број и подбројеви листова воде се даље редом.

**Попис списа**. Приликом оснивања предмета уписничар уводи у попис списа прво писмено на основу кога је предмет основан и озна- чава број листова. Хронолошки се уводе у попис и означавају листови и друга писмена. Писмена, која су примљена или сачињена за време док се предмет налази у писарници, ту се и заводе у попис, а она која су примљена док се предмет налази у већу, односно код судије појединца, попис списа уноси записничар. У попис списа уносе се писмена по реду пријема. Редни број пописа означава се на самом писмену (подброј), а поједина решења суда донета на самом писмену, које је уведено у попис списа, не добијају подброј. Листови списа се означују текућим бројем црвеном оловком у десном горњем углу од броја 1 и даље, без обзира на подброј, а број листа уписује се и у одговарајућу рубрику пописа списа. У попис списа се по одобрењу поступајућег судије неће унети раз-

ни извештаји и други дописи који су без значаја за ток поступка, већ ће се одложити у помоћни спис.

Враћене доставнице, односно повратнице за лично доставља- ње по којима су достављене одлуке, уносе се као прилог под редним бројем одлуке на који се односе и лепе се непосредно иза одлуке.

Доставнице односно повратнице означавају се у горњем десном углу црвеном оловком малим словима.

**Здруживање**. Писмена која се односе на предмете у току здружују се с тим предметима. Када се примети да се ради о стварима које треба спојити ради спровођења јединственог поступка, уписничар обавешта- ва о томе управитеља писарнице, а овај надлежног судију. Писмена се улажу у омот списа и лепе редом којим су уведена у попис списа тако да писмено ранијег датума буде изнад писмена каснијег датума. Изузетно, захтев за спровођење истраге и оптужница лепи се, испред осталих списа без обзира на датум пријема, што се констатује у при- медби пописа списа.

Запослени који уносе писмена у попис дужни су да их одмах зале- пе. За лепљење писмена служи уметак који се улаже у попис списа који има више листића, а за сваки листић лепи се само један лист писмена. Ако уз писмена има прилога претходно ће се међусобно спојити.

Када се употребе сви листићи једног уметка, улаже се други уметак који се канапом спаја са првим.

Прилози, који се због обима не могу уложити у списе држе се одво- јено, а о томе се у предмету сачињава забелешка.

Све судије и запослени који поступају по предмету, без обзира на то да ли раде у писарници или већу, старају се да се са предметима па- жљиво рукује и да писмена буду увек прописно сређена и залепљена. Текстови се не смеју подвлачити, шарати и по њима писати примедбе.

Суд коме је достављен несређен предмет, вратиће га суду од кога је предмет примљен ради сређивања.

**Предаја предмета и писмена у рад**. Писарница предаје предмете у рад надлежном већу, односно судији појединцу и службама, уколико се радња не извршава у писарници. Предмети хитне природе предају се одмах и преко реда. Предаја предмета судији, судијском помоћнику, дактилобироу, другим службама у суду и враћање писарници, евиден- тира се у уписнику обичном оловком у рубрици за кретање предмета, односно у рубрици за примедбе, ако у уписнику не постоји рубрика за кретање предмета, које се може водити у посебним картицама или на други погодан начин у писарници суда. Међутим, ако је у раду суда уведено електронско управљање предметима, евиденција и кретање предмета водиће се у пословном софтверу за управљање предметима. Захтев за изузеће или искључење судије одмах се предаје пред-

седнику.

О примљеним предметима у већу и код судије појединца води се евиденција о задужењу судије – председника већа у посебним кар- тицама или електронским путем, а о предаји предмета и писмена из писарнице судији, односно служби води се посебна евиденција.

**Електронска архива суда**. Електронска архива суда jе део ин- формационог система који омогућава трајност електронског записа и

осигурава дуготраjно чување електронске архивске грађе у утврђеним роковима чувања, њено одржавање, мигрирање односно пребацива- ње на нове носаче у прописаним форматима, у складу са прописима којима се уређује архивска грађа, електронска архива, електронски документ и канцеларијско пословање. У електронској архиви судови су дужни да чувају и архивирају електронска документа, аудио и видео снимке рочишта, сведочења и друге снимке који су коришћени у суд- ском поступку, као и друге документе у електронском облику.

Председник суда актом одређује лице које спроводи технички по- ступак и рад електронске архиве, а технички поступци од чиjег пра- вилног спровођења зависи поуздан рад електронске архиве, као и задужења лица у вези са тим поступцима мораjу бити одређени актом председника суда.

Опрема за електронско архивирање и чување података на коjоj се физички налазе уписана електронска документа и други подаци коjи се чуваjу у електронскоj архиви мора се налазити у просториjи у коjоj jе заштићена од влаге и физичког оштећења и у коjоj су обезбеђени услови температуре ваздуха и други услови окружења у границама одређеним техничком спецификациjом произвођача опреме. Улазак у ову просториjу мора:

* бити контролисан на начин да се онемогући неовлашћен при- ступ опреми за електронско архивирање и чување података;
* да обезбеди додатно записивање података тако да отказивање jедног од уређаjа за складиштење података не проузрокуjе тра- јан губитак података.

Резервне копиjе свих података из електронске архиве морају се ре- довно формирати на за то предвиђеним медиjима, тако да у сваком тре- нутку постоjи скуп медиjа за резервне копиjе са коjих се може извршити опоравак електронске архиве са стањем коjе ниjе стариjе од 36 сати.

**Вођење уписника и помоћних књига – Оснивање и ознаке**. Судови воде уписнике и помоћне књиге предвиђене Судским пословником, а по потреби, и друге књиге евиденције.

Уписници се састоје из потребног броја табака прописаног обрасца који су повезани у књигу са тврдим корицама. На корице се ставља озна- ка уписника и година на коју се уписник односи, али се у судовима са мањим обимом послова може користити једна књига уписника за више година, тако што се на средини прве стране листа којим почиње следећа година ставља ознака године. На исти начин оснивају се именици и дру- ге помоћне књиге, уколико овим пословником није друкчије одређено. Уместо у књигама, судови могу уписивати евиденцију и друго кре- тање предмета на картицама које морају да садрже број предмета, лично име или ознаку судије, као и податке о странкама и врсти спора.

Уписници и помоћне књиге који се воде ИКТ морају да садрже све податке као и уписник – књига, и чувају се у електронском облику.

Уписници за једну годину се штампају кад сви предмети из те године буду архивирани.

Уписнике и помоћне књиге води писарница одвојено за сваку вр- сту предмета. У случају кад у суду постоји посебно одељење или спе- цијализовано веће, предмети се заводе у посебан уписник исте ознаке као главни уписник за одређену врсту предмета, а иза ознаке уписника се означава да се ради о посебном одељењу или специјализованом већу. У судској јединици, односно одељењу изван седишта суда, по- моћне књиге носе назив основног уписника са ознаком судске једини- це, односно одељења изван седишта суда која се обележава римским бројем испред основне ознаке. У овом случају римски број означава судску јединицу, односно одељење изван седишта суда, а арапски број иза римског броја означава судију.

Уписници се воде тако да се у свако доба може из њих утврдити у ком је стадијуму поступак по одређеном предмету и где се предмет на- лази. На унутрашњој страни корица сваког уписника и пословне књиге морају се ставити штампана објашњења и упутства за њихово вођење. **Вођење уписника**. Писмена се у уписнике заводе хронолошким редом, а на исти начин воде се и помоћне књиге, ако овим послов- ником није друкчије одређено. Сваки предмет у уписнику води се до окончања поступка под истим редним бројем, осим у случајевима раз- двајања предмета и другим случајевима предвиђеним овим пословни- ком. Кад је поступак покренуло више лица или се води против више лица, предмет се уводи у уписник под једним редним бројем, с тим што

се испред имена странака стављају арапски бројеви.

Писмено којим се покреће поступак (у даљем тексту: иницијални акт) заводи се у одговарајући уписник, а поднесци и друга писмена у одговарајуће помоћне књиге, док се писмена, која се односе на већ заведене предмете (жалбе, одговор на жалбу, приговори и сл.) упису- ју у одговарајуће рубрике у уписник под редним бројем предмета на који се односе, док се остала писмена улажу у предмет без посебног уписивања у уписнике.

Уписници и помоћне књиге воде се хемијском оловком. Привремене забелешке (кретање списа и сл.), уписују се обичном оловком и бришу када постану беспредметне. Црвеном оловком стављају се само оне забелешке које су предвиђене овим пословником.

Погрешно заведени уписи не смеју се брисати, нити на други начин поништавати (лепити, радирати, премазати коректором), већ се пре- цртавају црвеном оловком у водоравном реду, косом цртом од левог доњег према десном горњем углу и у рубрику за примедбе уписује ознака: „Погрешан упис”. Предмет који се заводи иза погрешно заведе- ног предмета добија нови следећи редни број. Поништени редни бро- јеви при закључивању уписника на крају године одбијају се од послед- њег редног броја. Остали погрешни уписи у уписницима и помоћним

књигама поправљају се уношењем тачног уписа, с тим што се преко погрешног текста повлачи танка водоравна црта тако да прецртани текст остане читак. За погрешно заведене предмете у електронском облику постоји евиденција погрешних уписа, а у напомени се означава

„погрешан упис”. Затим се потвда о завођењу таквог предмета штампа и здружује у омот погрешно заведеног предмета.

**Означавање завршених предмета**. Када је предмет коначно решен испред редног броја ставља се ознака коначног решења. По правилу, предмет се означава као коначно решен када је одлука от- премљена без обзира на то да ли је правноснажна, а пре отпремања одлуке, само ако је овим пословником одређено, а поред тога Судски пословник за сваку врсту уписника одређује и додатне критеријуме за одређивање када се предмет има сматрати завршеним.

Знак коначног решења ставља се:

1. пре отпремања одлуке и када је решење о прекиду поступка постало правноснажно, а у кривичном поступку (К, Ки, КПП, Км, Ким, Ик) и када је према окривљеном/осуђеном расписана по- терница, па по протеку 90 дана не буде пронађен;
2. у свим другостепеним поступцима, када се предмет враћа на допуну првостепеног поступка, по протеку рока од 90 дана од дана достављања списа првостепеном суду;
3. у уписнику за предмете реорганизације у случајевима усвајања плана или обустављања примене плана реорганизације;
4. у предмету који се односи на више лица (окривљених, тужилаца, тужених и сл.), када је поступак окончан и одлука отпремљена у погледу свих лица;
5. када је предмет решен само у погледу неких лица ставља се само код слова или броја који се односе на та лица.

Предмет који је делимично решен означава се тако што се испод редног броја уписника ставља црвена водоравна црта.

Ако се уписници воде коришћењем пословног софтвера за упра- вљање предметима, води се посебна евиденција о свим завршеним предметима, уз посебно означење да ли је предмет решен.

Када су сви предмети заведени на једној страни уписника или по- моћне књиге, означени као коначно решени, у доњем левом углу листа ставља се правоугаони знак, којим се уоквири редни број предмета и ставља у архиву. Знак коначног решења и правоугаони знак ставља се увек црвеном оловком или штамбиљем. У предмету који се води у елек- тронском облику посебно се означава да ли је предмет архивиран (а/а). **Спајање предмета у уписницима**. Када се више предмета споји ради вођења јединственог поступка, редни број спојеног предмета означава се у рубрици за примедбе уписника са којим је предметом (заједнички предмет) спојен, а у рубрици за примедбе под редним бро- јем заједничког предмета ставља се забелешка. Спојени предмет води

се убудуће под ознаком заједничког предмета који је као најстарији заведен, а у уписнику се разводи као завршен на други начин.

**Раздвајање предмета у уписницима**. Суд може одлучити да се посту- пак по неком предмету у погледу појединих кривичних дела или окривље- них, као и у погледу појединих захтева у истој тужби, одвојено расправе, када ће се предмет у уписнику раздвојити тако што се преписи писмена која се односе на издвојени предмет заводе као нов предмет. У рубрици за примедбе код новог предмета о томе се ставља белешка мастилом да је издвојен, а код раније заједничког предмета белешка да је одвојен и означава датум издвајања, а белешке се стављају и у попис списа.

**Закључивање уписника и помоћних књига**. Уписници и помоћне књиге се закључују на крају године тако што се иза последњег уписа- ног редног броја подвуче задњи упис и уносе подаци о дану, месецу и години закључења, редном броју последњег уписа, броју погрешних уписа, броју решених предмета и броју предмета који су на крају го- дине остали нерешени, а затим потпише од стране водиоца помоћног уписника, управитеља писарнице и председника суда. Главни уписник се, пак, закључује након сравњења података са подацима из уписника судске јединице, односно одељења изван седишта суда. Уколико се уписници воде коришћењем пословног софтвера за управљање пред- метима, у уписник се обавезно уписује констатација о закључењу, која се штампа и заводи у „Су” уписник.

**Преношење и превођење старих предмета**. Предмети који су на крају године остали нерешени преносе се у уписник следеће године

тако што се на првој страни уписника наводе само редни бројеви тих предмета. Сви уписи који се односе на те предмете врше се и даље у ранијем уписнику. Када се предмет реши у текућој години, у ранијем уписнику ставља се код односног редног броја знак коначног реше- ња, а на првој страни новог уписника црвеном оловком прецртава се односни редни број. Судови који располажу пословним софтвером за управљање предметима, старе предмете не преносе и не преводе.

Ако се поједини предмети коначно не реше у години у којој су за- ведени и у наредној години, преводе се заједно са свим потребним уписима у уписник за текућу годину и заводе пре нових предмета. Преведени предмети задржавају ознаку уписника и број тако да се пре заводе раније примљени предмети.

**Поновно завођење**. Када се у предмету који је у уписнику означен као коначно решен, поступак настави услед укидања одлуке (у целини или делимично), или после прекида поступка или после проналаска окривљеног по потерници и сл, предмет се уписује као нови са потреб- ним ранијим уписима. У рубрици за примедбе уписује се ранија ознака, а код ранијег уписа уписује се нова ознака предмета.

**Увођење у именик**. Предмет заведен у уписник уводи се одмах у одговарајући именик, али ако се води електронски уписник, не води се именик.

**Уписници**. Основна евиденција о предметима и актима у судовима води се по систему уписника. Сви судови воде: уписник судске упра- ве, попис списа судске управе и уписник судске управе са подацима означеним степеном тајности – државна тајна, строго поверљиво, по- верљиво и интерно.

Писмена која се односе на послове судске управе распоређују се у групе и подгрупе, и то:

I група: Организациони послови

1. група: Упутства и други акти
2. група: Статистика и извештаји
3. група: Финансијско-материјално пословање
4. група: Кадровски послови
5. група: Притужбе
6. група: Изузећа, искључења
7. група: Разно

Поједине групе садрже подгрупе, и то:

I група

1. Упутства и акти организационе природе;
2. Распоред послова;
3. Пружање правне помоћи;
4. Судска јединица / одељење изван седишта суда / судски дани;
5. Прегледи и обиласци судова;
6. Судије поротници;
7. Радни састанци;
8. Стручно усавршавање и обука судија и судског особља;
9. Систематизација радних места. II група
10. Овера исправа намењених употреби у иностранству;
11. Материјално право;
12. Процесно право;
13. Претходни поступак;
14. Таксе;
15. Судска пракса.
16. Информације од јавног значаја III група
17. Упутства и акти који се односе на статистику;
18. Редовни извештаји о раду;
19. Редовни статистички извештаји;
20. Повремени статистички извештаји. IV група
21. Упутства и други акти;
22. Службени гласници, књиге, часописи и канцеларијски мате- ријал;
23. Грејање и осветљење;
24. Путни и селидбени трошкови;
25. Трошкови чишћења, одржавања и осигурања зграде и ин- вентара;
26. Поштански, телеграфски и телефонски трошкови;
27. Допуна инвентара;
28. Трошкови поступка;
29. Трошкови судија поротника;
30. Послови економата;
31. Остало финансијско пословање;
32. Депозити.

V група

1. Евиденција о избору председника и судија;
2. Упутства и други акти;
3. Стручни испити запослених;
4. Судијски приправници;
5. Годишњи одмор и одсуствовања. VII Група
6. Изузећа;
7. Искључења;
8. Све остало из области судске управе.

**Врсте уписника**. Основни судови воде уписнике за:

1. кривичне предмете, и то за:
   * истраге и истражне радње „Ки”
   * кривичне предмете „К”
   * поступања судија за претходни поступак на дежурству

„КППД”

* + разне истражне предмете „Кри”
  + предмете правне помоћи између домаћих судова у кривичним стварима

„Пом К”

* + разне кривичне предмете „Кр”
  + издавање уверења о вођењу кривичног поступка за физичка лица и казненој евиденцији за правна лица
  + издавање уверења о лишењу родитељског права, о лишењу пословне способности и друга уверења

„Ку”

„У”

* + уписник казнене евиденције за правна лица „Кепл”
  + кривично веће ван главног претреса „Кв”
  + извршење кривичних санкција „Ик”, „Ик1”,

„Ик2”

* + извршење алтернативних санкција (кућни затвор, рад у јавном интересу и сл.)

„Ика”, „Ика1”,

„Ика2”

* + предмете условних отпуста „Куо”
  + уписник о привременом одузимању имовине „Пои”
  + уписник о трајном одузимању имовине „Тои”
  + предмете споразума о признању кривичног дела „Спк”
* споразум о сведочењу окривљеног „Ссок”
* споразум о сведочењу осуђеног „Ссос”
* уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима
* уписник извршења кривичних санкција до једне године забраном напуштања просторија у којима осуђени станује

„Спп”

„Ик-кз”

* излазне међународне замолнице у кривичној материји „ПОМ Ик”
* улазне међународне замолнице у кривичној материји „ПОМ Ук”
* излазне међународне замолнице у кривичној

материји за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе

* улазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа
* одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка

„Пом ИкН”

„Пом УкН”

„КПП”

* друга поступања судије у претходном поступку „КППр”
* предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак
* предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње

„КПП Пов”

„КПП Пов1”

„КПП Пов3”

1. грађанске предмете и то за:
   * парничне предмете, радне и породичне спорове и сл. „П”, „П1”, „П2”
   * уписник за предмете радних спорова у вези са узбуњивањем

„П1–Уз”

* + платне налоге „Пл”
  + извршења на основу извршне исправе „И”
  + предлог за спровођење извршења на основу извршне исправе од стране извршитеља
  + предлог за спровођење извршења на основу веродостојне исправе од стране извршитеља
  + приговор трећег лица код спровођења извршења од стране извршитеља

„Ии”

„Иив”

„Ипи”

* + захтев за отклањање неправилности „Ион”
  + захтев за добијање изјаве о имовини извршног дужника када се раздружи поступак

„Иои”

* + новчано кажњавање „Инк”
  + предмете извршења на основу веродостојне исправе „Ив”
  + књига извршних дужника и збирка исправа „Икд”
  + приговоре у „И” и „Ии” предметима „ИпвИ”
  + приговор у „Ив” предметима „ИпвИв”
  + приговор у поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга

„ИпвИвк”

* + предмете оставина „О”
  + остале ванпарничне предмете „Р”,„Р1”,„Р2”,„Р3”
  + уписник приговора на решења јавних бележника „Р-јб”
  + уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански, извршни, кривични предмети, радни спорови, ванпарнични предмети)
  + уписник за предмете по тужбама за накнаду неимовинске штете због повреде права на суђење у разумном року
  + уписник за предмете по тужбама за накнаду имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року

„Р4п”, „Р4и”,

„Р4к”, „Р4р” и

„Р4в”

„Прр”

„Прр 1”

* + предмете правне помоћи „Пом”
  + излазне међународне замолнице у грађанској материји „Пом Иг”
  + улазне међународне замолнице у грађанској материји „Пом Уг”
  + излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији

о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима

* + излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима
  + улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима
  + улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима
  + излазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе
  + улазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа

„Пом ИгХ 1”

„Пом ИгХ 2”

„Пом УгХ 1”

„Пом УгХ 2”

„Пом ИгН”

„Пом УгН”

* + предмете задржавања лица у здравственој организацији „Ос”
  + овере „Ов1”, „Ов2”
  + овере исправа намењених употреби у иностранству „Ов И” и „Ов Х”

У судској јединици, односно одељењу изван седишта суда воде се помоћни уписници о подацима који се уписују у одговарајуће главне уписнике суда. Обрасци прописани за главне уписнике у суду важе и за помоћне уписнике.

Виши судови воде уписнике за:

1. кривичне предмете, и то за:

* истраге и истражне радње „Ки”
* разне кривичне радње „Кр”
* разне истражне предмете „Кри”
* кривично веће ван главног претреса „Кв”
* првостепене кривичне предмете „К”, „К1”, „К2” и „К3”
* припремни поступак према малолетницима „Ким”
* поступак према малолетницима „Км”
* поступак према малолетницима у предметима високотехнолошког криминала
* кривично веће ван главног претреса у поступцима према малолетницима
* уписник о изреченим кривичним санкцијама према малолетницима

„Км–По3”

„Квм”

„Км–ев”

* уписник о извршењу васпитних мера „Ивм”
* уписник васпитних налога „Вн”
* уписник извршења васпитних налога „Ивн”
* уписник извршења мера безбедности малолетника „Имбм”
* разне кривичне предмете према малолетницима „Крм”
* условни отпуст малолетника „КуоКм”
* кривични предмети по жалби (мала апелација) „Кж”, „Кж1”
* предмете помиловања „Кп”
* предмети условних отпуста „Куо”
* предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица

„Кре”

* уписник о привременом одузимању имовине „Пои”
* уписник о трајном одузимању имовине „Тои”
* предмете споразума о признању кривичног дела „Спк”
* споразум о сведочењу окривљеног „Ссок”
* споразум о сведочењу осуђеног „Ссос”
* излазне међународне замолнице у кривичној материји „Пом И3”
* улазне међународне замолнице у кривичној материји „Пом Ук2”
* излазне међународне замолнице у кривичној

материји за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе

„Пом И3Н”

* + улазне међународне замолнице у кривичној материји за пружање општих видова правне помоћи које

су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа

* + одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка

„Пом Ук2Н”

„КПП”

* + друга поступања судије у претходном поступку „КППр”
  + предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак
  + предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње
  + предмете правне помоћи између домаћих судова у кривичним стварима
  + уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима
  + уписник извршења кривичних санкција до једне године забраном напуштања просторија у којима осуђени станује

„КПП Пов”

„КПП Пов1”, „КПП Пов2”, „КПП Пов3”

„Помк”

„Спп”

„Ик–кз”

* + уписник казнене евиденције за правна лица „Кепл”
  + издавање уверења о вођењу кривичног поступка за физичка лица и казненој евиденцији за правна лица

„Ку”

* 1. За предмете према Закону о организацији и надлежности држав- них органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и коруп- ције147 – организовани криминал:
     + уписник за кривичне предмете организованог криминала „К–По1”
     + уписник за истражне предмете организованог криминала „Ки–По1”
     + предмете споразума о признању кривичног дела „Спк–По1”
     + споразум о сведочењу окривљеног „Ссок–По1”
     + споразум о сведочењу осуђеног „Ссос–По1”
     + уписник о трајном одузимању имовине „Тои–По1”
     + уписник за кривично веће „Кв–По1”
     + уписник за предмете помиловања „Кп–По1”
     + уписник за разне кривичне предмете „Кр–По1”
     + предмете условних отпуста „Куо–По1”
     + предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица

„Кре–По1”

* + - излазне међународне замолнице у кривичној материји „ПомИ3–По1”
    - улазне међународне замолнице у кривичној материји „Пом Ук2–По1”

147 „Службени гласник РС“, број 94/16, 87/18 – др. закон и 10/23.

* уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима
* извршење кривичних санкција лица која се упућују на издржавање казне затвора у посебно одељење за издржавање казне затвора
* издавање уверења о вођењу кривичног поступка и казненој евиденцији за правна лица

„Спп–По1”

„Ик–По1”

„Ку–ПО”

* уписник казнене евиденције за правна лица „КЕпл–По1”
* уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и судије за претходни поступак и заштићене сведоке
* одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка

„Пов–По1”,

„Стр. Пов–По1”

„КПП–По1”

* разна поступања у претходном поступку „КППр–По1”
* предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак
* предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње
* уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року

„КПП Пов–По1”

„КПП Пов1–По1”,

„КПП Пов2–По1”,

„КПП Пов3–По1”

„Р4к–По1”

* 1. За предмете према Закону о организацији и надлежности држав- них органа у поступку за ратне злочине148 – ратни злочини:
     + уписник за кривичне предмете ратних злочина „К–По2”
     + уписник за истражне предмете ратних злочина „Ки–По2”
     + предмете споразума о признању кривичног дела „Спк–По2”
     + споразум о сведочењу окривљеног „Ссок–По2”
     + споразум о сведочењу осуђеног „Ссос–По2”
     + уписник о трајном одузимању имовине „Тои–По2”
     + уписник за кривично веће „Кв–По2”
     + уписник за предмете помиловања „Кп–По2”
     + уписник за разне кривичне предмете „Кр–По2”
     + предмети условних отпуста „Куо–По2”
     + предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица

„Кре–По2”

* + - излазне међународне замолнице у кривичној материји „ПомИ3–По2”
    - улазне међународне замолнице у кривичној материји „Пом УК2–По2”
    - уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима

„Спп–По2”

148 „Службени гласник РС“, бр. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 – др. закон и 6/15 и 10/23.

* + - * извршење кривичних санкција у кривичној материји „Ик–По2”
      * уписник казнене евиденције за правна лица „КЕпл–По2”
      * уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и судије за претходни поступак и заштићене сведоке
      * одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка

„Пов–По2”, „Стр. Пов–По2”

„КПП–По2”

* + - * разна поступања у претходном поступку „КППр–По2”
      * предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак
      * предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње
      * уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року

„КПП Пов–По2”

„КПП Пов1–По2”,

„КПП Пов2–По2”,

„КПП Пов3–По2”

„Р4К-По2”

* 1. За предмете према Закону о организацији и надлежности држав- них органа за борбу против високотехнолошког криминала149 – висо- котехнолошки криминал:
     + уписник за кривичне предмете високо-технолошког криминала
     + уписник за истражне предмете високо-технолошког криминала

„К–По3”

„Ки–По3”

* + - предмете споразума о признању кривичног дела „Спк-По3”
    - споразум о сведочењу окривљеног „Ссок-По3”
    - споразум о сведочењу осуђеног „Ссос-По3”
    - уписник о трајном одузимању имовине „Тои-По3”
    - уписник за кривично веће „Кв-По3”
    - уписник за предмете помиловања „Кп-По3”
    - уписник за разне кривичне предмете „Кр-По3”
    - предмете условних отпуста „Куо-По3”
    - предмети изручења окривљених и трансфера осуђених лица „Кре-По3”
    - излазне међународне замолнице у кривичној материји „ПомИ3-По3”
    - уписник за предлоге јавног тужиоца и наредбе истражног судије и судије за претходни поступак
    - одлуке везане за мере обезбеђења присуства окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка

„Пов-По3”

„КПП–По3”

* + - разна поступања у претходном поступку „КППр–По3”
    - улазне међународне замолнице у кривичној материји „Пом Ук2–по3”

149 „Службени гласник РС“, бр. 61/05 и 104/09, 10/23 и 10/23 – др. закон.

* уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и заштићене сведоке

„Пов–По3”,

„Стр. Пов–по3”

* уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима „Спп–по3”
  1. За предмете према Закону о организацији и надлежности држав- них органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и коруп- ције − корупција:

− одлуке везане за мере обезбеђења присуства

окривљеног у претходном поступку и за несметано вођење кривичног поступка

„КПП-По4”

− разна поступања у претходном поступку „КППр-По4”

− уписник за кривичне предмете против корупције „К-По4”

− предмете споразума о признању кривичног дела „Спк-По4”

− споразум о сведочењу окривљеног „Ссок-По4”

− споразум о сведочењу осуђеног „Ссос-По4”

− уписник о привременом одузимању имовине „Пои-По4”

− уписник о трајном одузимању имовине „Тои-По4”

− кривично веће ван главног претреса „Кв-По4”

− предмете помиловања „Кп-По4”

− уписник за разне кривичне предмете „Кр-По4”

− предмете условних отпуста „Куо-По4”

− предмете изручења окривљених и трансфера осуђених лица

− уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року

„Кре-По4”

„Р4к-По4”

− излазне међународне замолнице у кривичној материји „ПомИ3-По4”

− излазне међународне замолнице у кривичној материји

за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другом органу стране државе

„ПомИ3Н-По4”

− улазне међународне замолнице у кривичној материји „ПомУк2-По4”

− улазне међународне замолнице у кривичној материји

за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа

− предмете правне помоћи између домаћих судова у кривичним стварима

− уписник службе за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима

„ПомУк2Н-По4”

„Помк-По4”

„Спп-По4”

− уписник казнене евиденције за правна лица „КЕпл-По4”

− уписник за предлоге јавног тужиоца, наредбе истражног судије и судије за претходни поступак и заштићене сведоке

„Пов-По4”,

„Стр.Пов-По4”

− предлоге и извештаје јавног тужиоца и наредбе судије за претходни поступак

− предлоге јавног тужиоца и одлуке судије за претходни поступак везане за посебне доказне радње

„KПП Пов-По4”

„KПП Пов1-По4”,

„KПП Пов2-По4”,

„KПП Пов3-По4”

1. Грађанске предмете, и то за:
   * парнице „П”, „П1”
   * медијске спорове „П3”
   * ауторске спорове „П4”
   * за предмете по тужбама у вези са узбуњивањем „П-уз”
   * привремене мере пре покретања спора по тужби у вези са узбуњивањем

„Ппр-уз”

* + парничне предмете по жалби (мала апелација) „Гж”, „Гж1”
  + предмете по жалби на решење првостепеног суда којим се приговор на решење јавног бележника одбија

„Гж јб”

* + разне грађанске предмете „Р”
  + уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански, извршни, кривични предмети, радни спорови)
  + уписник за предмете по тужбама за накнаду имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року
  + кривичне предмете по жалби на одлуку о приговору председника основног суда (разуман рок)
  + грађанске предмете опште надлежности по жалби на одлуку о приговору председника основног суда (разуман рок)
  + радне спорове по жалби на одлуку о приговору председника основног суда (разуман рок)
  + за другостепене предмете накнаде неимовинске штете због повреде права на суђење у разумном року, у споровима мале вредности

„Р4п”, „Р4и”,

„Р4к”, „Р4р”

„Прр 1”

„Рж к”

„Рж г”

„Рж р”

„Гж рр”

* + предмете рехабилитације „Рех”
  + излазне међународне замолнице у грађанској материји „Пом Иг”
  + излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о

достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима

* + излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима
  + излазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другим органима стране државе

„Пом ИгХ 1”

„Пом ИгХ 2”

„Пом ИгН”

Апелациони судови воде уписнике за:

1. Кривичне предмете, и то за:
   * кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде

„Кж1”а

* + кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на решења „Кж2”
  + кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде
  + кривичне предмете у којима се одлучује по предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете

„Кж3”

„Кж–р”

* + кривичне предмете у којима се одлучује о сукобу надлежности „Кжр–Ас”
  + другостепене кривичне предмете условних отпуста „Кж-уо”
  + кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на

првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела

* + кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела
  + другостепене кривичне предмете издавања окривљених (екстрадиција) и трансфера осуђених лица

„Кж1–Спк”

„Кж2–Спк”

„Кж–Кре”

* + предмете другостепеног суда о привременом одузимању имовине „Кж–Пои”
  + предмете другостепеног суда о трајном одузимању имовине „Кж–Тои”
  + кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на првостепене мериторне одлуке у поступцима према малолетницима
  + кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на процесна решења у поступцима према малолетницима
  + кривичне предмете у којима се одлучује по жалби на другостепене одлуке у поступцима према малолетницима
  + разне другостепене кривичне предмете у поступцима према малолетницима
  + кривичне предмете у поступцима према малолетницима којима се одлучује о сукобу надлежности
  + другостепене кривичне предмете условних отпуста у поступцима према малолетницима

„Кжм1”

„Кжм2”

„Кжм3”

„Кжм–р”

„Кжмр–Ас”

„Кжм–Уо”

* 1. За предмете према Закону о организацији и надлежности држав- них органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и коруп- ције (организовани криминал):
     + кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде
     + кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на решења
     + кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде

„Кж1–По1”

„Кж2–По1”

„Кж3–По1”

* + - * кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете организованог криминала
      * кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела
      * кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела
      * другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о условним отпустима
      * другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о издавању окривљених (екстрадиција) и трансфера осуђених лица
      * другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о привременом одузимању имовине
      * другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о о трајном одузимању имовине
      * другостепене кривичне предмете организованог криминала у којима се одлучује о жалби на првостепену одлуку којом се осуђени упућује на издржавање казне затвора у посебно одељење за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала

„Кж-р–По1”

„Кж1–По1–Спк”

„Кж2–По1–Спк”

„Кж – По1–уо”

„Кж–По1–Кре”

„Кж–По1–Пои”

„Кж–По1–Тои”

„Кж–По1–Ик”

* 1. За предмете према Закону о организацији и надлежности држав- них органа у поступку за ратне злочине (ратни злочини):
     + кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде
     + кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на решења
     + кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде
     + кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете ратних злочина
     + кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела
     + кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела
     + другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о условним отпустима

„Кж1–По2”

„Кж2–По2”

„Кж3–По2”

Кж–р–По2”

„Кж1–По2–Спк”

„Кж2–По2–Спк”

„Кж–По2–уо”

* другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о издавању окривљених (екстрадиција) и трансферу осуђених лица
* другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о привременом одузимању имовине
* другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о трајном одузимању имовине
* другостепене кривичне предмете ратних злочина у којима се одлучује о жалби на првостепену одлуку којом се осуђени упућује на издржавање казне затвора у Посебно одељење за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала

„Кж–По2–Кре”

„Кж–По2–Пои”

„Кж–По2–Тои”

„Кж–По2–Ик”

* 1. За предмете према Закону о организацији и надлежности држав- них органа за борбу против високотехнолошког криминала (високо-

-технолошки криминал):

* + - кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде
    - кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на решења
    - кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на другостепене пресуде
    - кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о предлогу за продужење притвора и разне другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала
    - кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на првостепене пресуде у закљученим споразумима о признању кривичног дела
    - кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује по жалби на решења у закљученим споразумима о признању кривичног дела
    - другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о условним отпустима
    - другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о издавању окривљених (екстрадиција) и трансферу осуђених лица
    - другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о привременом одузимању имовине
    - другостепене кривичне предмете високотехнолошког криминала у којима се одлучује о трајном одузимању имовине

„Кж1–По3”

„Кж2–По3”

„Кж3–По3”

Кж–р–По3”

„Кж1 – По3–Спк”

„Кж2–По3–Спк”

„Кж–По3–уо”

„Кж–По3–Кре”

„Кж–По3–Пои”

„Кж–По3–Тои”

1. Грађанске предмете и то за:
   * предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у грађанскоправним споровима
   * предмете у којима се одлучује о сукобу надлежности нижих судова
   * предмете у којима се одлучује о дозвољености ревизије у грађанскоправној материји
   * предмете у којима се одлучује по жалбама изјављених против одлука виших судова у поступцима за рехабилитацију
   * предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у породичним споровима
   * предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у радним споровима
   * предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у медијским споровима у вези са објављивањем исправке информације
   * предмете у којима се одлучује по жалбама изјављеним против одлука првостепених судова у ауторским споровима
   * предмете по жалбама на одлуке виших судова по тужбама за заштиту у вези са узбуњивањем
   * предмете по жалби у радним споровима у којима је истакнут навод да је у питању одмазда због узбуњивања
   * уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански предмети опште надлежности, кривични предмети опште надлежности, радни спорови)
   * кривичне предмете по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника вишег суда
   * грађанске предмете опште надлежности по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника вишег суда
   * радне спорове по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника вишег суда
   * другостепене предмете по жалби на одлуке првостепеног суда о накнади имовинске штете због повреде права на суђење у разумном року

„Гж”

„Р”, „Р1”

„Р3”, „Р4”

„Рех ж”

„Гж2”

„Гж1”

„Гж3”

„Гж4”

„Гж-уз”

„Гж1-уз”

„Р4г”, „Р4к”, „Р4р”

„Рж к”

„Рж г”

„Рж р”

„Гж рр”

Привредни судови воде уписнике за:

* парничне предмете: приватизације, статусне спорове, банкарске спорове, грађевинске спорове, ауторске спорове, спорове индустријске својине и сл.

„П”, „П1”, „П2”,

„П3”, „П4”, „П5”

* платне налоге „Пл”
* извршења на основу извршне исправе „И”
* предлог за спровођење извршења на основу извршне исправе од стране извршитеља
* предлог за спровођење извршења на основу веродостојне исправе од стране извршитеља
* приговор трећег лица код спровођења извршења од стране извршитеља

„Ии”

„Иив”

„Ипи”

* захтев за отклањање неправилности „Ион”
* захтев за добијање изјаве о имовини извршног дужника када се раздружи поступак

„Иои”

* новчано кажњавање „Инк”
* извршења на основу веродостојне исправе „Ив”
* књига извршних дужника и збирка исправа „Икд”
* приговоре у „И” и „Ии” предметима „ИпвИ”
* приговор у „Ив”, „ И”, „ИИВ” предметима „ИпвИв”
* приговор у поступку за намирење потраживања по основу комуналних и сличних услуга

„ИпвИвк”

* разне грађанске предмете „Р”
* претходни поступак по привредним преступима „Пки”
* привредне преступе „Пк”
* стечаје „Ст”
* пријаве потраживања „Ппот”
* унапред припремљен план реорганизације, план реорганизације

„Рео”

* ликвидације „Л”
* пријаве за упис у регистар „Фи
* излазне међународне замолнице „Пом Иг”
* улазне међународне замолнице „Пом Уг”
* излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о

достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима

* излазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима
* улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о достављању у иностранству судских и вансудских аката у грађанским и трговачким стварима

„Пом ИгХ 1”

„Пом ИгХ2”

„Пом УгХ1”

* + улазне замолнице поднете по Хашкој конвенцији о извођењу доказа у иностранству у грађанским и трговачким стварима
  + излазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које се непосредно упућују надлежном суду и другим органима стране државе
  + улазне међународне замолнице за пружање општих видова правне помоћи које су непосредно упућене домаћем суду од стране иностраног органа
  + уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански предмети, извршни предмети, стечај, привредни преступи, упис у судски регистар, ванпарнични предмети – разно)

„Пом УгХ2”

„Пом ИгН”

„Пом УгН”

„Р4п”, „Р4и”,

„Р4ст”, „Р4пп”,

Р4фи”, „Р4вр”

Прекршајни судови воде уписнике за:

* + прекршаје „Пр”
  + малолетне учиниоце прекршаја „Прм”
  + пружање правне помоћи „Пр–пом”
  + извршење „Ипр”,„Ипр1”,„Ипр2”,„Ипр3”
  + приговоре на решење о извршењу „Ипрв”
  + друге послове „Прз”
  + уписник за предмете у поступку за заштиту

права на суђење у разумном року (прекршајни предмети – јавни ред и мир, саобраћај и јавна безбедност и остали прекршајни предмети)

„Р4п–01,02,03”, „Р4оп”

Прекршајни апелациони суд води уписнике за:

* + жалбе „Прж”
  + жалбе у поступку према малолетницима „Пржм”
  + жалбе на решење органа управе

(Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки)

* + сукоб надлежности и преношење надлежности (делегација)
  + жалбе поводом замене новчане казне у казну затвора

„Пржу”

„Псд”

Привремени уписник

„Пржи”

* + друге послове „Прз”
  + другостепене предмете по жалбама странака на одлуке председника прекршајних судова

о приговорима ради ради убрзања поступка (прекршајни предмети – јавни ред и мир, саобраћај и јавна безбедност)

„Рж п–01,02,03”

* другостепене предмете по жалбама странака на одлуке председника прекршајних судова о приговорима ради убрзања поступка у осталим прекршајним предметима
* уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року ради убрзавања поступка (прекршајни предмети – јавни ред и мир, саобраћај и јавна безбедност и остали прекршајни предмети)

Привредни апелациони суд води уписнике за:

„Рж оп”

„Р4п–01,02,03”, „Р4оп”

* другостепене предмете привредних преступа „Пкж”
* другостепене парничне предмете „Пж”
* другостепене ванпарничне предмете „Пвж”
* другостепене извршне предмете „Иж”
* сукоб надлежности и делегацију надлежности „Р”
* уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року (грађански предмети, стечај, извршни предмети, привредни преступи, упис у судски регистар, ванпарнични предмети – разно)
* грађанске предмете по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда
* предмете стечаја по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда
* извршне предмете по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда
* предмете привредних преступа по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда
* предмете уписа у судски регистар по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда
* ванпарничне предмете (разно) по жалби на одлуку о приговору ради убрзања поступка председника привредног суда

Управни суд води уписнике за:

„Р4п”, „Р4ст”,

„Р4и”, „Р4пп”,

Р4фи и „Р4вр”

„Рж п”

„Рж ст”

„Рж и”

„Рж пп”

„Рж фи”

„Рж вр”

* управни спор „У”
* одлагање извршења пре подношења тужбе „Уо”
* приговор на одлуку судије појединца „Ув”
* понављање управно-судског поступка „Уп”
* извршење пресуде Управног суда „Уи”
* разне управне предмете „Ур”
* жалбе у изборним споровима „Уж”
* излазне међународне замолнице „Пом Иг”
* улазне међународне замолнице „Пом Уг”
* предмете у вези са заштитом узбуњивача „У–уз”
* за предмете по тужбама за избор чланова националних савета националних мањина
* уписник за предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року ради убрзавања поступка за предмете Управног суда

Врховни касациони суд води уписнике за:

1. кривичне предмете:

„ Уип

„Р4у”

* + захтев за заштиту законитости „Кзз”
  + разне кривичне предмете „Кр”
  + сукобе надлежности, одређивање надлежности „Кс”, „Кд”
  + рехабилитацију у кривичном поступку „Крх”
  + друге поднеске у кривичној материји „Крс”

1. грађанске предмете:
   * ревизију, директну ревизију, ревизију у вези са Законом о заштити узбуњивача за предмете у којима је првостепени суд био виши суд, ревизију у вези са Законом о заштити узбуњивача за радне спорове

„Рев”, „Рев1”, „Рев2”,

„Прев”, „Древ”,

„Дпрев”, „Рев-уз”,

„Рев2-уз”

* + захтев за заштиту законитости, „Гзз”, „Гзз1”, „Пзз”,

„Пзз1”

* + захтев за преиспитивање правноснажне судске одлуке
  + жалбе на решења апелационих судова – општа материја

„Гзп1”, „Гзп2”, „Пзп1,

„Пзп2”

„Гж –ап”, „Гж – ап 1”

* + жалбе на решења Привредног апелационог суда „Гж-Ап2”
  + спорно правно питање „Спп”, „Спп1”
  + друге поднеске у грађанској материји „Рс”
  + сукобе надлежности између апелационих судова

и између судова различите врсте и са разних апелационих подручја, делегација

* + предмете у поступку за заштиту права на суђење у разумном року ради убрзавања поступка (кривични предмети опште надлежности, прекршајни предмети 01,02,03, грађански предмети опште надлежности, предмети из привредне материје, управни предмети, радни спорови, остали прекршајни предмети)

„Р”, „Р1”

„Р4к”, „Р4 кп”, „Р4 г”,

„Р4 гп”, „Р4 у”, „Р4 р”,

„Р4 уп”

* предмете по жалбама на решења виших судова, апелационих судова, Привредног апелационог суда и Прекршајног апелационог суда донетих у поступку за заштиту права на суђење у разумном року по Закону о уређењу судова док их буде
* предмете по жалбама странака изјављеним против одлука председника ВКС и одлука о приговорима ради убрзавања поступка и жалбама на одлуке председника апелационих судова и судова републичког ранга по Закону о заштити права на суђење у разумном року

1. управне предмете:

„Ржк”, „Ржкп”, „Ржг”,

„Ржр”, „Ржгп”, „Ржуп”

„Рж1к”, „Рж1кп”,

„Рж1г”, „Рж1р”,

„Рж1гп”, „Рж1у”, „

„Рж1уп”

* захтев за преиспитивање судске одлуке „Узп”
* захтев за преиспитивање правноснажних пресуда прекршајног суда

„Прзп”

* захтев за заштиту законитости у прекршајним предметима „Прзз”
* сукоб надлежности „Ус”
* друге управне предмете „Ур”
* захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке „Увп”
* захтев за ванредно преиспитивање правноснажног решења о прекршају

„Упр”

* захтев за заштиту законитости „Узз”
* жалбе „Уж”

**Именици и помоћне књиге**

Сви судови воде:

* именик о издатим службеним легитимацијама;
* именик о издатим идентификационим картицама;
* именике за уписнике предмета у кривичној и прекршајној материји (К, Ки, Км, Ким, Кж, Ки-По1, „Пр”, „Прм”, „Пру”, „Пом”, „При”, „Прж”, „Пржм”...)
* именик за уписнике предмета у грађанској материји („П”, П1, „Пл”, „Гж”...)
* именик за уписнике предмета у ванпарничној материји („Р”,„Пом”,„Ос”,„Рех”...)
* именик за уписнике предмета у извршној материји („И”, „Ив”, Ив1...)
* именик за уписник предмета оставинског поступка „О”
* лични именик за уписник „Су”
* стварни именик за уписник „Су”
* контролник васпитних налога
* именик малолетника на које се примењује васпитни налог „Ивн”
* именик позваних лица на издржавање казне затвора
* именик за уписник „Фи”
* именик за уписник „Ивм”

Судови воде помоћне књиге за:

* + праксу судијског приправника;
  + за рад судијског приправника (дневник);
  + вршење поротничке дужности;
  + пријаве за позивање судије поротника;
  + евиденцију позваних судија поротника;
  + списак медијатора;
  + спискове адвоката за поједине врсте заступања;
  + списак судских вештака којима је поверено вештачење;
  + списак послатих предмета које треба вратити;
  + списак предмета у којима су странке упућене на медијацију односно на мирно решавање радних спорова;
  + списак предмета у којима се поступци воде на језицима националних мањина;
  + контролник за предмете корупције;
  + радње извршене у време судских дана;
  + службене изласке (дневник);
  + списак печата, штамбиља и жигова;
  + евиденције о задужењу судије и председника већа;
  + пословни дневник судије;
  + интерна доставна књига о кретању списа у суду;
  + доставну књигу за место;
  + о задужењу запослених за примљена писмена за достављање;
  + поштарину (контролник);
  + књига условних осуда и књига условних осуда са заштитним надзором;
  + књига одузетих предмета Кдп и Кдп1;
  + контролник наплате новчаних казни, паушала, трошкова кривичног поступка и одузимања имовинске користи;
  + контролник трошкова поступка од којих је странка била ослобођена у извршном поступку;
  + списак извршења поверених судском извршитељу;
  + извештај о спроведеним или неспроведеним извршним радњама;
  + обрачун трошкова;
  + именик за списак исправа „Си” (завештања и др.);
  + контролник лица у притвору у претходном поступку;
  + контролник лица у притвору у истражном поступку;
  + контролник лица у притвору по оптужењу;
  + контролник мера одређених ради обезбеђења присуства окривљеног;
  + књига позваних лица на издржавање казне затвора;
  + евиденцију о надзору над извршењем казне затвора;
  + контролник извршења васпитних мера;
  + контролник лица упућених на издржавање казне затвора пре правноснажности пресуде;
* евиденција о поднетим притужбама и обавештењима нижестепених судова о поднетим притужбама и одговорима;
* списак извршитеља;
* списак јавних бележника;
* списак повереника за извршење алтернативних санкција;
* контролник лица осуђених на рад у јавном интересу.

У поступку пред судовима у Републици Србији плаћају се судске таксе по одредбама Закона о судским таксама и таксене тарифе који су саставни део закона. Законом о судским таксама регулисан је начин утврђивања вредности спора ради наплате судске таксе, ослобађање од судских такси, поступак за наплату судских такси, повраћај судских такси и издавање и малопродаја судских такси.

**Контрола обављања послова канцеларијског пословања у су- довима**. Министарство надлежно за послове правосуђа, преко лица овлашћеног за надзор, контролише обављање канцеларијског посло- вања у суду.

### Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву

**Писарница**. Административно-технички послови јавног тужила- штва обављају се у писарници и обухватају: вођење уписника, пријем и отпремање поште, вођење евиденције о кретању предмета, вођење помоћних књига, сачињавање годишњих и повремених извештаја о раду и архивирање предмета. У јавном тужилаштву са већим обимом посла писарница може да има више одељења. Радом писарнице руко- води управник писарнице, а јавни тужилац може одредити да управ- ник писарнице обавља и друге административно-техничке послове.

**Употреба информационо-комуникационих технологија**. У јавним тужилаштвима се, по правилу, у раду користе информационо-комуни- кационе технологије за обраду текста, вођење евиденција, обраду и прикупљање статистичких података за електронску размену података, рачуноводствене послове, као и за праћење прописа, судске и јавно- тужилачке праксе.

У раду са информационо-комуникационим технологијама, сходно се примењују прописи из ове области и одредбе подзаконског прописа који уређује управу у јавним тужилаштвима.150

**Интегрални информациони систем**. Интегрални информацио- ни систем, као део правосудног информационог система Републике Србије, представља интерну и јединствену рачунарско-комуникациону мрежу јавних тужилаштава у Републици Србији и обухвата: обављање

150 Правилник о управи у јавним тужилаштвима („Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18 и 57/19).

послова из надлежности јавног тужилаштва електронским путем (во- ђење уписника, помоћних књига, регистра окривљених и оштећених физичких и правних лица; формирање електронског предмета; обја- вљивање извештаја и статистичких података; објављивање судске и јавнотужилачке праксе и релевантних правних мишљења; објављива- ње обавезних упутстава; информисање о семинарима и саветовањима и сл.), а ради унапређења рада и уједначавања поступања.

**Пријем поднесака, списа, новчаних писама, телеграма, пакета и других пошиљки.** Пријем поднесака, списа, новчаних писама, теле- грама, пакета и других пошиљки (у даљем тексту: писмена) за јавна тужилаштва врши се у писарници. Ако се из писмена види да јавно тужилаштво коме се писмено непосредно предаје није надлежно за поступање по њему, на то ће се упозорити подносилац писмена и упу- тиће се надлежном органу, али ако подносилац захтева и поред тога захтева пријем, оно ће се примити уз забелешку о упозорењу.

**Преузимање и подизање писмена**. Преузимање писмена упуће- них преко поште, као и подизање писмена из поштанског прегратка, врши лице које одреди јавни тужилац. Уколико се приликом преузи- мања, односно подизања утврди да је писмено оштећено, захтеваће се од радника поште да се стање и садржина писмена записнички утврди. **Пријем писмена од суда, других органа и правних и физичких лица**. Пријем писмена од суда, других органа и правних и физичких лица потврђује се стављањем штамбиља и датума пријема и потписа у доставној књизи, односно на доставници или повратници, који потпис

мора бити читак.

**Наплата таксе**. Таксе у вези са поступањем јавног тужилаштва се плаћају на одговарајући евидентни рачун прихода органа, а као доказ о уплати, таксени обвезник прилаже уплатницу. Ако је странка једном уплатницом платила таксу за више предмета, доказ ће се уложити у предмет који носи најмањи број. У осталим предметима забележиће где се налази доказ о уплати, док у јавном тужилаштву у коме се води пословни софтвер за управљање предметима, обрачун и евиденција наплате судских такси води се кроз пословни софтвер суда.

**Отварање омота**. Приликом отварања омота, треба обратити па- жњу да се бројеви на омоту слажу са бројевима примљених писмена, па у случају када неко од писмена недостаје, то се се мора констатовати службеном белешком на омоту, о чему се одмах обавештава пошиља- лац. Остали недостаци у вези са примљеним писменом (недостатак прилога, оштећења и др.), означују се на писмену. Ако је уз писмену приложен готов новац за таксу, а писмено не подлеже таксирању, но- вац ће се вратити пошиљаоцу.

**Пријемни штамбиљ и датум пријема**. На сва примљена писмена ставља се пријемни штамбиљ и уписује датум пријема. Ако је писмено у затвореном омоту, а прималац није овлашћен да га отвори, учиниће

то на омоту. Када се писмено прима по доставници, датум пријема на доставници мора да буде истоветан са датумом на пријемном штамби- љу и поред бројевима, написан и словима.

**Исправа, предмет, папир од вредности, новац, драгоцености или друга вредност достављена уз писмено**. Када је уз писмено доставље- на нека исправа, предмет, папир од вредности, новац, драгоцености или друга вредност, то се мора одмах приликом пријема забележити на писмену и на омоту списа и оверити потписом лица овлашћеног за пријем писмена. Такође, новац, драгоцености и друге вредности после пријема предају се без одлагања лицу које је одређено за руковање таквим стварима.

**Пошта примљена у затвореним омотима и пошта означена сте- пеном тајности**. Пошту примљену у затвореним омотима отвара лице које јавни тужилац одреди, док пошту означену било којим степеном тајности може отворити само јавни тужилац или лице које он одреди. **Вођење уписника и помоћних књига**. Основна евиденција о пред- метима и актима у тужилаштву води се по систему уписника. Поред ових евиденција, воде се и помоћне књиге. Уписници и помоћне књиге могу се водити у електронској форми и у том случају, на крају сваког радног дана се морају одштампати унети подаци, који се чувају на на-

чин предвиђен за чување уписника.

Када је у питању начин вођења уписника, лице које води уписник дужно је да примљена и распоређена писмена заведе у одговарајуће уписнике, оног дана и под оним датумом када су примљени и то по реду пријема писмена.

**Оснивање предмета**. Уписивањем писмена у одговарајући упи- сник оснива се предмет, а писмено којим се оснива нови предмет ула- же се у посебан омот списа. При томе, лице које води уписник упи- сује на омоту списа и на писмену ознаку предмета, која се састоји од скраћеног назива уписника, редног броја уписа и последња два броја године у којој је писмено заведено у уписник. На омоту се у горњем десном углу оловком уписује презиме или име задуженог обрађивача предмета, а такође се на омоту уписују и датуми до којег је предмет стављен у евиденцију.

Приликом оснивања предмета у попис списа који се налази на уну- трашњим странама омота, лице које води уписник уписује под редним бројем 1 прво писмено на основу кога је предмет основан. Каснија пи- смена хронолошки се уписују под даљим редним бројевима и означа- вају листови.

У попис списа на унутрашњим странама омота уписују се и преду- зете радње – прикупљање потребних обавештења, стављање захтева за спровођење истраге или истражних радњи, учешће у истрази, поди- зање оптужног акта, учешће на претресу, датум достављања пресуде, изјављивање жалбе и друго.

У грађанско-управној материји у попис списа на унутрашњим стра- нама омота уписују се предузете радње – датум тражења списа на увид, ургенције, датум пријема судских списа, истек рока, датум доношења одлуке, датум седнице Врховног касационог суда и датум пријема одлуке Врховног касационог суда.

**Попис списа**. Приликом оснивања предмета уписничар уводи у попис списа прво писмено на основу кога је предмет основан и озна- чава број листова. Хронолошки се уводе у попис и означавају листови и друга писмена. Писмена, која су примљена или сачињена за време док се предмет налази у писарници, ту се и заводе у попис, а писмена која су примљена док се предмет налази у суду, односно код заменика јавног тужиоца, у попис списа заводи записничар.

У попис списа уносе се писмена по реду пријема. Редни број по- писа означава се на самом писмену (подброј). Само решења јавног ту- жилаштва донета на самом писмену, које је уведено у попис списа, не добијају подброј.

Листови списа означују се текућим бројем црвеном оловком у де- сном горњем углу, од броја 1 и даље, без обзира на подброј. Број листа уписује се и у одговарајућу рубрику пописа списа.

У попис списа се по одобрењу поступајућег заменика јавног тужи- оца неће унети разни извештаји и други дописи који нису од значаја за ток поступка, већ ће се одложити у помоћни спис.

Враћене доставнице, односно повратнице за лично доставља- ње по којима су достављене одлуке, уносе се као прилог под редним бројем одлуке на који се односе и лепе се непосредно иза одлуке. Доставнице, односно повратнице означавају се у горњем десном углу. **Додела предмета**. Доделу предмета врши јавни тужилац, а у слу- чају одсутности или спречености врши заменик јавног тужиоца одре- ђен годишњим распоредом, док у одељењима доделу предмета врши

руководилац одељења, по овлашћењу јавног тужиоца.

Пре доделе, јавни тужилац може предмете разврстати према сло- жености у складу са категоријом обрађивача, а предмети се, по пра- вилу, додељују обрађивачима предмета према редоследу пријема и то тако што се предмет додељује првом наредном обрађивачу предмета са листе обрађивача сачињене по азбучном редоследу. Јавни тужи- лац може одступити од оваквог начина доделе предмета само када то оправдавају разлози оптерећености и спречености појединих обра- ђивача, специјализације обрађивача за одређену област или уколико то оправдавају други разлози. О додели предмета води се евиденција. У јавним тужилаштвима у којима постоје услови за вођење елек- тронских уписника коришћењем информационо-комуникационих тех- нологија, расподела новопримљених предмета врши се коришћењем посебног програма (математичког алгоритма) који обезбеђује да на крају једног циклуса расподеле сви заменици јавног тужиоци имају

подједнак број новопримљених предмета у раду и да буду подједна- ко оптерећени. Трајање једног циклуса расподеле који не може бити краћи од једног месеца, свако јавно тужилаштво одређује у складу са годишњим приливом предмета, годишњим распоредом послова и бро- јем заменика јавног тужиоца.

**Здруживање**. Писмена која се односе на предмете у току здружују се с тим предметима. Такође, ако се примети да се ради о стварима које треба спојити ради спровођења јединственог поступка, уписничар обавештава о томе управитеља писарнице, а овај надлежног заменика јавног тужиоца.

**Улагање писмена у омот списа.** Писмена се улажу у омот списа и лепе редом којим су уведена у попис списа тако да писмено рани- јег датума буде изнад писмена каснијег датума. Изузетно, наредба за спровођење истраге и оптужница лепе се испред осталих списа без обзира на датум пријема, што се констатује у примедби пописа списа. Запослени који уносе писмена у попис дужни су да их одмах залепе, чему служи уметак који се улаже у попис списа који има више листића. За сваки листић лепи се само један лист писмена, а ако уз писмена има прилога претходно ће се међусобно спојити. Када се употребе сви листићи једног уметка, улаже се други уметак који се канапом спаја са првим. Прилози који се због обима не могу уложити у списе држе се одвојено, о чему се у предмету сачињава забелешка.

**Руковање предметом**. Сви заменици јавног тужиоца и запослени који поступају по предмету, без обзира на то да ли раде у писарници или за поступајуће заменике јавног тужиоца, старају се да се са предме- тима пажљиво рукује и да писмена буду увек прописно сређена и зале- пљена. Текстови се не смеју подвлачити, шарати и по њима писати при- медбе. Јавно тужилаштво коме је достављен несређен предмет, вратиће га ради сређивања јавном тужилаштву од кога је предмет примљен.

Рад са предметима који се воде у уписницима може се поделити на:

1. *Рад на предметима под ознаком другог уписника или под другим бројем истог уписника* − Ако се рад на предметима настави под ознаком другог уписника, или под другим бројем истог уписника, прецртава се на омоту списа ранија ознака, а испод ње се ставља нова. Прецртавање раније ознаке врши се оловком у боји – повлачењем водоравне црте преко раније ознаке, тако да ранија ознака остане и даље читљива. У омоту у попису списа испод последњег уписа под ранијом ознаком назначава се нова ознака предмета, под којом ће се овај даље водити и у том случају, редни бројеви уписа појединих писмена у омоту списа не почињу изнова, него се даље настављају.
2. *Спајање предмета* − Када се више предмета споје ради заједнич- ког одлучивања, предмет који је касније заведен спаја са раније заведе- ним предметом, ако је рад по том предмету још у току. На омоту зајед- ничког предмета означава се предмет који је спојен ради заједничког

одлучивања. Међутим, ако је рад по раније заведеном предмету довр- шен, спајање се врши са касније заведеним предметом, ако је то неоп- ходно ради одлучивања. Такође, ако се једном предмету прилаже други само ради увида, онда ће се само на омоту предмета, којем се други прилаже, означити црвеном оловком који се предмет прилаже.

1. *Спајање и раздвајање предмета* − Када се више предмета споји ради заједничког расправљања, онда се предмет по коме је касније покренут поступак, по правилу спаја са предметом по коме је поступак покренут раније, водећи рачуна о тежини и сложености предмета који се припаја. На омоту заједничког предмета означава се предмет који је спојен ради истовременог поступања, а ако на омоту спојеног предме- та постоје какве посебне ознаке, преносе се на омот заједничког пред- мета. У попис списа, односно електронски попис списа ранијег пред- мета, уноси се спојени предмет под наредним редним бројем пописа списа, а ако су предмети спојени на претресу, у попис списа уноси се само записник. У оба случаја у рубрици за примедбе назначава се који је предмет спојен ради заједничког поступања. Ипак, у случају када се једном предмету прилаже други само ради увида, неће се поступити на описани начин, већ се на омоту предмета, којем се други прилаже, означити црвеном оловком који је предмет приложен. Када предмет буде раздвојен ова ознака се на омоту предмета прецртава.
2. *Поступање са одвојеним предметима* − Ако се пре окончања поступка предмет раздвоји ради одвојеног поступања, у одвојени предмет улажу се оверени преписи писмена, који се односе на оба предмета, односно који су потребни само за одвојени предмет. На омот одвојеног предмета преносе се и посебне ознаке, које се односе само на тај предмет, а исте ознаке прецртавају се на омоту ранијег заједнич- ког предмета и за одвојени предмет сачиниће се нови попис списа.

**Предаја предмета у рад**. Пошто се изврше све потребне претход- не радње у вези са оснивањем и сређивањем предмета, лице које води уписник предаје предмет у рад на основу интерне доставне књиге. У мањим јавним тужилаштвима предмети се могу предавати у рад на основу белешке на омоту списа коју уписује лице које води уписник на основу годишњег распореда послова јавног тужилаштва или на осно- ву поверавања предмета обрађивачу од стране јавног тужиоца, одно- сно руководиоца одељења. Предаја предмета обрађивачу и враћање писарници евидентира се у уписнику обичном оловком у рубрици за кретање предмета, односно у рубрици за напомене.

**Поступање писарнице по налогу обрађивача**. Након донесене одлуке, по пријему предмета од обрађивача, писарница поступа по његовим налозима, односно доставној наредби, која садржи опис свих радњи које треба извршити. О извршеној појединој радњи из достав- не наредбе, запослени у писарници саставља белешку, уписује датум извршења радње и ставља свој потпис.

**Обавезна садржина аката које упућује тужилаштво**. (Службени) акти, које јавно тужилаштво упућује другим органима, правним или физичким лицима, има прописану садржину, односно треба да садрже: – заглавље у горњем левом углу (мали грб, назив Републике Србије, назив јавног тужилаштва, ознаку предмета, датум и седиште јав-

ног тужилаштва, почетна слова имена и презимена обрађивача предмета и записничара, односно дактилографа);

* адресу органа и правног лица коме се акт упућује, његов пун на- зив и седиште, односно адресу примаоца физичког лица, његово име и презиме и место у које се акт шаље, а ако у месту у које се акт шаље нема поште, у адреси треба назначити број и место задње поште;
* кратка садржина акта, са леве стране;
* ознака везе са актом примаоца, ако је та веза постојала;
* функција потписника акта, његово име и презиме, потпис и овера печатом јавној тужилаштва;
* прилози (ако се уз акта које јавно тужилаштво упућује другом субјекту налазе прилози, на крају акта са леве стране може се кратко назначити о којим прилозима се ради).

Пре потписивања, писарница сравњује писмени отправак акта са његовим изворником.

**Отпремање пошиљке**. После отпремања акта, односно, одмах по пријему предмета од обрађивача, ако није потребна разрада предмета у писарници, лице које води уписник уписује одговарајуће податке у уписник, а затим даље поступа према наредби обрађивача.

Затим, лице одређено за отпремање пошиљке приликом отпреме проверава да ли је у сваком предмету обрађеном за отпрему посту- пљено по доставној наредби, да ли су пошиљке правилно адресоване, снабдевене доставницама и потребним прилозима, да ли су примерци отправка уредни и читки и да ли је извршено прописано сравњива- ње са изворником и стављањем датума и потписа потврђује отпрему писмена. Након ових радњи, дужан је да врати спис лицу које води одговарајући уписник.

Лице одређено за отпрему пошиљака, води доставну књигу у коју уписује све пошиљке које отпрема. Одвојено се води доставна књига за место од доставне књиге за пошту. Ради евидентирања и правдања утрошка поштанских марака води се и контролник поштарине.

**Достављање**. Достава тужилачких писмена учесницима у поступку врши се, у складу са одредбама процесних закона. Тужилачка писме- на се достављају непосредно у јавном тужилаштву, путем поште, дру- гог правног лица регистрованог за достављање писмена, полиције, по тужилачком достављачу или на други начин у складу са законом. Достављач доставља писмено лицу коме се достављање има извршити, сваког дана на радном месту у радно време или у стану од 7 до 22 часа.

У друго време и на другом месту, достављање се може извршити само на основу посебне одлуке јавног тужилаштва, односно налога заменика јавног тужиоца који је достављач, на захтев примаоца, дужан да покаже.

Тужилачки достављач, у случају сумње, може тражити од лица која се затекну на месту на коме би доставу требало извршити да докажу свој идентитет. Уколико та лица одбију да пруже доказ о идентитету, тужилачки достављач може затражити помоћ полиције ради утврђи- вања њиховог идентитета. Исто тако, достављач је дужан да покаже службену легитимацију на захтев лица коме се достављање врши и обавезан је да је носи у време доставе.

**Поступање са доставницама и повратницама**. Враћене доставни- це и повратнице по којима је достава извршена, по правилу се одмах улажу у предмет, с тим да се доставнице и повратнице о уручењу одлу- ка и других писмена лепе непосредно иза одлуке на коју се односе. У јавним тужилаштвима са већим обимом послова доставнице и по- вратнице када су уредно уручене, могу се држати сложене по датумима рокова и рочишта у посебном орману са посебним бројем преграда, а уочи наступања рока улажу се у предмет. У погледу неуручених или неправилно уручених позива и других писмена, поступа се одмах по пријему без обзира на рок предевиденције и евиденције.

**Роковник предмета**. Предмети за које је утврђено да се у писар- ници држе у евиденцији до одређеног рока, стављају се у роковник предмета, који се састоји из фасцикли у коју се предмети стављају према последњем дану рока и редном броју. Уместо фасцикли могу се користити посебни ормани са преграцима. Предмети се из роковника предају у рад обрађивачу одмах по пријему писмена које се односи на тај предмет, а најкасније на дан пре истека рока.

**Надзор над списима и другим материјалима.** У току радног вре- мена списи и други материјали не смеју се остављати без надзора. Штамбиљи, печати и жигови држе се тако да буду приступачни само ономе ко њима рукује. По завршетку радног времена, списи, други ма- теријали, печати, жигови и штамбиљи, држе се у закључаним касама, орманима или столовима.

**Обнављање списа**. Ако се поједини списи предмета изгубе, а ни после свестраног тражења не могу се пронаћи или се униште или тако оштете да су неупотребљиви покренуће се поступак за њихово обна- вљање, и то:

* када су у питању предмети по којима је поступак у току, поступак за обнављање покреће суд решењем по службеној дужности или по предлогу јавног тужиоца;
* када су у питању предмети по којима је поступак правноснажно окончан, поступак за обнављање покреће се само ако постоји оправдан јавни или правни интерес, решењем које доноси суд по службеној дужности или на захтев странке,

Обнављање списа спроводи се по правилима ванпарничног по- ступка, сходном применом одредаба које уређују поништај исправа.

У случајевима губитка или оштећења дела или комплетног списа који се чува у електронском облику, врши се његово обнављање ко- ришћењем ИКТ.

Поступак обнављања неће се покренути ако је протекао рок до кога се у складу са прописима чувају такви списи.

*Предлог за обнављање списа* којима је поступак у току и све радње у поступку обнављања уписују се под истим бројем у уписник у коме је заведен изгубљени, оштећени или уништени спис. Предлог за обна- вљање списа по којима је поступак правноснажно окончан заводи се у уписник „РП”, а после донетог решења којим се одређује обнављање, уводи се под новим редним бројем у одговарајући уписник.

*Поступак обнављања списа* предмета по којима је поступак у току, спроводи заменик јавног тужиоца коме је предмет додељен у рад, а у предметима по којима је поступак окончан, заменик јавног тужиоца кога одреди јавни тужилац. Обнављају се само они списи у предмету који су од битног значаја за поступак и то на основу преписа неста- лих, оштећених или уништених списа којима располажу суд, учесници у поступку или јавно тужилаштво, података из уписника и помоћних књига, а по потреби и на основу сагласних изјава учесника у поступку. Ако о појединим радњама нема података, а изјаве учесника у поступку нису сагласне, те радње ће се поновити уколико није била донета прво- степена одлука. Учесници у поступку се обавештавају само о нестанку оних списа по којима је поступак у току и уједно позивају да донесу све преписе поднесака, записника, одлука и других писмена којима располажу.

**Стављање у архиву**. Архивирање је последња фаза рада у канце- ларијском пшословању у јавним тужилаштвима. Предмет је коначно решен у тужилаштву када је одлука по одређеном предмету донета и отпремљена, односно када је отпремљено обавештење о донетој од- луци. После доношења правоснажне одлуке по појединим предметима обрађивач прегледа списе и одређује стављање у архиву, а уписничар на омоту списа означује рок чувања.

**Поступање са отпадом и рециклажа**. У јавним тужилаштвима орга- низује се уништење папира који представља отпад, али се пре одношења из просторија јавног тужилаштва мора уништити до границе немогућно- сти репродуковања садржине докумената. Кад год је то могуће, папир који представља отпад биће достављен локалним центрима у којима се врши рециклажа, сагласно обавези прописаној законом који уређује управљање отпадом.

### Канцеларијско пословање у установама за извршење кривичних санкција

Заводи за извршење кривичних санкција151 воде евиденције, глав- не књиге и помоћне евиденције, ручно и електронски.

Заводи воде евиденције о лицима према којима се извршавају кри- вичне санкције и примењују мере, особама које посећују завод, као и поступцима и догађајима у заводу који су од значаја за извршење кривичних санкција. Ове евиденције садрже податке о личности, изре- ченој кривичној санкцији и мери, као и податке од значаја за њихово извршење.

Евиденције о изреченим кривичним санкцијама и мерама, као и лицима лишеним слободе воде се кроз главну књигу.

У главну књигу уписују се подаци о личности: име, презиме и нади- мак лица, пол, име оца, девојачко презиме и име мајке, датум рођења, јединствени матични број грађана, место, општина и држава рођења, адреса пребивалишта, односно боравишта, држављанство, нацио- нална и верска припадност (уколико лице жели да се изјасни), брачно стање, број деце, школска спрема, занимање, завршене обуке и специ- јалности, посао које је лице обављало, посебне потребе и лични опис. Главна књига обухвата матичну књигу према врсти кривичне санк- ције или мере и лични лист, који садржи досије осуђеног у који се ула- жу сви документи, одлуке и решења од значаја за извршење казне, а уписују се и подаци о личности чланова породице лица лишеног слободе: име и презиме члана породице, јединствени матични број грађана, сродство, адреса пребивалишта, односно боравишта и број

телефона.

Помоћна књига евиденција води се о поступцима и догађајима од значаја за извршење кривичних санкција и мера, о особама које посе- ћују завод или лица лишена слободе.

Као помоћне књиге воде се: евиденције дневног бројног стања, роковник истека казне, евиденција извршених бекстава, евиденција

151 Сагласно Закону о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19) постоје следећи заводи за извршење кривичних санкција:

1. казнено-поправни завод и окружни затвор – за извршење казне затвора и мере притвора;
2. казнено-поправни завод за жене – за извршење казне затвора и малолетнич- ког затвора;
3. казнено-поправни завод за малолетнике – за извршење казне малолетничког затвора;
4. Специјална затворска болница – за лечење осуђених и притворених лица, за извршење мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења алкохоличара и обавезног лечења наркомана;
5. васпитно-поправни дом – за извршење васпитне мере упућивања у васпитно-

-поправни дом.

извршених удаљења, евиденција умрлих лица, евиденција прекида казне, евиденција лица условно отпуштених са издржавања казне за- твора, евиденција дисциплинског кажњавања лица лишених слободе, евиденција поднесака, притужби, жалби и захтева за судску заштиту лица лишених слободе, евиденција пружања помоћи у заводу, евиден- ција пружања помоћи од других органа, евиденција примене средста- ва принуде, евиденција примене посебних мера за одржавање реда и безбедности, евиденција о употреби теста за идентификацију употребе наркотика од стране лица лишених слободе, евиденција извршених тестирања лица лишених слободе и запослених на присуство алкохола у крви, евиденција о извршеним обиласцима завода и лица смеште- них у посебно осигурану просторију од стране управника и начелника службе обезбеђења, евиденција обиласка лица у самици и усамљењу, евиденције пријема пакета и посета за лица лишена слободе, евиден- ција лекарских прегледа, евиденција контроле квалитета хране, еви- денција о лицима која одбијају лечење, храну или воду, евиденције о организовању и спровођењу културних и спортских активности, еви- денције о стручном усавршавању и образовању осуђених, евиденција повреда на раду, евиденција радног ангажовања осуђених у заводу и ван завода, евиденција коришћења годишњих одмора осуђених лица, евиденција посета бранилаца и евиденција особа које посећују завод или лица лишених слободе.

У евиденције пријема пакета и посета лицима лишеним слободе, евиденцију бранилаца и евиденцију о особама које посећују завод и лица према којима се извршавају кривичне санкције и мере уписују се: име и презиме посетиоца, јединствени матични број грађана, број личне карте и број адвокатске легитимације.

###### Извори

* 1. Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18)
  2. Закон о архивској грађи и архивској делатности („Службени гласник РС”, број 6/20)
  3. Закон о културним добрима („Службени гласник РС”, бр. 71/94, 52/11 − др. закон, 52/11 – др. закон, 99/11 − др. закон, 6/20 − др. закон, 35/21 − др. закон и 129/21 − др. закон)
  4. Закон о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18)
  5. Закон о електронском документу, електронској идентификаци- ји и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гла- сник РС”, бр. 94/17 и 52/21)
  6. Закон о републичким административним таксама („Службени гласник РС”, бр. 43/03, 51/ /03 – исправка, 61/05, 101/05 – др. закон, 5/09, 54/09, 50/11, 93/12, 65/13 – др. закон, 83/15, 112/15, 113/17, 3/18 −

исправка, 95/18, 86/19, 90/19 – исправка, 144/20 и 138/22)

* 1. Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС”, бр. 55/14 и 35/19)
  2. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС”, бр. 21/20, 32/21 и 14/23)
  3. Уредба о класификацији документарног материјала са рокови- ма чувања („Службени гласник РС”, број 14/23)
  4. Правилника о обрасцу архивске књиге („Службени гласник РС”, број 34/22)
  5. Правилник о управи у јавним тужилаштвима („Службени гла- сник РС”, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18 и 57/19)
  6. Упутство о канцеларијском пословању органа државне управе из 2022. године („Службени гласник РС”, број 20/22)
  7. Упутство о канцеларијском пословању органа државне упра- ве („Службени гласник РС”, бр. 10/93, 14/93 – исправка, 67/16 и 3/17)
  8. Судски пословник („Службени гласник РС”, бр. 10/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15 − исправка, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18,

78/18, 43/19, 93/19 и 18/22)

# РАДНО ЗАКОНОДАВСТВО

#### ИЗВОРИ РАДНОГ ПРАВА

Изворе радног права чине правни акти међународног и унутра- шњег права.

Међународни извори радног права јесу:

* акти универзалног карактера (њих усвајају светске међународ- не организације, као што су Организација уједињених нација и Међународна организација рада);
* билатерални међудржавни уговори (уговори који су закључени између две државе којима се уређују одређена питања у области рада и они обавезују само државе уговорнице).

Најзначајнији акти Организације уједињених нација у области рад- ног права јесу: Универзална декларација о правима човека (из 1948) и Међународни пакт о економским, социјалним и културним прави- ма (из 1966).

У оквиру Међународне организације рада усвајају се препоруке (немају обавезну правну снагу, али имају политички и морални ауто- ритет) и конвенције (врло су значајне и имају правну снагу, па обаве- зују државе чланице које су их ратификовале).

Према Уставу Републике Србије, општеприхваћена правила међу- народног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.

У Републици Србији унутрашњи извори радног права јесу: одредбе Устава Републике Србије о праву на рад и правима по основу рада; за- кони; подзаконски акти; колективни уговори; правилници о раду и дру- ги општи акти којима се уређују радни односи и права по основу рада. О одредбама Устава било је речи у делу Приручника који се одно-

си на Уставно уређење.

Закон о раду има карактер општег закона о радним односима и важи за све запослене и све послодавце, ако посебним законом није друкчије одређено.

Од посебних закона нарочито је значајан Закон о државним службе- ницима, који се примењује на радне односе у државним органима. Због

специфичности положаја запослених у неким државним органима (за- послени на пословима безбедности, порески и царински службеници и сл.), поједина питања радноправног статуса државних службеника у тим органима уређују системски закони у областима које су у њиховом делокругу, као што су, на пример, Закон о пореском поступку и поре- ској администрацији, Царински закон, Закон о полицији, Закон о извр- шењу кривичних санкција и други.

Kада је реч о радним односима у органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе, у марту 2016. године донет је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локал- не самоуправе. Овим законом се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама ло- калне самоуправе. Такође, одредбе овог закона се примењују и на запо- слене у органима градских општина, као и службама и организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, према посебном закону. Одредбе овог закона се не примењују на запослене у привредним друштвима, преду- зећима, установама, јавним агенцијама, фондовима и фондацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне само- управе и градске општине, према посебном пропису.

Одређена права по основу рада уређују и следећи закони: Закон о безбедности и здрављу на раду, Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закон о пензијском и инвалидском осигура- њу, Закон о здравственом осигурању, Закон о мирном решавању рад- них спорова, Закон о штрајку и тако даље.

Права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и ко- лективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, одно- сно уговором о раду само када је то Законом о раду одређено.

Законом о државним службеницима прописано је да Влада и ре- презентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије закључују посебан колективни уговор за државне органе, који се примењује на права и дужности државних службеника и намештеника.

Међусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду. Колективни уговор и правилник о раду (даље: општи акт152) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосле- ном дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом, али се овим актима могу утврдити већа права и повољнији услови рада од права и услова утврђених законом, као и друга права која нису утврђена законом (осим ако законом није друкчије одређено). Ако општи акт и поједине његове одредбе утврђују неповољније услове рада од услова утврђених законом, примењују се

152 Закон о раду употребљава израз општи акт као заједнички назив за колективни уговор и правилник о раду.

одредбе закона. Поједине одредбе уговора о раду којима су утврђени неповољнији услови рада од услова утврђених законом и општим актом, односно које се заснивају на нетачном обавештењу од стране послодав- ца о појединим правима, обавезама и одговорностима запосленог, ни- штаве су. Ништавост одредаба уговора о раду утврђује се пред надле- жним судом, а право да се захтева утврђивање ништавости не застарева.

#### РАДНИ ОДНОСИ У ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА

### Специфичност рада у државним органима

Рад у државним органима није изложен деловању начела тржишне конкуренције која би побољшала његову ефикасност. Поред тога, др- жавни службеници нису само запослена лица чији је послодавац држа- ва већ су они и представници државне власти. Недостатак утакмице на тржишту рада, карактеристичне за приватни сектор, као и посебан по- ложај државних службеника, захтевају специфично уређивање, посебан режим рада у државним органима. Зато је и у упоредном праву прави- ло да у државној управи и другим државним органима раде лица (др- жавни службеници) чији се радноправни статус уређује посебним зако- ном. Држава је дужна да обезбеди професионални службенички кадар који ће поступати законито, по правилима струке, непристрасно и по- литички неутрално. Специфичност рада у државним органима услови- ла је доношење посебног закона – Закона о државним службеницима.

### Основна правила о државним службеницима

###### Појам државних службеника и појам намештеника

Запослени у државним органима деле се на државне службенике и намештенике. Подела се заснива на разлици у пословима које оба- вљају.

Државни службеници раде на оним пословима који су примерени искључиво државним органима. Сагласно томе, државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног пра- вобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скуп- штина или с њима повезаних општих правних, информатичких, матери- јално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци,

заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописи- ма имају положај функционера.

Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих по- моћно-техничких послова у државном органу. Намештеници обавља- ју послове опште природе, који могу да се раде и у приватном сектору.

###### Послодавац

Послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија. Одређивање Републике Србије као послодавца омогућава континуитет радног односа при преласку из једног државног органа у други. Права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководилац државног органа (даље: руководилац), ако Законом о др- жавним службеницима или посебним законом или другим прописом није друкчије одређено.

###### Примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора

На права и дужности државних службеника који нису уређени Законом о државним службеницима или неким другим посебним за- коном или другим прописом примењују се општи прописи о раду и по- себан колективни уговор за државне органе (закључују га Влада и ре- презентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије).

На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду (Закон о раду) и посебан колективни уговор за државне органе, ако Законом о државним службеницима или посебним законом није друкчије одређено.

У Приручнику ће посебно бити обрађени они институти Закона о раду који се примењују и на државне службенике.

###### Начела деловања државних службеника

Државни службеник дужан је да поступа у складу са Уставом, за- коном и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и он не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења.

Процеси управљања кадровима у државним органима заснивају се на компетенцијама потребним за делотворно обављање послова у државном органу. Компетенције, у смислу овог закона, представља- ју скуп знања, вештина, особина, ставова и способности које државни службеник поседује, а који обликују његово понашање и воде пости- зању очекиване радне успешности на радном месту.

Државни службеник одговара за законитост, стручност и дело- творност свог рада. Нико не сме вршити утицај на државног службе- ника да нешто чини или не чини супротно прописима.

Забрањено је повлашћивање или ускраћивање државног службе- ника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства.

Државни службеник је дужан да у свом раду и приликом обаве- штавања јавности обезбеди заштиту података о личности у складу са законом. При запошљавању у државни орган кандидатима су под јед- наким условима доступна сва радна места. Избор кандидата врши се на основу провере компетенција. Поред тога, при запошљавању у др- жавне органе води се рачуна о томе да национални састав, заступље- ност полова и број особа са инвалидитетом одслика у највећој могућој мери структуру становништва.

Напредовање државног службеника зависи од радне успешности и потреба државног органа. Државни службеници имају право и ду- жност да се стручно усавршавају према потребама државног органа и једнаки су кад се одлучује о напредовању и награђивању и остварива- њу њихове правне заштите.

### Права и дужности државних службеника

###### Права државних службеника

Државни службеник има право на услове рада који му неће угрози- ти живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на за- штиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду. Поред тога, има право: на плату, накнаде и друга примања; на од- море и одсуства према општим прописима о раду и посебном колек- тивном уговору; на годишњи одмор од најмање 20, а највише 35 радних дана, према мерилима одређеним посебним колективним уговором; да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових орга- на управљања. Државни службеник који остварује право на скраћено радно време има право на годишњи одмор највише до 40 радних дана. Државни службеник има и право да изјави жалбу на решење ко-

јим се одлучује о његовим правима и дужностима, у року од осам дана од дана достављања решења, ако Законом о државним службеници- ма жалба није изричито искључена, односно ако није одређен краћи рок за њено изјављивање.

Достављање решења државном службенику врши се у просторија- ма државног органа, а ако је државни службеник одсутан с рада, доста- вљање се врши поштом на адресу коју је државни службеник пријавио државном органу и која се налази у његовом професионалном досијеу.

Ако достављање решења није успело, службено лице државног органа саставља писмену забелешку. У том случају решење се објављу- је на огласној табли државног органа и по истеку осам дана од дана об- јављивања сматра се достављеним.

###### Дужности државних службеника

Државни службеник дужан је да изврши усмени налог претпоста- вљеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саоп- штава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писме- ном облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца.

Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или пи- сменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе пи- смено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад држав- ног органа ако је налог издао руководилац.

Државни службеник дужан је да прихвати радно место у истом или другом државном органу на које је према одредбама Закона о држав- ним службеницима трајно или привремено премештен.

Дужан је, такође, да, по писменом налогу претпостављеног, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног државног службеника, али најдуже 30 радних дана (послови могу да трају и дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико). У случа- ју елементарних непогода, више силе или других непредвидивих окол- ности, државни службеник је дужан да, по писменом налогу претпоста- вљеног, ради на радном месту нижем од свог док трају те околности. Он за то време задржава права која произлазе из његовог радног места.

Државни службеник или намештеник дужан је да чува државну, војну, службену и пословну тајну у складу са посебним прописима. Одређивање и чување тајне, као и мере заштите тајне уређују се по- себним прописима.

Државни службеник или намештеник дужан је да писмено обаве- сти непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са оба- вљањем послова радног места дође до сазнања да је извршена рад- ња корупције од стране државног функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради. Државни службе- ник или намештеник од дана подношења писменог обавештења ужи- ва заштиту у складу са законом.

Дужан је и да поштује радно време и правила понашања у држав- ном органу. Ако је спречен да ради, дужан је да о разлозима обавести непосредно претпостављеног у року од 24 сата од настанка разлога.

###### Спречавање сукоба интереса

Сукоб интереса, у смислу овог закона, јесте ситуација у којој др- жавни службеник има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на његово поступање у обављању послова њего- вог радног места, на начин који угрожава јавни интерес.

Приватни интерес државног службеника је било каква корист или погодност за државног службеника или са њиме повезано лице.

Државни службеник дужан је да предузме све што је у његовој моћи како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса, а ако се таква ситуација није могла избећи, примењују се одредбе овог закона о управљању сукобом интереса.

На одређивање круга повезаних лица, у смислу одредби закона о спречавању сукоба интереса, примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Државни службеник и са њим повезана лица не смеју тражити, нити примити ствар, услугу или било какву другу корист дату или учи- њену без одговарајуће накнаде (у даљем тексту: поклон) за себе или повезана лица, а који утичу, могу утицати или се чини да утичу на не- пристрасно или професионално обављање дужности, односно који се могу сматрати наградом у вези са вршењем његових дужности, изузев пригодног поклона мање вредности.

Пригодни поклон је поклон који се прима у приликама када се протоколарно или традиционално размењују поклони, а који ни тада не може бити у новцу или хартијама од вредности.

Државни службеник дужан је да о поклону у вези са обављањем своје дужности обавести државни орган у којем је запослен најкасни- је наредног дана од дана пријема поклона, а државни орган дужан је да води евиденцију о свим поклонима које су примили државни слу- жбеници.

На садржину обавештења о примљеном поклону и евиденције о поклонима, као и на начин утврђивања вредности и висине поклона чији је пријем дозвољен сходно се примењују одредбе закона којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Он не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица.

Државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ства- ра могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада државног службеника.

Руководилац о давању писмене сагласности одлучује у року од три дана од дана достављања захтева државног службеника за добијање сагласности.

Кад државним органом руководи државни службеник, о давању сагласности за његов додатни рад и о забрани додатног рада одлучује државни орган или тело надлежно за његово постављење у року од 10 дана од дана достављања захтева државног службеника.

Сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистра- живачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметнич- ким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али је државни службеник дужан да о додатном раду обавести руководиоца наредног радног дана од дана почетка обављања додатног рада. Руководилац може забранити и такав рад ако се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника, штети угледу државног органа, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада држав- ног службеника.

Државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом.

Државни службеник дужан је да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководио- цу, а државни службеник који је на положају Агенцији за борбу про- тив корупције, која је дужна да о томе податке објави на својој интер- нет презентацији. .

Такође, државни службеник не сме бити директор, заменик или по- моћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган.

Државни службеник може да буде члан органа удружења.

Државни службеник је дужан да обавести руководиоца о чланству у органима правних лица, односно удружења у року од пет дана од дана именовања у орган.

Државни орган води евиденцију о чланству државних службени- ка у органима удружења.

*Пријављивање интереса у вези с одлуком државног органа. Управ- љање сукобом интереса.* Државни службеник дужан је да одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана, писмено пријави непосредном руководиоцу постојање приватног интереса у вези са обављањем одређених послова, односно однос зависности у вези са обављањем одређених послова са удружењем у чијем органу је члан и да се уздржи од даљих активности које могу угрозити јавни интерес док руководилац не одреди другог државног службеника који ће оба- вљати те послове.

Сматраће се да приватни интерес нарочито постоји ако државни службеник учествује у пословима надзора или контроле, односно у другим пословима у којима се одлучује о правима и обавезама правних лица или предузетника код којих државни службеник обавља додатни рад или је обављао додатни рад у периоду од две године пре вршења

надзора или контроле, односно одлучивања. Ако непосредни руково- дилац сматра да не постоји oднос зависности или приватни интерес који оправдава изузимање државног службеника из обављања одре- ђених послова, дужан је да о томе обавести државног службеника у року од три дана од дана пријема пријаве, након чега државни службе- ник наставља рад на тим пословима.

Кад државним органом руководи државни службеник, он о инте- ресу писмено обавештава државни орган или тело надлежно за њего- во постављење.

Тиме се не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

Ако државни службеник има сумњу у погледу тога да ли постоји су- коб интереса или могућност прихватања поклона, дужан је да o томе у року од три дана писмено затражи мишљење руководиоца, а руково- дилац је дужан да државном службенику достави писмени одговор у року од пет дана од дана пријема захтева за мишљење.

Државни орган дужан је да одреди државног службеника који ће бити обучен да:

1. даје савете и смернице другим државним службеницима и руко- водиоцу у вези са спречавањем сукоба интереса;
2. учествује у припреми плана интегритета нарочито у делу који се односи на утврђивање послова који су нарочито подложни ко- рупцији, начину њихове контроле и предлагању превентивних мера за смањење корупције;
3. прима обавештења о примљеном поклону и води евиденцију о свим поклонима, пријавама о сукобу интереса и мерама које су предузете ради спречавања сукоба интереса;
4. разматра ефикасност примене правила о сукобу интереса у др- жавном органу и предлаже мере за њихово унапређење;
5. сачини извештај о управљању сукобом интереса у државном ор- гану.

Државни орган објављује годишњи извештај о управљању суко- бом интереса у државном органу.

На државне службенике на положају примењују се и прописи који- ма се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

### Врсте радних места државних службеника

###### Подела радних места

Радна места државних службеника, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности, деле се на:

1. положаје и
2. извршилачка радна места.

Подела радних места на којима се обављају безбедносно-обаве- штајни послови, дипломатско-конзуларни послови, послови извршења кривичних санкција, послови који подразумевају примену посебних прописа из надлежности поступања полиције и примену царинских и пореских правила, поступака и администрације, одређује се посеб- ним законом.

1. Положај је радно место на коме државни службеник има овла- шћења и одговорности у вези с вођењем и усклађивањем рада у др- жавном органу.

Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног орга- на или тела. Влада поставља на положај помоћника министра, секрета- ра министарства, директора органа управе у саставу министарства, по- моћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне ор- ганизације, директора службе Владе, заменика и помоћника директора службе Владе, заменика и помоћника генералног секретара Владе, др- жавног правобраниоца и заменика државног правобраниоца. Положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се актом Врховног каса- ционог суда Србије, односно Републичког јавног тужиоца, а положаји у осталим државним органима одређују се актима тих органа.

1. Извршилачка радна места јесу сва радна места која нису поло- жаји, укључујући и радна места руководилаца ужих унутрашњих једи- ница у државном органу (начелник одељења, шеф одсека, руководи- лац групе). Разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања се не везују за људе, већ за послове радног места. Стога је промена радног места услов за напредовање и стицање вишег звања. Звања су виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи са-

ветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

У звању вишег саветника раде се најсложенији послови који знатно утичу на постизање резултата у некој области из делокруга државног органа, уз обраћање претпостављеном само о питањима вођења по- литике. За рад на пословима у звању вишег саветника државни службе- ник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци.

У звању самосталног саветника раде се сложени послови који за- хтевају посебно специјалистичко знање и искуство, самосталан рад без надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима уз само општа усмерења и упутства претпостављеног. За рад на по- словима у звању самосталног саветника државни службеник мора да

има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струков- ним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најма- ње пет година радног искуства у струци.

У звању саветника раде се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, уз повремени надзор претпоставље- ног. За рад на пословима у звању саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студија- ма у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струков- ним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најма- ње три године радног искуства у струци.

У звању млађег саветника раде се сложени послови који подразуме- вају примену утврђених метода рада, уз редован надзор претпоставље- ног. За рад на пословима у звању млађег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским сту- дијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студи- јама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким стру- ковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање једну годину радног искуства у струци или најмање пет година радног стажа у државним органима. У овом случају, наиме, треба правити ра- злику између захтева (услова) који се тиче радног искуства у струци (за- вршен приправнички стаж обезбеђује једну годину радног искуства на пословима који захтевају одређени степен и врсту образовања) и алтер- нативно постављеног услова који се односи на дужину радног стажа у државним органима (пет година), независно од послова које је лице оба- вљало у државном органу. Могуће је, наиме, да неко заснује радни однос у државном органу и оствари одређене године радног стажа на посло- вима који се обављају у звању које захтева нижи степен образовања и да, уз рад, стекне високо образовање. Овакво законско решење обезбе- ђује таквом лицу могућност распоређивања на радно место разврстано у звање млађег саветника по поједностављеној процедури.

У звању сарадника обављају се мање сложени послови који обу- хватају ограничен круг међусобно повезаних различитих задатака и захтевају способност самосталне примене утврђених метода рада, по- ступака или стручних техника, уз општа усмерења и упутства и повре- мени надзор претпостављеног. Рад у звању млађег сарадника подразу- мева послове истог степена сложености који су прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или струч- них техника уз способност решавања рутинских проблема, али, поред

општих усмерења, тај рад захтева и појединачна упутства и редован надзор претпостављеног.

За рад у звању сарадника државни службеник мора да има стече- но високо образовање на основним студијама у обиму 180 ЕСПБ бодо- ва, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године, и најмање три године радног искуства у струци, а за рад у звању млађег сарадника државни службеник мора да има стечено ви- соко образовање на основним студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и најмање девет месеци радног искуства у струци или нај- мање пет година радног стажа у државним органима.

На радним местима која су разврстана у звање референта (адми- нистративни, технички и други претежно рутински послови који обу- хватају широк круг задатака и могу захтевати познавање и примену једноставнијих метода рада или поступака, а раде се самостално и уз повремени надзор претпостављеног) може да ради државни службе- ник који има завршену средњу школу и најмање две године радног ис- куства у струци, а у звању млађег референта (послови који обухватају ограничени круг сличних задатака) – завршену средњу школу и најма- ње шест месеци радног искуства у струци.

Под радним искуством у струци подразумева се радно искуство на пословима у оквиру захтеване врсте и степена стручне спреме, одно- сно образовања које се захтева за радно место чије послове државни службеник обавља.

Разврставање радних места, послови који се раде у сваком од звања и мерила за опис послова радних места у правилнику о уну- трашњем уређењу и систематизацији радних места врши се уредбом Владе која важи за одређени орган државне управе.

Компетенције потребне за обављање послова радног места су по- нашајне и функционалне.

*Понашајне компетенције* представљају скуп радних понашања по- требних за делотворно обављање свих послова у државном органу.

Понашајне компетенције су:

1. управљање информацијама;
2. управљање задацима и остваривање резултата;
3. оријентација ка учењу и променама;
4. изградња и одржавање професионалних односа;
5. савесност, посвећеност и интегритет. Понашајне компетенције су и:
   1. управљање људским ресурсима – за радна места руководилаца ужих унутрашњих јединица и положаје;
   2. стратешко управљање – за положаје.

*Функционалне компетенције* представљају скуп знања и вешти- на потребних за делотворно обављање послова у државном органу и могу бити опште и посебне.

Опште функционалне компетенције представљају скуп знања и ве- штина потребних за делотворно обављање послова на свим радним местима државних службеника у било којој области рада или било ком радном месту.

Опште функционалне компетенције су:

* + 1. организација и рад државних органа Републике Србије;
    2. дигитална писменост;
    3. пословна комуникација.

Посебне функционалне компетенције представљају скуп знања и вештина потребних за делотворно обављање послова у одређеној области рада и на одређеном радном месту.

Aктом Владе, на предлог Службе за управљање кадровима, ближе се одређују понашајне и опште функционалне компетенције и показа- тељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетен- ције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и области знања и вештина на које се односе.

Посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и области знања и вештина на које се од- носе могу се одредити актом министра надлежног за правосуђе за за- послене у судовима, јавним тужилаштвима и Државном правобрани- лаштву, а за остале државне органе – актом руководиоца.

Посебне функционалне компетенције на одређеном радном месту могу се утврдити при састављању описа послова радног места у складу са уредбом Владе, односно актом другог државног органа.

### Попуњавање слободних радних места

###### Услови за запослење

Као државни службеник може да се запосли пунолетан државља- нин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуња- ва остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на ка- зну затвора од најмање шест месеци.

Као државни службеник на извршилачком радном месту може да се запосли и лице које нема положен државни стручни испит, али је ду- жно да га положи у року утврђеном овим законом.

Поред тога, за рад на положају потребно је и стечено високо обра- зовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким ака- демским студијама, специјалистичким струковним студијама, одно- сно на основним студијама у трајању од најмање четири године или

специјалистичким студијама на факултету и најмање девет година рад- ног искуства у струци или седам година радног искуства у струци од којих најмање две године на руководећим радним местима или пет го- дина радног искуства на руководећим радним местима.

Државни службеник који је први пут постављен на положај дужан је да у року од једне године од дана постављења на положај похађа програм обуке у областима стручног усавршавања утврђеним за др- жавне службенике који се први пут постављају на положај.

На интерном конкурсу кад положај попуњава Влада могу да уче- ствују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су претходне две године оцењени оценом„нарочито се ис- тиче” који су већ на положају, којима је протекло време на које су по- стављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут.

###### Допуштеност и начин попуњавања радног места

Радна места, потребан број државних службеника на сваком рад- ном месту, услови за рад на сваком радном месту, државни стручни испит или посебан стручни испит и потребно радно искуство у стру- ци, као и потребне компетенције за обављање послова радног места у државном органу одређују се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу (даље: Правилник).

Радно место може да се попуни кад се испуне два услова:

* да је радно место предвиђено Правилником и
* да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план. Кад се оба услова испуне, руководилац одлучује да ли је потреб-

но да се радно место попуни. Извршилачко радно место попуњава се:

* премештајем унутар истог државног органа,
* премештајем по основу споразума о преузимању,
* премештајем из другог државног органа по спроведеном интер- ном или јавном конкурсу и
* заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсу изабран кандидат који није државни службеник.

Положај се увек попуњава постављењем.

При попуњавању извршилачког радног места предност има пре- мештај државног службеника из истог државног органа, са напредо- вањем или без њега.

Ако се радно место не попуни премештајем унутар истог државног органа, радно место попуњава се премештајем по основу споразума о преузимању нераспоређеног државног службеника.

Ако се радно место не попуни преузимањем нераспоређеног др- жавног службеника, руководилац може спровести поступак преузима- ња државног службеника из другог државног органа. Ако руководилац

одлучи да радно место не попуни ни премештајем по основу споразу- ма о преузимању, може да се спроведе интерни конкурс, а ако интер- ни конкурс није спроведен или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али руководилац може одлучити да поново спроведе поступак попу- њавања радног места према редоследу радњи који је наведен.

**Преузимање.** Државни службеник који је уписан у Евиденцију ин- терног тржишта рада као нераспоређен може бити преузет у други др- жавни орган на радно место разврстано у исто звање, ако испуњава услове за рад на том радном месту и ако има потребне компетенције. Преузимање се врши на основу споразума о преузимању руково- дилаца који руководе тим државним органима и за који није потребна

сагласност државног службеника.

Државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место које је разврстано у ниже или непосредно више звање које одговара његовој стручној спреми, ако испуњава услове за рад на том радном месту и ако има потребне компетенције.

Државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у непосредно више звање ако испуњава усло- ве за напредовање.

Преузимање се врши на основу споразума о преузимању руково- дилаца који руководе тим државним органима и за који је потребна са- гласност државног службеника.

Службеник који је у радном односу на неодређено време у органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општи- не, служби и организацији које оснива надлежни орган аутономне по- крајине, јединице локалне самоуправе и градске општине на које се примењују прописи којима се уређују права и дужности из радног од- носа запослених у органима аутономне покрајине и јединицама локал- не самоуправе, а који је пријављен на Евиденцији интерног тржишта рада, може бити преузет без конкурса у државни орган, ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе наведеним органима, одно- сно службом и организацијом и ако службеник на то пристане.

На преузимање службеника сходно се примењују одредбе овог за- кона о преузимању државних службеника.

У случају премештаја, односно преузимања државног службеника обавезно се спроводи провера понашајних и посебних функционалних компетенција потребних за обављање послова на радном месту на које се државни службеник премешта, односно преузима ако те компетен- ције нису одређене као захтев за обављање послова радног места које је државни службеник обављао пре премештаја, односно преузимања. У случају преузимања службеника, обавезно се спроводи провера свих компетенција које су потребне за обављање послова радног ме-

ста на које се службеник преузима.

Провера компетенција врши се у поступку који одреди руково- дилац применом начина провере компетенција у изборном поступку. Државни службеник може се преместити, односно преузети на друго радно место ако се утврди да поседује компетенцијe потребнe

за обављање послова на које се премешта, односно преузима.

Руководилац државног органа у који се државни службеник пре- мешта, односно преузима има право увида у извештај о вредновању његове радне успешности.

Ради попуњавања извршилачког радног места у органима држав- не управе и службама Владе може да се спроведе интерни конкурс ако радно место није попуњено премештајем државног службеника уну- тар истог органа или премештајем по основу споразума о преузимању. На интерном конкурсу могу да учествују само државни службени-

ци из органа државне управе и служби Владе који су у радном односу на неодређено време и државни службеници који су у радни однос на одређено време примљени након спроведеног јавног конкурса због привремено повећаног обима посла.

Интерни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима (у року од осам дана од дана пријема решења руководиоца о попуњава- њу извршилачког радног места и других података потребних за огла- шавање), а спроводи га конкурсна комисија, коју именује руководилац.

Руководилац је дужан да упућује државне службенике из јединица за управљање кадровима и на руководећим радним местима на про- граме обука којима се стичу и унапређују способности за провере ком- петенција кандидата у изборном поступку.

Конкурсна комисија је одговорна за спровођење конкурсног по- ступка у складу са законом. Нико не сме да врши утицај на члана кон- курсне комисије да нешто чини или не чини супротно прописима.

Кад интерни конкурс успе, увек се доноси решење о премештају државног службеника у тај државни орган. Кандидат који је учествовао у изборном поступку на интерном конкурсу има право жалбе на реше- ње о премештају под истим условима и у истом року као кад је реше- ње о премештају донесено после јавног конкурса.

Ако је изабран кандидат из истог државног органа, руководилац доноси решење о његовом премештају с једног радног места на друго, а ако је изабран кандидат из другог државног органа, руководилац до- носи решење о његовом премештају у државни орган којим руководи. Интерни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ни- један од кандидата који је учествовао у изборном поступку није испу- нио мерила прописана за избор. На интерни конкурс примењују се правила о јавном конкурсу, изузев оних о начину оглашавања и о року

за подношење пријава.

Јавни конкурс за попуњавање извршилачког радног места у органи- ма државне управе и службама Владе оглашава орган државне управе

који попуњава радно место на својој интернет презентацији, на интер- нет презентацији Службе за управљање кадровима, на Порталу еУправе, на огласној табли, интернет презентацији и периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање. Јавни конкурс спроводи конкур- сна комисија коју именује руководилац, применом закона о државним службеницима и конкурсне комисије за спровођење интерног конкурса. Оглас о јавном конкурсу садржи податке о државном органу, рад- ном месту, условима за запослење на радном месту, врсти радног од- носа, месту рада, компетенцијама које се проверавају у изборном поступку и начину њихове провере, области из које ће се вршити про- вере, року у коме се подносе пријаве, обавештење о обрасцу пријаве на конкурс, лично име лица задуженог за давање обавештења о јавном конкурсу, адресу на коју се пријаве подносе, податке о доказима који ће бити захтевани у конкурсном поступку, месту и времену у којем се

очекује да ће започети изборни поступак.

Ако се попуњава радно место код којег је као посебан услов пред- виђено знање језика и писма националне мањине, у огласу о јавном конкурсу се посебно наводи овај услов, као и евентуална писана про- вера његове испуњености.

Пријава на конкурс врши се на обрасцу пријаве који обавезно са- држи лично име кандидата, адресу пребивалишта, односно боравишта и јединствени матични број грађана.

Приликом предаје, пријава добија шифру под којом лице учеству- је у даљем изборном поступку.

Рок за подношење пријава на јавни конкурс не може бити краћи од осам дана од дана оглашавања јавног конкурса у периодичном из- дању огласа Националне службе за запошљавање.

Неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне при- јаве и пријаве уз које нису приложени сви потребни докази конкур- сна комисија одбацује закључком против којег се може изјавити жалба жалбеној комисији. Жалба подносиоца неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве не одлаже извршење решењa.

Ако се испуњеност компетенција у изборном поступку може до- казивати и сертификатима, потврдама или другим писаним доказима који су наведени у огласу о јавном конкурсу, лице подноси наведени доказ истовремено са предајом пријаве.

Конкурсна комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту и међу њима спроводи изборни поступак. У изборном поступку се проверавају компетенције кандида- та, према мерилима прописаним за избор.

Изборни поступак спроводи се из више обавезних фаза од којих је интервју са конкурсном комисијом завршна фаза конкурса.

У свакој фази изборног поступка врши се вредновање кандида- та и само кандидат који испуни унапред одређено мерило за проверу

одређене компетенције у једној фази изборног поступка може да уче- ствује у провери следеће компетенције у истој или наредној фази.

Кандидати који су успешно прошли једну фазу изборног поступка обавештавају се о времену и месту спровођења наредне фазе избор- ног поступка.

Кандидати који су успешно прошли све фазе изборног поступка пре интервјуа са конкурсном комисијом позивају се да, у року од пет радних дана од дана пријема обавештења, доставе остале доказе који се прилажу у конкурсном поступку.

Конкурсна комисија може захтевати достављање доказа о испуње- ности услова за запослење који се захтевају у конкурсном поступку и пре почетка одређене фазе изборног поступка у којој се провера ком- петенција врши на начин који захтева издвајање додатних финансиј- ских средстава за изборни поступак у државном органу.

Доказе о испуњености услова за запослење који су садржани у службеним евиденцијама прибавља државни орган, осим ако канди- дат не изјави да ће сам доставити потребне доказе. Кандидати који су доставили доказе који се прилажу у конкурсном поступку, односно за које су ти докази прибављени, обавештавају се о месту, дану и време- ну када ће се обавити интервју са конкурсном комисијом.

Кандидати који не доставе доказе, односно који на основу доста- вљених или прибављених доказа не испуњавају услове за запослење, писмено се обавештавају да су искључени из даљег изборног поступка. Осим ако није другачије прописано, у изборном поступку орган државне управе слободно бира начин обавештавања кандидата, во- дећи рачуна о његовој правној заштити, економичном трошењу сред- става, јавности обавештавања и једноставности поступка. Кратка и хит- на обавештења могу да се дају телефоном или на други погодан начин,

о чему се сачињава службена белешка.

Конкурсна комисија на основу постигнутих резултата кандидата у изборном поступку прави листу кандидата који испуњавају мерила прописана за избор са постигнутим резултатима кандидата (даље: ли- ста кандидата) и доставља је руководиоцу.

Руководилац је дужан да у року од 15 дана од пријема листе кан- дидата прими у радни однос кандидата који је са најбољим резултатом испунио мерила за избор.

Руководилац органа приликом доношења одлуке даје првенство једнако квалификованом кандидату припаднику националне мањине. Ако је изабран кандидат који није државни службеник, руководи-

лац у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата доноси реше- ње о његовом пријему у радни однос, а ако је изабран кандидат који је већ државни службеник, руководилац доноси решење о премешта- ју. Јавни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор.

Решење о пријему у радни однос на радним местима која захтева- ју безбедносне провере кандидата за пријем у радни однос доноси се у року од 15 дана од дана окончања поступка безбедносне провере, ако је провером утврђено да нема безбедносних сметњи за заснива- ње радног односа.

Решење о пријему у радни однос садржи лично име кандидата, на- зив државног органа у који се прима и назив радног места на које се распоређује.

На интернет презентацији органа државне управе који је огласио конкурс и Службе за управљање кадровима објављују се листа канди- дата под шифром њихове пријаве и име и презиме кандидата који је изабран у конкурсном поступку.

Орган државне управе обавештава Службу за управљање кадро- вима о личном имену кандидата који је изабран и називу радног места на које је распоређен у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, односно решења о премештају.

Ступање на рад. Изабрани кандидат дужан је да ступи на рад у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, од- носно о премештају, изузев ако му руководилац из оправданих разлога не продужи рок. Ако изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, сматра се да решење о пријему у радни однос, односно о премештају није донесено, а руководилац може да изабере кандидата са листе кандидата са следећим најбољим резултатом. Изабрани кан- дидат стиче права и дужности из радног односа у државном органу у који је примљен или премештен од дана ступања на рад.

Право на жалбу учесника конкурса. Решење о пријему у радни од- нос, односно решење о премештају доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку на адресу наведену у прија- ви на конкурс. Ако достављање није успело, службено лице државног органа саставља о томе писмену белешку, након чега се решење обја- вљује на огласној табли државног органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да у року од осам дана од дана достављања решења изјави жалбу ако сма- тра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода.

Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да од дана објављивања решења на огласној табли државног органа, а нај- касније до истека рока за жалбу, преузме у просторијама државног ор- гана решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају изабраног кандидата. Такође, има право да, под надзором службеног лица државног органа, прегледа сву документацију јавног конкурса.

Неуспех јавног конкурса. Јавни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат који је учествовао у изборном

поступку није испунио мерила прописана за избор, ако није било при- јава на јавном конкурсу или ако ниједан од пријављених кандидата није учествовао у изборном поступку. О томе да јавни конкурс није ус- пео руководилац доноси решење које се доставља свим кандидатима који су имали право да учествују у изборном поступку.

На решење може да се изјави жалба жалбеној комисији у року од осам дана од дана достављања решења, осим у случају када није било пријава на јавном конкурсу.

На попуњавање извршилачких радних места у осталим државним органима примењују се одредбе Закона о државним службеницима о интерном и јавном конкурсу у органима државне управе и службама Владе, изузев одредаба о саставу конкурсне комисије и о надлежно- сти Службе за управљање кадровима. Састав конкурсне комисије, на- чин провере компетенција, критеријуме и мерила за избор на радна места прописује за судове и јавна тужилаштва министар надлежан за правосуђе, а за остале државне органе тела одређена њиховим актима. Државни органи могу остварити сарадњу са Службом за управља-

ње кадровима ради пружања стручне и саветодавне помоћи у поступ- ку провере компетенција.

Влада уредбом ближе уређује спровођење интерног и јавног кон- курса за попуњавање извршилачких радних места, изглед, садржину и начин подношења обрасца пријаве, начин праћења кандидата под шифром његове пријаве и фазе изборног поступка у свим државним органима, као и састав конкурсне комисије, начин провере компетен- ција и критеријуме и мерила за избор на радна места у органима др- жавне управе и службама Владе.

Уредбом се уређују начин давања првенства припадницима на- ционалних мањина, у циљу постизања одговарајуће заступљености припадника националних мањина и пуне равноправности између при- падника националне мањине и грађана који припадају већини у слу- чајевима када се ради о кандидатима који су са једнаким најбољим ре- зултатом испунили мерила за избор.

###### Трајање радног односа

По правилу, државни службеник заснива радни однос на неодре- ђено време. Радни однос који је заснован на неодређено време може да престане само у законом одређеним случајевима. Радни однос на одређено време може да се заснује:

1. ради замене одсутног државног службеника, до његовог повратка;
2. због привремено повећаног обима посла који постојећи број др- жавних службеника не може да изврши, најдуже на шест месеци;
3. на радним местима у кабинету, док траје дужност функционера;
4. ради обуке приправника, док траје приправнички стаж;
5. ради замене државног службеника који је постављен за вршио- ца дужности, док траје његова дужност;
6. ради замене државног службеника коме мирује радни однос због обављања приправничког стажа.

Радни однос на одређено време заснива се без обавезе спрово- ђења интерног или јавног конкурса, изузев при пријему приправника. Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни од-

нос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни или посебан стручни испит.

###### Пробни рад

Пробни рад је обавезан за све који први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету. Пробни рад за радни однос заснован на неодређено време траје шест месеци. За радни однос на одређено време, пробни рад је обавезан само ако је радни однос заснован на дуже од шест месеци и траје два месеца. Пробном раду не подлежу државни службеници на положају. Пробни рад државног службеника прати његов непосредно претпостављени, који после окончања пробног рада руководиоцу даје писмено мишље- ње о томе да ли је државни службеник задовољио на пробном раду.

Државном службенику који не задовољи на пробном раду отказу- је се радни однос без права на новчану накнаду због отказа.

###### Попуњавање положаја

Европски стандарди предлагања кандидата за највиша службеничка места захтевају спровођење конкурса и одсуство политичког утицаја на избор кандидата. Сагласно томе, према Закону о државним службеници- ма, ради попуњавања положаја спроводи се интерни или јавни конкурс. Ако је положај попуњен, конкурс за попуњавање положаја оглашава се најкасније у року од 90 дана пре истека времена на које је државни слу- жбеник на положају постављен. До постављења државног службеника на положај може бити постављен један или више вршилаца дужности на укупни период до највише шест месеци, без интерног или јавног конкур- са. За вршиоца дужности може се поставити лице из реда службеника на неодређено време које испуњава услове за рад на положају одређеном Законом о државним службеницима и правилником о унутрашњем уре- ђењу и систематизацији радних места у државном органу.

Решење руководиоца о попуњавању положаја на интерном или јавном конкурсу доноси се у року од 30 дана од дана постављања вр- шиоца дужности. У случају да се интерни, односно јавни конкурс не оконча постављањем на положај или ако је дошло до неуспеха јавног конкурса, статус вршиоца дужности може се продужити најдуже још

три месеца. Изузетно, вршилац дужности може бити постављен и ради замене државног службеника на положају који одсуствује са рада дуже од 30 дана, а најдуже до његовог повратка на рад.

Вршиоцу дужности престаје дужност истеком периода на који вр- шилац дужности може бити постављен и положај остаје непопуњен до постављања државног службеника на положај у конкурсном поступ- ку. Вршиоцу дужности који је постављен из реда државних службени- ка мирују права и обавезе из радног односа у органу из којег је поста- вљен и има право да се врати на радно место на које је био распоређен пре постављања и наставља да остварује право на плату коју је имао на том радном месту пре постављања.

Интерни конкурс обавезан је ако положај попуњава Влада. У оста- лим државним органима може се одмах спровести јавни конкурс. Државни службеник може после протека времена на које је поста- вљен бити поново постављен на исти положај, без интерног или јав- ног конкурса.

Кад положај попуњава Влада интерни и јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а спроводи конкурсна комисија, коју за сваки појединачни случај именује Високи службенички савет. На ин- терном конкурсу кад положај попуњава Влада могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе за које је по основу вредновања радне успешности утврђено да су у последња два узастопна вредновања радне успешности превазишли очекивања, који су већ на положају, којима је протекло време на које су поставље- ни, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут, ако су похађали програм обуке. Изборни поступак спроводи конкур- сна комисија. По окончаном изборном поступку конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су са најбољим резулта- том испунили мерила прописана за избор. Листу кандидата конкурсна комисија доставља руководиоцу, односно другом лицу надлежном да Влади предложи кандидата за постављење на положај. Ни руководи- лац ни друго надлежно лице нису дужни да Влади предложе кандида- та за постављење на положај, али јесу дужни да о разлозима за то оба- весте Високи службенички савет и Службу за управљање кадровима у року од 30 дана од достављања листе кандидата. Ако је конкурсна ко- мисија утврдила да ниједан кандидат није испунио мерила прописа- на за избор, Влади не може бити предложен кандидат за постављење на положај. Јавни конкурс се спроводи ако интерни конкурс није ус- пео, односно ако се положај попуњава без интерног конкурса. Интерни конкурс није успео ако Влади није предложен кандидат за поставље- ње на положај или ако Влада није поставила предложеног кандидата у року од 30 дана од достављања предлога о чему се обавештава Служба за управљање кадровима. Ако ни после јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за постављење на положај или она не постави

предложеног кандидата, Служба за управљање кадровима оглашава нови јавни конкурс у првом наредном броју периодичног издања огла- са Националне службе за запошљавање.

На интерни и јавни конкурс кад положај попуњава Влада примењу- ју се одредбе Закона о државним службеницима о интерном и јавном конкурсу при попуњавању извршилачких радних места, изузев пода- така који се односе на место, време и дан провере компетенција кан- дидата у изборном поступку.

Интерни и јавни конкурс за попуњавање положаја оглашава Служба за управљање кадровима.

Интерни, односно јавни конкурс, оглашава се у року од осам дана од дана пријема решења о отпочињању поступка попуњавања поло- жаја које се истовремено са решењем о именовању чланова конкур- сне комисије доставља Служби за управљање кадровима.

На попуњавање положаја у осталим државним органима сходно се примењују одредбе Закона о државним службеницима о интерном и јавном конкурсу кад положај попуњава Влада, изузев одредаба о саста- ву конкурсне комисије и о надлежности Високог службеничког савета и Службе за управљање кадровима. Састав Конкурсне комисије, начин провере компетенција, критеријуме и мерила за избор на радна места у Врховном касационом суду прописује председник Врховног касаци- оног суда, за положај у Републичком јавном тужилаштву Републички јавни тужилац, а за остале државне органе тела одређена њиховим ак- тима. Државни органи могу остварити сарадњу са Службом за управља- ње кадровима ради пружања стручне и саветодавне помоћи у прове- ри компетенција. Влада уредбом ближе уређује спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање положаја у свим државним органима.

###### Престанак рада на положају

Државном службенику престаје рад на положају кад протекне вре- ме на које је постављен, ако поднесе писмену оставку, ако ступи на функциjу у државном органу, органу аутономне покрајине или локал- не самоуправе, ако буде укинут положај, ако му радни однос преста- не навршењем радног века или његовим писменим отказом, или ако буде разрешен.

Положај је укинут ако буде укинут државни орган, ако део дело- круга државног органа у коме је и положај преузме други државни ор- ган или ако положај буде укинут доношењем новог или изменом по- стојећег Правилника.

Државни службеник се разрешава с положаја ако му радни од- нос престане због: осуде на казну затвора од најмање шест месеци, коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престан- ка радног односа, коначног решења којим му је одређена оцена „не

задовољава”, као и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодаваца.

Државни службеник се разрешава с положаја и ако орган или тело надлежно за његово постављење прихвати јавну препоруку Заштитника грађана за његово разрешење, односно ако прихвати ини- цијативу за разрешење на основу мере јавног објављивања препору- ке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције.

Државни службеник који руководи државним органом разрешава се с положаја и када орган или тело надлежно за његово постављање утврди да је у време његовог руковођења дошло до озбиљног поре- мећаја у раду државног органа којим руководи због одговорности за неостваривање планова рада и стратешких циљева.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси др- жавни орган или тело надлежно за постављење државног службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на по- ложају престао. Против овог решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

###### Последице престанка рада на положају

Државни службеник коме је протекло време на које је постављен, који је разрешен јер је у годишњем или ванредном вредновању рад- не успешности утврђено да му је потребно побољшање, који је под- нео оставку на положај или коме је положај укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника има право да у истом државном органу буде премештен на друго радно место за које испуњава услове ако оно постоји, а ако не постоји, постаје нераспоређен.

Државни службеник који је разрешен с положаја на препоруку Заштитника грађана за његово разрешење, на основу мере јавног об- јављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, постаје нераспоређен.

Државни службеник коме је положај укинут услед укидања држав- ног органа има право да, до протека времена на које је био постављен, буде постављен на положај у државном органу који је преузео дело- круг укинутог државног органа, ако новим Правилником буде предви- ђен исти или сличан положај и он за њега испуњава услове, а ако та- кав положај не постоји, има иста права и дужности као да му је положај престао протеком времена на које је постављен. Иста права и дужно- сти има и државни службеник коме је положај укинут услед тога што је део делокруга државног органа, у коме је и положај, преузео други државни орган. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен.

### Вредновање радне успешности

**и напредовање државних службеника**

###### Вредновање радне успешности

Циљ вредновања радне успешности државних службеника је обезбеђивање остварења свих организационих циљева државног ор- гана, достизање радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој државних слу- жбеника.

Резултати вредновања радне успешности државних службеника користе се у утврђивању потреба и планирању обука, планирању ра- звоја и стручног усавршавања, отклањању недостатака у раду и доно- шењу одлука о напредовању и распоређивању, односно премештају, одређивању плата и других примања и престанку радног односа др- жавног службеника.

Вредновање радне успешности државних службеника врши се на основу мерила радне успешности која обухватају понашајне компетен- ције државних службеника и резултате рада организационе јединице у којој државни службеник обавља послове свог радног места, одно- сно којим руководи.

У праћењу радне успешности државних службеника испољавање функционалних компетенција служи за утврђивање потреба за струч- ним усавршавањем државног службеника, као и праћења ефеката про- грама стручног усавршавања које је државни службеник похађао за време вредновања радне успешности.

Време вредновања радне успешности. Изузеци од вредновања радне успешности. Рад државних службеника прати се током целе го- дине, а радна успешност вреднује се једном у календарској години.

Не вреднује се радна успешност државног службеника:

1. који руководи државним органом;
2. који је у календарској години радио мање од шест месеци, без обзира на разлог;
3. који је засновао радни однос на одређено време на радном ме- сту у кабинету, у својству приправника и ради замене државног службеника који обавља приправнички стаж.

У период од шест месеци не улази време у којем је државни слу- жбеник био одсутан са рада због коришћења права на годишњи одмор. Радна успешност државног службеника на положају вршиоца ду- жности, односно руководиоца подручне јединице органа основане у складу са посебним законом – завод, филијала и друга организацио- на јединица ван седишта органа (у даљем тексту: руководилац под- ручне јединице органа) вреднује се најкасније до краја јануара теку- ће године за претходну годину, а осталих државних службеника на

извршилачким радним местима најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину.

Изузетно, радна успешност државног службеника који је засновао радни однос на одређено време вреднује се пре престанка радног од- носа, ако је у календарској години радио најмање шест месеци.

У вредновању радне успешности вреднују се понашајне компетен- ције државног службеника.

У случају наставка рада на неодређено време државном службени- ку који је радио на одређено време због привремено повећаног обима посла почиње да тече нови период за вредновање радне успешности. Начин вредновања радне успешности. На основу вредновања рад-

не успешности утврђује се, у односу на захтеве за обављање послова радног места:

1. да државни службеник није испунио већину очекивања;
2. да је потребно побољшање;
3. да је државни службеник испунио очекивања;
4. да је државни службеник превазишао очекивања.

Радну успешност утврђује решењем државни службеник на поло- жају – за државне службенике који обављају послове у области рада органа за коју државни службеник на положају има овлашћења и одго- ворност за руковођење, односно руководилац подручне јединице ор- гана за државне службенике у подручној јединици органа.

Радну успешност за државне службенике на положају, руководио- це подручне јединице органа који су за свој рад непосредно одговор- ни руководиоцу органа и државне службенике који за свој рад нису одговорни државним службеницима на положају утврђује решењем руководилац.

Предлог вредновања радне успешности државног службеника даје непосредни руководилац државног службеника када државни службеник не одговара непосредно за рад лицу које доноси решење о радној успешности.

Лице које вреднује радну успешност државног службеника, од- носно даје предлог вредновања, дужно је да у поступку вредновања оствари сарадњу са лицем по чијим налозима, одлукама или предло- зима је државни службеник поступао у периоду вредновања у обавља- њу послова свог радног места.

Радна успешност државног службеника који није испунио већи- ну очекивања, односно који превазилази очекивања, мора да про- изилази из доказа који се односе на рад државног службеника и да буде образложена навођењем конкретних примера стварног радног понашања.

Ако предлог вредновања не произлази из извештаја о вредновању радне успешности односно из конкретних примера стварног радног понашања за државне службенике, лице које доноси решење о радној

успешности има право да затражи да се вредновање радне успешно- сти преиспита.

Ако ни након преиспитивања радне успешности предлог вред- новања по мишљењу лица које доноси решење о вредновању радне успешности не произлази из извештаја о вредновању радне успешно- сти, односно из конкретних примера стварног радног понашања, лице које доноси решење извршиће вредновање радне успешности држав- ног службеника у складу са приложеним извештајем, односно приме- рима његовог радног понашања.

Државни службеници на руководећим радним местима дужни су да похађају програме обука којима се унапређује способност за успешно остваривање вредновања радне успешности државних службеника.

Ближи начин, мерила и критеријуме за вредновање радне успе- шности у свим државним органима прописује Влада.

**Праћење рада државног службеника на извршилачком рад- ном месту и план унапређења рада.** Ванредно вредновање. Рад др- жавног службеника прати се током целе године. Ако се праћењем рада државног службеника, по мишљењу непосредног руководиоца, уочи да државном службенику недостају компетенције за делотворно оба- вљање послова радног места, непосредни руководилац дужан је да у сарадњи са јединицом за управљање кадровима у државном органу достави државном службенику писано обавештење о недостацима у његовом раду и одреди план унапређења рада, који може да подразу- мева и упућивање на стручно усавршавање.

Рад државног службеника прати се у наредном периоду од нај- мање три месеца од дана одређивања плана унапређења рада, након чега непосредни руководилац сачињава извештај о остваривању пла- на унапређења његовог рада, који доставља државном службенику и лицу одговорном за управљање кадровима у државном органу.

Истеком рока рад државног службеника може да се ванредно вреднује и пре редовног годишњег вредновања.

У ванредном вредновању радне успешности вреднују се понашај- не компетенције државног службеника.

Ванредно вредновање радне успешности државног службеника може се вршити само у току периода праћења његовог рада пре ре- довног годишњег вредновања.

Државни службеник нема право посебне жалбе на обавештење о недостацима у његовом раду, план унапређења рада или извештај о унапређењу у раду.

**Праћење рада државног службеника на положају и ванредно вредновање.** Ако се праћењем рада државног службеника на положају утврди да државни службеник не остварује резултате рада, руководилац је дужан да му достави писано обавештење о недостацима у његовом

раду и остави рок од најмање три месеца за побољшање. Истеком рока, рад државног службеника на положају може да се ванредно вреднује.

У ванредном вредновању радне успешности државног службеника на положају вреднују се резултати рада. Ванредно вредновање радне успешности државног службеника на положају може да се врши само у току периода праћења његовог рада пре редовног годишњег вред- новања.

**Последице вредновања радне успешности државног службе- ника који није испунио већину очекивања, односно коме је по- требно побољшање.** Државни службеник на извршилачком радном месту коме у годишњем или ванредном вредновању радне успешно- сти буде утврђено да је потребно побољшање, премешта се на радно место разврстано у ниже звање које одговара његовој врсти и степе- ну стручне спреме, односно образовања, и за које испуњава услове за рад, а ако такво радно место не постоји, одређује му се нижи коефици- јент у складу са законом којим се уређују плате у државним органима. Државном службенику указује се на области у којима је потребно побољшање и упућује се на стручно усавршавање којим се унапређу-

ју његове компетенције.

Државном службенику коме у ванредном или годишњем вред- новању радне успешности буде утврђено да не испуњава очекивања престаје радни однос даном коначности решења о вредновању рад- не успешности.

Решењем се утврђује и да државном службенику престаје рад- ни однос. Државном службенику коме у годишњем вредновању рад- не успешности буде утврђено да не испуњава очекивања а непосред- ни руководилац у праћењу његовог рада није указао на недостатке у раду и одредио план унапређења рада, односно руководилац није до- ставио писано решење о недостацима рада државног службеника, не престаје радни однос, већ се у решењу о вредновању радне успешно- сти одређује да ће се државни службеник ванредно вредновати на- кон истека рока одређеног у плану унапређења рада, односно истека рока за побољшање.

###### Напредовање

Напредовање је посебан облик награђивања државних службени- ка. Државни службеник напредује:

1. премештајем на непосредно више извршилачко радно место или
2. постављењем на положај или виши положај, у истом или дру- гом државном органу.

Непосредно више извршилачко радно место јесте оно чији се по- слови раде у непосредно вишем звању, или у истом или непосред- но вишем звању, али на радном месту руководиоца уже унутрашње

јединице у државном органу. Државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, без промене радног места, према за- кону којим се уређују плате у државним органима. Државни службеник може по основу вредновања радне успешности за обављање послова радног места која су разврстана у исто звање да буде награђен одре- ђивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону којим се уређују плате у државним органима.

Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је најмање два пута узастоп- но утврђено да превазилази очекивања, ако постоји слободно радно место и државни службеник испуњава услове за рад на њему и има по- требне компетенције. Изузетно, државни службеник који је премештен на непосредно више радно место јер му је два пута узастопно утврђе- но да превазилази очекивања може, и ако не испуњава услове у вези с радним искуством у струци, да буде премештен на непосредно више радно место ако је опет утврђено да превазилази очекивања.

Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је у периоду од пет година уза- стопно утврђено најмање да испуњава очекивања. Државни службе- ник може да се премести на радно место руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу на предлог посебног руководиоца, који се даје након спроведене анализе Службе за управљање кадровима о индивидуалном потенцијалу за развој државног службеника за држав- не службенике из органа државне управе, односно анализе јединице за управљање кадровима у државном органу за државне службенике у другом државном органу.

Након премештаја државни орган упућује државног службеника на учешће у програму обука руководилаца.

Државни органи могу остварити сарадњу са Службом за управља- ње кадровима ради пружања стручне и саветодавне помоћи у анализи индивидуалних потенцијала за развој државног службеника.

Прекид у вредновању радне успешности услед одсутности са рада државног службеника не сматра се прекидом узастопности. Вредновање радне успешности на коме је засновано једно напредо- вање не узима се у обзир за следеће напредовање.

Државни службеник може да напредује на сваки, а не само непо- средно виши положај. За напредовање морају да буду испуњени усло- ви у вези с односом вредновања радне успешности, постојање слобод- ног радног места и радно искуство који су потребни за напредовање на више извршилачко радно место.

### Премештај државних службеника због потребе рада

Државни службеник може, због потребе рада, да буде трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу или привремено премештен у други државни орган. За премештај државног службеника због потребе рада није потребна сагласност државног службеника. Државни службеник на положају не може бити премештен.

Одговарајуће радно место јесте оно чији се послови раде у истом звању као послови радног места са кога се државни службеник преме- шта и за које државни службеник испуњава све услове.

Државни службеник може да буде трајно премештен на друго од- говарајуће радно место у истом државном органу, ако то налажу ор- ганизација или рационализација послова или други оправдани разло- зи. Државни службеник може, у складу са потребама и организацијом рада државног органа, на свој захтев да буде трајно премештен на рад- но место чији се послови раде у нижем звању од послова радног места са којег се државни службеник премешта, ако испуњава услове за рад на том радном месту и поседује потребне компетенције. Државни слу- жбеник може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу због замене одсутног државног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту. Привремени премештај траје најдуже једну го- дину, после чега државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја.

Државни службеник може да буде привремено премештен на од- говарајуће радно место у други државни орган у коме је повећан обим посла, а сва права из радног односа остварује у државном органу из кога је премештен. Привремени премештај у други државни орган тра- је најдуже шест месеци, а изузетно може да буде продужен најдуже за још шест месеци. После протека времена премештаја државни слу- жбеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. О привременом премештају државног службеника из јед- ног у други државни орган руководиоци закључују писмени споразум. После тога руководилац државног органа из кога се државни службе- ник премешта доноси решење о премештају.

### Стручно усавршавање и оспособљавање

###### Стручно усавршавање

Државни службеник има право и дужност да се стручно усаврша- ва, према потребама државног органа.

Средства за стручно усавршавање обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Стручно усавршавање је право и дужност државног службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места, у складу са потребама државног органа.

Руководилац је дужан да државном службенику омогући стручно усавршавање за извршавање послова радног места у складу са про- грамима стручног усавршавања утврђеним Законом о државним слу- жбеницима.

Стручно усавршавање заснива се на општим програмима, програ- мима обуке руководилаца и посебним програмима.

Национална академија за јавну управу (у даљем тексту: Национална академија) врши развој методологије и стандардних инструмената који омогућавају континуирано и флексибилно праћење и прилагођавање програма обуке у складу са потребама државних органа и сагласно за- кону153 и подзаконским прописима154 спроводи поступак утврђивања потреба за програме које припрема и спроводи.

Утврђивање потребе за стручним усавршавањем разматра и усваја Програмски савет Националне академије, која исту развија у сарадњи са надлежним органом за послове управљања кадровима у државној управи, органом надлежним у пословима координације у вези са про- цесом придруживања и приступања Европској унији, као и одговор- ним лицима за послове управљања кадровима у државним органима. Утврђивање потреба за посебне програме обуке спроводе др- жавни органи, уз стручну подршку Националне академије, а на осно-

ву утврђених критеријума и мерила и стандардних инструмената.

Општи програм обуке спроводи се ради обезбеђивања подизања нивоа знања и вештина за обављање послова у државним органима, у складу са утврђеним потребама, и обухвата:

1. Уводни програм обуке. Обухвата стручно оспособљавање државних службеника који први пут заснивају радни однос у државном органу, као и ради припреме за полагање државног стручног испита. Уводни програм обуке припрема се и спроводи у зависности од степена стручне спреме, а садржи основне еле- менте програма државног стручног испита. Корисници Уводног програма обуке пријављују се током године, у складу са роком и условима пријаве које утврђује и објављује Национална ака- демија, а могу бити и упућени од стране руководиоца;
2. Програм континуираног стручног усавршавања државних слу- жбеника у државним органима. Обухвата опште и посебне теме из надлежности државних органа, практична знања и вештине које су заједничке или одликују већину корисника, а нарочито обу- хвата теме као што су: планирање, припрема и израда прописа

153 Члан 97а Закона о државним службеницима.

154 Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у јавној управи („Службени гласник РС“, број 32/19).

(законодавни процес), практични аспекти примене новодонетих системских прописа и других прописа, управно право, управни поступак и израда управних аката, инспекцијски надзор, страте- шко планирање и управљање, заштита људских права, борба про- тив корупције, управљање финансијама, Европска унија (основне функције Европске уније, односно институције, право и процеду- ре Европске уније и секторске политике), управљање међународ- ном развојном помоћи, укључујући средства финансијске помоћи Европске уније, планирање, управљање и развој људских ресур- са, развој информатичких вештина, управљање системом јавних политика, лични развој запослених, развој аналитичких вештина, обука предавача, усавршавање страних језика и друго. Програм стручног усавршавања у тематској области Европска унија при- према спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са органом надлежним у пословима координације у вези с проце- сом придруживања и приступања Европској унији.

*Програм обуке руководилаца*. Програм обуке руководилаца има за циљ стручно усавршавање државних службеника који се припремају за руководећа радна места или се на њима налазе, ради стицања зна- ња и вештина, као и унапређења способности за успешно остварива- ње функције руковођења у државном органу и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Овај програм припрема, спроводи и развија Национална академија, у сарадњи са на- длежним органом за послове управљања кадровима у државној упра- ви, као и одговорним лицима за послове управљања кадровима у др- жавним органима.

*Посебни програми обуке*. Посебни програми обуке припремају се и спроводе ради стручног усавршавања државних службеника и запо- слених у појединим државним органима, а у складу са специфичним потребама из њиховог делокруга и надлежности, односно потребама у вези с појединим радним местима, врстом послова или посебном групом корисника, као и стручног усавршавања чланова преговарач- ког тима и преговарачких група и других релевантних група у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, односно потреба које произлазе из тог процеса.

Државни орган у непосредној сарадњи са Националном академи- јом може да одлучи да посебан програм обуке: 1) самостално програ- мира и спроводи; 2) програмира Национална академија, односно да преузме припремљен програм Националне академије, а самостално га спроводи; 3) да сам програмира, а да спровођење повери Националној академији; 4) програмира и спроведе Национална академија.

Обавезни елементи (делови) програма стручног усавршавања су:

1. разлог који је условио доношење програма и циљ који се жели остварити његовом реализацијом; 2) област стручног усавршавања;
2. опис програма и тематских целина; 4) државни органи којима је на- мењен; 5) опис циљне групе корисника обуке и најмањи и оптималан број полазника; 6) пројекција трошкова програма по једном корисни- ку; 7) облици, методе и носиоци реализације; 8) очекивани ефекти у подизању нивоа знања и вештина полазника; 9) начин вредновања и верификације и 10) трајање програма.

*Доношење програма стручног усавршавања*. Општи програм обу- ке и Програм обуке руководилаца за сваку годину доноси Влада, на предлог Националне академије, по претходно прибављеном мишље- њу Високог службеничког савета. Посебне програме обуке доноси ру- ководилац, односно други надлежни орган, за сваку годину, према по- себним потребама државног органа, а посебни програм који се односи на преговарачки тим и преговарачке групе и друге релевантне групе у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији, односно потребе које произлазе из тог процеса руководилац органа надлежног у пословима координације у вези са процесом придружи- вања и приступања Европској унији, по претходно прибављеној сагла- сности органа у чијем делокругу су области обухваћене одговарајућим преговарачким поглављем.

Облици спровођења програма стручног усавршавања могу бити предавања, семинари, тренинзи, радионице, округли столови, конфе- ренције, стажирања, коучинг, менторство, студијске посете, електрон- ско учење и друго.

*Предавачи и други реализатори и спроводиоци програма*. Програм стручног усавршавања који спроводи Национална академија, по пра- вилу, реализују предавачи акредитовани у складу са програмом селек- ције, обуке и акредитације предавача. Предавачи могу бити из саста- ва запослених у Националној академији, под условом да су претходно акредитовани под општим условима акредитације предавача. Ментори реализују програм стручног усавршавања када је, групним или поједи- начним радом са полазницима и у поступку обављања послова њихо- вог радног места, потребно обезбедити непосредну подршку и прено- шење комплетних знања, искустава, способности и вештина које за рад у области која је предмет програма има ментор, а које треба да стекне полазник. Коучеви обезбеђују реализацију програма пружањем подр- шке полазницама која је усмерена на то да се заједничким или међусоб- ним подстицањем за размену искустава коучева и полазника развију вештине за ефикасније решавање проблема и остваривање професи- оналних интереса и унапређење радног учинка на радном месту, од- носно за остваривање утврђеног делокруга и надлежности државног органа. Предавачима, менторима, коучевима и другим реализаторима програма припада накнада за извршени рад. Реализатори програма за време извођења програма остварују право на плаћено одсуство са рада, за које остварују право на накнаду плате као да се налазе на раду.

Посебне програме обуке могу да спроводе високошколске устано- ве које су акредитоване у складу са прописима о високом образовању, научноистраживачке организације које су акредитоване у складу са прописима о научноистраживачкој делатности, јавно признати органи- затори образовања одраслих који су тај статус стекли у складу са про- писима о образовању одраслих и лица која за то буду акредитована.

Селекцију и акредитацију предавача и других реализатора и спро- водилаца програма, као и ментора и коучева, спроводи Национална ака- демија. Селекција предавача, ментора и коучева спроводи се из реда стручњака из области релевантне за рад државних органа, првенстве- но из реда запослених у државним органима. Предавач, ментор и коуч се селектују на основу стручног, радног и предавачког искуства у пред- метној области за коју се пријављују, објављених радова из релевантне стручне области, провере тренерских вештина, као и успеха у програму обуке предавача. Програм обуке предавача, ментора и коучева подразу- мева стручно усавршавање лица са специјалистичким знањем из одре- ђених области и спроводи се ради унапређења предавачких вештина, усвајања дидактичко-методичких знања и развоја вештина презентаци- је и комуникације ради преношења стручних знања. Изузетно, када се за предавача селектује странац, програм обуке обухвата основе правног поретка и законодавног система Републике Србије, организације, дело- круга и надлежности државних органа и њиховог односа према другим органима јавне власти и имаоцима јавних овлашћења и основне мере и активности из стратешких аката из области за коју се ангажује.

Акредитација предавача, ментора и коучева врши се након спро- веденог поступка селекције, уписом у сталну листу предавача и дру- гих реализатора обуке која се води према стручној, односно тематској области или вештини.

Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се бли- же уређује програм селекције, обуке, акредитације и начина ангажо- вања предавача, ментора и коучева, износ накнада за њихов рад, као и облик, начин уписа и вођења сталне листе предавача и других реа- лизатора обука.

За спровођење посебних програма обуке могу се акредитовати лица која испуне услове у погледу потребних кадрова, простора, опре- ме и средстава. Лице које поднесе захтев за акредитацију мора да има, односно да обезбеди:

* 1. одговорно лице, као и реализаторе обуке са сталне листе преда- вача коју води Национална академија, друге реализаторе обуке ангажоване из реда запослених у високошколским установама које су акредитоване у складу са прописима о високом обра- зовању или из реда запослених у научноистраживачким орга- низацијама акредитованим у складу са прописима о научно- истраживачкој делатности или из реда запослених у другим

јавно признатим организаторима активности образовања од- раслих или реализаторе обуке који имају најмање исти ниво и врсту образовања као и запослени који су полазници обуке, од- носно одговарајућег програма, и који поседују стручно, радно и предавачко искуство у области у којој се програм спроводи, од- носно објављене радове из релевантне стручне области;

* 1. простор, у власништву, закупу или по основу уговора о коришће- њу, у коме ће се спровести обука, односно реализовати програм, а који није мањи од 2 м² по полазнику обуке;
  2. опрему и средства (намештај, рачунаре, пројекторе, табле за презентацију и др.) који су неопходни за реализацију програма. Влада, на предлог Националне академије, доноси акт којим се бли-

же уређују критеријуми и мерила којима се доказује испуњеност наве- дених услова, односно потврђује статус акредитоване високошколске установе или научноистраживачке организације или јавно признатог организатора активности образовања одраслих, као и облик, начин уписа и вођења евиденције о овим лицима. Избор извођача посебних програма између акредитованих спроводилаца обука врши се сагла- сно прописима којима се уређује област јавних набавки.

Све наведено што се односи на селекцију и акредитацију предава- ча и других реализатора и спроводилаца програма сходно се приме- њује и на предаваче, друге реализаторе и спроводиоце програма који- ма је тај статус утврђен потврђеним међународним уговором, односно споразумом закљученим сагласно закону којим се уређују донације и хуманитарна помоћ.

*Евиденција, акредитација и депозит података о програмима стручног усавршавања*. Национална академија води евиденцију про- грама стручног усавршавања у државним органима у оквиру цен- тралне евиденције програма стручног усавршавања у јавној упра- ви. Евиденција садржи податке о програмима стручног усавршавања које спроводи Национална академија у складу са Законом о државним службеницима и програмима стручног усавршавања које самостално спроводе државни органи. Посебни програми обуке које самостално остварују државни органи уписују се у ову евиденцију пре почетка из- вођења, чиме стичу својство акредитованог програма стручног усавр- шавања у државним органима.

Евиденција поред података о програму садржи и податке о: држав- ним органима, односно корисницима; учесницима обуке; спроводио- цу коме је поверено извођење обуке; предавачима, менторима и коу- чевима; оценама успешности спроведених програма и материјалима који су припремљени за потребе или су производ програма стручног усавршавања.

Вредновање спроведених програма стручног усавршавања оства- рује се нарочито на основу годишње оцене непосредног руководиоца

о утицају похађања обука на унапређење обављања посла, оцене по- лазника о реализованом програму, оцене реализатора програма и оце- не Програмског савета Националне академије.

Критеријуме и мерила за вредновање програма стручног усавр- шавања утврђује Национална академија, у сарадњи са надлежним ор- ганом за послове управљања кадровима у државној управи, органом надлежним у пословима координације у вези са процесом придружи- вања и приступања Европској унији, као и одговорним лицима за по- слове управљања кадровима у државним органима.155

Верификација програма стручног усавршавања. За све програме стручног усавршавања који су акредитовани код Националне академи- је издаје се уверење (сертификат, потврда) учеснику, односно корисни- ку програма. Ако програм не садржи проверу успеха, односно процену стечених знања или вештина, издаје се уверење (потврда) о похађању програма. Ако се по завршетку програма врши провера знања учесни- ка, односно корисника, издаје се одговарајуће уверење о оствареном успеху (сертификат). Потврду о похађању програма, односно сертифи- кат о оствареном успеху издаје организатор програма. Услове издава- ња, облик уверења (сертификата, потврде) и начин вођења евиденци- је о издатим уверењима (сертификатима, потврдама) ближе прописује Национална академија.

Стручно усавршавање стажирањем. Државни службеник који је упућен на стручно усавршавање путем стажирања на основу програ- ма стручног усавршавања или на основу посебног споразума о међуна- родној сарадњи у складу са тим програмом (у даљем тексту: стажира- ње) остварује сва права из радног односа у државном органу из којег је упућен на стажирање и у обавези је да по окончању стажирања остане на раду у том или другом државном органу двоструко дуже од време- на проведеног на стажирању, а најмање годину дана. По завршеном стажирању државни службеник је дужан да пренесе и примени стече- на знања и вештине. Државни службеник који по окончању стажира- ња не остане на раду у државном органу у прописаном трајању дужан је да једнократно врати све трошкове стажирања исплаћене из буџета Републике Србије. Права и обавезе државног службеника на стажира- њу уређују се уговором. Влада ближе уређује начин избора државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања, битне елементе уговора о уређивању међусобних права и обавеза др- жавног службеника и државног органа из ког се упућује на стажирање, начин обрачуна и рефундације (враћања) трошкова стажирања, начин преношења стеченог знања и вештина по завршеном стажирању, као и друга питања од значаја за стажирање.

155 Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање програма стручног усавршавања („Службени гласник РС“„ број 101/18).

Прикупљање и обрада података. Државни органи дужни су да Националној академији достављају податке и материјале који чине са- држину Евиденције. Увид у податке уписане у Евиденцију могу изврши- ти управни инспектори и руководилац или друго лице које одлучује о правима и дужностима државног службеника у чије податке се врши увид, у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Национална академија може вршити обраду података уписаних у Евиденцију у сврху извршавања послова из своје надлежности у скла- ду са законом који уређује заштиту података о личности.

Национална академија објављује на својој званичној интернет страници податке о програмима стручног усавршавања које спроводи и које самостално спроводе државни органи, као и следеће податке о:

1. спроводиоцима програма стручног усавршавања: назив и седи- ште; име и презиме лица одговорног за реализацију програма; број и датум решења о акредитацији; област акредитације;
2. предавачима, менторима, коучевима и другим реализаторима програма стручног усавршавања: име и презиме; број и датум реше- ња о акредитацији; област акредитације.

###### Додатно образовање

Државном службенику може да се омогући додатно образовање значајно за државни орган. Државни службеник који ће да се додатно образује бира се на интерном конкурсу у државном органу, а предност има државни службеник који је остварио радну успешност са бољим резултатом у претходна три узастопна вредновања. Трошкове додатног образовања сноси државни орган. Права и обавезе државног службе- ника који се додатно образује уређују се уговором. Државни службеник има право на мировање радног односа ако додатно образовање захте- ва привремено одсуство с рада. По завршеном додатном образовању државни службеник се премешта на радно место разврстано у најни- же звање за степен образовања који је стекао додатним образовањем. Државни службеник дужан је да у року од једне године положи држав- ни стручни испит према плану и програму за степен образовања који је стекао додатним образовањем. Државном службенику који не поло- жи државни стручни испит престаје радни однос. После додатног обра- зовања државни службеник обавезан је да остане на раду у државном органу најмање двоструко дуже од трајања додатног образовања, ина- че је дужан да једнократно врати све трошкове додатног образовања.

###### Стручни испит

Државни службеник који је у радном односу на неодређено вре- ме мора да има положен државни стручни испит.

Влада уредбом ближе уређује програм и начин полагања држав- ног стручног испита за све државне органе, састав и начин рада ко- мисије за спровођење државног стручног испита, трошкове полагања државног стручног испита, изглед обрасца уверења о положеном др- жавном стручном испиту и начин уписа и вођења евиденције о поло- женом државном стручном испиту.

Министарство надлежно за систем државне управе води Евиден- цију о положеном државном стручном испиту. Ова евиденција се води у електронском облику.

Министарство издаје уверење о положеном државном стручном испиту, на прописаном обрасцу.

Државни стручни испит нису дужни да полажу они државни слу- жбеници у судовима, јавним тужилаштвима и Државном правобрани- лаштву који су обавезни да полажу правосудни испит, нити државни службеници у осталим државним органима који су положили право- судни испит, државни службеници у дипломатском звању који су у обавези да полажу или су положили дипломатско-конзуларни испит у складу са законом којим се уређују спољни послови, као и државни службеници који су здравствени радници у Управи за извршење кри- вичних санкција, који су у обавези да полажу или су положили струч- ни испит у области здравствене заштите.

Законом може да се предвиди посебан стручни испит који се по- лаже, ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима.

Државни службеник на пробном раду који је радни однос засно- вао на неодређено време и државни службеник који је засновао рад- ни однос на неодређено време, а који нема положен државни стручни испит полаже државни стручни испит у року од шест месеци од дана заснивања радног односа. Приправник полаже државни стручни ис- пит до окончања приправничког стажа.

###### Стручно оспособљавање – приправништво

Приправник је лице које први пут заснива радни однос у својој струци и оспособљава се за самосталан рад. Изузетно, радни однос у статусу приправника може се засновати и са лицем које је код другог послодавца било у радном односу, односно обављало рад ван радног односа на пословима у својој струци краће од времена утврђеног за приправнички стаж у степену образовања који је услов за рад на тим пословима. Време проведено у радном односу, односно на раду ван радног односа код другог послодавца не урачунава се у приправнич- ки стаж. Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса.

Изузетно, ако је након спроведеног јавног конкурса за обавља- ње приправничког стажа примљено лице које је државни службеник

у радном односу на неодређено време, државни службеник распоре- ђује се на радно место на којем обавља приправнички стаж у статусу приправника, до окончања приправничког стажа.

Државном службенику мирују права и обавезе из радног односа у органу у којем је засновао радни однос на неодређено време и има право да се врати на радно место на које је био распоређен пре оба- вљања приправничког стажа.

*Трајање приправничког стажа*. Приправнички стаж на радним ме- стима са високим образовањем студија другог степена (дипломске ака- демске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специја- листичке струковне студије), односно са основним студијама у трајању од најмање четири године траје једну годину, на радним местима са високим образовањем студија првог степена (основне академске сту- дије, основне струковне студије), односно са студијама у трајању до три године девет месеци, а на радним местима са средњим образова- њем шест месеци. Посебним законом може бити одређен приправнич- ки стаж који траје дуже или краће него што је предвиђено овим зако- ном. Приправнику који из оправданих разлога одсуствује с рада дуже од једног месеца продужава се приправнички стаж онолико колико је трајало одсуство.

*Програм оспособљавања приправника*. Приправници се оспособља- вају за самосталан рад у складу са општим актом о увођењу приправ- ника у рад који доноси руководилац и општим програмом оспособља- вања приправника за полагање државног стручног испита. Ментори у програмима стручног оспособљавања приправника у државним ор- ганима јесу, по правилу, државни службеници и запослени који имају знатно искуство у обављању релевантних послова и који су остварили запажене и признате резултате у раду државних органа. Менторство у државним органима остварује се у складу са актом, односно програ- мом, а подразумева непосредан лични пренос знања и искустава у одређеном трајању. Национална академија припрема и спроводи по- себан програм обуке ментора и доноси смернице за њихов рад.

*Настављање рада на неодређено време*. После окончања приправ- ничког стажа и положеног државног, као и посебног стручног испита када је то предвиђено законом, приправник у радном односу на одре- ђено време може да настави рад на неодређено време ако постоји од- говарајуће радно место на које може да буде распоређен и ако се ра- споређивање уклапа у донесени кадровски план. После окончања приправничког стажа државни службеник има право да се врати на рад- но место чије је послове обављао пре обављања приправничког стажа. *Уговор о стручном оспособљавању*. Са незапосленим лицем руко- водилац може закључити уговор о стручном оспособљавању без нак- наде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног иску- ства и услова за полагање државног стручног испита. Овај уговор за

оспособљавање за рад лица са средњим образовањем закључује се најдуже на шест месеци, а уговор за оспособљавање за рад лица са ви- соким образовањем најдуже на годину дана.

Национална академија обезбеђује стручну подршку, јединствену евиденцију програма и координацију стручног оспособљавања у др- жавним органима.

Услови и начин селекције кандидата за стручно оспособљавање, услови рада и накнада трошкова, план и програм стручног оспособља- вања, менторски надзор, елементи уговора о стручном оспособљавању, као и права и обавезе корисника програма и менторског државног ор- гана по окончању стручног оспособљавања и друга питања од значаја за стручно оспособљавање утврђују се програмом стручног оспособља- вања. Програм стручног оспособљавања у органима државне управе доноси Влада, на предлог Националне академије, а програме стручног оспособљавања у другим државним органима доносе ти органи.

Стручно оспособљавање у државним органима обавља се, по пра- вилу, под непосредним надзором ментора, односно стручног лица које испуњава услове за ментора. По окончању стручног оспособљавања, ментор руководиоцу државног органа доставља извештај о остваре- ним резултатима и успеху. Међусобна права и обавезе између кори- сника стручног оспособљавања и државног органа уређују се угово- ром о стручном оспособљавању.

### Одговорност државних службеника

###### Дисциплинска одговорност

Државни службеник је дисциплински одговоран за повреде ду- жности из радног односа. Одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже.

Лакше повреде дужности из радног односа јесу: 1) учестало зака- шњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ра- нији одлазак с рада; 2) несавесно чување службених списа или пода- така; 3) неоправдан изостанак с рада један радни дан; 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спрече- ности за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; 5) нео- бавештавање или неблаговремено обавештавање државног органа о примљеном поклону мање вредности; 6) необавештавање или небла- говремено обавештавање руководиоца о додатном раду за који није потребна сагласност руководиоца и 7) повреда кодекса понашања др- жавних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених Законом о државним службеницима или посебним законом.

Теже повреде дужности из радног односа јесу: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или на- лога претпостављеног; 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; 3) злоупотреба права из радног односа; 4) повреда начела не- пристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступа- ње политичких уверења на раду; 5) одавање службене или друге тајне;

6) злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; 7) прима- ње поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба Закона о држав- ним службеницима, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником;

8) додатни рад мимо услова одређених Законом о државним службе- ницима; 9) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органи- ма правног лица; 10) оснивање привредног друштва, јавне службе и ба- вљење предузетништвом; 11) непреношење управљачких права у при- вредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководи- оцу доказа о преносу управљачких права; 12) непријављивање интере- са који државни службеник или с њим повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; 13) незако- нито располагање средствима; 14) непохађање стручног усавршавања на које је упућен због потребе унапређења његове радне успешности;

15) повреда права других државних службеника и намештеника; 16) не-

долично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; 17 ) долазак на рад у алкохолисаном стању или под ути- цајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; 18) ометање странака у оства- ривању права и интереса пред државним органом; 19) неоправдани из- останак с рада најмање два узастопна радна дана; 20) понављање лак- ших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна и 21) ако је запослени приликом заснивања радног односа дао нетачне податке о испуњењу услова за пријем у радни однос.

###### Дисциплинске казне

За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне опомена или новчана казна до 20% плате за пуно радно време његове основне плате за месец у коме је новчана казна изречена. За теже по- вреде дужности из радног односа може да се изрекне: 1) новчана ка- зна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) одређи- вање непосредно нижег платног разреда; 3) забрана напредовања од

четири године; 4) премештај на радно место у непосредно ниже зва- ње уз одређивање коефицијента у складу са законом којим се уређују плате у државним органима; 5) престанак радног односа.

Државном службенику коме је изречена дисциплинска казна пре- станка радног односа престаје радни однос даном коначности реше- ња којим је дисциплинска казна изречена.

###### Дисциплински поступак

Дисциплински поступак покреће руководилац, на сопствену ини- цијативу или на предлог лица које је претпостављено државном слу- жбенику. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља државном службенику и на који жалба није допу- штена. Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководилац, а он може и да оснује дисциплинску комисију од три члана да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности.

Чланови дисциплинске комисије морају да имају стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије ), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци, а један члан мора бити дипломирани правник – мастер, односно дипломирани правник.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, на којој државни службеник има право да изложи своју одбрану. Он може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за распра- ву достави и писмену одбрану. Расправа може да се одржи и без при- суства државног службеника ако за то постоје важни разлози, а држав- ни службеник је на расправу уредно позван.

Изузетно, руководилац може да одлучи да се у дисциплинском по- ступку због лакше повреде дужности из радног односа не одржи усмена расправа. У том случају руководилац није дужан да образложи одлуку. Државни службеник има право, у року од осам дана од пријема за- кључка о покретању дисциплинског поступка, да достави писмено из- јашњење о повреди дужности из радног односа наведеног у закључку. Овлашћење за покретање и вођење дисциплинског поступка и одлучивање о дисциплинској одговорности руководилац може пре-

нети на руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу.

При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица по- вреде дужности и субјективним и објективним околностима под који- ма је повреда дужности извршена. О томе да ли је државном службени- ку раније већ била изречена дисциплинска казна води се рачуна само ако она није још избрисана из кадровске евиденције.

###### Удаљење с рада

Државни службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисци- плински поступак због теже повреде дужности може да се удаљи с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка. Решење о удаљењу с рада доноси руководилац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак. Решење о удаљењу с рада опозива се, по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако пре- стану разлози због којих је донесено. На решење о удаљењу са рада државни службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења. Жалбена ко- мисија дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена.

###### Застарелост

Покретање дисциплинског поступка, као и вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне годи- не од извршене повреде, а покретање и вођење дисциплинског по- ступка за теже повреде – протеком две године од извршене повреде. Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће по- кренути или водити због одсуства са рада државног службеника, за време трајања управног спора, односно судског поступка у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском

мером или из других оправданих разлога.

###### Упис дисциплинске казне у кадровску евиденцију и њено брисање

Дисциплинска казна изречена коначним решењем уписује се у ка- дровску евиденцију. Дисциплинска казна брише се из кадровске еви- денције ако државном службенику не буде изречена нова дисциплин- ска казна у наредне две године од изречене дисциплинске казне за лакшу повреду дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске казне за тежу повреду дужности.

###### Дисциплински поступак против државних службеника на положају

Дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада води Високи службенички савет, а против др- жавног службеника кога је на положај поставио други државни орган

или тело – тело одређено његовим актима. Против државног службе- ника кога је на положај поставила Влада дисциплински поступак се по- креће на предлог руководиоца, а кад државни службеник руководи државним органом – на предлог Владе, изузев против руководиоца ор- гана у саставу министарства и руководиоца посебне организације над чијим радом надзор врши министарство против којих се дисциплински поступак покреће на предлог министра. Против решења којим је др- жавном службенику на положају изречена дисциплинска казна жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

###### Одговорност за штету

Државни службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном ор- гану. Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац или лице које он за то писмено овласти. Ако би утврђивање висине штете проузроковало несразмер- не трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Државни службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао изврше- њем налога претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да из- вршење налога може да проузрокује штету.

За штету коју државни службеник на раду или у вези с радом про- узрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно. Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног изно- са у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Република Србија одговара за штету проузроковану државном слу- жбенику на раду или у вези с радом, према општим правилима обли- гационог права. Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

### Престанак радног односа

Упоредноправно посматрано, може се уочити да су врло ретки си- стеми у којима радни однос престаје из истих разлога у јавном и при- ватном сектору. У већини система статус државних службеника штити се од политичких притисака тако што се разлози за престанак радног односа посебно уређују, тј. друкчије него у приватном сектору.

По Закону о државним службеницима државном службенику пре- стаје радни однос: 1) протеком времена на које је заснован; 2) споразу- мом; 3) отказом; 4) по сили закона; 5) на други начин одређен Законом о државним службеницима или посебним законом.

Државном службенику на положају, коме по спроведеној иници- јативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, рад- ни однос престаје даном коначности решења надлежног органа којим се утврђује престанак рада на положају.

Радни однос на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Жалба не одлаже извршење решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време.

Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени спо- разум о престанку радног односа државног службеника. Писменим споразумом одређује се и дан када престаје радни однос. Државном службенику на положају радни однос не може да престане писменим споразумом.

Државни службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног односа. Државни службеник на положају писмени отказ под- носи државном органу или телу надлежном за његово постављење.

Руководилац отказује радни однос државном службенику ако:

1. одбије премештај или распоређивање кад за њих није потребна са- гласност државног службеника или неоправдано не ступи на радно ме- сто на које је премештен или распоређен; 2) не задовољи на пробном раду; 3) после престанка разлога за мировање радног односа не сту- пи на рад у року од 15 дана; 4) не положи државни или посебан струч- ни испит. Радни однос престаје кад решење о отказу постане коначно. Државном службенику престаје радни однос по сили закона: 1) кад наврши радни век – даном навршења 65. године живота ако има нај- мање 15 година стажа осигурања; 2) ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или му је изречена условна осуда на казну за- твора од најмање шест месеци без обзира на период проверавања за учињено кривично дело које га чини недостојним за обављање посло- ва државног службеника – даном правноснажности пресуде; 3) ако је нераспоређен, а не буде премештен на друго радно место – наредног дана од протека два месеца откад је постао нераспоређен; 4) ако нео- правдано изостане с рада најмање три узастопна радна дана – трећег дана изостанка с рада; 5) ако у року од једне године не положи држав- ни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме

који је стекао додатним образовањем.

Високи службенички савет утврђује која кривична дела државног службеника чине недостојним за обављање послова, односно врше- ње дужности.

Државном службенику радни однос престаје по сили закона и из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уре- ђује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца.

О томе да је државном службенику престао радни однос по сили закона руководилац доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан када је радни однос престао. Против ре- шења жалба није допуштена, али се може покренути управни спор.

### Права државних службеника при промени уређења државних органа

У упоредним системима редовно је предвиђено да државни слу- жбеник приликом преуређења државних органа, пре него што му пре- стане радни однос, има право на премештај на друго слободно и од- говарајуће место.

Према Закону о државним службеницима, ако Правилник буде тако измењен да нека радна места буду укинута или број државних службеника смањен, прекобројни државни службеници премештају се на друга одговарајућа радна места у истом звању, а предност имају они којима је радна успешност боље вреднована у претходна три уза- стопна вредновања радне успешности.

Ако одговарајуће радно место не постоји, прекобројни државни службеник може, уз своју сагласност, бити премештен на ниже радно место које одговара његовој стручној спреми, и за које испуњава оста- ле услове за рад, односно поседује компетенције, а ако ни такво радно место не постоји, постаје нераспоређен. Међутим, ако се државни слу- жбеник не сагласи с премештајем на ниже радно место, руководилац доноси решење о престанку радног односа. Државном службенику пре- стаје радни однос даном коначности решења о престанку радног односа. Жалба не одлаже извршење решења о премештају и решења ко-

јим се утврђује да је државни службеник нераспоређен.

У случају доношења новог Правилника, сви државни службеници распоређују се на одговарајућа радна места у истом звању, при чему руководилац води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања. Ако новим Правилником нека радна места буду уки- нута или број државних службеника буде смањен, на прекобројне др- жавне службенике примењују се правила која важе за случај измене Правилника. У случају доношења новог, односно измена правилника државни службеник може да буде распоређен, односно премештен на непосредно више радно место ако испуњава услове за напредовање и након провере компетенција.

Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг преузме дру- ги државни орган, он преузима и државне службенике из укинутог

државног органа, решењима која доноси руководилац државног орга- на који је преузео делокруг. До доношења новог Правилника у држав- ном органу који је преузео делокруг, преузети државни службеници настављају да раде послове које су радили, а право на плату оствару- ју према дотадашњим решењима. Ако део делокруга државног орга- на преузме други државни орган, он преузима и државне службени- ке који раде у преузетом делокругу. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службе- ници из укинутог државног органа постају нераспоређени. У случају укидања органа државне управе или службе Владе решења којима се утврђује да су државни службеници нераспоређени доноси руководи- лац Службе за управљање кадровима.

Положај нераспоређених државних службеника. Док је нераспо- ређен, државни службеник има право на накнаду плате према зако- ну којим се уређују плате у државним органима (65% основне плате). Државном службенику престаје право на исплату накнаде плате ако се без оправданог разлога не одазове позиву државног органа да уче- ствује у поступку провере компетенција због потребе преузимања у тај државни орган. Државни службеник остварује права из социјалног осигурања у складу са прописима о обавезном социјалном осигура- њу. Сва права из радног односа државни службеник остварује у држав- ном органу чији је руководилац донео решење да је државни службе- ник нераспоређен. Нераспоређеном државном службенику престаје радни однос ако у року од два месеца не буде премештен у други др- жавни орган.

Решење којим се утврђује да је државни службеник из органа др- жавне управе и службе Владе нераспоређен доставља се Служби за управљање кадровима, наредног дана од дана његовог доношења. Служба за управљање кадровима укључује податке о нераспоређе- ним државним службеницима у евиденцију интерног тржишта рада и испитује могућност њиховог премештаја.

### Одлучивање о правима и дужностима државних службеника

###### Одлучивање у првом степену

О правима и дужностима државног службеника одлучује руководи- лац решењем, ако Законом о државним службеницима или другим зако- ном или прописом није друкчије одређено. Руководилац може писмено да овласти државног службеника, који има стечено високо образова- ње на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, односно на основним студија- ма у трајању од најмање четири године, специјалистичким струковним

студијама или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци, да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника. Овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању. При одлучивању о правима и дужностима др- жавног службеника примењује се закон којим се уређује општи управ- ни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету.

Ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужности одлучује Високи службенички савет кад је држав- ног службеника поставила Влада, ако Законом о државним службени- цима није другачије одређено, односно тело које одреди државни ор- ган или тело надлежно за постављење државног службеника.

Против решења којим се одлучује о правима и дужностима држав- ног службеника који руководи државним органом жалба није допуште- на, али може да се покрене уравни спор.

###### Жалбене комисије

Жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим прави- ма и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. Жалбене комисије имају сва овлашћења другостепеног органа и при- мењују закон којим се уређује општи управни поступак.

Жалбена комисија је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема ако Законом о државним службеницима није друкчије одређено, иначе се сматра да је жалба одбијена. О жалби на закључак о одбацивању пријаве на конкурс за попуњавање слободних радних места жалбена комисија је дужна да одлучи у року од осам дана од дана њеног пријема, иначе се сматра да је жалба одбијена.

Против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор. О жалбама државних службеника из органа државне управе, слу- жби Владе и Државног правобранилаштва одлучује Жалбена комисија Владе, а о жалбама државних службеника из судова и јавних тужила- штава – жалбена комисија судова и Жалбена комисија јавног тужила- штва. О жалбама државних службеника из осталих државних органа

одлучују жалбене комисије које се образују њиховим актима.

Жалбене комисије су у свом раду самосталне и раде у већима од три члана. Број чланова жалбене комисије одређује државни орган или тело надлежно за именовање и разрешење чланова жалбене комиси- је, тако да тај број не буде мањи од седам (Жалбена комисија Владе), односно пет (остале жалбене комисије). Чланови жалбене комисије и, међу њима, председник жалбене комисије именују се на пет година и могу да буду поново именовани.

Чланови жалбених комисија имају право на накнаду за рад, чију висину одређује Влада.

Дужност члана жалбене комисије престаје кад протекне време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, навршењем рад- ног века или разрешењем. Уместо члана жалбене комисије коме је ду- жност престала пре времена именује се нови, до окончања мандата жалбене комисије.

Члан жалбене комисије разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месе- ци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у жалбе- ној комисији. Члан жалбене комисије који је именован међу државним службеницима разрешава се и ако престане да буде државни службе- ник или му коначним решењем буде изречена дисциплинска казна. Председник жалбене комисије разрешава се дужности председника ако је несавесно или неуспешно врши. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Жалбене комисије најмање једном годишње подносе извештаје о свом раду државним органима и телима надлежним за именовање чла- нова жалбених комисија.

На интернет презентацији државног органа који обавља стручно-

-техничке и административне послове за жалбену комисију објављу- ју се одлуке жалбене комисије о питањима која су најчешће предмет одлучивања жалбене комисије у складу са прописом о заштити пода- така о личности.

Чланове Жалбене комисије Владе и, међу њима, председника Жалбене комисије именује Влада међу државним службеницима који су дипломирани правници са најмање пет година радног искуства у правној струци, на предлог министра надлежног за послове управе.

При предлагању кандидата министар надлежан за послове управе дужан је да води рачуна о познавању прописа о раду у државној упра- ви и о управном поступку.

Председника и чланове жалбене комисије судова именује Високи савет судства, међу државним службеницима из судова. Председника и чланове Жалбене комисије јавног тужилаштва именује Државно веће тужилаца, међу државним службеницима из јавних тужилаштава.

Председници жалбених комисија Владе и правосуђа врше искљу- чиво дужност председника жалбене комисије, као државни службени- ци, и после престанка дужности председника имају право да се врате на своје или друго одговарајуће радно место у државном органу.

Стручно-техничке и административне послове за Жалбену коми- сију Владе врши Служба за управљање кадровима, код које се обезбе- ђују средства за рад комисије.

Стручно-техничке и административне послове за жалбену коми- сију судова врши Административна канцеларија Високог савета суд- ства, а за Жалбену комисију јавног тужилаштва Административна кан- целарија Државног већа тужилаца код којих се обезбеђују и средства за рад комисија.

### Уређење кадровског система

###### Кадровски план

Кадровски план састоји се од приказа броја државних службеника према радним местима и броја државних службеника са радним одно- сом на неодређено време, који су потребни у години за коју се кадров- ски план доноси, приказа броја приправника чији се пријем планира и броја државних службеника чији се пријем у радни однос на одређено време планира због могућег повећања обима посла.

Сваки државни орган припрема нацрт свог кадровског плана исто- времено са припремом нацрта закона о буџету, тако да буде усклађен с њим, и нацрт доставља органу који припрема предлог кадровског плана. Предлог кадровског плана за органе државне управе и службе Владе припрема Служба за управљање кадровима. Предлог кадров- ског плана за судове и јавна тужилаштва припрема министарство на- длежно за послове правосуђа. Влада уредбом ближе уређује припре- му нацрта и предлога кадровског плана у свим државним органима.

Кадровски план доноси се у року од 30 дана од дана доношења закона о буџету, у складу са средствима која су обезбеђена у буџету Републике Србије. Кадровски план за органе државне управе и службе Владе доноси Влада, а кадровски план за судове и јавна тужилаштва министарство надлежно за послове правосуђа, након што прибави са- гласност министарства надлежног за послове финансија. У осталим др- жавним органима кадровски план доноси руководилац ако посебним прописом није друкчије одређено, након што прибави сагласност ми- нистарства надлежног за послове финансија. Кадровски план се састоји од збирних и појединачних података за државне органе које обухвата. Сваки државни орган спроводи део кадровског плана који се на њега односи. За спровођење кадровског плана одговоран је руководилац.

###### Служба за управљање кадровима

Служба за управљање кадровима, коју образује Влада, задужена је за стручне послове у вези с управљањем кадровима у државној упра- ви. Служба за управљање кадровима оглашава интерне конкурсе за слободна извршилачка радна места и интерне и јавне конкурсе за по- пуну положаја у органима државне управе и службама Владе, савету- је органе државне управе и службе Владе како да управљају кадрови- ма, организује стручно усавршавање државних службеника, изузев у области Европске уније, пружа стручно-техничку помоћ Високом слу- жбеничком савету, обавља стручне и техничке послове значајне за по- литику Владе у управљању кадровима и врши друге послове одређене законом или прописом Владе.

Службом за управљање кадровима руководи директор, који је од- говоран Генералном секретару Владе.

Влада може, на основу извештаја и предлога мера Службе за упра- вљање кадровима о стању у вези са одливом кадрова са одређених по- слова из органа државне управе, да утврди следеће мере:

* 1. Обавезу стручног усавршавања и унапређења рада и стручних капацитета државних службеника у одређеној области рада;
  2. Омогућавање додатног образовања државних службеника у одређеној области рада;
  3. Измену кадровског плана због потребе запошљавања већег бро- ја приправника или државних службеника;
  4. Привремени премештај запослених из других органа државне управе, у складу са законом, на послове на којима постоји од- лив кадрова ако би неизвршењем посла могле да наступе штет- не последице по орган;
  5. Право на корективни коефицијент према закону којим се уређу- ју плате у државним органима;
  6. Друге мере у складу са законом.

Мере за државне службенике у судовима, јавном тужилаштву и Државном правобранилаштву утврђује Влада, на предлог министра надлежног за правосуђе.

###### Кадровске евиденције

##### Централна кадровска евиденција

Централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у свим државним органима води Служба за управља- ње кадровима, у сврху управљања кадровима и другим потребама у области радних односа у државним органима.

У Централну кадровску евиденцију уписују се подаци о *државном органу* (назив државног органа и подаци о радним местима у држав- ном органу), о *државним службеницима и намештеницима* (лично име, адреса и јединствени матични број грађана, врста радног односа и да- тум његовог заснивања; радна места на којима је државни службеник, односно намештеник радио од заснивања радног односа у државном органу; врста и степен стручне спреме, односно образовања, положен државни стручни испит и посебни стручни испит, подаци о верифико- ваним програмима стручног усавршавања, односно похађању и оства- реном успеху, посебна знања и други подаци о стручности државног службеника, односно намештеника; језик на коме је стечено основно, средње и високо образовање; године радног искуства и радног ста- жа, стажа осигурања и стажа осигурања који се рачуна са увећаним трајањем; датум навршења радног века; годишње вредновање радне

успешности; изречене дисциплинске мере и утврђена материјална од- говорност; подаци потребни за обрачун плате; подаци везани за преста- нак радног односа; национална припадност, уколико се државни слу- жбеник, односно намештеник добровољно изјасни о овом податку); о *другим лицима који обављају рад у државном органу* (лично име, адреса и јединствени матични број грађана; врста радног ангажовања и датум почетка рада; послови које лице обавља у државном органу; датум пре- станка рада), али и други подаци одређени законом и другим прописом. Међутим, у Централној кадровској евиденцији не воде се подаци о полицијским службеницима и државним службеницима који обавља- ју безбедносно-обавештајне послове и послове извршења кривичних санкција, већ органа у којима се обављају ти послови о томе воде по- себне евиденције. Такође, у овој евиденцији не воде се подаци о лици-

ма која у складу са овим законом имају положај функционера.

Државни органи дужни су да доставе податке од којих зависи упис у Централну кадровску евиденцију у року од осам дана од дана на- станка податка, а уписани подаци доступни су само руководиоцима, лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника и управним инспекторима. При томе, сваки државни службеник, од- носно лице чији подаци су уписани у Централну кадровску евиденци- ју има право на увид у оне податке који се односе на њега.

Коришћење података уписаних у Централну кадровску евиденцију уређено је законом, тако да:

* Служба за управљање кадровима користи податке за потребе управљања кадровима у органима државне управе и службама Владе;
* Министарство правде користи податке за потребе управљања кадровима у судовима, јавним тужилаштвима и Државном пра- вобранилаштву;
* државни органи користе податке за потребе управљања кадро- вима и друге потребе у области радних односа.

Служба за управљање кадровима може вршити обраду података уписаних у Централну кадровску евиденцију у сврху извршавања по- слова из своје надлежности и у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

##### Евиденција интерног тржишта рада

Евиденцију интерног тржишта рада за државне службенике у свим државним органима води Служба за управљање кадровима. Ова евиденција садржи податке о слободним радним местима, државним службеницима који желе трајни или привремени премештај на друго радно место, податке о нераспоређеним државним службеницима и податке о другим кадровским потребама, осим података о слободним

радним местима полицијских службеника и државних службеника који обављају безбедносно-обавештајне послове и послове извршења кри- вичних санкција.

Поред тога, Евиденција интерног тржишта рада садржи и податке који се односе на: радна места у државним органима која нису попуње- на; податке о нераспоређеним државним службеницима и државним службеницима који желе трајни или привремени премештај (лично име, адреса и јединствени матични број грађана; датум заснивања радног односа; радна места на којима је државни службеник радио од засни- вања радног односа у државном органу; врста и степен стручне спреме, односно образовања, положени стручни испити, други облици стручног усавршавања, посебна знања и други подаци о компетенцијама држав- ног службеника; године радног искуства; годишње вредновање радне успешности; изјаву државног службеника на које послове жели трајни или привремени премештај; изречене дисциплинске мере и утврђена материјална одговорност; број решења о нераспоређености, датум по- четка статуса нераспоређеног државног службеника и датум до када је државни службеник у статусу нераспоређеног државног службеника). Подаци о државним службеницима уписују се у Евиденцију интер-

ног тржишта рада из Централне кадровске евиденције, или пријаве по-

датака које лично достављају државни службеници, односно државни органи који воде своје евиденције о државним службеницима.

Евиденција интерног тржишта рада може да садржи и податке за службенике у органима аутономне покрајине и јединице локалне са- моуправе који желе трајни премештај у државне органе и који имају право личне пријаве на Евиденцију интерног тржишта рада.

Подаци о кадровским потребама садржани у Евиденцији интерног тржишта рада јавно су доступни, док се подаци о државним службе- ницима, односно службеницима у Евиденцији интерног тржишта рада воде под шифром која се додељује сваком државном службенику, од- носно службенику приликом преузимања, односно пријаве података.

###### Високи службенички савет

Законом о државним службеницима образован је Високи службе- нички савет, као посебно тело које прописима који важе за органе др- жавне управе и службе Владе одређује какве се стручне оспособљено- сти, знања и вештине оцењују у изборном поступку и одређује начин њихове провере. Такође, прописује мерила за избор на радна места, доноси кодекс понашања државних службеника, води дисциплин- ски поступак против службеника кога је на положај поставила Влада и врши друге послове одређене Законом о државним службеницима. Прописи Високог службеничког савета објављују се у„Службеном гла- снику Републике Србије”. Високи службенички савет је самосталан у раду и доноси пословник о своме раду.

Високи службенички савет има једанаест чланова које именује вла- да на шест година. Пет чланова именују се међу стручњацима из обла- сти значајних за рад државне управе, на предлог председника Владе. Осталих шест чланова именују се међу државним службеницима које на положај поставља Влада, на предлог министра надлежног за

послове управе.

Чланови Високог службеничког савета бирају између себе пред- седника Високог службеничког савета, тајним гласањем.

Функционери у државним органима не могу да буду именова- ни у Високи службенички савет. Исто лице може да буде именовано у Високи службенички савет највише два пута.

Високи службенички савет одлуке доноси већином гласова свих својих чланова. Председнику и члановима високог службеничког са- вета припада накнада за рад према мерилима одређеним актом Владе. Високи службенички савет има свој печат, према закону којим се уре- ђује печат државних органа.

Дужност члана Високог службеничког савета престаје кад протек- не време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, наврше- њем радног века или разрешењем. Уместо члана Високог службенич- ког савета коме је дужност престала пре времена именује се нови, до окончања мандата Високог службеничког савета.

Члан Високог службеничког савета разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у Високом службеничком савету. Члан Високог службеничког савета који је именован међу државним службеницима разрешава се и ако му престане рад на положају или му коначним решењем буде изрече- на дисциплинска казна. Против решења о разрешењу жалба није до- пуштена, али може да се покрене управни спор.

###### Кодекс понашања државних службеника

Правила етичког понашања државних службеника, али и начин праћења његове примене уређени су Кодексом понашања државних службеника, 156 који доноси Високи службенички савет.

Циљ овог кодекса је да ближе утврди стандарде интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа (у даљем тексту: ор- гани) и да обавести јавност о понашању које има право да очекује од државних службеника, а која се односе на следеће:

1. *Поверење јавности* – Државни службеник је дужан да се понаша на начин који доприноси очувању и подстицању поверења јавности у интегритет, непристрасност и ефикасност органа.

156 „Службени гласник“, бр. 29/08, 30/15, 20/18, 42/18, 80/19 и 32/20.

1. *Законитост и непристрасност у раду* – Државни службеник обавља своју дужност у оквиру датог овлашћења, у складу са законом и другим прописом и поступа по правилима струке и одредбама овог кодекса. У свом раду дужан је да једнако прoфесиoнално и непристра- сно приступа свим странкама, да не даје приоритет било коме из било којих разлога, сем професионалних. Такође, државни службеник не сме да се у приватном животу понаша на начин који га чини пријемчивим утицају других лица који се може одразити на законито и непристра- сно вршење дужности, као и да својим понашањем, поступцима или речима подстиче странке на давање, тј. да им ставља до знања да оче- кује било коју корист, односно не сме да предузима било које радње и поступке који би га довели у зависан положај или у обавезу да врати услугу неком физичком или правном лицу.
2. *Политичка неутралност* – Државни службеник у вршењу своје дужности мора се придржавати начела политичке неутралности и с тим у вези, у службеним просторијама органа државни службеник не сме да: – носи и истиче обележја политичких странака, нити њихов про-

пагандни материјал;

* + утиче на политичко опредељење других државних службеника и намештеника, нити да на њих врши притисак у вези са подр- шком политичким странкама, односно политичким субјектима који имају кандидате на изборима;
  + користи јавне скупове на којима учествује и сусрете које има као државни службеник у сврху промоције политичких странака, односно политичких субјеката или ради јавног представљања учесника на изборима и њихових изборних програма или пози- вања бирача да гласају или не гласају за одређене учеснике на изборима;
  + користи јавна средства која су му поверена у вршењу послова државног службеника за промоцију политичких странака, од- носно политичких субјеката, под чиме се посебно подразумева коришћење службених просторија, возила и инвентара у сврхе политичке кампање.

1. *Остваривање јавног интереса* – Државни службеник је дужан да при доношењу одлука поступа тако да свакој странци омогући да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, водећи притом рачуна да то не буде на штету јавног интереса, као и да води рачуна о јавном интересу при вршењу дискреционих овлашћења и да поступа у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато.
2. *Спречавање сукоба интереса* – У вршењу својих послова држав- ни службеник не сме да дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб с јавним интересом и дужан је да води рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и предузме мере предвиђене законом ради избегавања сукоба интереса.
3. *Спречавање сукоба интереса при ступању на рад* – Руководилац кадровске јединице органа, односно државни службеник задужен за кадровске послове у органу који нема кадровску јединицу, дужан је да лице које се прима у радни однос у својству државног службеника пре ступања на рад упозна са законом предвиђеним ограничењима и забранама које имају за циљ спречавање сукоба интереса.
4. *Поступање са поклоном* – Државни службеник не сме да при- ми поклон, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица у вршењу своје дужности, осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности сагласно прописима којима се уређује спре- чавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Такође, уколико је државном службенику понуђен поклон или нека друга корист дужан је да поклон или другу корист одбије, односно уручен поклон врати, да предузме радње ради идентификације лица и уколико је могуће пронађе сведоке и да одмах, а најкасније у року од 24 сата, о томе сачи- ни службену забелешку и обавести непосредно претпостављеног. Ако је државни службеник у недоумици да ли се понуђени поклон може сматрати пригодним поклоном мање вредности дужан је да о томе за- тражи мишљење од непосредно претпостављеног.
5. *Поступање са повереним средствима* – Државни службеник је дужан да материјална и финансијска средства која су му поверена у вр- шењу послова користи наменски, економично и ефикасно, искључиво за обављање послова и да их не користи за приватне сврхе.
6. *Поступање са информацијама* – У вршењу својих послова др- жавни службеник не може захтевати приступ информацијама које му нису потребне за обављање послова, а информације које су му до- ступне користи на прописани начин. Поред тога, државни службеник не сме да неовлашћено саопштава информације до којих је дошао у обављању својих послова, а у обављању приватних послова државни службеник не сме да користи информације које су му службено доступ- не ради стицања погодности за себе или с њим повезана лица.
7. *Заштита приватности* – У циљу заштите приватности, држав- ни службеник не сме да износи личне податке из евиденција које се воде о другом државном службенику, осим у законом предвиђеним случајевима.
8. *Опхођење са странкама* – У опхођењу са странкама државни службеник је дужан да: поступа професионално, љубазно и пристојно; покаже заинтересованост и стрпљење, посебно са неуком странком; благовремено и тачно даје податке и информације, у складу са законом и другим прописом; пружа помоћ и даје информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним средствима за заштиту права и интереса; руководи се начелом једнакости и не даје привилегије зависно од било каквих својстава и личних особина странке; с посебном пажњом поступа према особама с инвалидитетом

и другим особама с посебним потребама; поштује личност и достојан- ство странке.

1. *Опхођење са претпостављенима и другим државним службени- цима* – У односима са претпостављеним, подређеним, другим држав- ним службеницима и намештеницима државни службеник поступа с дужном пажњом и поштовањем. Исто тако, државни службеник је ду- жан да у односу са другим државним службеницима обезбеди потреб- ну сарадњу, не омета процес рада, поспешује професионалне односе и радну атмосферу и да избегава радње које би имале штетне последице по углед органа.
2. *Поступање у кризним и ванредним ситуацијама* – Државни слу- жбеник је дужан да се у кризним и ванредним ситуацијама (елементарне несреће и катастрофе, појаве епидемије заразне болести и друго) одго- ворно понаша и да поштује општа упутства и препоруке тела надлежних за праћење стања и усмеравање и усклађивање активности државних органа, организација и служби у кризној или ванредној ситуацији.

Када је, ради спречавања ширења заразне болести, потребно пре- дузимање посебних мера превенције, државни службеник који руко- води државним органом или ужом унутрашњом јединицом у органу дужан је да пословне активности реорганизује и управљање људским ресурсима примери епидемиолошкој ситуацији, те да размотри и пре- дузме мере за смањење преноса заразе међу запосленима, заштиту оних који су изложени већем ризику од штетних здравствених ком- пликација, мере и планове за одржавање пословних процеса у случају да се догоди већи број изостанака од уобичајеног и минимизирање негативних ефеката на друге органе, службе и грађане. Ако ова по- словна активност захтева сталну комуникацију са запосленима, рад са странкама, тимски рад и групне сусрете са учесницима неког састанка, потребно је предност дати комуникацији путем телефона, интернета, конференцијских позива и слично, а ако то није могућно, државни слу- жбеници су дужни да се придржавају следећих правила:

* + да приликом пословних сусрета избегавају руковање и срдачно поздрављање;
  + да ограниче групне пословне састанке на максимално до четири особе, а време трајања састанка до максимално 20 минута;
  + да за састанке користити веће просторије како би се између уче- сника омогућила физичка дистанца од барем једног метра;
  + да пре почетка и након састанка обезбеде да се просторија про- ветри и да се дезинфикују радне површине, кваке, коришћена апаратура и слично;
  + да се на састанку служи флаширана вода;
  + да се рад са странкама временски ограничи, да се приликом рада са странкама користе дезинфекциона средства за руке, маске и друга примерена и препоручена средства.

1. *Очување угледа органа* – Државни службеник на положају ду- жан је да води рачуна да понашањем на јавном месту не умањи углед положаја и органа и поверење грађана у државну службу.
2. *Стандарди одевања на раду* – Државни службеник је дужан да буде прикладно и уредно одевен, примерено пословима државног службеника и да својим начином одевања на радном месту не нару- шава углед државног органа нити изражава своју политичку, верску или другу личну припадност која би могла да доведе у сумњу њего- ву непристрасност и неутралност. Неприкладном одећом сматрају се нарочито: непримерено кратке сукње, блузе са великим деколтеом или танким бретелама, изразито кратке или провидне блузе, кратке панталоне. Непосредни руководилац је дужан да упозори државног службеника који је неприкладно одевен на обавезу поштовања овог кодекса у погледу одевања на радном месту и на могућност покретања дисциплинског поступка у случају поновљене повреде кодекса.
3. *Заштита стандарда понашања и забрана мобинга* – Државни службеник који сматра да се од њега или другог државног службеника тражи да поступи на начин који није у складу са овим кодексом о томе писмено обавештава руководиоца органа и због тога не сме бити ста- вљен у неповољнији положај у односу на друге државне службенике, нити изложен узнемиравању (мобинг) приликом обављања својих ду- жности и остваривања права у органу.

Стога, сваки државни службеник је дужан да се придржава одреда- ба Кодекса, а понашање супротно Кодексу представља лакшу повреду радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда рад- не дужности.

Истовремено, органи су дужни да на одговарајући начин (објављи- вањем на веб-сајту, истицањем на огласној табли и сл.) обавесте грађа- не о понашању које имају право да очекују од државних службеника и о начину пријема притужби на понашање државних службеника, али и да унапређују начин пријема притужби грађана и начина мерења задовољства грађана пруженим услугама (кроз информисање, омо- гућавање пријема притужби путем веб-сајта, анкетирање корисника услуга и др.).

С тим у вези, потребно је указати да се притужбе због кршења Кодекса од стране државних службеника могу поднети непосредно Високом службеничком савету, који у поступању по притужби исту прослеђује надлежном органу на изјашњење, најкасније у року од пет дана од дана пријема, а орган је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана пријема притужбе обавести Високи службенички савет о осно- ваности притужбе и о предузетим мерама.

Такође, Високи службенички савет прати примену Кодекса понаша- ња државних службеника кроз извештаје које су органи државне управе и службе Владе дужни да достављају овом савету, као и друге потребне

податке и информације неопходне за праћење примене Кодекса и уна- пређење правила етичког поступања државних службеника.

Ови извештаји достављају се једном годишње, најкасније до 31. јануара за претходну годину и обавезно садрже: број државних слу- жбеника у органу, број поднетих притужби грађана на понашање државних службеника, врсте повреда Кодекса понашања државних службеника на које се у притужбама указује, податке о покренутим дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама про- тив државних службеника због повреде Кодекса понашања државних службеника, те оцену нивоа поштовања одредаба Кодекса од стране државних службеника.

Након испитивања извештаја органа о примени Кодекса понаша- ња државних службеника, Високи службенички савет саставља свој извештај, најкасније до 31. марта за претходну годину, који садржи и предлог мера за унапређење поштовања Кодекса. Овај извештај доста- вља се министарству надлежном за државну управу, ради предузима- ња одговарајућих мера из његовог делокруга, а, по потреби, и другим органима.

### Посебна правила о намештеницима

Радна места намештеника разврстава Влада уредбом. Радна места намештеника, услови за запослење на њима и број намештеника одре- ђују се Правилником. Да би се попунило слободно радно место наме- штеника потребно је да је оно предвиђено Правилником и да се њего- во попуњавање уклапа у донесени кадровски план.

Намештеник заснива радни однос уговором о раду. Уговор о раду обавезно садржи одредбу према којој послодавац може решењем да промени оне састојке уговора чију једнострану промену закон допу- шта. О правима и дужностима намештеника решењем одлучује руково- дилац или државни службеник кога руководилац за то писмено овла- сти. Намештеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима.

Одредбе Закона о државним службеницима о премештају и распо- ређивању државних службеника сходно се примењују на намештенике. Решење о премештају, односно распоређивању намештеника замењу- је по сили закона одговарајуће одредбе уговора о раду. Ако намеште- ник одбије премештај, односно распоређивање, отказује му се уговор о раду. Намештенику се отказује уговор о раду увек кад услед промене унутрашњег уређења државног органа или уређења система државних органа више не постоји ниједно радно место на које може бити пре- мештен, односно распоређен. Намештеник не може да буде распоре- ђен, односно премештен на радно место државног службеника, осим ако није изабрани кандидат на јавном конкурсу у државном органу.

### Надлежност управне инспекције

Спровођење Закона о државним службеницима надзире министар- ство надлежно за послове управе преко управне инспекције. Управни инспектор надзире: 1) усклађеност Правилника са законом и другим прописима; 2) усклађеност попуњавања радних места са Правилником и кадровским планом; 3) законитост спровођења интерног и јавног конкурса; 4) законитост распоређивања, премештаја и напредовања државних службеника; 5) благовременост и правилност достављања података који се уписују у Централну кадровску евиденцију; 6) друга пи- тања у вези с радним односима у државним органима. Управни инспек- тор дужан је да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог поступања.

Ако управни инспектор утврди незаконитост или неправилност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, предузима мере на које је овлашћен законом коjим се уређује управна инспек- ција. Управни инспектор може жалбеним комисијама предложити да по основу службеног надзора пониште или укину незаконита коначна решења којима је одлучено о неком праву или дужности државног слу- жбеника. Поништај решења о постављању на положај, пријему у рад- ни однос или премештају не утиче на пуноважност аката или радњи које је државни службеник донео или предузео до поништаја решења.

### Плате државних службеника и намештеника

Законом о платама државних службеника и намештеника уређене су плате, накнаде и друга примања државних службеника и намеште- ника. Плата државних службеника и намештеника састоји се од основ- не плате и додатака на плату. У плату се урачунавају и порези и допри- носи који се плаћају из плате.

Основна плата се одређује множењем коефицијента са основи- цом за обрачун и исплату плата. Основица је јединствена и утврђу- је се за сваку буџетску годину Законом о буџету Републике Србије. Коефицијенти су утврђени Законом о платама државних службеника и намештеника (постоји 13 платних група за државне службенике и шест платних група за намештенике).

Коефицијенти за положаје и извршилачка радна места државних службеника одређују се тиме што се сваки положај и свако извршилач- ко радно место сврстава у једну од 13 платних група.

Коефицијент за положај одређује се према платној групи у којој се налази положај. У свакој платној групи у коју су сврстана изврши- лачка радна места државних службеника постоји осам платних разре- да. Платни разреди изражавају напредовање на истом извршилачком радном месту. Коефицијент за извршилачко радно место одређује се

према платном разреду платне групе у којој се налази извршилачко радно место. Државном службенику који ступа на радно место руко- водиоца унутрашње јединице увећава се коефицијент за два платна разреда. Коефицијенти за радна места намештеника одређују се тиме што се свако радно место намештеника сврстава у једну од шест плат- них група.

Државни службеници и намештеници имају право на додатак на основну плату: за време проведено у радном односу (минули рад), за рад ноћу, за рад на дан празника који није радни дан, за прековреме- ни рад и за приправност. Државни службеници имају право и на дода- так за додатно оптерећење на раду (за обављање послова који нису у опису њиховог радног места). Државни службеник који ради на поло- жају има право само на додатак за време проведено у радном односу. Државни службеници и намештеници имају право и на накнаду плате, на накнаду трошкова и на друга примања, у складу са Законом о платама државних службеника и намештеника, другим прописима и

посебним колективним уговором за државне органе.

#### РАДНИ ОДНОСИ У ОРГАНИМА

АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ОРГАНИМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

На радне односе у органима аутономних покрајина и органима ло- калне самоуправе од 1. децембра 2016. године примењује се Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне само- управе. Овим законом се уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Одредбе овог закона сходно се примењују на запослене у органима градских општина, као и службама и организацијама које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне само- управе и градске општине, према посебном закону. У смислу овог зако- на службама и организацијама сматрају се стручне службе и посебне организације које су основане за обављање послова управе. Одредбе овог закона се не примењују на запослене у привредним друштвима, предузећима, установама, јавним агенцијама, фондовима и фондација- ма које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локал- не самоуправе и градске општине, према посебном пропису.

**Основна правила о радним односима у органима аутономне по- крајине и јединице локалне самоуправе**. Запосленима, у смислу овог за- кона, сматрају се функционери који, на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, заснивају радни однос ради вршења дужности, службеници и намештеници. Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице у органима

аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у ор- ганима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису. Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или с њима повезанe општe правнe пословe, информатичкe, материјално-финансијскe, рачуновод- ственe и административнe пословe. Службеник је запослено лице на извршилачком радном месту, као и на радном месту службеника на по- ложају. Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у аутономној покрајини и једи- ници локалне самоуправе.

**Послодавац функционера, службеника и намештеника**. Послода- вац функционера, службеника и намештеника у аутономној покрајини је аутономна покрајина, док је у јединицама локалне самоуправе по- слодавац јединица локалне самоуправе. За функционере у аутономним покрајинама права и дужности у име послодавца врши скупштина ау- тономне покрајине, односно радно тело скупштине утврђено статутом или актом скупштине којим се уређује надлежност. За функционере у јединицама локалне самоуправе права и дужности послодавца врши скупштина града, општине или градске општине. За службенике на по- ложају у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе права и дужности у име послодавца врши орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежан за постављање слу- жбеника на положају.

**Остваривање права из радног односа**. Права из радног односа, уређена Законом о запосленима у аутономним покрајинама и једи- ницама локалне самоуправе, запослени остварују код послодавца. На права и дужности функционера и службеника који нису уређени овим или посебним законом или другим прописом примењују се општи про- писи о раду и посебан колективни уговор за јединице локалне самоу- праве (у даљем тексту: посебан колективни уговор), као и колективни уговор код послодавца. На права и дужности из радног односа код на- мештеника примењују се општи прописи о раду и посебан колектив- ни уговор, ако овим или посебним законом није другачије одређено. Посебан колективни уговор на територији Републике Србије закључују Влада, удружење послодаваца и репрезентативни синдикати основани за територију Републике Србије. Удружење послодаваца је удружење које представља више од једне трећине јединица локалне самоупра- ве које запошљава најмање 20% запослених и регистровано је у скла- ду са законом. Колективни уговор код послодавца закључују послода- вац и репрезентативни синдикат код послодавца. Овим уговором се не могу уговарати плате запослених.

Радни однос у аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе, заснива се, по правилу, на неодређено време. Радни однос

се може засновати и за време чије трајање је унапред одређено (радни однос на одређено време): 1) ради замене одсутног запосленог до ње- говог повратка; 2) због привременог повећаног обима посла, који по- стојећи број запослених не може да изврши, најдуже на шест месеци у току једне календарске године; 3) на радним местима у кабинету иза- браног лица у органу аутономне покрајине, док траје дужност тог иза- браног лица; 4) на радним местима у кабинету градоначелника града Београда, председника Скупштине града Београда, док траје дужност тих лица; 5) на радним местима у кабинету градоначелника, председни- ка општине или председника градске општине, док траје дужност тих изабраних лица; 6) ради учешћа у припреми или реализацији одређе- ног пројекта, најдуже до завршетка пројекта; 7) ради обуке приправ- ника, за време трајања приправничког стажа.

Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни од- нос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни стручни испит.

**Приправник**. Приправник је лице које послодавац прима у рад- ни однос на одређено време ради оспособљавања за самосталан рад у струци, односно самостално обављање посла. Послодавац може за- сновати радни однос са приправником aко постоји слободно радно место у складу са Кадровским планом и aко лице са којим заснива та- кав радни однос има образовање које је прописано као услов за рад на том радном месту. Својство приправника може стећи лице које није било у радном односу, као и лице које је провело на раду време кра- ће од времена утврђеног за приправнички стаж с тим степеном обра- зовања. Приправник заснива радни однос на одређено време, после спроведеног јавног конкурса.

Приправнички стаж за приправнике са високим образовањем стеченим на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, мастер струковним студи- јама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким стру- ковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најма- ње четири године или специјалистичким студијама на факултету траје једну годину. Приправнички стаж за приправника са високим образо- вањем стеченим на основним академским студијама у обиму од нај- мање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године траје девет месеци. Приправнички стаж за приправнике са стеченим средњим образовањем у четворого- дишњем трајању траје шест месеци. За време трајања приправничког стажа приправник остварује права, обавезе и одговорности из радног односа у складу са законом.

За време приправничког стажа приправник се налази на стручној обуци која се изводи по програму који утврђује послодавац. За време трајања стручне обуке приправник се путем практичног рада и учења

упознаје са пословима радног места на које се, након полагања др- жавног стручног испита, распоређује aко су за то испуњени услови. Приправник је дужан да положи државни стручни испит до окончања приправничког стажа. Приправнику који не положи државни стручни испит престаје радни однос. Када положи државни стручни испит, при- правник може да настави рад на неодређено време aко су испуњени други, прописима утврђени услови.

**Врсте радних места службеника**. Радна места службеника се деле на положаје и извршилачка радна места, у зависности од сло- жености послова, овлашћења и одговорности. Радна места службе- ника, услови за запослење на њима и број службеника одређују се Правилником о организацији и систематизацији радних места (у да- љем тексту: Правилник). Да би се попунило слободно радно место слу- жбеника, потребно је да је оно предвиђено Правилником и да је ње- гово попуњавање предвиђено Кадровским планом. Положај је радно место на коме службеник има овлашћења и одговорности у вези са руковођењем и усклађивањем рада органа, службе или организације аутономне покрајине, односно градске, општинске управе или упра- ве градске општине.

У Аутономној покрајини Војводини положаји, у смислу одредаба овог закона, jeсу радна места: подсекретар покрајинског секретарија- та, помоћник секретара у покрајинском секретаријату, помоћник ди- ректора покрајинске посебне управне организације, директор и по- моћник директора службе и управе коју оснива Покрајинска влада и помоћник секретара Покрајинске владе. У јединици локалне самоу- праве и градској општини положаји, у смислу одредаба овог закона, jeсу радна места начелника градске, општинске, односно управе град- ске општине и њихових заменика (у даљем тексту: начелник управе). У граду Београду, aко је градска управа организована као јединствен орган, положаји, у смислу одредаба овог закона, jeсу радна места: на- челник градске управе града Београда, његови заменици (секретар се- кретаријата градске управе града Београда) и подсекретар секретари- јата (у даљем тексту: начелник управе).

Службеника на положају у органима и службама аутономне по- крајине поставља и разрешава надлежни орган аутономне покраји- не, у складу са покрајинским прописима. Градско, односно општинско веће (у даљем тексту: Веће) поставља и разрешава начелника управе и заменика начелника управе. Службеника на положају у управи град- ске општине поставља и разрешава орган утврђен прописима града.

Службенику престаје рад на положају:

1. протеком времена на које је постављен;
2. подношењем писмене оставке;
3. ступањем на функцију у државном органу, органу аутономне по- крајине или органу јединице локалне самоуправе;
4. укидањем јединице локалне самоуправе, односно градске оп- штине;
5. укидањем органа управе, односно секретаријата Градске упра- ве града Београда;
6. укидањем покрајинског органа, службе или организације;
7. даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 годи- на стажа осигурања;
8. ако му радни однос престане његовим писменим отказом;
9. разрешењем;
10. укидањем положаја.

Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси ор- ган надлежан за постављење службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Решење са- држи образложење са разлозима због којих је рад на положају престао и дан кад је престао рад на положају. Против решења жалба није допу- штена, али може да се покрене управни спор.

**Одговорност службеника за штету**. Службеник је одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непа- жње проузрокује послодавцу. Постојање штете, висину штете и окол- ности под којима је штета проузрокована утврђује послодавац или лице које он за то писмено овласти. Ако би утврђивање висине ште- те проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако службеник одбије да надокнади ште- ту, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступ- ку. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне испра- ве. Службеник се ослобађа од одговорности за штету коју је проузро- ковао извршењем налога непосредног руководиоца ако му је писме- ним путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету. За штету коју службеник на раду или у вези с радом проузрокује тре- ћем лицу незаконитим или неправилним радом одговара послодавац. Ако послодавац оштећеном надокнади штету коју је службеник проузро- ковао намерно или из крајње непажње, има право да од службеника за- хтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаће- не накнаде штете. Оштећено лице има право да накнаду штете захтева

и непосредно од службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

Послодавац одговара за штету проузроковану службенику на раду или у вези с радом, према општим правилима облигационог права. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне ис- праве. Ако послодавац одбије да надокнади штету, право на надокна- ду штете може да се оствари у парничном поступку.

Одредбе овог закона о одговорности службеника за штету сходно се примењују и на намештенике.

**Престанак радног односа**. Службенику престаје радни однос:

1. протеком времена на које је заснован; 2) споразумом; 3) отказом;

4) по сили закона; 5) на други начин одређен овим или посебним зако- ном. Службенику на положају, по спроведеној иницијативи за разре- шење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, радни однос преста- је даном коначности решења којим се утврђује престанак рада на по- ложају. Радни однос на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Жалба не одлаже извршење решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум о престанку радног односа службеника. Писменим споразумом одређује се и дан када пре- стаје радни однос. Службенику на положају радни однос не може да престане писменим споразумом.

Службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног од- носа. Службеник на положају писмени отказ подноси органу надле- жном за његово постављење. Послодавац отказом раскида радни од- нос службенику ако: 1) одбије премештај или распоређивање када за њих није потребна сагласност службеника или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен; 2) не задовољи на пробном раду; 3) после престанка разлога за мировање радног од- носа не ступи на рад у року од 15 дана; 4) не положи државни или по- себан стручни испит; 5) учини тежу повреду радне дужности за коју му је изречена мера престанка радног односа. Радни однос престаје кад решење о престанку радног односа постане коначно.

Службенику престаје радни однос по сили закона: 1) даном навр- шења 65 година живота ако има најмање 15 година стажа осигурања;

1. ако правноснажно буде осуђен на безусловну казну затвора од нај- мање шест месеци – даном правноснажности пресуде; 3) ако је нера- споређен, а не буде премештен на друго радно место – наредног дана од протека два месеца откад је постао нераспоређен; 4) ако не поло- жи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем; 5) ако му на ванредном оцењивању решењем буде одређена оцена „не задовољава” . Поред на- ведених разлога, службенику радни однос престаје и из других разло- га предвиђених општим прописима о раду којима се уређује преста- нак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца. О томе да је службенику престао радни однос по сили закона по- слодавац доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни од- нос престао и дан кад је радни однос престао. Против решења жалба

није допуштена, али може да се покрене управни спор.

**Заштита права службеника**. Акт којим се одлучује о правима, оба- везама и одговорностима службеника из радног односа доноси се у

форми решења, сагласно закону којим се уређује општи управни по- ступак и има карактер управног акта, ако овим законом није друкчи- је одређено. Ради заштите својих права службеник се може обратити органу државне управе надлежном за послове управне инспекције. Управни инспектор дужан је да поступи по свакој представци из своје надлежности и да подносиоца представке обавести о исходу свог по- ступања. Ако управни инспектор утврди незаконитост или неправил- ност у спровођењу закона, других прописа и општих аката, предузима мере на које је овлашћен овим законом, као и законом којим се уре- ђује управна инспекција. Управни инспектор може жалбеној комисији предложити да по основу службеног надзора поништи или укине неза- конито коначно решење којим је одлучено о неком праву или дужно- сти службеника. Поништај решења о постављењу на положај, прије- му у радни однос или премештају не утиче на пуноважност аката или радњи које је службеник донео или предузео до поништаја решења.157 **Кодекс понашања службеника и намештеника**. Кодекс понаша-

ња службеника и намештеника у органима аутономним покрајинама и

јединицама локалне самоуправе, у име послодавца доноси Скупштина аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе.158

Наведено претпоставља да свака јединица локалне самоуправе доноси кодекс понашања службеника и намештеника у органима једи- нице локалне самоуправе и с тим у вези, потребно је нагласити да су до сада донети кодекси понашања службеника и намештеника у поједи- ним јединицама локалне самоуправе обухватили уређење сврхе/циља кодекса, основних принципа и правила кодекса и праћење примене кодекса.

Кодексом понашања службеника и намештеника у органима Аутономне покрајине Војводине159 на јединственим основама уређују се правила етичког понашања службеника и намештеника у органи- ма Аутономне покрајине Војводине, службама и организацијама које оснива надлежни орган Аутономне покрајине Војводине и начин пра- ћења његове примене.

* 1. Заштита права службеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може се остваривати и пред жалбеном комисијом, чији је правни режим такође уређен Законом о запосленима у аутономним покрајинама и једи- ницама локалне самоуправе (чл. 172–183), а за службенике у органима аутоном- не покрајине још и посебном Скупштинском одлуком о Жалбеној комисији АП Војводине („Службени лист АП Војводине“, бр. 18/19 и 21/19).
  2. Стална конференција градова и општина у циљу пружања нормативне подршке градовима/општинама у примени Закона о запосленима у аутономним покраји- нама и јединицама локалне самоуправе, припремила је Модел Кодекса понаша- ња службеника и намештеника за градове/општине. У припреми овог Модела СКГО је обавила консултације са Министарством државне управе и локалне са- моуправе и са члановима СКГО Мреже начелника управа градова/општина и управа градских општина и Мреже за управљање људским ресурсима.
  3. „Службени лист АП Војводине“, број 18/19.

Циљ Кодекса је утврђивање правила понашања запослених у ор- ганима Аутономне покрајине Војводине, као и упознавање јавности о понашању које има право да очекује од запослених, а због успоставља- ња односа трајног поверења грађана.

У односу на циљ, општи принципи и правила кодекса којих се морају придржавати запсослени у органима Аутономне покрајине Војводине, односе се на:

* + 1. *Законитост и непристрасност у раду* **–** Запослени је дужан да своју дужност обавља у оквиру датог овлашћења, у складу са законом и другим прописом и поступа по правилима струке и одредбама Кодекса, као и да у свом раду једнако професионално и непристрасно приступа свим странкама, да не даје приоритет било коме из било којих разлога, сем професионалних. Исто тако, запослени не сме својим понашањем, поступцима или речима да подстиче странке на давање, тј. да им ставља до знања да очекује било коју корист, односно не сме да предузима било које радње и поступке који би га довели у зависан положај или у обавезу да врати услугу неком физичком или правном лицу.
    2. *Политичка неутралност* **–** Запослени се у вршењу своје дужно- сти придржава начела политичке неутралности, а у службеним просто- ријама органа запослени не сме да носи и истиче обележја политичких странака, нити њихов пропагандни материјал или утиче на политичко опредељење других запослених.
    3. *Остваривање јавног интереса* **–** Запослени је дужан да при до- ношењу одлука поступа тако да свакој странци омогући да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, водећи притом ра- чуна да то не буде на штету јавног интереса, да води рачуна о јавном интересу при вршењу дискреционих овлашћења и да поступа у гра- ницама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овла- шћење дато.
    4. *Спречавање сукоба интереса* **–** Запослени је дужан да води рачу- на о стварном или могућем сукобу интереса и да предузме мере пред- виђене законом, ради избегавања сукоба интереса. У вршењу својих послова запослени, такође, не сме да дозволи да његов приватни ин- терес дође у сукоб с јавним интересом.
    5. *Спречавање сукоба интереса при ступању на рад* **–** Руководилац кадровске јединице органа, односно запослени задужен за кадровске послове у органу који нема кадровску јединицу, дужан је да лице које се прима у радни однос, пре ступања на рад, упозна са законом пред- виђеним ограничењима и забранама којима је циљ спречавање сукоба интереса.
    6. *Поступање са поклоном* – Запослени не сме да прими поклон, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица у вр- шењу своје дужности, осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности сагласно прописима којима се уређује спречавање

сукоба интереса при вршењу јавних функција. Уколико је запосленом понуђен поклон или нека друга корист дужан је да поклон или другу корист одбије, односно уручен поклон врати, да предузме радње ради идентификације лица и пронађе сведоке и да одмах, а најкасније у року од 24 сата, о томе сачини службену забелешку и обавести непосредно претпостављеног. Ако је запослени у недоумици да ли се понуђени поклон може сматрати пригодним поклоном мање вредности, дужан је да о томе затражи мишљење од непосредно претпостављеног.

* + 1. *Поступање с повереним средствима* – Запослени је дужан да материјална и финансијска средства која су му поверена у вршењу по- слова користи наменски, економично и ефикасно, искључиво за оба- вљање послова и да их не користи за приватне сврхе.
    2. *Поступање са информацијама* **–** Запослени не може захтевати приступ информацијама које му нису потребне за обављање својих послова, а информације које су му доступне дужан је да користи на прописани начин, односно не сме да неовлашћено саопштава инфор- мације до којих је дошао у обављању својих послова или да у обавља- њу приватних послова користи информације које су му службено до- ступне ради стицања погодности за себе или с њим повезана лица.
    3. *Заштита приватности* **–** Ради заштите приватности, запосле- ни не сме да износи личне податке из евиденција које се воде о другом запосленом, осим у законом предвиђеним случајевима.
    4. *Опхођење са странкама* **–** У опхођењу са странкама запослени је дужан да: поступа професионално, љубазно и пристојно; покаже за- интересованост и стрпљење, посебно с неуком странком; благовреме- но и тачно даје податке и информације, у складу са законом и другим прописом; пружа помоћ и даје информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним средствима за заштиту права и интереса; руководи се начелом једнакости и не даје привилегије за- висно од било каквих својстава и личних особина странке; с посебном пажњом поступа према особама са инвалидитетом и другим особама с посебним потребама; поштује личност и достојанство странке.
    5. *Опхођење с претпостављенима и другим запосленима* – У одно- сима с претпостављеним, подређеним, другим запосленима, запосле- ни поступа с дужном пажњом и поштовањем. Запослени је дужан да у односу са другим запосленима омогући потребну сарадњу, да не омета процес рада, поспешује професионалне односе и радну атмосферу и да избегава радње које би имале штетне последице по углед органа.
    6. *Очување угледа органа Аутономне покрајине Војводине* – Службеник на положају дужан је да води рачуна о томе да понашањем на јавном месту не умањи углед положаја и органа и поверење грађана у органе Аутономне покрајине Војводине.
    7. *Стандарди одевања на раду* – Запослени је дужан да буде при- кладно и уредно одевен, дајући предност пословном стилу облачења,

избегавајући непристојну и провокативну одећу, а нарочито у ситуа- цијама када представља органе Аутономне покрајине Војводине пред другим органима и грађанима.

* + 1. Запосленог који је неприкладно одевен непосредни руково- дилац упозориће на обавезу поштовања Кодекса у погледу одевања на радном месту и на могућност покретања дисциплинског поступка у случају поновљене повреде Кодекса.
    2. *Заштита стандарда понашања и забрана мобинга* – Запослени који сматра да се од њега или од другог запосленог тражи да поступи на начин који није у складу са Кодексом о томе писмено обавештава руководиоца органа и због тога не сме бити стављен у неповољни- ји положај у односу на друге запослене, нити изложен узнемиравању (мобингу) приликом обављања својих дужности и остваривања права у органу.
    3. *Поштовање радног времена* **–** Запослени је дужан да поштује прописано радно време.

Запослени су дужни да се придржавају одредаба Кодекса, а органи Аутономне покрајине Војводине дужни су да Покрајинском заштитнику грађана – омбудсману поднесу Извештај о примени правила Кодекса, једном годишње, најкасније до 31. јануара за претходну годину. Овај из- вештај обавезно садржи: број запослених у органу, број поднетих при- тужби грађана на понашање запослених, врсте повреда овог кодекса на које се у притужбама указује, податке о покренутим дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама против запослених због повреде Кодекса, те оцену нивоа поштовања одредби Кодекса од стране запослених.

Кодекс се истиче на огласној табли у органима Аутономне покра- јине Војводине и објављује на интернет страници органа Аутономне покрајине Војводине.

**Надлежност управне инспекције**. Надзор над применом Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне само- управе врши орган државне управе надлежан за локалну самоуправу. Инспекцијски надзор врши орган државне управе надлежан за посло- ве управне инспекције преко управних инспектора.

#### ОПШТИ ПРОПИСИ О РАДУ – ЗАКОН О РАДУ

Као што је речено, на државне службенике се не примењују оп- шти прописи о раду, осим на она права и обавезе из радног односа које нису уређене Законом о државним службеницима. Међутим, на намештенике се примењује Закон о раду, осим ако Законом о држав- ним службеницима није другачије одређено.

Под радним односом се подразумева однос по основу рада који се, по општим прописима, заснива уговором о раду, који закључују запо- слени и послодавац. Према томе, радни однос настаје као добровољни однос између запосленог и послодавца, а његову садржину чине пра- ва, обавезе и одговорности запосленог и послодавца, који су утврђе- ни законом, колективним уговором или другим актом.

Запослени је физичко лице које је у радном односу код послодавца. Послодавац је домаће, односно страно правно или физичко лице које запошљава, односно радно ангажује једно или више лица. Под правним лицем као послодавцем подразумева се сваки организациони облик који има својство правног субјекта, односно могућност да буде носи- лац права, обавеза и одговорности (нпр. привредна друштва, банке, јав- на предузећа, установе и др.). Послодавац је и држава, јединица тери- торијалне аутономије и локална самоуправа, што значи да се радним односом сматра и однос по основу рада између запосленог и државе (или јединице територијалне аутономије, односно локалне самоуправе) као послодавца, а који се заснива актом надлежног органа. Послодавац може бити и физичко лице (нпр. ако заснује радни однос са кућним по- моћним особљем или ако као предузетник запосли раднике).

Садржину радног односа, заснованог уговором о раду, чине пра- ва, обавезе и одговорности запосленог и послодавца.

### Права запослених

Запослени имају следећа основна индивидуална (појединачна) права: 1) право на одговарајућу зараду; 2) право на безбедност и здра- вље на раду; 3) право на здравствену заштиту; 4) право на заштиту лич- ног интегритета (ово право се односи како на заштиту телесног, тако и на заштиту моралног интегритета); 5) достојанство личности и дру- га права у случају болести, смањења или губитка радне способности и старости; 6) право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености; 7) право на друге облике заштите у складу са законом и општим актом, односно уговором о раду.

Одређене категорије запослених имају право на посебну зашти- ту, а то су: запослена жена – за време трудноће и порођаја; запосле- ни ради неге детета; запослени млађи од 18 година живота; запосле- ни инвалид.

Запослени имају следећа основна колективна права из радног односа, која остварују непосредно, односно преко својих представ- ника: 1) право на удруживање; 2) право на учешће у преговорима за закључивање колективних уговора; 3) право на мирно решавање ко- лективних и индивидуалних радних спорова; 4) право на консултова- ње, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада.

### Обавезе запослених

Запослени је дужан да: 1) савесно и одговорно обавља послове на којима ради; 2) поштује организацију рада и пословања код послодав- ца, као и услове и правила послодавца у вези са испуњавањем уговор- них и других обавеза из радног односа; 3) обавести послодавца о бит- ним околностима које утичу или би могле да утичу на обављање послова утврђених уговором о раду; 4) обавести послодавца о свакој врсти по- тенцијалне опасности за живот и здравље и настанак материјалне штете.

### Обавезе послодавца

Послодавац је дужан да: 1) запосленом за обављени рад испла- ти зараду; 2) запосленом обезбеди услове рада и организује рад ради безбедности и заштите живота и здравља на раду; 3) запосленом пру- жи обавештење о условима рада, организацији рада, правилима рада и пословања, као и о правима и обавезама које произлазе из прописа о раду и прописа о безбедности и заштити живота и здравља на раду;

4) запосленом обезбеди обављање послова утврђених уговором о раду; 5) затражи мишљење синдиката у случајевима утврђеним зако- ном, а код послодавца код кога није образован синдикат, од представ- ника кога одреде запослени.

Заједничка обавеза за послодавца и запосленог јесте обавеза да се придржавају права и обавеза утврђених законом, општим актом и уговором о раду.

### Забрана дискриминације

Забрањена је непосредна и посредна дискриминација лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инва- лидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, поро- дичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким органи- зацијама, синдикатима или неко друго лично својство. Дискриминација је забрањена у односу на: 1) услове за запошљавање и избор кандида- та за обављање одређеног посла; 2) услове рада и сва права из радног односа; 3) образовање, оспособљавање и усавршавање; 4) напредова- ње на послу; 5) отказ уговора о раду. Одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација ништаве су.

Забрањено је и узнемиравање као вид забране дискриминаци- је. Закон о раду разликује опште узнемиравање (нежељено понаша- ње узроковано неким од основа дискриминације којим се вређа до- стојанство запосленог или лица које тражи запослење) и сексуално

узнемиравање (понашање којим се вређа достојанство запосленог или лица које тражи запослење, у сфери полног живота).

Не сматра се дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао када је природа посла таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристи- ке повезане са неким од основа дискриминације представљају стварни и одлучујући услов обављања посла, и да је сврха која се тиме жели постићи оправдана.

Жртва дискриминације има право да пред надлежним судом покре- не поступак за накнаду штете, у складу са законом, на основу члана 23. Закона о раду. Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је извршена дискриминација у смислу овог закона, терет доказивања да није било понашања које представља дискриминацију је на туженом.

### Заснивање радног односа

**Услови за заснивање радног односа.** Радни однос може да се за- снује са лицем које има најмање 15 година живота и испуњава друге услове за рад на одређеним пословима, утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова (у даљем тек- сту: правилник). Лице са навршених 15 година живота, и поред тога што је малолетно, ступањем у радни однос стиче сва права и преузима све обавезе из радног односа.

Правилником се утврђују организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, одно- сно образовања, и други посебни услови за рад на тим пословима, а може да се утврди и број извршилаца. За рад на одређеним послови- ма, изузетно, могу да се утврде највише два узастопна степена стручне спреме, односно образовања у складу са законом. Правилник доноси надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодаваца. Обавеза доношења правилника не одно- си се на послодавца који има 10 и мање запослених.

**Услови за заснивање радног односа са лицем млађим од 18 го- дина.** Радни однос са лицем млађим од 18 година живота може да се заснује уз писмену сагласност родитеља, усвојиоца или стараоца, ако такав рад не угрожава његово здравље, морал и образовање, односно ако такав рад није забрањен законом. Лице млађе од 18 година живота може да заснује радни однос само на основу налаза надлежног здрав- ственог органа којим се потврђује да је способно за обављањe посло- ва за које заснива радни однос и да такви послови нису штетни за ње- гово здравље.

**Услови за заснивање радног односа с инвалидним лицем.** Инва- лидна лица заснивају радни однос под условима и на начин утврђен Законом о раду, ако посебним законом није друкчије одређено.

**Услови за заснивање радног односа са страним држављанима и лицима без држављанства.** Страни држављанин или лице без др- жављанства може да заснује радни однос под условима утврђеним Законом о раду и посебним законом. Дакле, то лице може да засну- је радни однос ако испуњава опште и посебне услове које мора да испуњава и домаћи држављанин и ако испуњава посебне услове пред- виђене посебним Законом о условима за заснивање радног односа са страним држављанима. По том закону странац може да заснује радни однос: 1) ако има одобрење за стално настањење, односно за привре- мени боравак у Републици Србији и 2) ако је добио одобрење за засни- вање радног односа, при чему ово одобрење није потребно ако стра- нац заснива радни однос за обављање стручних послова утврђених уговором о пословно-техничкој сарадњи, о дугорочној производној кооперацији, о преносу технологије и о страним улагањима.

**Начин заснивања радног односа.** Кандидат који тражи запосле- ње дужан је да, приликом заснивања радног односа, послодавцу доста- ви исправе и друге доказе о испуњености услова за рад на пословима за које заснива радни однос, утврђених правилником. Послодавац не може од кандидата да захтева податке о породичном, односно брач- ном статусу и планирању породице, односно достављање исправа и других доказа који нису од непосредног значаја за обављање посло- ва за које заснива радни однос. Послодавац не може да условљава за- снивање радног односа тестом трудноће, осим ако се ради о послови- ма код којих постоји знатан ризик за здравље жене и детета утврђен од стране надлежног здравственог органа. Такође, не може условља- вати заснивање радног односа претходним давањем изјаве (која би била „ковертирана”) о отказу уговора о раду од стране кандидата. Послодавац је дужан да, пре закључивања уговора о раду, кандидата обавести о послу, условима рада, правима и обавезама из радног од- носа и правилима из члана 15. тачка 2) Закона о раду.

**Уговор о раду.** Радни однос се заснива уговором о раду, а тај уго-

вор закључују послодавац и запослени. Уговор о раду се сматра закљу- ченим кад га потпишу запослени и послодавац. Уговор о раду може да се закључи: 1) на неодређено време (у том случају се и радни однос заснива на неодређено време); 2) на одређено време (у том случају се и радни однос заснива на одређено време). Ако уговором о раду није утврђено време на које се закључује, онда се сматра да је закључен на неодређено време.

Уговор о раду закључује се пре ступања запосленог на рад, у пи- сменом облику. Ако послодавац са запосленим не закључи уговор о раду пре ступања запосленог на рад, сматра се да је запослени, даном ступања на рад, засновао радни однос на неодређено време. Уговор о раду сматра се закљученим када га потпишу запослени и послодавац.

Законом о раду прописани су обавезни елементи уговора о раду, а то су: назив и седиште послодавца; лично име и презиме запосленог, место

пребивалишта, односно боравишта запосленог; врста и степен стручне спреме, односно образовања запосленог, који су услов за обављање по- слова за које се закључује уговор о раду; назив и опис послова које запо- слени треба да обавља; место рада; врсту радног односа (на неодређено или одређено време); трајање уговора о раду на одређено време и основ за заснивање радног односа на одређено време; дан почетка рада; рад- но време (пуно, непуно или скраћено); новчани износ основне зараде на дан закључења уговора о раду; елементи за утврђивање основне зара- де, радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и других примања за- посленог; рокови за исплату зараде и других примања на која запослени има право; трајање дневног и недељног радног времена.

Уговором о раду могу да се уговоре и друга права и обавезе, а на права и обавезе који нису утврђени уговором о раду примењују се од- говарајуће одредбе закона и општег акта.

**Ступање на рад.** Запослени остварује права и обавезе из радног односа даном ступања на рад. Ако запослени не ступи на рад даном утврђеним уговором о раду, сматра се да није засновао радни однос, осим ако је спречен да ступи на рад из оправданих разлога или ако се послодавац и запослени друкчије договоре.

**Посредовање у запошљавању.** Законом о запошљавању и оси- гурању за случај незапослености утврђени су послови које обавља Национална служба за запошљавање, односно агенције за запошља- вање, а који се односе на повезивање лица које тражи запослење са послодавцем ради заснивања радног односа или другог радног анга- жовања. У погледу агенција важи ограничење да агенција не може да се бави запошљавањем малолетних лица, као ни запошљавањем на пословима са повећаним ризиком, у складу са прописима који уређу- ју одговарајућу област, те да не може за време штрајка да посредује у запошљавању на пословима учесника штрајка, осим ако није обезбе- ђен минимум процеса рада у складу са законом.

Послови посредовања у запошљавању обухватају: повезивање по- нуде и тражње на тржишту рада; прелиминарну селекцију лица која траже запослење, узимајући у обзир услове за рад на одређеном послу код послодавца, као и врсту и ниво образовања, занимање, знања и ве- штине и радно искуство лица које тражи запослење; саветовање усме- рено на избор одговарајућих послова и технике активног тражења по- сла; утврђивање индивидуалног плана запошљавања са незапосленим; упућивање лица које тражи запослење послодавцу ради избора за за- снивање радног односа или другог радног ангажовања. Незапослени, у складу са законом, има право на накнаду трошкова слања пријаве за запослење, као и трошкова јавног превоза ради разговора о запошља- вању са послодавцем.

Обавеза послодавца да потребу за запошљавањем пријави Националној служби за запошљавање више не постоји. Послодавац може да захтева да Национална служба за запошљавање или агенција

за запошљавање непосредно понуди избор лица за заснивање радног односа, али он самостално одлучује о избору и има право да запосли лице без посредовања Националне службе за запошљавање, односно без посредовања агенције.

### Врсте радног односа

Уговор о раду може да се закључи на неодређено или одређено време. Уговор о раду у коме није утврђено време на које се закључује сматра се уговором о раду на неодређено време.

**Радни однос на одређено време.** Радни однос на одређено време има ограничен рок трајања, односно заснива се на време чије је траја- ње унапред одређено. Док радни однос траје, запослени који је засно- вао радни однос на одређено време има иста права, обавезе и одго- ворности као и запослени који је засновао радни однос на неодређено време. Уговор о раду може да се закључи на одређено време, за засни- вање радног односа чије је трајање унапред одређено објективним ра- злозима који су оправдани роком или извршењем одређеног посла или наступањем одређеног догађаја, за време трајања тих потреба.

Послодавац може закључити један или више уговора о раду из ста- ва 1. овог члана на основу којих се радни однос са истим запосленим заснива за период који са прекидима или без прекида не може бити дужи од 24 месеца.

Прекид краћи од 30 дана не сматра се прекидом периода из ста- ва 2. овог члана

Изузетно од става 2. овог члана, уговор о раду на одређено време може да се закључи:

1. ако је то потребно због замене привремено одсутног запосле- ног, до његовог повратка;
2. за рад на пројекту чије је време унапред одређено, најдуже до завршетка пројекта;
3. са страним држављанином, на основу дозволе за рад у складу са законом, најдуже до истека рока на који је издата дозвола;
4. за рад на пословима код новооснованог послодавца чији упис у регистар код надлежног органа у моменту закључења уговора о раду није старији од једне године, на време чије укупно траја- ње није дуже од 36 месеци;
5. са незапосленим коме до испуњења једног од услова за оства- ривање права на старосну пензију недостаје до пет година, нај- дуже до испуњења услова, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању.

Послодавац може са истим запосленим да закључи нови уговор о раду на одређено време по истеку рока из става 4. тач. 1–3) овог члана по истом, односно другом правном основу, у складу са овим чланом.

Ако је уговор о раду на одређено време закључен супротно одред- бама овог закона или ако запослени остане да ради код послодавца најмање пет радних дана по истеку времена за које је уговор закључен, сматра се да је радни однос заснован на неодређено време.

**Пробни рад.** Уговором о раду може да се уговори пробни рад, који може да траје најдуже шест месеци. За време пробног рада послода- вац и запослени могу један другоме отказати уговор о раду са отка- зним роком који не може бити краћи од пет радних дана. Запосленом који за време пробног рада није показао одговарајуће радне и струч- не способности престаје радни однос даном истека рока одређеног уговором о раду.

**Радни однос за обављање послова са повећаним ризиком.** Уговор о раду може да се закључи за послове за које су прописани посебни услови рада само ако запослени испуњава услове за рад на тим пословима. Под пословима са повећаним ризиком подразумева- ју се нарочито тешки физички послови, послови који се обављају под земљом или под водом, при високој или ниској температури, под деј- ством штетних зрачења итд. Дакле, посебни услови рада утврђују се за нарочито тешке, напорне и за здравље штетне послове. Запослени може да ради на пословима са повећаним ризиком само на основу претходно утврђене здравствене способности за рад на тим послови- ма од стране надлежног здравственог органа.

**Радни однос са непуним радним временом.** Радни однос може да се заснује и за рад са непуним радним временом, на неодређено или одређено време. Запослени који ради са непуним радним време- ном има сва права из радног односа сразмерно времену проведеном на раду, осим ако за поједина права законом, општим актом и угово- ром о раду није друкчије одређено. Запослени који ради са непуним радним временом код једног послодавца може за остатак радног вре- мена да заснује радни однос код другог послодавца и да на тај начин оствари пуно радно време.

**Радни однос за обављање послова ван просторија послодавца.** Радни однос може да се заснује за обављање послова ван просторија послодавца. Дакле, радни однос за обављање послова ван просторија послодаваца обухвата рад на даљину и рад од куће. Послодавац може да уговори послове ван својих просторија само ако нису опасни или штетни по здравље запосленог и других лица и не угрожавају живот- ну средину. Уговор о раду који се закључује на основу радног односа за обављање послова ван просторија послодавца, поред одредаба из члана 33. Закона о раду, садржи и:

* 1. трајање радног времена према нормативима рада;
  2. начин вршења надзора над радом и квалитетом обављања по- слова запосленог;
  3. средства за рад за обављање послова које је послодавац дужан да набави, инсталира и одржава;
  4. коришћење и употребу средстава за рад запосленог и накнаду трошкова за њихову употребу;
  5. накнаду других трошкова рада и начин њиховог утврђивања;
  6. друга права и обавезе.

Основна зарада запосленог који обавља послове ван просторија послодавца не може бити утврђена у мањем износу од основне зара- де запосленог који ради на истим пословима у просторији послодав- ца. Одредбе Закона о раду о распореду радног времена, прековреме- ном раду, прерасподели радног времена, ноћном раду, одморима и одсуствима примењују се и на уговор о радном односу за обављање послова ван просторија послодавца, ако друкчије није одређено оп- штим актом или уговором о раду.

**Радни однос са кућним помоћним особљем.** Радни однос може да се заснује и за обављање послова кућног помоћног особља, ради обављања послова у домаћинству (спремање стана, прање и пегла- ње, припремање хране, чување деце итд.), при чему може да се угово- ри исплата дела зараде и у натури (обезбеђивање становања, односно исхране). Вредност дела давања у натури мора се изразити у новцу, а најмањи проценат зараде који се обавезно исплаћује у новцу не може бити нижи од 50% од укупне вредности зараде. Ако је зарада уговоре- на делом у новцу а делом у натури, за време одсуствовања са рада уз накнаду зараде послодавац је дужан да запосленом накнаду зараде исплаћује у новцу. Уговор о радном односу са кућним помоћним осо- бљем не може да се закључи са супружником, усвојиоцем или усвоје- ником, крвним сродником у правој линији без обзира на степен срод- ства и побочној линији до другог степена сродства и са тазбинским сродником до другог степена сродства.

**Приправници.** Приправнички радни однос јесте радни однос у току чијег трајања се запослени (приправник) припрема за самосталан рад у струци. Приправнички радни однос заснива послодавац са ли- цем које први пут заснива радни однос, за занимање за које је то лице стекло одређену врсту и степен стручне спреме, ако је приправнички стаж законом или правилником о организацији и систематизацији по- слова утврђен као услов за рад на одређеним пословима. Статус при- правника може стећи и лице које је већ било приправник, па му је, пре истека приправничког стажа, радни однос престао. Ради довршавања прекинутог приправничког стажа то лице може поново постати при- правник иако му то није први радни однос у струци за коју се школо- вало. Ова могућност је условљена тиме да и обновљени приправнич- ки стаж буде у истом степену стручне спреме као и започети.

Приправнички стаж је време оспособљавања приправника за само- сталан рад у струци и траје најдуже годину дана, ако законом није друк- чије одређено. За време приправничког стажа приправник има пра- во на зараду и сва друга права из радног односа, у складу са законом,

општим актом и уговором о раду. Приправник има право на зараду нај- мање у висини 80% основне зараде за послове за које је закључио уго- вор о раду, као и на накнаду трошкова и друга примања, у складу са општим актом и уговором о раду, на основу члана 109. Закона о раду.

### Радно време

Радно време је временски период у коме је запослени дужан, од- носно расположив да обавља послове према налозима послодаваца, на месту где се послови обављају, у складу са законом. Запослени се могу споразумети са послодавцем да један период радног времена у оквиру уговореног радног времена запослени послове обавља од куће. Радним временом не сматра се време у којем је запослени при- праван да се одазове на позив послодавца да обавља послове ако се укаже таква потреба, при чему се запослени не налази на месту где се његови послови обављају, у складу са законом. Време приправности и висина накнаде за исту уређују се законом, општим актом или угово- ром о раду. Време које запослени у току приправности проведе у оба- вљању послова по позиву послодавца сматра се радним временом.

Радно време може бити пуно, непуно и скраћено. Одредбе Закона о раду које се односе на радно време примењују се и на запослене у државним органима.

Пуно радно време износи 40 часова недељно, ако Законом о раду није друкчије одређено (нпр. пуно радно време за запослене млађе од 18 година живота не може да се утврди у трајању дужем од 35 ча- сова недељно). Општим актом може се утврдити радно време у траја- њу краћем од 40 часова недељно, али не краће од 36 часова недељно. Запослени који ради са таквим радним временом остварује сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

Непуно радно време јесте радно време краће од пуног радног вре- мена. То значи да за пунолетна лица траје краће од 40, односно 36 ча- сова недељно, а за малолетна лица краће од 35 часова недељно.

**Скраћено радно време.** Запосленом који ради на нарочито те- шким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним зако- ном или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме за личну заштиту на раду постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог, скраћује се радно време сразмерно штетном дејству усло- ва рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часо- ва недељно (послови са повећаним ризиком). Радно време се, дакле, скраћује на пословима са повећаним ризиком. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом. Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

Прековремени рад је рад дужи од пуног радног времена. На захтев послодавца запослени је дужан да ради дуже од пуног радног време- на у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран. Прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно. Запослени не може да ради дуже од 12 часова днев- но укључујући и прековремени рад.

**Распоред радног времена.** Радна недеља траје, по правилу, пет радних дана. Распоред радног времена у оквиру радне недеље утвр- ђује послодавац. Радни дан, по правилу, траје осам часова. Послодавац је дужан да обавести запосленог о распореду и о промени распоре- да радног времена најмање пет дана пре промене распореда радног времена, осим у случају увођења прековременог рада. Изузeтно, по- слодавац може обавестити запослене о распореду и промени распо- реда радног времена у краћем року од пет дана, али не краћем од 48 часова унапред у случају потребе посла услед наступања непредви- ђених околности. Код послодавца код кога је рад организован у смена- ма или то захтева организација рада, пуно или непуно радно време за- посленог не мора бити распоређено једнако по радним недељама, већ се утврђује као просечно недељно радно време на месечном нивоу.

У случају из става 3. овог члана запослени може да ради најдуже 12

часова дневно, односно 48 часова недељно, укључујући и прековре- мени рад. Ако природа посла и организација рада дозвољава, почетак и завршетак радног времена може се утврдити, односно уговорити у одређеном временском интервалу (клизно радно време). Код посло- давца код кога је рад организован у сменама или то захтева организа- ција рада, пуно или непуно радно време запосленог не мора бити ра- споређено једнако по радним недељама, већ се утврђује као просечно недељно радно време на месечном нивоу.

**Прерасподела радног времена.** Послодавац може да изврши пре- расподелу радног времена када то захтева природа делатности, ор- ганизација рада, боље коришћење средстава рада, рационалније ко- ришћење радног времена и извршење одређеног посла у утврђеним роковима. Прерасподела радног времена врши се тако да укупно рад- но време запосленог у периоду од шест месеци у току календарске го- дине у просеку не буде дуже од пуног радног времена. У случају пре- расподеле радног времена, радно време не може да траје дуже од 60 часова недељно. Према томе, суштина прерасподеле јесте у томе да се у једном периоду ради дуже, а у другом периоду краће од пуног радног времена. Прерасподела радног времена не сматра се прековременим радом. Колективним уговором може се утврдити да се прерасподела радног времена не везује за календарску годину, односно да може тра- јати и дуже од шест месеци, а најдуже девет месеци. Запосленом који се сагласио да у прерасподели радног времена ради у просеку дуже од времена утврђеног у ставу 2) и 3) члана 57. Закона о раду, часови

рада дужи од просечног радног времена обрачунавају се и исплаћују као прековремени рад.

Запослени коме је радни однос престао пре истека времена за које се врши прерасподела радног времена има право да му се часови рада дужи од уговореног радног времена, остварени у прерасподели рад- ног времена, прерачунају у његово радно време и да га послодавац од- јави са обавезног социјалног осигурања по истеку тог времена или да му те часове рада обрачуна и исплати као часове прековременог рада. **Ноћни рад и рад у сменама.** Рад који се обавља у времену од 22 часа до 6 часова наредног дана сматра се радом ноћу. Запослени ради ноћу или зато што се бави занимањем које такав рад захтева или зато што је обухваћен режимом сменског рада (нпр. запослени у хитној по- моћи, болницама и другим организацијама које раде у континуитету). Ако је рад организован у сменама, послодавац је дужан да обезбеди измену смена, тако да запослени не ради непрекидно више од једне радне недеље ноћу. Запослени може да ради ноћу дуже од једне рад- не недеље само уз његову писмену сагласност. Запосленом који ради ноћу најмање три часа сваког радног дана или трећину пуног радног времена у току једне радне недеље послодавац је дужан да обезбеди обављање послова у току дана ако би, по мишљењу надлежног здрав- ственог органа, такав рад довео до погоршања његовог здравственог стања. Послодавац је дужан да пре увођења ноћног рада затражи ми- шљење синдиката о мерама безбедности и заштите живота и здравља

на раду запослених који рад обављају ноћу.

Рад у сменама је организација рада код послодавца према којој се запослени на истим пословима смењују према утврђеном распореду, при чему измена смена може да буде континуирана или са прекиди- ма током одређеног периода дана или недеља. Запослени који ради у сменама је запослени који, код послодавца код кога је рад организо- ван у сменама, у току месеца посао обавља у различитим сменама нај- мање трећину свог радног времена.

### Одмори и одсуства

Одредбе Закона о раду које се односе на одморе и одсуства при- мењују се и на запослене у државним органима.

Одмор у току дневног рада. Запослени који ради најмање шест ча- сова дневно има право на одмор у току дневног рада у трајању од нај- мање 30 минута. Запослени који ради дуже од четири, а краће од шест часова дневно има право на одмор у току рада у трајању од најмање 15 минута. Запослени који ради најмање десет часова дневно има пра- во на одмор у току рада у трајању од најмање 45 минута. Одмор у току дневног рада не може да се користи на почетку и на крају радног вре- мена. Време одмора урачунава се у радно време.

Одмор у току дневног рада организује се на начин којим се обез- беђује да се рад не прекида, ако природа посла не дозвољава прекид рада, као и ако се ради са странкама. Одлуку о распореду коришћења одмора у току дневног рада доноси послодавац.

**Дневни одмор.** Запослени има право на одмор у трајању од нај- мање 12 часова непрекидно, у оквиру 24 часа, ако Законом о раду није друкчије одређено. Запослени који ради у смислу члана 57. Закона о раду има право на одмор у оквиру 24 часа у непрекидном трајању од најмање 11 часова.

**Недељни одмор.** Запослени има право на недељни одмор у тра- јању од најмање 24 часа непрекидно, којем се додаје време одмора из члана 66. Закона о раду, ако законом није друкчије одређено. Недељни одмор се, по правилу, користи недељом. Послодавац може да одреди други дан за коришћење недељног одмора ако природа посла и орга- низација рада то захтева. Изузетно од става 1. члана 67. Закона о раду, запослени који због обављања посла у различитим сменама или у пре- расподели радног времена не може да користи одмор у трајању утвр- ђеном у ставу 1. члан 67. Закона о раду има право на недељни одмор у трајању од најмање 24 часа непрекидно. Ако је неопходно да запослени ради на дан свог недељног одмора, послодавац је дужан да му обезбеди одмор у трајању од најмање 24 часа непрекидно у току наредне недеље. **Годишњи одмор.** Запослени има право на годишњи одмор у скла-

ду са Законом о раду. Запослени стиче право на коришћење годишњег

одмора у календарској години после месец дана непрекидног рада од дана заснивања радног односа код послодавца. Под непрекидним ра- дом сматра се и време привремене спречености за рад у смислу про- писа о здравственом осигурању и одсуства са рада уз накнаду зараде. Запослени не може да се одрекне права на годишњи одмор, нити му се то право може ускратити или заменити новчаном накнадом, осим у случају престанка радног односа у складу са Законом о раду.

У свакој календарској години запослени има право на годишњи одмор у трајању утврђеном општим актом и уговором о раду, а најма- ње 20 радних дана. Дужина годишњег одмора утврђује се тако што се законски минимум од 20 радних дана увећава по основу доприноса на раду, услова рада, радног искуства, стручне спреме запосленог и дру- гих критеријума утврђених општим актом или уговором о раду. При утврђивању дужине годишњег одмора радна недеља рачуна се као пет радних дана. Празници који су нерадни дани у складу са законом, одсуство са рада уз накнаду зараде и привремена спреченост за рад у складу са прописима о здравственом осигурању не урачунавају се у дане годишњег одмора. Ако је запослени за време коришћења годи- шњег одмора привремено спречен за рад у смислу прописа о здрав- ственом осигурању, има право да по истеку те спречености за рад на- стави коришћење годишњег одмора.

Запослени има право на дванаестину годишњег одмора (сразме- ран део) за сваки месец дана рада у календарској години у којој је за- сновао радни однос или у којој му престаје радни однос.

Годишњи одмор користи се једнократно или у два или више дело- ва, у складу са Законом о раду. Ако запослени користи годишњи одмор у деловима, први део користи у трајању од најмање две радне неде- ље непрекидно у току календарске године, а остатак најкасније до 30. јуна наредне године. Запослени има право да годишњи одмор користи у два дела, осим ако се са послодавцем споразуме да годишњи одмор користи у више делова. Запослени који није у целини или делимично искористио годишњи одмор у календарској години због одсутности са рада ради коришћења породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета, има право да тај одмор искористи до 30. јуна наредне године.

У зависности од потребе посла послодавац одлучује о времену коришћења годишњег одмора, уз претходну консултацију запосле- ног. Решење о коришћењу годишњег одмора запосленом се доставља најкасније 15 дана пре датума одређеног за почетак коришћења годи- шњег одмора. Изузетно, ако се годишњи одмор користи на захтев запо- сленог, решење о коришћењу годишњег одмора послодавац може до- ставити и непосредно пре коришћења годишњег одмора. Послодавац може да измени време одређено за коришћење годишњег одмора ако то захтевају потребе посла, најкасније пет радних дана пре дана одре- ђеног за коришћење годишњег одмора.

У случају коришћења колективног годишњег одмора код посло- давца или у организационом делу послодавца послодавац може да од- несе решење о годишњем одмору у коме наводи запослене и орга- низационе делове у којима раде и да исто истакне на огласној табли, најмање 15 дана пре дана одређеног за коришћење годишњег одмо- ра, чиме се сматра да је решење уручено запосленима. Решење о ко- ришћењу годишњег одмора послодавац може доставити запосленом у електронској форми, а на захтев запосленог послодавац је дужан да то решење достави у писаној форми.

У случају престанка радног односа послодавац је дужан да запо- сленом који није искористио годишњи одмор у целини или делимич- но исплати новчану надокнаду уместо коришћења годишњег одмора, у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, сразмерно броју дана неискоришћеног годишњег одмора. Накнада из става 1. члана 76. Закона о раду има карактер накнаде штете.

**Плаћено одсуство је одсуство са рада уз накнаду зараде.** Запос- лени има право на плаћено одсуство у укупном трајању до пет радних дана у току календарске године, у случају склапања брака, порођаја су- пруге, теже болести члана уже породице и у другим случајевима утвр- ђеним општим актом и уговором о раду. Време трајања плаћеног одсу- ства у поменутим случајевима утврђује се општим актом и уговором о

раду. Поред права на плаћено одсуство у поменутим случајевима, за- послени има право на плаћено одсуство још: 1) пет радних дана због смрти члана уже породице; 2) два узастопна дана за сваки случај до- бровољног давања крви рачунајући и дан давања крви. Члановима уже породице сматрају се: брачни друг, деца, браћа, сестре, родитељи, усвојилац, усвојеник, старатељ.

Послодавац може да одобри запосленом одсуство у поменутим случајевима и за сроднике који нису наведени у претходном ставу, као и за друга лица која живе у заједничком породичном домаћинству са запосленим, у трајању утврђеном решењем послодавца. Општим ак- том и уговором о раду може да се утврди право на плаћено одсуство у трајању дужем од трајања утврђеног у поменутим случајевима, одно- сно шири круг лица из члана закона о раду (одсуство уз накнаду зара- де – плаћено одсуство).

**Неплаћено одсуство.** Послодавац може запосленом да одобри од- суство без накнаде зараде (неплаћено одсуство). Случајеви и трајање овог одсуства нису законом одређени. Они могу бити одређени оп- штим актом или уговором о раду. Обично се овакво одсуство одређу- је ради стручног усавршавања, школовања, неговања болесног члана уже породице и сл. За време неплаћеног одсуства запосленом миру- ју права и обавезе из радног односа, ако за поједина права и обаве- зе законом, општим актом и уговором о раду није друкчије одређено. **Мировање радног односа.** Запосленом мирују права и обавезе које се стичу на раду и по основу рада, осим права и обавеза за које је законом, општим актом, односно уговором о раду друкчије одређе- но, ако одсуствује са рада због: 1) одласка на одслужење, односно до- служење војног рока; 2) упућивања на рад у иностранство од стране послодавца или у оквиру међународно-техничке или просветно-кул- турне сарадње, у дипломатска, конзуларна и друга представништва;

3) привременог упућивања на рад код другог послодавца; 4) избора,

односно именовања на функцију у државном органу, синдикату, поли- тичкој организацији или другу јавну функцију чије вршење захтева да привремено престане да ради код послодавца; 5) издржавања казне затвора, односно изречене мере безбедности, васпитне или заштитне мере, у трајању до шест месеци.

Запослени коме мирују права и обавезе из било ког од наведених разлога има право да се у року од 15 дана од дана одслужења, односно дослужења војног рока, престанка рада у иностранству, односно код другог послодавца, престанка функције, повратка са издржавања казне затвора, односно мере безбедности, васпитне или заштитне мере вра- ти на рад код послодавца, на исто или друго одговарајуће радно место. Наведена права има и брачни друг запосленог који је упућен на рад у иностранство у оквиру међународно-техничке или просветно-култур- не сарадње, у дипломатска, конзуларна и друга представништва.

### Заштита запослених

Постоје општа и посебна заштита запослених. И ове одредбе Закона о раду (осим одредаба о заштити омладине, пошто државни службеник не може бити лице које није пунолетно) примењују се и на државне службенике. Општу заштиту уживају сви запослени, а посеб- ну заштиту – посебне категорије запослених.

**Општа заштита.** Запослени има право на безбедност и заштиту живота и здравља на раду, у складу са законом. Али запослени је ду- жан и да поштује прописе о безбедности и заштити живота и здравља на раду како не би угрозио своју безбедност и здравље, као и безбед- ност и здравље запослених и других лица. Дужан је и да обавести по- слодавца о свакој врсти потенцијалне опасности која би могла да ути- че на безбедност и здравље на раду.

Радни процес мора бити организован тако да не утиче негативно на здравље запосленог. У том смислу: 1) запослени не може да ради прековремено ако би, по налазу надлежног здравственог органа, та- кав рад могао да погорша његово здравствено стање; 2) запослени са здравственим сметњама, утврђеним од стране надлежног здравстве- ног органа у складу са законом, не може да обавља послове који би изазвали погоршање његовог здравственог стања или последице опа- сне за његову околину.

На пословима на којима постоји повећана опасност од повређи- вања, професионалних или других обољења може да ради само за- послени који, поред посебних услова утврђених правилником о ор- ганизацији и систематизацији послова, испуњава и услове за рад у погледу здравственог стања, психофизичких способности и доба жи- вота, у складу са законом.

**Заштита омладине.** Запослени млађи од 18 година живота не може да ради на пословима: 1) на којима се обавља нарочито тежак физички рад, рад под земљом, под водом или на великој висини; 2) који укључу- ју излагање штетном зрачењу или средствима која су отровна, канце- рогена или која проузрокују наследна обољења, као и ризик по здра- вље због хладноће, топлоте, буке или вибрације; 3) који би, на основу налаза надлежног здравственог органа могли штетно и са повећаним ризиком да утичу на његово здравље и живот с обзиром на његове психофизичке способности.

Пуно радно време запосленог млађег од 18 година живота не може да се утврди у трајању дужем од 35 часова недељно, нити дужем од осам часова дневно. Такође, забрањен је прековремени рад и прера- сподела радног времена запосленог који је млађи од 18 година. Он не може да ради ноћу, осим: 1) ако обавља послове у области културе, спорта, уметности и рекламне делатности; 2) када је неопходно да се настави рад прекинут услед више силе, под условом да такав рад траје

одређено време и да мора да се заврши без одлагања, а послодавац нема на располагању у довољном броју пунолетне запослене.

**Заштита материнства.** Запослена жена за време трудноће и запо- слена која доји дете не може да ради на пословима који су, по налазу надлежног здравственог органа, штетни за њено здравље и здравље детета, а нарочито на пословима који захтевају подизање терета или на којима постоји штетно зрачење или изложеност екстремним тем- пературама и вибрацијама. Послодавац је дужан да запосленој жени у наведеним случајевима обезбеди обављање других одговарајућих послова, а ако таквих послова нема, да је упути на плаћено одсуство.

Она за време првих 32 недеље трудноће не може да ради пре- ковремено и ноћу, ако би такав рад био штетан за њено здравље и здравље детета, на основу налаза надлежног здравственог органа. Запослена жена и за време последњих осам недеља трудноће не може да ради прековремено и ноћу. Запослена за време трудноће има пра- во на плаћено одсуство са рада у току дана ради обављања здравстве- них прегледа у вези са трудноћом, одређених од стране изабраног ле- кара у складу са законом, о чему је дужна да благовремено обавести послодавца.

**Породиљско одсуство и одсуство са рада ради неге детета.** Запо- слена жена има право на одсуство са рада због трудноће и порођа- ја (породиљско одсуство), као и одсуство са рада ради неге детета, у укупном трајању од 365 дана. Запослена жена има право да отпочне породиљско одсуство на основу налаза надлежног здравственог ор- гана најраније 45 дана, а обавезно 28 дана пре времена одређеног за порођај. Породиљско одсуство траје до навршена три месеца од дана порођаја. По истеку породиљског одсуства, запослена жена има пра- во на одсуство са рада ради неге детета до истека 365 дана од дана от- почињања породиљског одсуства.

Отац детета може да користи право на породиљско одсуство у слу- чају кад мајка напусти дете, умре или је из оправданих разлога спрече- на да користи то право. То право отац детета има и кад мајка није у рад- ном односу. Отац детета може бити корисник права на одсуство ради неге детета, без икаквих услова, у свакој прилици када се мајка детета и он тако договоре. За време породиљског одсуства и одсуства са рада ради неге детета запослена жена, односно отац детета, има право на накнаду зараде, у складу са законом.

Запослена жена има право на породиљско одсуство и право на од- суство са рада ради неге детета за треће и свако наредно новорођено дете у укупном трајању од две године.

**Одсуство са рада ради посебне неге детета или друге особе.** Један од родитеља детета коме је неопходна посебна нега због тешког степе- на психофизичке ометености, осим за случајеве предвиђене прописи- ма о здравственом осигурању, има право да, по истеку породиљског

одсуства и одсуства са рада ради неге детета, одсуствује са рада или да ради са половином пуног радног времена, најдуже до навршених пет година живота детета. За време одсуствовања са рада запослени остварује накнаду зараде. За време рада са половином пуног радног времена запослени остварује зараду, а за другу половину пуног рад- ног времена – накнаду зараде.

**Неплаћено одсуство са рада док дете не наврши три године жи- вота.** Један од родитеља, усвојилац, хранитељ, односно старатељ има право да одсуствује са рада док дете не наврши три године живота. Ово право се остварује без накнаде зараде и за време његовог кори- шћења запосленом мирују права и обавезе из радног односа, ако за поједина права законом, општим актом и уговором о раду није друк- чије одређено.

**Заштита инвалида.** Послодавац је дужан да запосленом инвали- ду рада и запосленом са здравственим сметњама обезбеди обављање послова према преосталој радној способности, у складу са законом. Запосленом код кога је, у складу са прописима о пензијском и инва- лидском осигурању, утврђено да постоји опасност од настанка инва- лидности на одређеним пословима послодавац је дужан да обезбеди обављање другог одговарајућег посла.

Ако послодавац не може да обезбеди запосленом одговарајући посао према радној способности, запослени се сматра вишком, дакле, ако услед технолошких, економских или организационих промена пре- стане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, запосленом може да престане радни однос ако за то по- стоји оправдан разлог који се односи на потребе послодавца, а све у складу са законом.

**Заштита личних података.** Запослени има право увида у докумен- те који садрже личне податке који се чувају код послодавца и право да захтева брисање података који нису од непосредног значаја за посло- ве које обавља, као и право да тражи исправљање нетачних података. Лични подаци који се односе на запосленог не могу да буду доступни трећем лицу, осим у случајевима и под условима утврђеним законом или ако је то потребно ради доказивања права и обавеза из радног од- носа или у вези са радом.

**Обавештење о привременој спречености за рад.** Запослени је дужан да, најкасније у року од три дана од дана наступања привреме- не спречености за рад, у смислу прописа о здравственом осигурању, о томе достави послодавцу потврду лекара која садржи и време оче- киване спречености за рад. У случају теже болести, уместо запосленог, потврду послодавцу достављају чланови уже породице или друга лица са којима живи у породичном домаћинству. Ако запослени живи сам, потврду је дужан да достави у року од три дана од дана престанка ра- злога због којих није могао да достави потврду.

### Зарада, накнадa зараде и друга примања

**Зарада.** Запослени има право на одговарајућу зараду, која се утвр- ђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Запосленима се гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца. Одлука послодавца или споразум са запо- сленим који одступају од овог принципа ништави су, а повреда овог принципа има још једну последицу – запослени остварује право на накнаду штете. Под радом једнаке вредности подразумева се рад за који се захтева исти степен стручне спреме, односно образовања, у коме је остварен једнак радни допринос уз једнаку одговорност.

Зарада се састоји од зараде за обављени рад и време проведено на раду, зараде по основу доприноса запосленог пословном успеху по- слодавца (награде, бонуси и сл.) и других примања по основу радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду. Под зарадом, у на- веденом смислу, сматра се зарада која садржи порез и доприносе који се плаћају из зараде. Под зарадом се сматрају сва примања из радног односа, осим примања за која је Законом о раду одређено да се не сма- трају зарадом (накнада трошкова за долазак на рад и одлазак са рада, накнада трошкова за време проведено на службеном путу у земљи или иностранству, накнада трошкова смештаја и исхране за рад и боравак на терену, отпремнина због одласка у пензију, накнада штете због по- вреде на раду или професионалног обољења, празнични поклони за децу запослених, јубиларне награде, солидарне помоћи и друго).

Зарада за обављени рад и време проведено на раду састоји се од:

1) основне зараде, 2) дела зараде за радни учинак и 3) увећане зара- де. Основна зарада одређује се на основу услова, утврђених правил- ником о организацији и систематизацији послова, потребних за рад на пословима за које је запослени закључио уговор о раду и времена про- веденог на раду. Радни учинак одређује се на основу квалитета и оби- ма обављеног посла, као и односа запосленог према радним обавеза- ма. Запослени има право на увећану зараду: 1) за рад на дан празника који је нерадни дан – најмање 110% од основице; 2) за рад ноћу и рад у сменама, ако такав рад није вреднован при утврђивању основне за- раде – најмање 26% од основице; 3) за прековремени рад – најмање 26% од основице; 4) по основу времена проведеног на раду за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца – најма- ње 0,4% од основице. Основица је основна зарада. Ако су се истовре- мено стекли услови за увећање зараде по више основа (нпр. ако запо- слени у ноћној смени ради прековремено), проценат увећане зараде не може бити нижи од збира процената по сваком од основа увећања. Зарада се исплаћује у роковима утврђеним општим актом и уго- вором о раду, најмање једанпут месечно, а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец. Зарада се исплаћује само у новцу, ако за-

коном није друкчије одређено.

**Минимална зарада.** Запослени има право на минималну зараду за стандардни учинак и време проведено на раду. Минимална зара- да одређује се на основу минималне цене рада утврђене у складу са Законом о раду, времена проведеног на раду и пореза и доприноса који се плаћају из зараде. Општим актом, односно уговором о раду утврђују се разлози за доношење одлуке о увођењу минималне зараде. По истеку рока од шест месеци од доношења одлуке о увођењу мини- малне зараде послодавац је дужан да обавести репрезентативни син- дикат о разлозима за наставак исплате минималне зараде.

Послодавац је дужан да минималну зараду исплати запосленом у висини која се одређује на основу одлуке о минималној цени рада која важи за месец у којем се врши исплата. Запослени који прима ми- нималну зараду има право на увећану зараду из члана 108. Закона о раду, на накнаду трошкова и друга примања која се сматрају зарадом у складу са законом. Основица за обрачун увећане зараде је минимал- на зарада запосленог.

Минимална цена рада утврђује се одлуком Социјално-економског савета основаног за територију Републике Србије (у даљем тексту: Социјално-економски савет). Ако Социјално-економски савет не до- несе одлуку у року од 15 од дана почетка преговора, одлуку о висини минималне цене рада доноси Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) у наредном року од 15 дана. При утврђивању минималне цене рада полази се нарочито од: егзистенцијалних и социјалних потреба запосленог и његове породице изражених кроз вредност минималне потрошачке корпе, кретања стопе запослености на тржишту рада, сто- пе раста бруто домаћег производа, кретања потрошачких цена, крета- ња продуктивности и кретања просечне зараде у Републици. Одлука о утврђивању минималне цене рада садржи образложење које одража- ва све претходно наведене елементе.

Ако дође до значајне промене неког од наведених елемена- та, Социјално-економски савет је обавезан да размотри образложе- ну иницијативу једног од учесника Социјално-економског савета за отпочињање преговора за утврђивање нове минималне цене рада. Минимална цена рада утврђује се по радном часу без пореза и допри- носа, за календарску годину, најкасније до 15. септембра текуће годи- не, а примењује се од 1. јануара наредне године. Минимална цена рада не може се утврдити у нижем износу од минималне цене рада утврђе- не за претходну годину.

**Накнада зараде.** Запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходних 12 месеци, у складу са општим актом и уговором о раду, за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, годишњег одмора, плаћеног одсуства, војне вежбе и одазивања на позив државног органа. Накнаду зараде исплаћује по- слодавац. Он има право на рефундирање исплаћене накнаде зараде у

случају одсуствовања запосленог са рада због војне вежбе или одази- вања на позив државног органа, од органа на чији се позив запослени одазвао, ако законом није друкчије одређено.

Запослени има право на накнаду зараде и за време одсуствовања са рада због привремене спречености за рад до 30 дана, и то: 1) нај- мање у висини 65% просечне зараде у претходних 12 месеци пре ме- сеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим да не може бити нижа од минималне зараде, ако је спреченост за рад проу- зрокована болешћу или повредом ван рада, ако законом није друкчије одређено; 2) у висини 100% просечне зараде у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, с тим да не може бити нижа од минималне зараде, ако је спреченост за рад проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу, ако законом није друкчије одређено.

Запослени има право на накнаду зараде најмање у висини 60% просечне зараде у претходних 12 месеци, с тим да не може бити нижа од минималне зараде, за време прекида рада до којег је дошло без кривице запосленог, најдуже 45 радних дана у календарској години. Овакав прекид рада обично настаје због кварова, хаварија, недостат- ка сировина и других разлога који се не могу довести у везу са запо- сленим чији је рад прекинут.

Обрачун, евиденција и заштита зараде и накнаде зараде. Послодавац је дужан да запосленом приликом сваке исплате зараде и накнаде за- раде достави обрачун. Дужан је да запосленом достави обрачун зара- де и за месец за који није извршио исплату зараде, односно накнаде зараде. Обрачун зараде на основу кога је исплаћена зарада, односно накнада зараде у целости може се доставити запосленом у електрон- ској форми. Обрачун зараде и накнаде зараде које је дужан да исплати послодавац у складу са законом представља извршну исправу.

Послодавац је дужан и да води месечну евиденцију о заради и нак- нади зараде. Евиденција садржи податке о заради, заради по одбитку пореза и доприноса из зараде и одбицима од зараде, за сваког запо- сленог. Евиденцију потписује лице овлашћено за заступање или дру- го лице које оно овласти. Он може новчано потраживање према запо- сленом наплатити обустављањем од његове зараде само на основу правноснажне одлуке суда, у случајевима утврђеним законом или уз пристанак запосленог. На основу правноснажне одлуке суда и у случа- јевима утврђеним законом послодавац може запосленом да обустави од зараде највише до једне трећине зараде, односно накнаде зараде, ако законом није друкчије одређено.

**Накнада трошкова.** Запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, и то: 1) за долазак и одла- зак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако по- слодавац није обезбедио сопствени превоз; 2) за време проведено на

службеном путу у земљи; 3) за време проведено на службеном путу у иностранству; 4) за смештај и исхрану за рад и боравак на терену, ако послодавац није запосленом обезбедио смештај и исхрану без накна- де; 5) за исхрану у току рада, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин; 6) за регрес за коришћење годишњег одмора.

Висина накнаде трошкова мора бити изражена у новцу. Промена места становања запосленог након закључења уговора о раду не може да утиче на увећање трошкова превоза које је послодавац дужан да накнади запосленом у тренутку закључења уговора о раду, без сагла- сности послодавца.

**Друга примања.** Послодавац је дужан да исплати, у складу са оп- штим актом: 1) запосленом отпремнину при одласку у пензију, најма- ње у висини две просечне зараде; 2) запосленом накнаду трошкова по- гребних услуга у случају смрти члана уже породице, а члановима уже породице у случају смрти запосленог (члановима уже породице овде се сматрају брачни друг и деца запосленог); 3) запосленом накнаду штете због повреде на раду или професионалног обољења.

Општим актом, односно уговором о раду може да се утврди право на јубиларну награду, солидарну помоћ и друга примања.

Потраживања запослених у случају стечајног поступка. Право на исплату неисплаћених потраживања код послодавца над којим је отворен стечајни поступак (у даљем тексту: потраживање), у складу са Законом о раду, има запослени коме су потраживања утврђена у скла- ду са законом којим се уређује стечајни поступак и који испуњава усло- ве за остваривање права у складу са Законом о раду. Права се оствару- ју у складу са Законом о раду, ако нису исплаћена у складу са законом којим се уређује стечајни поступак. Ако су права делимично исплаће- на у складу са законом којим се уређује стечајни поступак, запосленом припада право на разлику до нивоа права утврђених Законом о раду. Право на исплату потраживања нема предузетник, као ни осни- вач, односно члан привредног друштва и другог привредног субјекта, осим ако је засновао радни однос у складу са законом. Право на ис- плату потраживања нема ни запослени ако је донето решење о потвр- ђивању усвајања плана реорганизације послодавца над којим је отво-

рен стечај.

Запослени има право на исплату: зараде и накнаде зараде за време одсутности са рада због привремене спречености за рад по прописи- ма о здравственом осигурању коју је био дужан да исплати послодавац у складу са Законом о раду, за последњих девет месеци пре отварања стечајног поступка; накнаде штете за неискоришћени годишњи одмор кривицом послодавца, за календарску годину у којој је отворен стечај- ни поступак, ако је то право имао пре отварања стечајног поступка; от- премнине због одласка у пензију у календарској години у којој је отво- рен стечајни поступак, ако је право на пензију остварио пре отварања

стечајног поступка; накнаде штете на основу одлуке суда донете у ка- лендарској години у којој је отворен стечајни поступак, због повреде на раду или професионалног обољења, ако је та одлука постала прав- носнажна пре отварања стечајног поступка. Запослени има право и на уплату доприноса за обавезно социјално осигурање за исплате зара- да и накнаде зарада, у складу са прописима о обавезном социјалном осигурању.

Зарада и накнада зараде по Закону о раду исплаћује се у виси- ни минималне зараде. Накнада штете за неискоришћени годишњи од- мор исплаћује се у висини утврђеној одлуком стечајног суда, а најви- ше у висини минималне зараде. Отпремнина због одласка у пензију исплаћује се у висини две просечне зараде у Републици Србији, пре- ма последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике. За остваривање стечајних права основан је фонд солидарности.

### Вишак запослених

Послодавац је дужан да донесе програм решавања вишка запосле- них ако утврди да ће због технолошких, економских или организацио- них промена у оквиру периода од 30 дана доћи до престанка потребе за радом запослених на неодређено време и то за најмање: 1) десет за- послених код послодавца који има у радном односу више од 20, а мање од 100 запослених на неодређено време; 2) 10% запослених код посло- давца који има у радном односу најмање 100, а највише 300 запосле- них на неодређено време; 3) 30 запослених код послодавца који има у радном односу преко 300 запослених на неодређено време. Програм је дужан да донесе и послодавац који утврди да ће доћи до престанка потребе за радом најмање 20 запослених у оквиру периода од 90 дана, из технолошких, економских или организационих разлога, без обзира на укупан број запослених код послодавца.

Програм решавања вишка запослених нарочито садржи: 1) разло- ге престанка потребе за радом запослених; 2) укупан број запослених код послодавца; 3) број, квалификациону структуру, године старости и стаж осигурања запослених који су вишак и послове које обављају;

4) критеријуме за утврђивање вишка запослених; 5) мере за запошља- вање: премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преква- лификација или доквалификација, непуно радно време, али не краће од половине пуног радног времена и друге мере; 6) средства за реша- вање социјално-економског положаја вишка запослених; 7) рок у коме ће бити отказан уговор о раду. Критеријум за утврђивање вишка запо- слених не може да буде одсуствовање запосленог са рада због привре- мене спречености за рад, трудноће, породиљског одсуства, неге детета и посебне неге детета. Послодавац је дужан да предлог програма

достави репрезентативном синдикату код послодавца и Националној служби за запошљавање, најкасније осам дана од дана утврђивања предлога програма ради давања мишљења. Програм у име и за ра- чун послодавца доноси надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца.

Послодавац је дужан да пре отказа уговора о раду запосленом ис- плати отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, с тим да њена висина не може бити нижа од збира трећине зара- де запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу код по- слодавца код кога остварује право на отпремнину. За утврђивање ви- сине отпремнине рачуна се и време проведено у радном односу код послодавца претходника у случају статусне промене и промене посло- давца, у складу са законом, као и код повезаних лица са послодавцем у складу са законом. Промена власништва над капиталом не сматра се променом послодавца у смислу остваривања права на отпремнину у складу са законом. Општим актом или уговором о раду не може да се утврди дужи период за исплату отпремнине од периода утврђеног Законом о раду. Запослени не може да оствари право на отпремнину за исти период за који му је већ исплаћена отпремнина код истог или другог послодавца. Под зарадом се, у овом смислу, подразумева про- сечна месечна зарада запосленог исплаћена за последња три месеца која претходе месецу у којем се исплаћује отпремнина.

### Накнада штете

Запослени је одговоран за штету коју је на раду или у вези с ра- дом, намерно или крајњом непажњом, проузроковао послодавцу. Ако штету проузрокује више запослених, сваки запослени је одговоран за део штете коју је проузроковао. Ако се за сваког запосленог не може утврдити део штете коју је проузроковао, сматра се да су сви запосле- ни подједнако одговорни и штету накнађују у једнаким деловима. Ако је више запослених проузроковало штету кривичним делом са уми- шљајем, за штету одговарају солидарно. Постојање штете, њену виси- ну, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се накнађује – утврђује послодавац, у складу са општим актом, односно уговором о раду. Ако послодавац не оствари право на накнаду штете, о накнади штете одлучује надлежни суд.

Запослени који је на раду или у вези с радом намерно или крај- њом непажњом проузроковао штету трећем лицу, а коју је накнадио послодавац, дужан је да послодавцу накнади износ исплаћене штете. Ако запослени претрпи повреду или штету на раду или у вези са радом, послодавац је дужан да му накнади штету, у складу са законом

и општим актом.

### Удаљење запосленог са рада

Запослени може да буде привремено удаљен са рада: 1) ако је про- тив њега започето кривично гоњење због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом, удаљење може да траје до правноснажног окончања тог кривичног поступка; 2) ако је природа повреде радне обавезе, односно кршења радне дисциплине, или понашање запосле- ног такво да не може да настави рад код послодавца ни до истека рока за давање изјашњења, односно мишљења о отказном разлогу. За вре- ме оваквог удаљења са рада запосленом припада накнада зараде у висини једне четвртине, а ако издржава породицу, у висини једне тре- ћине основне зараде. Накнаду зараде обезбеђује и исплаћује посло- давац. Овакво удаљење са рада може да траје најдуже три месеца, а по истеку тог периода послодавац је дужан да запосленог врати на рад или да му откаже уговор о раду због учињене повреде радне обавезе, нарушавања радне дисциплине или кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом.

Запослени коме је одређен притвор удаљује се са рада од првог

дана притвора, а удаљење траје колико и притвор. И за време оваквог удаљења са рада запосленом припада накнада зараде у висини једне четвртине, а ако издржава породицу у висини једне трећине основне зараде. Накнада зараде исплаћује се на терет органа који је одредио притвор.

Ако се покаже да је удаљење са рада у наведеним случајевима било неоправдано (што се оцењује према исходу кривичног, односно отказног поступка), запосленом, за све време док није радио, припа- да разлика између износа накнаде зараде коју је примио и пуног из- носа основне зараде.

### Измена уговора о раду

**Измена уговорених услова рада.** Послодавац може запосленом да понуди измену уговорених услова рада (у даљем тексту: анекс уго- вора): 1) ради премештаја на други одговарајући посао, због потреба процеса и организације рада; 2) ради премештаја у друго место рада код истог послодавца; 3) ради упућивања на рад на одговарајући по- сао код другог послодавца; 4) ради примене мера за запошљавање из програма решавања вишка запослених; 5) ради промене елемената за утврђивање основне зараде, радног учинка, накнаде зараде, уве- ћане зараде и других примања запосленог који су садржани у уговору о раду, у складу са законом; 6) у другим случајевима утврђеним зако- ном, општим актом и уговором о раду. Одговарајућим послом сматра се посао за чије се обављање захтева иста врста и исти степен струч- не спреме који су утврђени уговором о раду.

Уз анекс уговора о раду (у даљем тексту: анекс), послодавац је ду- жан да запосленом у писменом облику достави и разлоге за понуђени анекс, рок у коме запослени треба да се изјасни, који не може бити кра- ћи од осам радних дана, и правне последице које могу да настану не- потписивањем анекса уговора. Запослени је дужан да се изјасни о по- нуди за закључивање анекса уговора у року који одреди послодавац. Ако се запослени у том року не изјасни о понуди, сматра се да је одбио понуду за закључивање анекса уговора. Ако запослени прихвати или одбије анекс, задржава право да пред надлежним судом оспорава за- конитост анекса, односно измењеног уговора о раду.

**Премештај у друго место рада.** Овде је реч о премештају у дру- го географско место, кад се запослени премешта у филијалу, експози- туру или другу издвојену организациону јединицу истог послодавца. Запослени може да буде премештен у друго место рада: 1) ако је делат- ност послодавца такве природе да се рад обавља у местима ван седи- шта послодавца, односно његовог организационог дела; 2) ако је уда- љеност од места у коме запослени ради до места у које се премешта на рад мања од 50 km и ако је организован редован превоз који омо- гућава благовремени долазак на рад и повратак са рада и обезбеђена накнада трошкова превоза у висини цене превозне карте у јавном са- обраћају. Ван наведених случајева запослени може да буде премештен у друго место рада само ако на то пристане.

Упућивање на рад код другог послодавца има привремени карак- тер. Запослени може да буде привремено упућен на рад код другог по- слодавца на одговарајући посао ако је привремено престала потреба за његовим радом, ако је дат у закуп пословни простор у коме је за- послени радио (а закупац има потребу за запосленима који су у њему радили) или ако је послодавац закључио уговор о пословној сарадњи (а његов партнер искаже потребу за ороченим преузимањем одређеног броја запослених), и то док трају разлози за његово упућивање, а најду- же годину дана. У сваком од ових случајева послови на које се запосле- ни упућује морају одговарати врсти и степену његове стручне спреме. Запослени може, уз своју сагласност, у свим наведеним случајевима и у другим случајевима, утврђеним општим актом или уговором о раду, да буде привремено упућен на рад код другог послодавца и дуже од годи- ну дана, док трају разлози за његово упућивање. Запослени са посло- давцем код кога је упућен на рад закључује уговор о раду на одређено време. По истеку рока на који је упућен на рад код другог послодавца за- послени има право да се врати на рад код послодавца који га је упутио.

### Престанак радног односа

Разлози за престанак радног односа одређени су законом, па рад- ни однос може престати само ако су за то испуњени прописани усло- ви. Радни однос престаје: 1) истеком рока на који је заснован (по овом

основу престајe радни однос на одређено време); 2) кад запослени на- врши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања, ако се послодавац и запослени друкчије не споразумеју; 3) споразумом изме- ђу запосленог и послодавца; 4) отказом уговора о раду од стране по- слодавца или запосленог; 5) на захтев родитеља или старатеља запо- сленог млађег од 18 година живота; 6) смрћу запосленог; 7) у другим случајевима утврђеним законом.

Запосленом престаје радни однос независно од његове воље и воље послодавца (по сили закона): 1) ако је на начин прописан законом утврђено да је код запосленог дошло до губитка радне способности – даном достављања правноснажног решења о утврђивању губитка радне способности; 2) ако му је, по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене посло- ве, а не може да му се обезбеди обављање других послова – даном до- стављања правноснажне одлуке; 3) ако због издржавања казне затвора мора да буде одсутан са рада у трајању дужем од шест месеци – даном ступања на издржавање казне; 4) ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да буде одсутан са рада – даном почетка примењивања те мере;

5) у случају престанка рада послодавца, у складу са законом.

**Споразумни престанак радног односа.** Радни однос може да пре- стане на основу писменог споразума послодавца и запосленог. Пре потписивања споразума послодавац је дужан да запосленог писменим путем обавести о последицама до којих долази у остваривању права за случај незапослености (престанак радног односа на основу писме- ног споразума са послодавцем на иницијативу запосленог искључује право на новчану накнаду за случај незапослености).

**Отказ уговора о раду од стране запосленог.** Запослени има право да послодавцу откаже уговор о раду. Отказ уговора о раду запослени до- ставља послодавцу у писаном облику, најмање 15 до 30 дана пре дана који је запослени навео као дан престанка радног односа (отказни рок). Послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запо-

сленог и његово понашање и то:

1. ако не остварује резултате рада или нема потребна знања и спо- собности за обављање послова на којима ради;
2. ако је правноснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом;
3. ако се не врати на рад код послодавца у року од 15 дана од дана истека рока мировања радног односа из члана 79. овог закона, односно неплаћеног одсуства из члана 100. овог закона.

Послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који својом кривицом учини повреду радне обавезе, и то:

1. ако несавесно или немарно извршава радне обавезе;
2. ако злоупотреби положај или прекорачи овлашћења;
3. ако нецелисходно и неодговорно користи средства рада;
4. ако не користи или ненаменски користи обезбеђена средства или опрему за личну заштиту на раду;
5. ако учини другу повреду радне обавезе утврђену општим актом, односно уговором о раду.

Послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који не по- штује радну дисциплину, и то:

1. ако неоправдано одбије да обавља послове и извршава налоге послодавца у складу са законом;
2. ако не достави потврду о привременој спречености за рад у сми- слу члана 103. овог закона;
3. ако злоупотреби право на одсуство због привремене спрече- ности за рад;
4. због доласка на рад под дејством алкохола или других опојних средстава, односно употребе алкохола или других опојних сред- става у току радног времена, које има или може да има утицај на обављање посла;
5. ако је дао нетачне податке који су били одлучујући за заснива- ње радног односа;
6. ако запослени који ради на пословима са повећаним ризиком, на којима је као посебан услов за рад утврђена посебна здрав- ствена способност, одбије да буде подвргнут оцени здравстве- не способности;
7. ако не поштује радну дисциплину прописану актом послодавца, односно ако је његово понашање такво да не може да настави рад код послодавца.

Послодавац може запосленог да упути на одговарајућу анализу у овлашћену здравствену установу коју одреди послодавац, о свом тро- шку, ради утврђивања околности из става 3. тач. 3) и 4) овог члана или да утврди постојање наведених околности на други начин у складу са општим актом. Одбијање запосленог да се одазове на позив послодав- ца да изврши анализу сматра се непоштовањем радне дисциплине у смислу става 3. овог члана.

Запосленом може да престане радни однос ако за то постоји оправдан разлог који се односи на потребе послодавца и то:

1. ако услед технолошких, економских или организационих проме- на престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла;
2. ако одбије закључење анекса уговора у смислу члана 171. став 1. тач. 1–5) овог закона.

Послодавац може запосленом за повреду радне обавезе или не- поштовање радне дисциплине у смислу Закона о раду да, ако сма- тра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обаве- зе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да

запосленом треба да престане радни однос, уместо отказа уговора о раду изрекне једну од следећих мера: 1) привремено удаљење са рада без накнаде зараде, у трајању од једног до 15 радних дана; 2) новча- ну казну у висини до 20% основне зараде запосленог за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три месеца, која се извршава обуставом од зараде, на основу решења послодавца о изреченој мери;

1. опомену са најавом отказа у којој се наводи да ће послодавац запо- сленом отказати уговор о раду без поновног упозорења ако у наред- ном року од шест месеци учини исту повреду радне обавезе или не- поштовање радне дисциплине.

Оправданим разлогом за отказ уговора о раду не сматра се: 1) при- времена спреченост за рад услед болести, несреће на раду или профе- сионалног обољења; 2) коришћење породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета;

3) одслужење или дослужење војног рока; 4) чланство у политичкој ор- ганизацији, синдикату, пол, језик, национална припадност, социјално порекло, вероисповест, политичко или друго уверење или неко друго лично својство запосленог; 5) деловање у својству представника запо- слених, у складу са Законом о раду; 6) обраћање запосленог синдикату или органима надлежним за заштиту права из радног односа у складу са законом, општим актом и уговором о раду.

Послодавац је дужан да пре отказа уговора о раду, због претход- но наведених разлога, запосленог писаним путем упозори на постоја- ње разлога за отказ уговора о раду и да му остави рок од најмање осам радних дана од дана достављања упозорења да се изјасни на наводе из упозорења. У упозорењу је послодавац дужан да наведе основ за дава- ње отказа, чињенице и доказе који указују на то да су се стекли услови за отказ, и рок за давање одговора на упозорење. Послодавац може запосленом да откаже уговор о раду или изрекне неку од мера за не- поштовање радне дисциплине, односно повреду радних обавеза, ако му је претходно дао писано обавештење у вези са недостацима у њего- вом раду, упутствима и примереним роком за побољшање рада, а за- послени не побољша рад у остављеном року. Запослени уз изјашњење може да приложи мишљење синдиката чији је члан, у року од најма- ње осам дана од дана достављања упозорења о отказу уговора о раду. Ако откаже уговор о раду запосленом у случају кад је услед техно- лошких, економских или организационих промена престала потреба за обављањем одређеног посла или је дошло до смањења обима по- сла, послодавац не може на истим пословима да запосли друго лице у року од три месеца од дана престанка радног односа. Ако пре истека тог рока настане потреба за обављањем истих послова, предност за за- кључивање уговора о раду има запослени коме је престао радни однос. Уговор о раду отказује се решењем, у писменом облику, и обаве-

зно садржи образложење и поуку о правном леку. Запосленом престаје

радни однос даном достављања решења осим ако Законом о раду или решењем није одређен други рок. Послодавац је дужан да запосленом, у случају престанка радног односа, исплати све неисплаћене зараде, накнаде зараде и друга примања која је запослени остварио до дана престанка радног односа у складу са општим актом и уговором о раду. **Посебна заштита од отказа уговора о раду.** За време трудноће, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета послодавац не може запосленом да от- каже уговор о раду, запосленом који је засновао радни однос на одре- ђено време продужава се до истека коришћења права на одсуство. Решење о отказу уговора о раду ништавно је ако је на дан доношења решења о отказу уговора о раду послодавцу било познато постојање околности у вези с коришћењем права на одсуство у складу са Законом о раду, или ако запослени у року од 30 дана од дана престанка рад- ног односа обавести послодавца о постојању околности за коришће- ње права на одсуство и о томе достави одговарајућу потврду овлашће-

ног лекара или другог надлежног органа.

Послодавац не може да откаже уговор о раду, нити на други на- чин да стави у неповољан положај запосленог због његовог статуса или активности у својству представника запослених, чланства у син- дикату или учешћа у синдикалним активностима. Терет доказивања да отказ уговора о раду или стављање у неповољан положај запосленог није последица статуса или активности у својству представника запо- слених јесте на послодавцу.

**Отказни рок и новчана накнада.** Запослени коме је уговор о раду отказан зато што не остварује потребне резултате рада, односно нема потребна знања и способности, има право на отказни рок који се утвр- ђује општим актом или уговором о раду, у зависности од стажа осигу- рања, а који не може бити краћи од осам нити дужи од 30 дана. Отказни рок почиње да тече наредног дана од дана достављања решења о от- казу уговора о раду. Запослени може, у споразуму са послодавцем (од- носно надлежним органом послодавца), да престане са радом и пре истека отказног рока, с тим што му се за то време обезбеђује накнада зараде у висини утврђеној општим актом и уговором о раду.

Запослени коме је радни однос престао има право да од послодав- ца захтева потврду која садржи датум заснивања и престанка радног односа и врсту, односно опис послова на којима је радио. На захтев за- посленог послодавац може дати и оцену његовог понашања и резул- тате рада у овој потврди или у посебној потврди, у складу са законом. Незаконит престанак радног односа. Ако суд у току поступка утвр-

ди да је запосленом престао радни однос без правног основа, на захтев запосленог, суд ће одлучити да се запослени врати на рад, да му се ис- плати накнада штете и уплате припадајући доприноси за обавезно со- цијално осигурање за период у коме запослени није радио. Накнада

штете утврђује се у висини изгубљене зараде која у себи садржи припа- дајући порез и доприносе у складу са законом, у коју не улази накнада за исхрану у току рада, регрес за коришћење годишњег одмора, бону- си, награде и друга примања по основу доприноса пословном успеху послодавца. Накнада штете исплаћује се запосленом у висини изгу- бљене зараде, која је умањена за износ пореза и доприноса који се об- рачунавају по основу зараде у складу са законом. Порез и допринос за обавезно социјално осигурање за период у коме запослени није радио обрачунава се и плаћа на утврђени месечни износ изгубљене зараде. Ако суд, у току поступка, утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, а запослени не захтева да се врати на рад, суд ће, на захтев запосленог, обавезати послодавца да запосленом ис- плати накнаду штете у износу од највише 18 зарада запосленог, у зави- сности од времена проведеног у радном односу код послодавца, го- дина живота запосленог, као и броја издржаваних чланова породице. Ако суд у току поступка утврди да је запосленом престао радни однос без правног основа, али у току поступка послодавац докаже да посто- је околности које оправдано указују да наставак радног односа, уз ува- жавање свих околности и интереса обе стране у спору, није могућ, суд ће одбити захтев запосленог да се врати на рад и досудиће накнаду

штете у двоструком износу од износа утврђеног у складу са законом.

Ако суд у току поступка утврди да је постојао основ за престанак радног односа, али да је послодавац поступио супротно одредбама за- кона којима је прописан поступак за престанак радног односа, суд ће одбити захтев запосленог за враћање на рад, а на име накнаде штете до- судиће запосленом износ до шест зарада запосленог. Под зарадом сма- тра се зарада коју је запослени остварио у месецу који претходи месецу у коме му је престао радни однос. Накнада се умањује за износ прихода које је запослени остварио по основу рада, по престанку радног односа.

### Остваривање и заштита права запослених

Одлучивање о правима и обавезама запосленог. О правима, обаве- зама и одговорностима из радног односа одлучује: 1) у правном лицу – надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом; 2) код послодавца који нема својство правног лица – предузетник или лице које он овласти.

Запосленом се у писменом облику доставља решење о остварива- њу права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о прав- ном леку. (Овакви захтеви у погледу садржине акта послодавца не важе за понуду анекса уговора о раду.)

**Заштита појединачних права.** Општим актом и уговором о раду може се предвидети поступак споразумног решавања спорних питања између послодавца и запосленог. Спорна питања решава арбитар којег

споразумом одређују стране у спору (запослени и послодавац) из реда стручњака у области која је предмет спора. Одлука арбитра је коначна и обавезује послодавца и запосленог. За време трајања поступка пред арбитром због отказа уговора о раду запосленом мирује радни однос.

Против решења којим је повређено право запосленог или кад је запослени сазнао за повреду права запослени, односно представник синдиката чији је запослени члан ако га запослени овласти, може да покрене спор пред надлежним судом.

Рокови застарелости потраживања из радног односа. Сва новча- на потраживања из радног односа застаревају у року од три године од дана настанка обавезе.

### Рад ван радног односа

Рад може да се обавља и тако што лице које ради није у радном од- носу. Оно и тада стиче радноправни статус који му обезбеђује одређе- на права и обавезе.

**Привремени и повремени послови.** Привремени послови су крат- котрајни континуирани послови (сетва, жетва и сл.), а повремени по- слови су краткотрајни послови који се не обављају у континуитету, већ с времена на време (одржавање реда на спортским приредбама и сл.). Послодавац може за обављање послова који су по својој природи та- кви да не трају дуже од 120 радних дана у календарској години да за- кључи, у писменом облику, уговор о обављању привремених и повре- мених послова са: 1) незапосленим лицем; 2) запосленим који ради непуно радно време – до пуног радног времена; 3) корисником старо- сне пензије. Такође, послодавац може за обављање привремених и по- времених послова да закључи уговор са лицем које је члан омладинске или студентске задруге и које није старије од 30 година.

**Уговор о делу.** Послодавац може са одређеним лицем да закљу- чи, у писменом облику, уговор о делу ради обављања послова који су ван делатности послодавца, а који имају за предмет самосталну изра- ду или оправку одређене ствари, самостално извршење одређеног фи- зичког или интелектуалног посла. Уговор о делу може да се закључи и са лицем које обавља уметничку или другу делатност у области култу- ре у складу са законом.

**Уговор о стручном оспособљавању и усавршавању.** Послодавац може, у писменом облику, да закључи уговор о стручном оспособљава- њу и усавршавању: 1) са незапосленим лицем, ради обављања приправ- ничког стажа и полагања стручног испита, кад је то законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова предвиђено као посебан услов за самосталан рад у струци; 2) са лицем које жели да се стручно усаврши и стекне посебна знања и способности за рад у својој струци, односно да обави специјализацију, за време утврђено

програмом усавршавања, односно специјализације. Послодавац може лицу са којим је закључио овакав уговор да обезбеди новчану накнаду (она се не сматра зарадом), као и друга права по основу рада.

**Допунски рад.** Запослени који ради са пуним радним временом код послодавца може да закључи, у писменом облику, уговор о до- пунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пу- ног радног времена. Уговором о допунском раду утврђује се право на новчану накнаду и друга права и обавезе по основу рада (радно вре- ме, одмори и друго).

### Организације запослених и послодаваца

**Савет запослених.** Запослени код послодавца који има више од 50 запослених могу образовати савет запослених, у складу са законом. Савет запослених даје мишљење и учествује у одлучивању о економ- ским и социјалним правима запослених, на начин и под условима утвр- ђеним законом и општим актом.

**Синдикат запослених.** Запосленима се јамчи слобода синди- калног организовања и деловања без одобрења, уз упис у регистар. Синдикат може да се оснује у складу са општим актом синдиката и упи- сује се у регистар. Запослени приступа синдикату потписивањем при- ступнице. Синдикат има право да буде обавештен од стране послодав- ца о економским и радно-социјалним питањима од значаја за положај запослених, односно чланова синдиката. Послодавац је дужан да син- дикату који окупља запослене код послодавца обезбеди техничко-про- сторне услове у складу са просторним и финансијским могућностима, као и да му омогући приступ подацима и информацијама неопходним за обављање синдикалних активности. Техничко-просторни услови за обављање активности синдиката утврђују се колективним уговором или споразумом послодавца и синдиката.

Колективним уговором или споразумом између послодавца и син- диката код послодавца може се утврдити право на плаћено одсуство представнику синдиката, ради обављања синдикалне функције, сра- змерно броју чланова синдиката. Ако колективни уговор или спора- зум није закључен, лице овлашћено за заступање и представљање репрезентативног синдиката код послодавца за обављање синдикалне функције има право: 1) на 40 плаћених часова рада месечно ако синди- кат има најмање 200 чланова и по један час месечно за сваких следе- ћих 100 чланова; 2) на сразмерно мање плаћених часова ако синдикат има мање од 200 чланова. Ако колективни уговор или споразум није закључен, председник подружнице и члан органа синдиката имају пра- во на 50% плаћених часова, у складу са законом.

**Репрезентативност синдиката.** Синдикат се сматра репрезента- тивним: 1) ако је основан и делује на начелима слободе синдикалног организовања и деловања; 2) ако је независан од државних органа и

послодаваца; 3) ако се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора; 4) ако има потребан број чланова на основу при- ступница; 5) ако је уписан у регистар. Репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се синдикат који испуњава наведене услове и у који је учлањено најмање 15% запослених од укупног броја запосле- них код послодавца. Репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се и синдикат у грани, групи, подгрупи или делатности у који је непосредно учлањено најмање 15% запослених код тог послодавца. Репрезентативним синдикатом за територију Републике Србије, одно- сно јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе, од- носно за грану, групу, подгрупу или делатност, сматра се синдикат који испуњава прописане услове и у који је учлањено најмање 10% запо- слених од укупног броја запослених у грани, групи, подгрупи или де- латности, односно на територији одређене територијалне јединице.

**Утврђивање репрезентативности синдиката.** Репрезентативност синдиката код послодавца утврђује послодавац у присуству представ- ника заинтересованих синдиката. Репрезентативност синдиката за те- риторију Републике Србије, односно јединице територијалне аутоно- мије или локалне самоуправе, односно у грани, групи, подгрупи или делатности, и репрезентативност удружења послодаваца утврђује ми- нистар надлежан за рад, на предлог Одбора за утврђивање репрезен- тативности синдиката и удружења послодаваца. Одбор чине по три представника Владе, синдиката и удружења послодаваца.

**Правна и пословна способност синдиката.** Синдикат стиче свој- ство правног лица даном уписа у регистар. Синдикат коме је утврђе- на репрезентативност има: 1) право на колективно преговарање и за- кључивање колективног уговора на одговарајућем нивоу; 2) право на учешће у решавању колективних радних спорова; 3) право на учешће у раду трипартитних и мултипартитних тела на одговарајућем нивоу;

1. друга права, у складу са законом. И послодавци имају право на обра- зовање својих удружења послодаваца. Колективни уговор може да се закључи као општи, посебан и код послодавца. Општи колективни уго- вор и посебан колективни уговор за одређену грану, групу, подгрупу или делатност закључују се за територију Републике Србије.

Посебан колективни уговор закључује се за територију јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе.

Општи колективни уговор закључују репрезентативно удруже- ње послодаваца и репрезентативни синдикат основани за територију Републике Србије. Посебан колективни уговор за грану, групу, подгру- пу или делатност закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за грану, групу, подгрупу или делатност. Посебан колективни уговор за територију јединице терито- ријалне аутономије и локалне самоуправе закључују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни синдикат основани за те- риторијалну јединицу за коју се закључује колективни уговор. Посебан

колективни уговор за јавна предузећа и јавне службе закључују осни- вач, односно орган који он овласти, и репрезентативни синдикат.

Посебан колективни уговор за територију Републике за јавна пре- дузећа и јавне службе чији је оснивач аутономна покрајина или једи- ница локалне самоуправе може да закључи Влада и репрезентативни синдикат, ако постоји оправдани интерес и у циљу обезбеђивања јед- наких услова рада.

Посебан колективни уговор за јавна предузећа и друштва капита- ла чији је оснивач јавно предузеће закључују оснивач јавног предузе- ћа, односно орган који он овласти и репрезентативни синдикат.

Посебан колективни уговор за лица која самостално обављају де- латност у области уметности или културе (самостални уметници) закљу- чују репрезентативно удружење послодаваца и репрезентативни син- дикат. Колективни уговор код послодавца за јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће и јавне службе закључују осни- вач, односно орган који он овласти, репрезентативни синдикат код по- слодавца и послодавац. У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца. Колективни уговор код по- слодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикат код посло- давца. У име послодавца колективни уговор потписује лице овлашћено за заступање послодавца. Ако ниједан од синдиката, односно ниједно од удружења послодаваца не испуњава услове репрезентативности у сми- слу овог закона, синдикати односно удружења послодаваца могу закљу- чити споразум о удруживању ради испуњења услова репрезентативно- сти утврђених овим законом и учествовања у закључивању колективног уговора. Ако код послодавца није основан синдикат, зарада, накнада за- раде и друга примања запослених могу да се уреде споразумом.

Споразум се сматра закљученим када га потпишу лице овлашћено за заступање послодавца и представник савета запослених или запо- слени који је добио овлашћење од најмање 50% од укупног броја за- послених код послодавца.

Споразум престаје да важи даном ступања на снагу колективног уговора.

### Надлежност инспекције рада

Надзор над применом Закона о раду, других прописа о радним од- носима, општих аката и уговора о раду, којима се уређују права, обаве- зе и одговорности запослених, врши инспекција рада. У поступку ин- спекцијског надзора инспектор је овлашћен да: 1) врши увид у опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију ради утврђивања релевантних чињеница; 2) утврђује идентитет лица и узима изјаве од послодавца, одговорних лица, запослених и других лица која се затек- ну на раду код послодавца; 3) врши контролу да ли је извршена пријава

на обавезно социјално осигурање на основу података из Централног регистра обавезног социјалног осигурања; 4) прегледа пословне про- сторије, објекте, постројења, уређаје и друго; 5) налаже преузимање превентивних и других мера за које је овлашћен у складу са законом ради спречавања повреда закона.

Послодавац, одговорно лице код послодавца и запослени дужни су да инспектору омогуће вршење надзора, увид у документацију и не- сметан рад и да му обезбеде податке потребне за вршење инспекциј- ског надзора, у складу са законом. Инспектор рада је овлашћен да ре- шењем наложи послодавцу да са запосленим који је засновао радни однос закључи уговор о раду у писаном облику.

Инспектор рада поднеће захтев за покретање прекршајног поступ- ка ако нађе да је послодавац, односно директор или предузетник, повре- дом закона или других прописа којима се уређује радни однос извршио прекршај. Ако инспектор рада нађе да је решењем послодавца о отка- зу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је покренуо радни спор, на захтев запосленог одложиће својим реше- њем извршење тог решења до доношења правноснажне одлуке суда.

#### РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА

### Једнаке могућности запошљавања по основу пола

Закон о равноправности полова, као један од закона из групе анти- дискриминаторних закона, ближе разрађује Уставом зајемчено право на равноправност жена и мушкараца и уводи посебне мере које треба да обезбеде остваривање политике једнаких могућности.

Овим законом су, у области рада, посебно уређена само питања која се најнепосредније односе на остваривање равноправности полова у тој области, а која нису уређена Законом о раду. То се, нарочито, односи на посебне мере за постизање равноправности полова у процесу рада. Послодавац је дужан да запосленима, без обзира на пол, обезбеди једнаке могућности и третман, а у вези са остваривањем права из рад- ног односа и по основу рада, у складу са законом којим се уређује рад. Не сматрају се дискриминацијом или повредом принципа једна-

ких могућности:

1. посебне мере за повећање запослености и могућности запо- шљавања мање запосленог пола;
2. посебне мере за повећање учешћа мање заступљеног пола у стручном оспособљавању и обезбеђивању једнаких могућно- сти за напредовање;
3. друге посебне мере, утврђене у складу са законом.

Закон ближе дефинише и начин остваривања права на једнаку до- ступност послова и положаја припадницима оба пола. Њиме се утвр- ђује обавеза државних органа, органа аутономних покрајина, градова и општина, те свих јавних служби и предузећа чији је оснивач држа- ва, односно аутономна покрајина, град и општина или који се финан- сирају у целини или у претежном делу из јавних прихода да применом афирмативних мера прописаних законима који уређују систем држав- не управе и правни положај државних службеника обезбеде да, поли- тиком запошљавања, најмање 30% лица мање заступљеног пола буде у свакој организационој јединици, као и на руководећим местима и у органима управљања и надзора.

### Заснивање радног односа

**и радно ангажовање по основу пола**

Приликом јавног оглашавања послова и услова за њихово обавља- ње и приликом одлучивања о избору запослених забрањује се правље- ње разлике по полу (осим ако за то постоје посебни разлози утврђе- ни у складу са законом који уређује рад), а свако кршење ове забране повлачи прекршајну одговорност и послодавца и одговорност лица код послодавца. За послодавца са својством правног лица прописана је новчана казна у распону од 10.000 до 100.000 динара, а за одговор- но лице код послодавца и за послодавца предузетника новчана казна од 5.000 до 25.000 динара.

Припадност одређеном полу, као и одсуствовање са посла због трудноће или родитељства не сме бити сметња за распоређивање на одговарајуће послове, професионално усавршавање и напредовање на послу. Супротно поступање послодавца такође повлачи прекршај- ну одговорност, а распон новчаних казни истоветан је казнама за не- поштовање начела равноправности полова приликом одлучивања о избору запослених.

### Једнака зарада за исти рад или рад једнаке вредности по основу пола

Запослени, без обзира на пол, остварују право на једнаку зараду за исти рад или рад једнаке вредности код послодавца, у складу са за- коном којим се уређује рад.

Право на једнако плаћање за једнак рад везује се за рад код истог послодавца. Заштита овог права има за циљ да онемогући неједнако плаћање жена и мушкараца за истоврсни рад или једнако вредан рад код истог послодавца и на тај начин отклања могућност дискримина- ције по основу припадности одређеном полу, која је у пракси присутна.

### Узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање

Узнемиравање, сексуално узнемиравање или сексуално уцењива- ње на раду или у вези са радом које чини запослени према другом за- посленом сматра се повредом радне обавезе која представља основ за отказ уговора о раду, односно за изрицање мере престанка радног односа, као и основ за удаљење запосленог са рада. О околностима које указују на то да је изложен узнемиравању, сексуалном узнемира- вању или сексуалном уцењивању запослени писменим путем обаве- штава послодавца и тражи ефикасну заштиту.

Послодавац има обавезу да заштити запослено лице од узнемира- вања, сексуалног узнемиравања и сексуалног уцењивања на радном месту које чини други запослени. У вези са овим питањем (забрана уз- немиравања и сексуалног узнемиравања), које је нормативно уређено и Законом о раду, треба рећи то да, у смислу овог закона, оно подра- зумева заштиту од узнемиравања и, у том смислу, посебне мере које је послодавац дужан да предузме (удаљење запосленог са рада, преста- нак радног односа), а чији је циљ да се заштите запослени од нежеље- ног понашања на радном месту. Прописано је и право запосленог лица да писмено обавести послодавца о околностима које указују на то да је запослено лице изложено узнемиравању, сексуалном узнемиравању и сексуалном уцењивању и тражи ефикасну заштиту. Непредузимање мера заштите од стране послодавца повлачи прекршајну одговорност. Право на стручно усавршавање и обуку у току рада остварују под једнаким условима запослени оба пола. Заправо, утврђена је обавеза послодавца да у сваком циклусу усавршавања или обуке води рачуна о томе да заступљеност оба пола одговара структури запослених код

тог послодавца.

Закон посебно штити запослене који су пријавили послодавцу по- требу за заштитом од дискриминације по основу пола, узнемиравања или сексуалног узнемиравања, односно сексуалног уцењивања тако што изричито прописује да покретање таквог поступка од стране за- посленог не спада у разлоге који могу бити третирани као оправдан разлог за отказ уговора о раду или за проглашавање запосленог лица за вишак запослених. Смисао ове посебне гаранције је да се осигура посебна заштита и за лица која пријављују потребу за заштитом од дис- криминације по основу припадности одређеном полу, или дискримина- ције због трудноће, материнства или родитељства, а нарочито потребу за заштитом од сексуалног узнемиравања или сексуалног уцењивања.

### Престанак радног односа и радног ангажовања по основу пола

Покретање поступка од стране запосленог због дискриминације по основу пола, узнемиравања, сексуалног узнемиравања или сексу- алног уцењивања не могу се сматрати оправданим разлогом за отказ уговора о раду, односно престанак радног и другог (уговорног) одно- са по основу рада, нити могу бити оправдан основ да се запослени прогласи вишком запослених у складу са прописима који уређују рад. Обавеза синдикалних организација да најмање 30% представника мање заступљеног пола укључе у састав одбора за преговоре јесте по- себна мера коју Закон предвиђа како би у процесу колективног прего- варања било обезбеђено равномерно учешће представника оба пола. Наиме, процес преговора ради закључења колективних уговора укљу- чује веома осетљива питања као што су питања услова и цене рада, па у том процесу треба обезбедити једнаке могућности запосленима оба пола да искажу своје потребе и да остваре своје легитимне интересе,

без дискриминације и под једнаким условима.

#### СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ

Социјално осигурање обезбеђује социјалну сигурност по основу рада. Та сигурност предупређује ризике старости, инвалидности, боле- сти, смрти, незапослености и других социјалних опасности. У Републици Србији постоје три гране социјалног осигурања по основу рада и упла- ћених доприноса. То су: 1) пензијско и инвалидско осигурање; 2) осигу- рање за случај незапослености и 3) здравствено осигурање.

### Пензијско и инвалидско осигурање

Пензијско и инвалидско осигурање обухвата обавезно и добро- вољно пензијско и инвалидско осигурање.

Обавезно пензијско и инвалидско осигурање уређено је Законом о пензијском и инвалидском осигурању. Обавезним пензијским и ин- валидским осигурањем обезбеђују се права за случај старости, инва- лидности, смрти и телесног оштећења.

Права из обавезног пензијског и инвалидског осигурања јесу:

1. за случај старости – право на старосну пензију; 2) за случај инвалид- ности – право на инвалидску пензију; 3) за случај смрти – право на по- родичну пензију и право на накнаду погребних трошкова; 4) за случај телесног оштећења проузрокованог повредом на раду или професи- оналном болешћу – право на новчану накнаду за телесно оштећење.

Права из пензијског и инвалидског осигурања стичу се и остварују за- висно од дужине улагања и висине основице на коју је плаћен допри- нос за пензијско и инвалидско осигурање и уз примену начела соли- дарности. Та права су лична права и не могу се преносити на друга лица, па престају смрћу корисника. Средства за пензијско и инвалид- ско осигурање, односно права из пензијског и инвалидског осигурања обезбеђују се, односно остварују код Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Обавезно осигурана лица (осигураници) јесу: 1) запослени; 2) лица која самостално обављају делатност; 3) пољопривредници.

**Старосна пензија.** Према Закону о пензијском и инвалидском оси- гурању осигураник стиче право на старосну пензију: 1) кад наврши 65 (мушкарац), односно 60 (жена) година живота и најмање 15 година ста- жа осигурања; 2) кад наврши 40 (мушкарац), односно 35 (жена) година стажа осигурања и најмање 53 године живота; 3) кад наврши 45 годи- на стажа осигурања. Свака од ове три ситуације је довољна да се пра- во оствари. Када је реч о првој од наведених ситуација, актуелни закон предвидео је поступност у испуњавању услова у погледу година живо- та. Осигураник стиче право на старосну пензију:

* 1. кад наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа оси- гурања;
  2. кад наврши 45 година стажа осигурања. Изузетно од овог прави- ла, осигураник жена стиче право на старосну пензију када има најмање 15 година стажа осигурања и године живота према по- себно утврђеној табели у закону, која обухвата период 2015– 2031. године.

**Инвалидска пензија.** Инвалидност је предуслов за стицање пра- ва на инвалидску пензију. Инвалидност постоји кад код осигураника настане потпуни губитак радне способности због промена у здрав- ственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом. Осигураник код кога на- стане потпуни губитак радне способности стиче право на инвалидску пензију: 1) ако је инвалидност проузрокована повредом на раду или професионалном болешћу; 2) ако је инвалидност проузрокована по- вредом ван рада или болешћу – под условом да је губитак радне спо- собности настао пре навршења година живота прописаних за стицање права на старосну пензију и да има навршених пет година стажа осигу- рања (ако је инвалидност, проузрокована болешћу или повредом ван рада, настала пре навршене 30. године живота, осигураник стиче ово право и ако има мање од пет година стажа осигурања).

**Породична пензија.** Право на породичну пензију могу оствари- ти чланови породице: 1) умрлог осигураника који је навршио најма- ње пет година стажа осигурања или је испунио услове за старосну,

превремену старосну или инвалидску пензију; или 2) умрлог корисни- ка старосне, превремене старосне или инвалидске пензије. Ако је смрт лица из члана 17. овог закона настала као последица повреде на раду или професионалне болести, чланови његове породице стичу право на породичну пензију без обзира на дужину пензијског стажа тог лица. Члановима породице умрлог осигураника сматрају се брачни друг, деца и родитељи. Ова лица остварују право на породичну пензију ако испуњавају услове који се односе на године живота, неспособност за рад или, кад је реч о деци, године потребне за завршетак школовања. **Новчана накнада за телесно оштећење.** Ово право могу стећи само осигураници који су доживели повреду на раду или су оболели од неке професионалне болести. Осигураник код кога телесно оштеће- ње проузроковано повредом на раду или професионалном болешћу

износи најмање 30% стиче право на новчану накнаду.

**Накнада погребних трошкова.** У случају смрти корисника пензи- је, лицу које изврши сахрану припада накнада погребних трошкова.

Добровољно пензијско и инвалидско осигурање јесте осигурање којим се, на основу уговора, могу обезбедити права за случај старости, инвалидности, смрти и телесног оштећења, или већи обим тих права од обима утврђеног Законом о пензијском и инвалидском осигурању, као и друга права из овог осигурања.

### Осигурање за случај незапослености

Осигурање за случај незапослености уређено је Законом о запо- шљавању и осигурању за случај незапослености.

Према Закону, незапослени је лице од 15 до 65 година живота, спо- собно и одмах спремно да ради, које није засновало радни однос или на други начин остварило право на рад, а које се води на евиденци- ји незапослених и активно тражи запослење. Незапосленим, у смислу овог закона, не сматра се редован ученик, студент основних студија до 26 година живота, лице коме мирују права из радног односа у складу са законом и лице које је испунило услов за пензију у складу са пропи- сима о пензијском и инвалидском осигурању.

Обавезно осигурање за случај незапослености је део система оба- везног социјалног осигурања грађана, којим се обезбеђују права за случај незапослености на начелима обавезности, узајамности и соли- дарности. Обавезним осигурањем обезбеђују се права за случај неза- послености, и то:

1. новчана накнада;
2. здравствено осигурање и пензијско и инвалидско осигурање у складу са законом;
3. друга права у складу са законом.

Средства за остваривање права из обавезног осигурања обезбе- ђују се из доприноса за обавезно осигурање за случај незапослености и других средстава обезбеђених у складу са законом.

**Право на новчану накнаду.** Обавезно осигурано лице има право на новчану накнаду ако је било осигурано најмање 12 месеци непре- кидно или с прекидима у последњих 18 месеци. Непрекидним осигу- рањем сматра се и прекид обавезног осигурања краћи од 30 дана.

Незапослени има право на новчану накнаду у случају престанка радног односа или престанка обавезног осигурања, по основу:

* 1. престанка радног односа отказом од стране послодавца, у скла- ду са прописима о раду, и то: ако услед технолошких, економ- ских или организационих промена престане потреба за оба- вљањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, у складу са законом, осим лица која су се, у складу са одлуком Владе о утврђивању програма решавања вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за при- ватизацију, својевољно определила за новчану накнаду или по- себну новчану накнаду – у већем износу од висине отпремнине утврђене Законом о раду, као и ако запослени не остварује ре- зултате рада, односно нема потребна знања и способности за обављање послова на којима ради;
  2. престанка радног односа на одређено време, привремених и повремених послова, пробног рада;
  3. престанка функције изабраних, именованих и постављених лица, ако није остварено право на мировање радног односа или накнаду плате, у складу са законом;
  4. преноса оснивачких права власника, односно члана привред- ног друштва;
  5. отварања стечаја, покретања ликвидационог поступка и у другим случајевима престанка рада послодавца, у складу са законом;
  6. премештаја брачног друга, у складу са посебним прописима и
  7. престанка радног односа у иностранству, у складу са законом, односно међународним споразумом.

Незапослени коме је радни однос, односно осигурање престало његовом вољом или кривицом, односно ако је радни однос престао својевољним опредељивањем за отпремнину, новчану накнаду или по- себну новчану накнаду по одлуци Владе о утврђивању програма реша- вања вишка запослених, у већем износу од висине отпремнине утвр- ђене Законом о раду, може остварити право на новчану накнаду ако поново испуни услове којим стиче право на новчану накнаду у складу са овим законом.

Новчана накнада припада незапосленом од првог дана од дана престанка обавезног осигурања, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби у року од 30 дана од дана престанка радног

односа или престанка осигурања, а ако поднесе захтев по истеку рока од 30 дана, новчана накнада припада од дана подношења захтева. Право на новчану накнаду нема незапослени који поднесе захтев по истеку времена за које би му право на новчану накнаду припадало, с тим што се у тај рок не рачуна време за које је незапослени по про- писима о здравственом осигурању био привремено спречен за рад.

Висина новчане накнаде утврђује се у износу од 50% од основице коју чини просечна зарада, односно плата или накнада зараде неза- посленог у последњих 12 месеци који претходе месецу у којем је пре- стао радни однос, односно осигурање. Та накнада у сваком случају не може бити виша од 160% нити нижа од 80% минималне зараде утвр- ђене у складу са прописима о раду за месец у којем се врши исплата новчане накнаде.

Право на новчану накнаду може трајати од три месеца до 12 месе- ци, у зависности од година стажа осигурања и година живота осигура- ника. Изузетно, новчана накнада припада незапосленом у трајању од 24 месеца aко незапосленом до испуњења првог услова за остварива- ње права на пензију, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању, недостаје до две године. Корисник новчане накнаде дужан је да се лично јавља Националној служби ради обавештавања о могућно- стима и условима запослења и посредовања у запошљавању сваких 30 дана, у складу са индивидуалним планом запошљавања. Исплата новча- не накнаде се наставља за време: трајања додатног образовања и обуке, у складу са индивидуалним планом запошљавања; привремене спрече- ности за рад утврђене према прописима о здравственом осигурању, али не дуже од 30 дана од дана настанка привремене спречености; као и за време породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсу- ства са рада због посебне неге детета, према прописима из области рада или другим прописима којима се регулише одсуство са рада.

Новчана накнада може да се исплати у једнократном износу ради самозапошљавања, на захтев незапосленог, у складу са општим актом Националне службе.

Исплата новчане накнаде обуставља се за време за које мирују права по основу незапослености и то за време трајања уговора о оба- вљању привремених и повремених послова, одслужења или дослу- жења војног рока, трајања притвора, изречене мере безбедности, ва- спитне или заштитне мере, у трајању до шест месеци, као и за време боравка у иностранству у случају када је незапослени или његов супру- жник упућен на рад у иностранство у оквиру међународно-техничке или просветно-културне сарадње у дипломатска, конзуларна и друга представништва. По престанку разлога за обуставу права незапосле- ни остварује право на исплату новчане накнаде за преостало време за које је признато право на новчану накнаду ако се пријави и поднесе захтев за остваривање права у року од 30 дана.

Право на новчану накнаду престаје ако лице које остварује право буде избрисано са евиденције, у складу са овим законом; ако престане да се води евиденција о незапосленом, у складу са законом; ако не оба- вести Националну службу у року од пет дана о промени која је услов или основ за стицање, остваривање или престанак права на новчану накнаду; ако се од стране надлежног органа утврди да ради код посло- давца без уговора о раду или уговора о привременим и повременим пословима и ако поднесе захтев за престанак права.

Незапослени коме је престало право на новчану накнаду може да оствари ово право ако поново испуни услове за стицање права на нов- чану накнаду, с тим што му се у стаж осигурања не урачунава стаж за који је већ остварио новчану накнаду.

Незапосленом коме је престало право на новчану накнаду због за- снивања радног односа или започињања осигурања по другом осно- ву, пре истека времена за остваривање тог права, наставља се право на новчану накнаду за преостало време у утврђеном износу ако поно- во постане незапослен и ако је то за њега повољније.

**Право на здравствено и пензијско и инвалидско осигурање.** Ова права припадају само незапосленим лицима која су корисници новча- не накнаде и трају колико и право на новчану накнаду. Доприноси за здравствено и пензијско и инвалидско осигурање садржани су у нов- чаној накнади и плаћају се на терет лица које прима новчану накна- ду. Основица на коју се плаћају доприноси је износ новчане накнаде. Обрачун и уплату доприноса за осигурање врши Национална служба.

Чланови породице корисника новчане накнаде имају право само на здравствено осигурање, ако нису здравствено осигурани по дру- гом основу.

### Здравствено осигурање

Здравствено осигурање уређено је Законом о здравственом оси- гурању. Права из обавезног и добровољног здравственог осигурања не могу се преносити на друга лица нити се могу наслеђивати.

Обавезно здравствено осигурање јесте здравствено осигурање којим се запосленима и другим грађанима обухваћеним обавезним здравственим осигурањем обезбеђују право на здравствену заштиту и право на новчане накнаде за случајеве утврђене Законом о здрав- ственом осигурању. Обавезно здравствено осигурање обезбеђује се и спроводи у Републичком заводу за здравствено осигурање. Средства за остваривање права из обавезног здравственог осигурања обезбе- ђују се уплатом доприноса за обавезно здравствено осигурање, као и из других извора, у складу са законом.

Обавезно здравствено осигурање обухвата: 1) осигурање за случај болести и повреде ван рада; 2) осигурање за случај повреде на раду или професионалне болести.

Осигураним лицима, у смислу Закона о здравственом осигурању, сматрају се осигураници и чланови њихових породица, којима се обез- беђују права из обавезног здравственог осигурања. Осигураници су запослени и друга физичка лица која су обавезно осигурана у складу са Законом о здравственом осигурању.

Права из обавезног здравственог осигурања јесу: 1) право на здравствену заштиту; 2) право на накнаду зараде за време привреме- не спречености за рад осигураника; 3) право на накнаду трошкова пре- воза у вези са коришћењем здравствене заштите.

Добровољно здравствено осигурање јесте осигурање од настан- ка ризика плаћања учешћа у трошковима здравствене заштите, оси- гурање грађана који нису обавезно осигурани, односно који се нису укључили у обавезно здравствено осигурање, као и осигурање на већи обим и стандард и друге врсте права из здравственог осигурања. Добровољно здравствено осигурање спроводи Републички завод за здравствено осигурање, као и друга правна лица, у складу са законом.

###### Извори

* + 1. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22)
    2. Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 – исправ- ка, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18 и 14/22)
    3. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18 и 114/21)
    4. Закон о радним односима у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/01– др. закон , 39/02, 49/05 – одлука УС, 79/05 – др. закон, 23/13 – одлука УС)
    5. Закон о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 116/08 – др. закон, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – др. закон и 113/17 – др. закон)
    6. Закон о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05,54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење)
    7. Закон о условима за заснивање радног односа са страним др- жављанима („Службени лист СФРЈ”, бр. 11/7 и 64/89, „Службени лист СРЈ”, бр. 42/92, 24/94 и 28/96 и „Службени гласник РС”, број 101/05)
    8. Закон о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС”, број 35/23)
    9. Закон о мирном решавању радних спорова („Службени гласник РС”, бр. 125/04, 104/09 и 50/18)
    10. Закон о штрајку („Службени лист СРЈ”, бр. 29/96 и „Службени гла- сник РС”, бр. 101/05 и 103/12 – одлука УС)
    11. Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гла- сник РС”, бр. 34/03, 64/04 – одлука УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – одлука УС, 5/09, 107/09, 30/10 – др. закон, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19 – УС, 86/19, 62/21,

125/22 и 138/22)

* + 1. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослено- сти („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 30/10 – др. закон, 88/10, 38/15 и 113/17 – др. закон)
    2. Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС”, број 25/19)
    3. Закон о родној равноправности („Службени гласник РС”, број 52/21)
    4. Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање про- грама стручног усавршавања („Службени гласник РС”, број 101/18)
    5. Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у јавној управи („Службени гласник РС”, број 32/19)

# ОСНОВИ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### Основи система Европске уније

Велики број европских држава (њих 28) успоставиле су заједницу држава и народа под називом Европска унија. Ова унија се заснива на међународним уговорима које су међусобно закључиле државе члани- це, на Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније, који имају исту правну снагу.

У основи процеса европских интеграција и успостављања ЕУ у да- нашњем облику леже економске интеграције кроз успостављање уну- трашњег тржишта и обезбеђивање трајног развоја који је заснован на уравнотеженом економском расту, стабилним ценама и висококонку- рентној тржишној привреди, која доприноси пуној запослености и дру- штвеном развоју. Да би се наведени циљеви постигли у оквиру ЕУ је успостављена економска, царинска и монетарна унија. Други мотив успостављања економске заједнице, историјски гледано, било је из- бегавањe даљих сукоба између европских нација након Другог свет- ског рата, засновано на уверењу да ће државе Европе развојем трго- вине и економске међузависности избегавати међусобне конфликте. Резултат ових иницијалних уверења била је Европска економска зајед- ница, створена 1958. године, између шест држава: Белгије, Немачке, Француске, Италије, Луксембурга и Холандије. До данас, још 22 држа- ве су се придружиле великом јединственом тржишту (које се назива и

„унутрашње тржиште”). Оно што је започело као економска интегра- ција временом је прерасло у јединствену форму удруживања држава које су у целини или делимично пренеле на ЕУ низ области јавних по- литика, од заштите животне средине до спољних односа, безбедности и миграција. Ову еволуцију означила је и промена имена 1993. године, из Европске заједнице у Европску унију.

Европска унија је утемељена на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући ту и права припадника мањи- на. Она својим грађанима обезбеђује подручје слободе, безбедности и правде. У својим односима са државама које нису чланице ЕУ, по- ред осталог, ЕУ се залаже за поштовање међународног права у скла- ду са принципима Повеље Уједињених нација и слободне трговине.

Европску унију треба разликовати од Савета Европе (енгл. Council of Europe – CоЕ), који је међународна регионална организација европ- ских држава, са седиштем у Стразбуру (Француска), основана с ци- љем остварења и заштите основних демократских права и слобода на европском континенту (Савет Европе данас има 47 држава чланица, међу којима су све европске државе осим Белорусије). Такође, због одређених сличности у називу треба разликовати и институције/ор- гане Савета Европе (Парламентарна скупштина, Комитет министара, Европски суд за људска права и др.) од институција/органа ЕУ.

### Специфичности ЕУ као међународне организације

Према уговору о ЕУ државе чланице су на ЕУ пренеле одређене на- длежности ради остваривања заједничких циљева. Европска унија има својство правног лица, што значи да може закључивати споразуме са јед- ном или више трећих држава или међународних организација. Такође, ЕУ у свакој држави чланици има најширу правну способност која се при- знаје правним лицима у складу са националним правним прописима.

Слично Савету Европе и Европска унија је регионална организа- ција европских држава, што значи да је то међународна организација. Међутим, то је ипак посебна творевина која, поред уобичајених кон- ститутивних елемената који чине међународну организацију, садржи и друге – додатне елементе који је битно разликују од других међуна- родних организација.

Наиме, Европска унија садржи и неке елементе државне органи- зације, будући да има широк круг законодавних, извршних и судских овлашћења и да њена надлежност обухвата најзначајније области дру- штвено-привредног живота земаља чланица. С друге стране, она нема класична принудна средства која би применила у случају непоштова- ња њених одлука већ државе чланице добровољно пристају на пошто- вање таквих одлука, односно примењују сопствена средства принуде у ту сврху. Тако, правна акта ЕУ постају саставни део правног система држава чланица.

Према одговарајућем пропису ЕУ (Уредба Савета/министара), слу- жбени језици Европске уније су језици држава чланица, као равно- правни. Наиме, сваки правни акт ЕУ преводи се на све службене јези- ке. С друге стране, тзв. радни језици испод министарског нивоа јесу енглески, француски и немачки језик.

Надлежности ЕУ су одређене тако што су прецизно набројане (одређене су тзв. принципом позитивне енумерације). То значи да ЕУ делује само у оквиру оних надлежности које су јој уговорима повериле државе чланице. Надлежности које уговорима нису поверене ЕУ задр- жавају државе чланице. Одређивање надлежности ЕУ врши се и у скла- ду са принципима супсидијарности и сразмерности.

На основу принципа супсидијарности, у областима које не спада- ју у њену искључиву надлежност, ЕУ интервенише само уколико др- жаве чланице не могу на одговарајући начин да остваре намераване циљеве сопственим акцијама, али који могу бити, због обимности или дејства предложених акција, боље остварени на нивоу ЕУ. Међутим, на основу и у складу са принципом сразмерности, садржина и облик предузете акције ЕУ не смеју да прекораче ону меру која је неопходна за остваривања циљева Уговора.

Према Уговору о ЕУ, државе чланице предузимају све мере које су неопходне да би се обезбедило испуњење обавеза које произлазе из уговора или из аката институција/органа ЕУ. У вези са тим, државе чла- нице предузимају све неопходне мере да олакшају остваривање зада- така ЕУ и, са истим циљем, уздржавају се од свих мера које могу угро- зити остваривање циљева ЕУ.

Повеља о основним правима Европске уније, према Уговору о ЕУ, има исту правну снагу као и уговори, што значи да ЕУ поштује права, слободе и принципе утврђене наведеном повељом. Такође, ЕУ је при- ступила Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, што значи да основна права зајамчена наведеном конвенци- јом чине основне принципе права ЕУ. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода јесте инструмент Савета Европе, односно међународни правни документ који чини кључни део систе- ма заштите људских права у оквиру Савета Европе. Конвенцију су пот- писале и ратификовале све државе које су чланице Савета Европе, а њен значај је у томе што она предвиђа листу права које су државе ду- жне да обезбеде и поштују и успоставља Европски суд за људска пра- ва чија је улога да штити права гарантована Конвенцијом. Другим ре- чима, физичка и правна лица (компаније, организације) чија су права, гарантована Конвенцијом, повређена од стране државе потписнице Конвенције, имају ефективно средство заштите својих права – подно- шење представке Суду, који, између осталог, може да нареди правично задовољење подносиоца представке чија су права повређена.

Специфичност ЕУ представља и право грађанства ЕУ – њен држа- вљанин је свако лице које има држављанство неке од држава члани- ца. Држављанство ЕУ се дакле додаје националном држављанству а не замењује га. ЕУ уважава принцип равноправности својих грађана пред њеним институцијама, органима и телима. Статус грађанина ЕУ обезбе- ђује тим лицима да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица, као и друга права у вези са тим. На нивоу ЕУ њени грађани су непосредно представљени у Европском парламенту, као једној од ин- ституција/органа ЕУ.

Успостављени ниво економске интеграције је значајна каракте- ристика ЕУ као међународне творевине. Функционисање унутрашњег тржишта подразумева подручје без унутрашњих граница у коме је

обезбеђен слободан проток роба, лица, услуга и капитала. Она се за- снива на царинској унији која се односи на сву робну размену и обу- хвата забрану царина и свих других дажбина које могу произвести исти ефекат на увоз и извоз између држава чланица, као и увођење зајед- ничке царинске тарифе у њиховим односима са трећим државама. За земље чланице ЕУ уведена је јединствена монета – евро као завршна фаза у успостављању економске и монетарне уније, која подразуме- ва, пре свега, обезбеђивање слободног протока капитала и коорди- нацију економских и монетарних политика држава чланица ЕУ. Тако је за државе чланице ЕУ које испуњавају неопходне услове економске и монетарне стабилности за усвајање јединствене валуте (тзв. крите- ријуми економског и монетарног приближавања – конвергенције) и које су прихватиле евро као средство плаћања, евро једино законско средство плаћања од 1. јануара 2002. године. Треба истаћи да има зе- маља чланица које испуњавају неопходне услове за усвајање евра, али га нису прихватиле као своју монету (нпр. Велика Британија, Шведска, Данска). Наравно, има и држава чланица које не испуњавају неопходне услове за усвајање евра (нпр. Мађарска, Румунија, Бугарска, Хрватска). Наведени пример показује на још једну специфичност ЕУ, а то је да по- стоје одредбе Уговора о функционисању ЕУ које се не примењују на

„државе чланице које су предмет изузећа”, односно у конкретном при-

меру којима евро није једино законско средство плаћања.

### Државе чланице ЕУ и државе кандидати за пријем у чланство

Европска унија данас обухвата 27 европских држава160, које од 1. јануара 2017. године имају око 511 милиона становника. Чланице ЕУ су: Француска Република, Савезна Република Немачка, Италијанска Република, Краљевина Холандија, Краљевина Белгија, Велико Војводство Луксембург („Европа шесторице” – 1952. године), Ирска, Краљевина Данска („Европа деветорице” – 1973. године), Грчка Република („Европа десеторице” – 1981. године), Краљевина Шпанија, Португалска Република („Европа дванаесторице” – 1986. године), Краљевина Шведска, Република Финска, Република Аустрија („Европа петнаесторице” – 1995. године), Република Пољска, Чешка Република, Словачка Република, Естонија, Република Летонија (Латвија), Република Литванија, Република Словенија, Република Мађарска, Република Кипар, Република Малта („Европа двадесетпеторице” – 2004. године), Република Бугарска и Румунија („Европа двадесетседморице” – 2007. године) и Хрватска (од 2013. године).

* 1. Велика Британија је, након 47 година чланства, 31. јануара 2020. године (у поноћ по средњоевропском времену), напустила Европску унију.

Државе које имају статус кандидата за пријем у ЕУ су: Република Турска, Република Македонија, Црна Гора, Република Србија, Република Албанија и Босна и Херцеговина. Србија је добила статус кандидата за- кључком Европског савета донетим на седници одржаној 1–2. марта 2012. године. Треба истаћи да су се грађани Швајцарске Конфедерације и Краљевине Норвешке, држава које су имале статус кандидата за чланство у ЕУ, на расписаним референдумима (у Швајцарској 1992. го- дине, у Норвешкој 1994. године) већином гласова изјаснили против приступања ЕУ. Такође, постоје и државе које су повукле кандидатуру за чланству у ЕУ (то је учинио Исланд – 2014. године).

### Ваневропске земље и територије које су придружене ЕУ

Укупно 25 прекоморских земаља и територија (енгл. Overseas Countries and Territories [OCTs]), које се простиру од Северног пола до тропа, придружено је Европској унији. Све те земље и територи- је су острва, од којих три немају сталне становнике. Иако су мале по- вршином и бројем становника, због њихове уставне повезаности са Данском, Француском, Холандијом и Великом Британијом, играју зна- чајну улогу као истурене тачке ЕУ у тим подручјима, али не чине део територије ЕУ нити јединственог тржишта. Ове земље и територије су повезане са ЕУ у циљу унапређења њиховог економског и друштвеног развоја и успостављања блиских веза са ЕУ у целини.

У те државе и територије спадају: Гренланд, Нова Каледонија и за- висне територије, Француска Полинезија, Јужне и антарктичке францу- ске територије, Валис и Футунска острва, Мајоте, Сен Пјер и Микелон, Аруба, Холандски Антили, Бонаре, Куарачо, Саба, Сен Еустасијус, Сен Мартин, Ангија, Кајманска острва, Фокландска острва, Јужна Џорџија и Јужна Сендвичка Острва, Монсерат, Питкерн, Света Јелена и зависне територије, Британска антарктичка територија, Британске територи- је у Индијском океану, острва Туркс и Каикос, Британска Девичанска Острва и Бермуда.

У погледу третмана наведених придружених држава и територија у трговинском промету са државама чланицама, примењује се прави- ло да је извоз њихових производа у државе чланице слободан. С дру- ге стране, свака од придружених држава и територија примењује на свој трговински промет са државама чланицама ЕУ, као и са другим придруженим државама и територијама, онакав режим који примењу- је на државу чланицу са којом има посебне односе.

### Историјат развоја европских интеграционих процеса – настанак европских заједница

Европске заједнице, које су својевремено као организације ме- ђународног карактера основале неке од западноевропских земаља, представљају почетак пута ка данашњој својеврсној политичкој и еко- номској интеграцији – ЕУ. Настале су у периоду непосредно после Другог светског рата, првенствено с циљем да се обезбеди бржи еко- номски опоравак у ратом исцрпљеној западној Европи и предупреди могућност избијања поновног ратног сукоба.

Након завршетка Другог светског рата дошло је до иницијал- ног приближавања групе земаља Европе, почевши од 1950. године, оснивањем Европске заједнице за угаљ и челик, па до 1957. године и Римског уговора којим је створена Европска економска заједница („Заједничко тржиште”).

До првог проширења долази 1973. године, уласком Данске, Ирске и Уједињеног Краљевства. Затим долази до даљег развоја заједничких институција – грађани држава чланица добијају прилику да од 1979. године директно гласају за своје представнике у Европском парла- менту. Питање заштите животне средине постаје све значајније. Током осамдесетих година прошлог века чланице постају прво Грчка, 1981. године, а пет година касније и Шпанија и Португал. Развија се и једин- ствено тржиште. Долази до крупних промена у тадашњој Источној Европи и уједињења две Немачке, што отвара перспективу чланства новим државама. Године 1993. јединствено тржиште се даље разви- ја додавањем „четири слободе”: кретања робе, услуга, људи и капи- тала. Године 1995. улазе у ЕУ Аустрија, Финска и Шведска, а у малом месту у Луксембургу потписује се Шенгенски споразум, који ће дове- сти до укидања граничних контрола. Долази до веће мобилности мла- дих људи, који све чешће студирају у другим државама чланицама. Све више држава прихвата евро као своју валуту. Рушење „гвоздене заве- се” доживљава свој епилог у великом проширењу 2004. године, када је приступило 10 нових чланица из Источне Европе, а затим 2007. годи- не приступају и Бугарска и Румунија. Након терористичких напада на Њујорк и Вашингтон у Америци 11. септембра 2001. године постепено јача безбедносна сарадња држава чланица ЕУ. Државе чланице пот- писују нови „реформски” Уговор из Лисабона, који је и данас основ за функционисање ЕУ. Европска унија добија 2012. године Нобелову на- граду за мир. Хрватска улази у чланство 2013. године као 28 чланица. ЕУ се последњих година суочава са имигрантском кризом, која је по- следица превирања на Блиском истоку.

### Оснивачки акти ЕУ. Реформски уговор (Лисабонски уговор)

###### Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик

Давне 1950. године, 9. маја, представљен је план (познат као

„Шуманова декларација”, по иницијатору, тадашњем француском ми- нистру иностраних послова Роберту Шуману, који се сматра једним од

„очева оснивача” ЕУ) за оснивање Европске заједнице за угаљ и челик. Шест европских држава – Француска, Немачка, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург – закључиле су 1951. године у Паризу Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик („Париски уговор”), који је ступио на снагу 1952. године, са роком важења од 50 година. Овим уговором државе оснивачи су се споразумеле да као равноправни партнери воде заједничку и усклађену политику у важној области про- изводње и трговине угљем и челиком. С тим циљем, као институци- је/органе међународне организације коју су основали образовали су Високу службу, Савет (министара), Заједничку скупштину и Суд. Према овом уговору, одлуке Високе службе биле су обавезујуће за све држа- ве чланице заједнице, што су и прве карактеристике наднационалног

у надлежности једне европске организације.

###### Уговори о оснивању Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију

Следећи корак ка даљој европској интеграцији било је закључи- вање Уговора о оснивању Европске економске заједнице и Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (*Eurоatom*) 1957. го- дине у Риму, (Римски уговори). Ове уговоре је такође закључило шест држава чланица претходно основане заједнице, а ступили су на сна- гу 1958. године. Првенствени циљ закључивања Уговора о оснивању Европске економске заједнице било је формирање и уређење зајед- ничког тржишта, заједничке царине, заједничке трговинске политике и заједничке пољопривредне политике. Европска економска заједни- ца (даље: ЕЕЗ) заснивала се на четири слободе: протока робе, услуга, капитала и људи. Институције нове заједнице су конципиране слично претходно основаним заједницама, с тим што је, уместо Високе службе, основана Комисија у чијем је делокругу било предлагање и реализа- ција заједничке политике. Првенствена сврха закључивања Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију било је утврђивање циљева развоја истраживања нуклеарне енергије и њене употребе у цивилне сврхе од стране земаља чланица заједнице, а такође су и овим уговором утврђене одговарајуће институције заједнице.

###### Уговор о спајању и јединствен европски акт

Уговором о спајању, који је ратификован 1965. године, а ступио је на снагу 1967. године, образоване су заједничке институције: јед- на Комисија и један Савет (министара) за све три европске заједнице – за Европску заједницу за угаљ и челик, ЕЕЗ и Европску заједницу за атомску енергију. Почетком 1986. године државе чланице заједница су потписале Јединствен европски акт, који је ступио на снагу среди- ном исте године. Овим актом иницирана је европска монетарна и по- литичка унија и развој слободног унутрашњег тржишта, регулисана спољнополитичка сарадња држава чланица, проширена искључива надлежност ЕЕЗ на области као што су заштита животне средине, ис- траживачка, технолошка и регионална политика и извршене значајне институционалне промене (већи утицај у одлучивању Европског пар- ламента и увођење квалификоване већине као преовлађујуће у начи- ну одлучивања Савета министара).

###### Уговор о оснивању Европске уније

Почетком 1992. године потписан је Уговор о оснивању Европске уније (Уговор о Европској унији или Уговор из Мастрихта, по граду у Холандији у коме је закључен), који је ступио на снагу крајем 1993. го- дине. Овај уговор садржи заједничке одредбе којима се мења Уговор о оснивању ЕЕЗ (с тим што је Уговор о оснивању ЕЕЗ, у складу са промење- ним циљевима, преименован у Уговор о оснивању Европске заједнице), одредбе којима се мења Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, одредбе којима се мења Уговор о оснивању Европске заједни- це за атомску енергију, одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици, одредбе о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, одредбе о ближој сарадњи и завршне одредбе. Уговором о ЕУ успоставља се јединствено – унутрашње тржиште, економска и монетар- на унија и, у вези с тим, утврђује искључива надлежност ЕУ у низу зна- чајних области – конкуренција, трговина, пољопривреда, рибарство и др., као и спровођење, уз сагласност држава чланица, одређених зајед- ничких политика и посебних облика сарадње између држава чланица.

###### Уговор из Амстердама

Уговором из Амстердама, који је потписан 1997. године, а сту- пио на снагу 1999. године, измењени су и допуњени уговори о трима европским заједницама и Уговор о ЕУ. Најзначајније новине које садр- жи овај уговор односе се на проширивање области у којима Европски парламент има право саодлучивања, проширивање задатака у обла- стима безбедности и одбрамбене политике и утврђивање могућности

постепених интеграција у областима које одговарају оснивачким ци- љевима заједница и ЕУ.

###### Уговор из Нице

Уговором из Нице, који је потписан 2001. године, а ступио на снагу 2003. године, такође су измењени и допуњени уговори о трима европ- ским заједницама и Уговор о ЕУ. Најзначајније новине које садржи овај уговор односе се на смањење броја посланика у Европском парла- менту, као и на то да свака држава чланица може предложити само по једног члана Комисије, једне од институције ЕУ. У вези са саставом Комисије предвиђено је да када број држава чланица буде 27, за убуду- ће буде уведен принцип ротације, што је омогућило да се смањи број чланова Комисије и повећа ефикасност њеног рада. Такође, предви- ђено је да се значајно прошире области у којима се одлуке у Савету (министара), као једне од институција ЕУ, доносе квалификованом ве- ћином. Исто тако, гласови у Савету су систематизовани по јачини (у за- висности од броја становника државе чланице).

###### (Предлог) Уговора о Уставу за Европу

Решења из Уговора из Нице нису била таква да су могла на један ефикасан начин да побољшају способност деловања и одлучивања у ЕУ и подстакну даље европске интеграције, поготову у светлу будућих очекиваних проширивања. Због тога су одмах у вези са тим предузете активности за превазилажење проблема. После дугих и врло напор- них преговора представника држава чланица, у јуну 2004. године, уса- глашен је и потписан текст Уговора о Уставу за Европу. Пошто је тај акт морао да буде ратификован у државама чланицама, покренути су и од- говарајући поступци. Међутим, даљи процес изјашњавања о највишем правном акту ЕУ био је блокиран 2005. године, пошто су се грађани Француске и Холандије на референдумима већином гласова изјасни- ли против усвајања тог „уставног уговора”. Уговор о Уставу за Европу је, иначе, предвиђао и формално прерастање ЕУ, поред економске, у по- литичку унију, као и да ЕУ и *de jure* добије међународно правни субјек- тивитет, односно статус правног лица у међународном промету. Тим актом утврђени су застава и химна ЕУ и прецизирано да његов састав- ни део чине права, слободе и принципи утврђени у Повељи о основ- ним правима ЕУ, као и да основна права која су зајемчена Европском конвенцијом о људским правима чине основне принципе права ЕУ. Уговором о Уставу за Европу установљена је функција председника Европског савета, као једне од институција/органа ЕУ, уместо ротира- јућег председавајућег, и прецизиран делокруг сопственог министра спољних послова, ако се има у виду самосталност у деловању која је дата високом представнику за спољну и безбедносну политику.

###### Уговор из Лисабона

Криза која је у ЕУ настала после одбацивања Уговора о Уставу за Европу на референдумима у Француској и Холандији превазиђена је новим решењима у Уговору из Лисабона („Реформски уговор”), одно- сно одговарајућим изменама Уговора о ЕУ и Уговора о оснивању ЕЗ у форми амандмана на постојеће уговоре које су потписали шефови др- жава или влада држава чланица ЕУ у Лисабону (Португал), 13. децем- бра 2007. године.

Нова решења, утврђена Лисабонским споразумом, обезбедила су већу ефикасност и боље функционисање ЕУ и отклониле институ- ционалне препреке за проширење ЕУ. Тај споразум, у ствари, садржи основна решења преузета из Уговора о Уставу за Европу. Овакав при- ступ је прихваћен да би се избегла обавеза изјашњавања и о том но- вом споразуму на референдумима у државама чланицама. Лисабонски споразум је ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

У вези са применом Лисабонског споразума Велика Британија је искористила право да буде изузета од учешћа у ближој сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова, као и од стриктне приме- не Повеље о основним правима Европске уније (која постаје обавезу- јућа за све чланице ЕУ). Пољска је такође добила право да буде изузета од стриктне примене Повеље о основним правима ЕУ. Гаранцију оста- лих земаља чланица ЕУ да ће такође добити право да буде изузета од стриктне примене Повеље о основним правима ЕУ добила је и Чешка. Када су у питању уступци Ирској у односу на примену Лисабонског спо- разума, прихваћен је захтев да свака земља чланица и убудуће има по једног члана у Европској комисији, односно да Ирска у Комисији увек има свог члана, као и да се повећа број посланика у Европском парла- менту. Ирској су дате и гаранције да самостално одлучује о својој вој- ној неутралности, фискалној политици, правима запослених, питањима у вези са образовањем и бригом о породици и са забраном абортуса. Лисабонски споразум није заменио до тада важеће оснивачке угово-

ре – Уговор о ЕУ и Уговор о оснивању ЕЗ. Уз усвојене измене и даље важе Уговор о ЕУ и Уговор о оснивању ЕЗ, с тим што је овај последњи (Уговор о оснивању ЕЗ) преименован у Уговор о функционисању ЕУ. Раније закљу- чени Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију остао је на снази. С обзиром на наведене промене у вези са оснивачким уго- ворима, и назив Европска заједница, односно термин Заједнице, који је дуго био у употреби, више се не користи, већ само назив Европска унија. Лисабонски споразум не утврђује симболе који карактеришу суверене државе, као што су застава и химна ЕУ. У том смислу, нема ни уједначава- ња назива законодавних аката ЕУ у заједнички назив „закони”.

Најзначајнија новина у Лисабонском споразуму односи се на на- чин одлучивања у ЕУ. Наиме, одлуке се у Савету (министара), као једној

од институција ЕУ, по правилу, доносе већином (простом и квалифи- кованом), а тај начин одлучивања је проширен још и на педесетак но- вих области, укључујући ту и полицијску и правосудну сарадњу, као и образовање и економску политику. Једногласност (консензус) и даље се примењује у одлучивању о питањима спољне политике, безбедно- сти, социјалне политике и опорезивања.

Друга значајна новина, која је у ствари решење преузето из тек- ста Уговора о Уставу за Европу, јесте увођење функције председника Европског савета, са двоипогодишњим мандатом, кога бирају шефови држава или влада држава чланица ЕУ (који чине састав Европског саве- та, као институције ЕУ), уместо досадашњег ротирајућег система пред- седништва на период од шест месеци.

Међутим, систем ротирајућег председништва остаје код различи- тих састава Савета министара (у зависности од проблематике која се разматра), осим када је у питању Савет за опште послове (који сачиња- вају министри спољних послова држава чланица), којим председава високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику ЕУ. Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику је сада уједно и потпредседник, односно у овој функцији су спојене функ- ција која је и до сада постојала под тим називом и досадашња функци- ја комесара за спољне послове у Комисији. Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику именује Европски савет.

Према Лисабонском споразуму, национални парламенти добија- ју право да надгледају рад Европског парламента. Конкретно, пошто Комисија, која ће, по правилу, и даље имати законодавну иницијативу, предложи неки нови пропис, парламенти држава чланица имају мо- гућност да испитају да ли се доношењем тог прописа крши принцип супсидијарности.

Лисабонским споразумом Европски парламент, као законодавни орган, добио је још значајнију улогу пре свега тиме што је процедура саодлучивања Европског парламента и Савета (министара) прошире- на на још педесет нових области. С друге стране, ради повећања ефи- касности рада, Лисабонским споразумом утврђен је број представника грађана (посланика) у Европском парламенту на 751, а садашњи сазив је изабран на изборима одржаним 2014. године.

Комисија има 28 чланова у складу са бројем држава чланица.

Актуелни сазив има мандат до краја октобра 2019. године.

Према Лисабонском споразуму ЕУ постаје правно лице, а то зна- чи да, поред осталог, може да закључује уговоре и да буде члан међу- народних организација, чиме је знатно ојачан њен утицај на међуна- родном плану.

У систему ЕУ први пут се уређује поступак иступања државе члани- це из ЕУ (тзв. излазна клаузула). Тако се као пандан уговору о присту- пању, који је правни инструмент за улазак једне државе у ЕУ, у случају

иступања државе чланице из ЕУ прописује посебна врста уговора – уговор о иступању. У том смислу, утврђују се права и обавезе државе чланице која жели да иступи из чланства док се наведени уговор не за- кључи и ступи на снагу.

На референдуму одржаном у Уједињеном Краљевству јуна 2016. године, већина (51,9%) гласача је гласала за излазак из ЕУ. У складу са тим, Влада Уједињеног Краљевства је покренула процедуру изласка из ЕУ предвиђену чланом 50. Уговора о Европској унији, која би требало да се оконча до краја марта 2019. године.

### Оснивачки уговори који су на снази

Сада су на снази:

* Уговор о ЕУ;
* Уговор о функционисању ЕУ (раније Уговор о оснивању ЕЗ, одно- сно пре тога Уговор о оснивању ЕЕЗ) и
* Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију.

За разлику од осталих оснивачких уговора којима су основане европске заједнице, Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик је био закључен на период од 50 година, па је престао да важи крајем јула 2002. године. У вези с тим, државе чланице су својевремено закључиле посебан протокол, који се сматра анексом ранијег Уговора о оснивању ЕЗ, а према којем су сва имовина и обавезе затечене на дан престанка Европске заједнице за угаљ и челик пренети на ЕЗ.

Иако су правно обавезујући основни текстови оснивачких уго- вора и појединачни текстови њихових каснијих измена, ради лак- шег коришћења у званичном службеном гласилу ЕУ („Службеном ли- сту Европске уније”), објављују се, поред основних текстова и измена оснивачких уговора, и тзв. пречишћени или „консолидовани” (потпуни) текстови свих важећих оснивачких уговора. Саставни део оснивачких уговора чине и бројни анекси, протоколи и декларације, који се тако- ђе објављују у „Службеном листу Европске уније”.

У оснивачке уговоре који су на снази спадају и сви закључени по- јединачни уговори са државама чланицама о приступању у чланство.

### Поступак у вези са изменама уговора на којима се заснива ЕУ

Предлоге за измене уговора на којима се заснива ЕУ, према Уговору о ЕУ, могу да поднесу Савету (министара) владе сваке од држава члани- ца, Европски парламент и Комисија. Предлози се достављају Европском савету, који, после консултовања Европског парламента и Комисије, може донети одлуку да се приступи разматрању предложених изме- на. У том смислу, председник Европског савета сазива конференцију

представника влада држава чланица, која треба да припреми препору- ку у вези са предложеним изменама за посебну скупштину састављену од представника националних парламената, шефова држава или вла- да држава чланица, Европског парламента и Комисије. Предлог изме- на усваја се једногласно. Међутим, када нису у питању значајне измене уговора, по добијању сагласности од Европског парламента Европски савет може да сазове само конференцију представника влада члани- ца са мандатом да постигне договор о изменама. Наведени случајеви се подводе под уобичајени поступак ревизије.

Уговор о ЕУ предвиђа и поједностављени поступак ревизије. То је случај када владе држава чланица, Европски парламент и Комисија до- ставе Европском савету предлог за ревизију свих одредаба или дела одредаба из Уговора о функционисању ЕУ који се односи на унутрашње политике и акције ЕУ (Део III у Уговору о функционисању ЕУ). После кон- султовања Европског парламента и Комисије (и Европске централне банке, уколико су у питању промене у монетарној области), Европски савет једногласно одлучује о предложеним изменама.

Измене уговора ступају на снагу тек пошто их све државе члани- це ратификују у складу са поступцима прописаним њиховим уставним актима.

### Органи ЕУ

Све институције, односно органи ЕУ делују у оквиру надлежности које су им поверене важећим уговорима. Институције ЕУ, према уго- вору о ЕУ, јесу: Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија (Комисија), Суд правде ЕУ, Европска централна банка и Ревизорски суд (Финансијски суд).

Надлежност и састав Европског парламента, Европског савета, Савета, Европске комисије и Суда правде ЕУ утврђују се одредбама о институцијама у Уговору о ЕУ, док су одредбе које уређују надлежност, састав и друга питања која се односе на Европску централну банку и Ревизорски суд садржане у Уговору о функционисању ЕУ. Међутим, и остала значајна питања која се односе на рад и функционисање Европског парламента, Европског савета, Савета, Комисије и Суда прав- де ЕУ уређена су у тзв. институционалним одредбама Уговора о функ- ционисању ЕУ.

### Делокруг Европског савета

Општи политички приоритети ЕУ одређују Европски савет, који окупља највише националне представнике држава чланица и пред- ставља највиши ниво њихове политичке сарадње. Неформално делу- је још од 1974. године, да би 2009. године и формално постао орган ЕУ.

Европски савет чине шефови држава или влада држава чланица, ње- гов председник и председник Комисије, с тим што у његовом раду уче- ствује и високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну по- литику. Члановима Европског савета, када се тако одлучи, у раду може да помаже по један министар, а председнику Комисије један члан Комисије кога он одреди.

Европски савет бира свог председника квалификованом већином на период од две и по године, уз могућност још само једног реизбора. Председник председава и руководи радом Европског савета, обезбеђу- је припрему за седнице и континуитет рада Европског савета, усклађу- је ставове и постизање консензуса у оквиру Европског савета, подноси извештај Европском парламенту после сваког састанка Европског саве- та и представља ЕУ на спољном плану. Садашњи председник је Доналд Туск, бивши председник владе Пољске. Све седнице Европског савета одржавају се у Бриселу (Белгија).

За разлику од других органа ЕУ делокруг и начин рада Европског савета није строго регулисан. То му обезбеђује ефикасност у решава- њу најзначајнијих проблема у функционисању и развоју ЕУ и утврђи- вање дугорочне стратегије ЕУ. Европски савет даје неопходне подсти- цаје за развој ЕУ и утврђује опште политичке смернице, из чега, опет, произлази да он нема овлашћење да доноси обавезујуће одлуке за др- жаве чланице. Ипак, у пресудним тренуцима за опстанак и будућност европских интегративних процеса Европски савет је имао одлучују- ћи позитиван утицај и тако оправдао своју улогу утврђену уговорима. Европски савет се састаје четири пута годишње, сазива га његов председник. Европском савету помаже у раду Генерални секретаријат

Савета (министара).

Европски савет, по правилу, одлучује једногласно, односно консен- зусом. О процедуралним питањима се одлучује простом већином, док се квалификованом већином (која се утврђује на начин утврђен угово- рима) одлучује о саставу Савета (министара) и председавању одговара- јућим саветом (изузимајући Савет за спољне послове, односно Савет за опште послове). Председник Европског савета и председник Комисије не учествују у гласању када одлучује Европски савет.

### Делокруг Европског парламента

Европски парламент је представничко тело грађана ЕУ, са зако- нодавним, контролним и буџетским надлежностима. Европски парла- мент чине непосредно посланици – изабрани представници грађана ЕУ са мандатом од 5 година. Садашњи сазив ЕП изабран је на избори- ма 2014. године. Посланика има 751 (укључујући ту и председника) и њихов број начелно одговара броју држављана држава чланица чије грађане заступају, с тим да свака од држава чланица има најмање шест

а највише 96 посланика. Посланици се групишу по политичкој а не по националној припадности.

Избори за европски парламент одржавају се у свакој држави чла- ници посебно, независно од националних избора или истовремено са њима, на непосредним изборима, слободним и тајним гласањем.

Европски парламент бира из својих редова председника и ње- гов биро. Седиште Европског парламента налази се у Стразбуру (Француска), али ради и у Бриселу и Луксембургу. Европски парламент држи годишње заседање – састаје се другог уторка у марту. Међутим, на захтев већине од укупног броја својих чланова, Савета или Комисије, Европски парламент може одржати и ванредно заседање.

Европски парламент има значајну законодавну функцију:

* усваја, заједно са Саветом, прописе на предлог Европске комисије,
* одлучује (даје сагласност) о проширењу и о међународним спо- разумима и
* разматра План рада Комисије од које може да тражи односно да покрене иницијативу за доношење прописа ради спровође- ња уговора.

ЕП има и контролну функцију:

* врши демократски надзор над радом осталих органа ЕУ,
* бира Европског омбудсмана,
* бира председника Комисије и може да гласа о поверењу Комисији што за последицу има то да су чланови Комисије дужни да под- несу колективну оставку (у том случају Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику подноси оставку само на функције које обавља у Комисији),
* одобрава завршни рачун, односно начин на који је ЕУ буџет по- трошен,
* разматра петиције које Европском парламенту може поднети сваки грађанин ЕУ, као и свако физичко и правно лице које има пребивалиште, односно седиште у некој држави чланици,
* разматра монетарну политику са Европском централном банком,
* поставља питања Комисији и Савету,
* одржава слушања на одређене теме, односно Европски савет и Савет (министара) могу бити и саслушани од стране Европског парламента,
* образује привремени анкетни одбор ради испитивања тврдњи о повреди или лошој примени права ЕУ и друго.

Европски парламент одлучује већином гласова присутних чланова, уколико уговорима за поједине случајеве није другачије предвиђено.

Европски парламент бира Европског омбудсмана после сваког из- бора Европског парламента и то за период мандата представника гра- ђана (посланика) у новом сазиву, што значи на период од пет година. Мандат Европског омбудсмана може да се обнови.

Европски омбудсман је потпуно независан у вршењу својих функ- ција. Он је овлашћен да прима жалбе које се односе на случајеве лоше управе од стране институције/органа или тела ЕУ (овде су изузете одлу- ке Суда правде ЕУ) од сваког грађанина ЕУ или сваког физичког или правног лица које има пребивалиште, односно седиште у некој држа- ви чланици. У случајевима када после претходно спроведене истраге Европски омбудсман констатује случај лоше управе, он о томе обаве- штава одговарајућу институцију, која је поводом тога дужна да му до- стави своје мишљење. По добијању мишљења Европски омбудсман до- ставља одговарајући извештај Европском парламенту, одговарајућој институцији и подносиоцу жалбе. Сваке године Европски омбудсман подноси извештај Европском парламенту о резултатима својих истрага.

### Делокруг Савета ЕУ (Савет министара)

Савет има специфичну и значајну улогу у систему ЕУ. Он, пре све- га, обавља законодавну функцију, заједно са Европским парламентом, што значи да заједно са овим усваја законске акте у прописаном зако- нодавном поступку. Такође, заједно са Европским парламентом, Савет учествује у усвајању буџета ЕУ. Савет утврђује политику и усклађује ак- тивности у складу са својим делокругом утврђеним уговорима. Више од 150 радних тела и комитета, у којима раде представници национал- них држава, припремају рад и одлуке министара у различитим конфи- гурацијама Савета.

Савет својим одлукама преноси на Комисију овлашћења за спро- вођење прописа које доноси, с тим што у посебним случајевима може сам спроводити одлуке које је донео.

За припрему рада Савета и за извршавање задатака које му он по- вери одговоран је Комитет сталних представника, састављен од пред- ставника влада држава чланица.

Да би се квалитетно обављао рад Савета образован је и Генерални секретаријат, под руководством генералног секретара, кога именује Савет.

Савет има и координативну улогу и улогу да представља Владе др- жава чланица, преко министра одређеног ресора, па се састав Савета мења у зависности од ресора коме је посвећена седница Савета. У том смислу, постоји десет различитих састава у којима заседа Савет. Дакле, то је једно тело, али нема фиксни састав чланова. Такође, нема хије- рархије између различитих састава, али када је реч о питањима у вези са усклађивањем активности држава чланица у области спољне поли- тике, онда се састаје Савет за спољне послове (Foreign Affairs Council), који ради и као Савет за опште послове (General Affairs Council), који иначе има задатак и да координира рад осталих ресорних заседања Савета, као и да припрема састанке Европског савета, у сарадњи са председником Европског савета и Комисијом.

Свако заседање Савета је подељено у два дела, на тај начин што је први део посвећен расправи о прописима ЕУ, а други осталим важним активностима. Савет има седиште у Бриселу, с тим што се нека његова заседања одржавају и у Луксембургу.

С изузетком Савета за спољне послове, којим председава Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, радом Савета у осталим саставима председава свака од држава чланица у периоду од шест месеци, према редоследу који је унапред одредио Европски савет, поштујући систем равноправне ротације. Главни за- даци председавајућег су да унапред, за период свог председавања, утврди датуме одржавања седница Савета, припреми предлог днев- ног реда за седнице, сазива седнице, председава седницама и са- станцима тела које за Савет припрема дневни ред – Комитета сталних представника, као и да представља Савет у односима са Комисијом. Председавајући Савета значајно утиче на законодавну и сваку другу активност Савета на тај начин што може да подржи или не подржи неки предлог Комисије у том смислу.

Савет, по правилу, доноси одлуке квалификованом већином. У за- висности од питања о којима се гласа, Савет одлуку доноси простом већином (гласом за од стране 15 држава чланица) или квалификова- ном већином, коју чине гласови 55% држава чланица које представља- ју најмање 65% становништва ЕУ). За одређена питања тражи се једно- гласност (консензус). Гласа се о предлогу који је 8 недеља пре гласања био послат националним парламентима који могу да одлуче да ли је предложени акт у складу са принципом супсидијарности.

### Делокруг Комисије (Европска комисија)

У делокругу Комисије је да штити општи, односно заједнички ин- терес ЕУ, пре свега предлагањем и обезбеђивањем спровођења пропи- са (што ради и Европски суд правде) и припремом и спровођењем по- литика и буџета ЕУ. Комисија је извршна институција (орган) која главни утицај остварује законодавном иницијативом, односно правом пре- длагања прописа као и спровођењем прописа које Европски парла- мент и Савет усвајају.

Комисија има 28 комесара, по једног из сваке државе чланице, на челу са председником Комисије који им расподељује области за које су одговорни. Мандат чланова Комисије је пет година, с тим што могу бити поново именовани за члана Комисије.

Кандидата за председника Комисије, после спроведених консул- тација, Европском парламенту предлаже Европски савет, узимајући у обзир резултате избора за Европски парламент. Уколико предложени кандидат не добије потребну већину у Европском парламенту да би био изабран, Европски савет је дужан да предложи новог кандидата.

На основу предлога сваке државе чланице и уз сагласност изабра- ног председника Комисије, Савет усваја листу лица која треба да буду именована за чланове Комисије (комесаре). Комисија подлеже изгла- савању поверења од стране Европског парламента. Сваки кандидат за комесара излаже Европском парламенту своју визију, односно предста- вља главне смернице свог будућег рада и одговара на питања. По изгла- савању поверења Комисији као целини (колективном органу) од стра- не Европског парламента, Европски савет именује Комисију. Комисија припрема годишњи план рада, а о питањима која су на дневном реду њених седница одлучује већином гласова својих чланова, мада се одлуке углавном доносе консензусом. У обављању дневних послова Комесарима помажу службеници Комисије организовани у генералне дирекције које су образоване за одговарајуће области јавних полити- ка ЕУ. Генерални директори одговарају за свој рад надлежном комеса- ру. Након што се донесе нека одлука, по правилу се даје у даљи рад на- длежном генералном директору да припреми предлог одговарајућег правног акта. Комисија има седиште у Бриселу, а заседа редовно сваке недеље. Рад генералних директората надгледа Генерални секретаријат. Иначе, Европски савет, у договору са председником Комисије, име- нује високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну полити- ку. По истом поступку Европски савет може опозвати високог представ- ника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику пре истека мандата. Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику води заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, у складу са овла- шћењима добијеним од Савета. Као члан Комисије и један од њених потпредседника одговоран је за активности ЕУ у међународним одно-

сима и координирање осталих аспеката међународне активности ЕУ.

Чланови Комисије су у свом раду независни и могу заступати само интересе ЕУ. У том смислу и државе чланице су се обавезале да ће по- штовати независност чланова Комисије. Приликом ступања на дужност чланови Комисије се свечано обавезују да ће за време трајања манда- та, као и после његовог престанка, поштовати обавезе које произлазе из те функције, односно да ће се уздржати од сваке активности која је неспојива са њиховим обавезама.

Основни задатак Комисије је да се стара о примени уговора (осни- вачких) и других аката које доносе институције/органи ЕУ у државама чланицама и институцијама/органима ЕУ, због чега је често називана

„чувар Уговора”. Она је, у ствари, дужна да надгледа примену права ЕУ и да у случају повреде права о томе да образложено мишљење. Уколико повреда права не буде отклоњена, Комисија може изнети предмет пред Суд правде.

Комисија предузима потребне иницијативе за унапређење и зашти- ту интереса ЕУ и представља ЕУ у међународним односима (што укљу- чује и обављање преговара у име ЕУ ради закључивања међународних

уговора), са изузетком заједничке спољне и безбедносне политике. Комисија има задатак да обезбеди успешно функционисање јединстве- ног – унутрашњег тржишта.

Сваке године, најкасније месец дана пре почетка редовног заседа- ња Европског парламента, Комисија објављује извештај о активности- ма ЕУ у протеклом периоду.

У извршавању послова који су у њеној надлежности Комисија је овлашћена да самостално доноси одговарајуће правне акте (уредбе, упутства и одлуке), као што је, на пример, случај код њених интервен- ција у случају повреде правила конкуренције.

### Делокруг Европске централне банке

Европска централна банка управља заједничком валутом евром и ради пре свега у циљу одржавања стабилности цена, односно подржа- ва општу економску и монетарну политику ЕУ у правцу стварања усло- ва за рад и развој.

Европска централна банка (енгл. ECB) и националне централне банке чине Европски систем централних банака (енгл. ESCB), који води монетарну политику. Државе чланице чија монета није евро и њихове централне банке задржавају своје надлежности у монетарној области. Једино је ЕЦБ овлашћена да одобрава емитовање евра, а само она и националне централне банке држава чланица могу емитовати такве нов- чанице. У вршењу својих надлежности ЕЦБ је независна, а то су дужни

да поштују институције/органи и тела ЕУ, као и владе држава чланица.

Европска централна банка доноси мере које су неопходне за остваривање задатака који су јој поверени. Европска централна бан- ка је правно лице, а њено седиште је у Франкфурту (Немачка).

С циљем обављања задатака Европског система централних бана- ка (даље: ЕСЦБ), ЕЦБ доноси уредбе, одлуке, препоруке и мишљења. Уредба као акт ЕЦБ-а има опште дејство, сваки њен елемент је обаве- зан и директно се примењује у свакој држави чланици, док је одлука обавезна у сваком њеном елементу за оне субјекте на које се односи. С друге стране, препоруке и мишљења не обавезују. Исто тако, ЕЦБ је овлашћена да изриче новчане казне и друге финансијске санкције пре- дузећима у државама чланицама уколико она не поштују своје обаве- зе које су засноване на уредбама и одлукама ЕЦБ-а.

Треба истаћи да се о законитости уредби и одлука ЕЦБ-а може тра- жити тумачење Суда правде, али не и о законитости необавезујућих аката (препорука и мишљења).

Органи одлучивања ЕЦБ-а руководе ЕСЦБ-ом, а то су Савет ЕЦБ-а и Извршни одбор. Савет ЕЦБ-а чине чланови Извршног одбора ЕЦБ-а и гувернери националних централних банака. Оперативно руковође- ње ЕЦБ-ом врши Извршни одбор, а председника, потпредседника и

остале чланове Извршног одбора (четворо) именује Европски савет између личности признатог угледа и искуства у монетарној и банкар- ској области, на препоруку Савета и после консултација са Европским парламентом и Саветом ЕЦБ-а. Иначе, само држављани земаља чла- ница могу бити чланови Извршног одбора. Чланови Извршног одбо- ра имају мандат од осам година, а иста лица не могу бити поново би- рана на исту функцију.

Европска централна банка подноси Европском парламенту, Савету и Комисији, као и Европском савету, годишњи извештај о активности- ма ЕСЦБ-а и о монетарној политици за претходну и за текућу годину.

### Делокруг Европске инвестиционе банке

У делокругу Европске инвестиционе банке (ЕИБ) јесте да обезбе- ди финансирање пројеката који служе остваривању циљева ЕУ, како у ЕУ тако и ван ње, пре свега раст запослености и општи развој, затим да подржи активности усмерене ка спречавању штетних последица кли- матских промена, као и да промовише политике ЕУ у иностранству.

ЕИБ зајми новац на тржишту капитала и даље га позајмљује под по- вољним условима за спровођење пројеката који су у функцији оства- ривања циљева ЕУ. Средства која пласира ЕИБ нису из буџета ЕУ, а ве- ћина (90%) датих позајмица се реализује унутар ЕУ.

Средства изнад 25 милиона евра ЕИБ даје непосредно, а када су у питању мање суме, отвара кредитне линије за друге финансијске ин- ституције које затим позајмљују средства под повољним условима крајњим корисницима.

Све државе чланице ЕУ су власници ЕИБ-а, а њени органи су:

* Борд гувернера (кога чине министри финансија држава чланица) који утврђује општу политику кредитирања,
* Борд директора, на челу са председником ЕИБ-а, кога чини 28 чланова које постављају државе чланице и једног члана кога по- ставља Комисија; Борд директора одобрава кредитне операци- је банке,
* Управљачки одбор, извршно тело банке, који се бави дневним пословањем,
* Ревизорски одбор, који врши провере пословања и операција банке.

Различита одељења Банке спроводе одлуке руководства банке.

### Делокруг Ревизорског суда

Ревизорски суд је састављен од по једног представника свих држава чланица. Својом одлуком Савет усваја листу чланова Ревизорског суда, сачињену на основу предлога држава чланица, после консултовања

Европског парламента. Чланови Ревизорског суда се именују на пери- од од шест година и могу се поново именовати на исту функцију. Они између себе именују председника Ревизорског суда, на период од три године, с тим што се његов мандат може обновити.

Чланови Ревизорског суда обављају своје дужности потпуно не- зависно и у општем интересу ЕУ. Бирају се међу личностима које при- падају или су припадале установама рачуноводствене контроле у сво- јим државама или које су посебно стручне за ову професију. Приликом ступања на дужност они се свечано обавезују да ће за време трајања мандата, као и после његовог престанка, поштовати обавезе које про- излазе из те функције, односно да ће се уздржати од сваке активности која је неспојива са њиховим обавезама.

Седиште Ревизорског суда је у Луксембургу.

Ревизије овог суда су углавном усмерене ка Комисији, јер је она орган који задужен за спровођење буџета ЕУ, односно Комисија упра- вља са 80% европских фондова.

Ревизорски суд врши рачуноводствену контролу, односно прове- рава све приходе и расходе ЕУ, односно контролише све приходе и рас- ходе сваког органа или тела чији је оснивач ЕУ. Такође врши и ревизију учинка, односно проверава да ли се утрошком средстава из фондова ЕУ постижу циљеви због којих су они успостављени и да ли се то чини на економичан начин.

Он доставља Европском парламенту и Савету изјаву о исправности пословних књига и о законитости и правилности спроведених транс- акција, која се објављује у „Службеном листу Европске уније”.

По истеку сваке финансијске године Ревизорски суд израђује го- дишње извештаје, који се достављају институцијама ЕУ и објављују у

„Службеном листу Европске уније”, заједно са одговорима тих инсти- туција на запажања Ревизорског суда.

Ревизорски суд може на своју иницијативу достављати у облику посебних извештаја запажања о посебним питањима или, пак, давати мишљења на захтев неке од институција ЕУ.

### Надлежност Европског суда правде (Суд правде ЕУ)

Суд правде ЕУ тумачи право ЕУ како би обезбедио његову уједна- чену примену у свим државама чланицама ЕУ и решава правне споро- ве између националних влада и органа ЕУ.

Под одређеним околностима могу такође да му се обрате поједин- ци и организације које желе да предузму мере против органа ЕУ ако сматрају да су им они повредили нека права.

Суд правде ЕУ се састоји од Суда правде, Основног суда и специ- јализованих судова.

Суд правде се састоји од по једног судије из сваке државе члани- це, што значи да има 28 судија. Седиште Суда правде је у Луксембургу. Суд правде заседа у судским већима или у Великом већу, а може засе- дати и на Општој седници.

По претходно прибављеном мишљењу одговарајућег одбора о по- добности кандидата за судску функцију, судије за Суд правде се имену- ју споразумом влада држава чланица, на период од шест година. Исто лице може бити поново именовано за судију без ограничења. Да би се обезбедио континуитет у раду Суда правде, сваке три године врши се делимична замена судија. Иначе, судије бирају председника Суда прав- де из својих редова на период од три године, а лице које је већ било председник Суда правде може поново бити бирано на ту функцију без ограничења.

Суду правде у раду помаже 11 општих (генералних) правобранила- ца (енгл. Advocate general), који се, такође, по претходно прибављеном мишљењу одговарајућег одбора о подобности кандидата за функци- ју општег правобраниоца, именују споразумом влада држава члани- ца на период од шест година. Исто лице може бити поново именовано за општег правобраниоца без ограничења. И када су у питању општи правобраниоци, да би се обезбедио континуитет у раду Суда правде, сваке три године врши се њихова делимична замена (сваки пут по че- тири општа правобраниоца).

Судије Суда правде и општи правобраниоци се именују између лица која испуњавају услове за избор на највише правосудне функ- ције у својим државама или су истакнути правници признате струч- ности, који својим досадашњим поступањем гарантују независност у свом раду.

Општи правобранилац је дужан да, поступајући непристрасно и независно, изврши свестрану анализу предмета који му је поверен и предложи решење у складу са правом ЕУ. Тако обрађен предмет општи правобранилац предаје судији известиоцу, који предлаже Суду правде да донесе одговарајућу пресуду.

Основни суд је надлежан за вођење првостепеног поступка како би се Суд правде растеретио одређених врста предмета. Основни суд заседа у већима. На предлог Суда правде, Савет утврђује у којим прав- ним предметима поступа Основни суд. У одређеним случајевима про- тив пресуда Основног суда може се улагати жалба Суду правде.

Основни суд је састављен од најмање по једног судије из сваке др- жаве чланице. И судије Основног суда се, по претходно прибављеном мишљењу одговарајућег одбора о подобности кандидата за функцију судије, именују споразумом влада држава чланица на период од шест година, с тим што исто лице може бити поново именовано за суди- ју без ограничења. Да би се обезбедио континуитет у раду Основног суда, сваке три године врши се делимична замена судија. Судије бирају

председника Основног суда из својих редова на период од три године, а овај може бити поново биран за ту функцију без ограничења.

Чланови Основног суда се бирају међу лицима која поседују спо- собности које се траже за обављање судских функција у државама из којих потичу и која својим досадашњим поступањем гарантују незави- сност у свом раду. Основни суд има седиште у Луксембургу.

Европски парламент и Савет, одлучујући у одговарајућем законо- давном поступку, могу установити специјалне судове, који се придружују Основном суду. Ови судови у свом делокругу имају вођење првостепе- ног поступка код неких врста тужби у посебним областима. Одлуке спе- цијализованих судова могу бити предмет жалбе Основном суду. Чланови специјализованих судова се бирају између лица чија је независност из- ван сваке сумње и која поседују способности које се траже за обавља- ње судске функције у државама из којих потичу, а њих именује Савет.

Осим када су у питању препоруке и мишљења као необавезујући акти, Суд правде контролише законитост правних аката донетих у од- говарајућем законодавном поступку, аката Савета, Комисије, Европске централне банке (ЕЦБ), аката Европског парламента и Европског савета која имају правно дејство према трећим лицима, као и законитост ака- та органа или тела ЕУ која имају правно дејство према трећим лицима. У таквим случајевима, Суд правде поступа као уставни суд.

Суд правде је надлежан да пресудом одлучује о тужбама које под- несу државе чланице, Европски парламент, Савет или Комисија, које се односе на повреду уговора (оснивачких) или сваког другог пропи- са који се односи на њихову примену, битне повреде правила поступ- ка, злоупотребу овлашћења или ненадлежност.

У вези са донесеним пресудама по наведеним предметима, Суд правде има овлашћење да изриче финансијске санкције уколико Комисија покрене одговарајући поступак због неизвршења пресуде од стране државе чланице.

Такође, из напред наведених разлога, и свако физичко или прав- но лице може против одлука донетих против њега поднети тужбу Суду правде, као и против одлука које су донете у виду уредбе упућене не- ком другом лицу, али које га непосредно погађају.

Суд правде је надлежан да одлучује и у свим споровима између ЕУ и њених службеника. Уколико је тужба основана, Суд правде оглашава ништавим оспоравани акт, односно која дејства акта који је проглашен ништавим остају на снази.

Суд државе чланице (нижи суд или суд највише инстанце) може да упути захтев Суду правде да донесе одлуку у вези са тумачењем уго- вора (оснивачких) и исправности у тумачењу аката које су донели ин- ституције ЕУ, органи или тела ЕУ, као претходном питању.

Подношење тужбе се објављује у „Службеном листу Европске уни- је”, a тужба се доставља туженој страни, која има право на одговор.

Затим се за тај предмет именују судија известилац и општи правобра- нилац. Државе чланице и институције ЕУ пред Судом правде заступа пуномоћник, који се именује за сваки предмет посебно. Остале стран- ке у поступку мора заступати професионални бранилац – адвокат.

### Заједничке додирне тачке ЕУ и Савета Европе

Савет Европе и ЕУ деле пре свега исте заједничке основне вредно- сти – људска права, демократију и владавину права, али су два одвоје- на субјекта који имају различите, донекле комплементарне улоге.

Савет Европе као европска регионална организација настала 1949. године повезује 47 европских држава чланица, како би утврдиле за- једнички низ минималних правних стандарда у већем броју области. Савет Европе затим прати испуњавање оних стандарда у државама чланицама којима су оне приступиле. Такође обезбеђује и техничку помоћ у имплементацији стандарда, често у партнерству са ЕУ. Седиште му је у Стразбуру у Француској.

ЕУ се базира на истим стандардима али има за циљ дубљу поли- тичку и економску интеграцију држава чланица ЕУ. Државе Европе које стреме чланству у ЕУ су по правилу чланице Савета Европе, па ЕУ за- једно са Саветом Европе подржава спровођење стандарда обе ове ор- ганизације у тим државама. Такође, у праћењу испуњености услова за чланство у ЕУ органи ЕУ прате извештаје Савета Европе о испуњености стандарда Савета Европе у државама кандидатима за ЕУ.

Након Лисабонског споразума, који је проширио делокруг рада ЕУ на неке области у којима Савет Европе већ дужи низ година делује и поседује значајну експертизу, дошло је до даљег приближавања ових регионалних међународних организација у активностима усмереним на нпр. сузбијање трговине људима, сексуалног искоришћавања деце или насиља над женама. Пошто је овим споразумом ЕУ добила прав- ни субјективитет, омогућено јој је да приступи Европској конвенцији о људским правима, као и другим споразумима Савета Европе.

### Поступак припреме прописа ЕУ

Стандардна (уобичајена) процедура доношења прописа подразу- мева да Европски парламент потврђује прописе заједно са Саветом, а на предлог Комисије која води процес припреме прописа. Пре него што Комисија предложи нови пропис, врши процену ефеката пропи- са – економску, друштвену и процену ефеката по животну средину. Приликом израде студије утицаја прописа Комисија по потреби кон- султује заинтересоване стране, нпр. невладине организације, локал- не власти или представнике привреде или других дела друштва. За стручна питања користе се налази експерата из релевантних области.

Постоји могућност учешћа јавности преко наменске интернет страни- це. Постоји такође могућност да национални парламенти изразе ре- зерву уколико мисле да би конкретно питање у вези са којим је пре- дложен пропис, требало да се решава на националном нивоу.

Европски парламент и Савет паралелно читају предлог прописа и могу да предложе амандмане, а уколико не могу да се усагласе око амандмана, врши се тзв. „друго читање” предлога прописа. Уколико ЕП и Савет не могу да се усагласе у вези са амандманом, ЕП може да бло- кира доношење прописа. Уколико се усагласе о амандманима, иде се на усвајање прописа. Седнице ЕП се по правилу уживо преносе, као и неке седнице Савета.

### Улога Комитета сталних представника у фази припреме прописа

За добру припрему седница Савета, али и као својеврстан облик контроле рада Комисије у вези са припремом и спровођењем пропи- са, за различите области образована су од стране Савета посебна тела – одбори/комитети и радне групе, које чине представници – стручна лица из држава чланица.

За припрему рада Савета и за извршавање задатака које му он по- вери образован је Комитет сталних представника (енгл. COREPER), са- стављен од сталних представника влада држава чланица (на нивоу ам- басадора). На седницама Комитета сталних представника и у бројним радним групама на нижем нивоу, чији рад он координира, решава се највећи број спорних питања у вези са предлозима, која ће се разма- трати на Савету. Радом Комитета председава она земља која у том пе- риоду председава ЕУ.

Овај Комитет има кључну улогу у процесу припреме прописа и одлучивања у ЕУ, јер представља и форум за дијалог између сталних представника међусобно и између њих и седишта њихових национал- них администрација које су их упутиле у Комитет, али представља и ин- струмент политичке контроле рада радних група и тимова.

У комитету се воде претходне расправе да би се неко питање мо- гло изнети на седницу Савета са надом у његово успешно решавање. Зато су у ствари агенде седница Савета огледало успеха у раду на ни- воу Комитета. Агенде Савета се састоје од А листе, на којој се налазе питања о којима је постигнута сагласност на овом Комитету и Б листа са стварима које су за даљу дискусију.

Комитет ради у два састава, тзв. COREPER I, који чине амбасадори – стални представници, који разматрају питања која иду на Савете мини- стара у конфигурацији Општег савета, Савета спољних послова, Савета за економска и финансијска питања и Савета за правосуђе и унутрашње послове, и COREPER II, који чине заменици сталних представника, а који припрема питања за седнице свих осталих конфигурација Савета.

### Улога Специјализованих комитета у поступку припремања одлука

За припрему рада Савета и за извршавање задатака које му он по- вери, као што смо већ истакли, образован је Комитет сталних пред- ставника (енгл. COREPER), састављен од сталних представника влада држава чланица (на нивоу амбасадора и њихових заменика). Осим на- веденог комитета, образовани су и посебни (специјализовани) стални комитети као помоћ у раду Савета.

Комитет за политичка и безбедносна питања прати међународна догађања у областима које су обухваћене заједничком спољном и бе- збедносном политиком и доприноси одређивању политика давањем одговарајућег мишљења Савету. Такође, Савет је образовао стални Комитет са циљем обезбеђивања унапређења и јачања оперативне сарадње у области унутрашње безбедности. Наведени комитети, уко- лико се за то укаже потреба, достављају заједничка мишљења Савету. Ради усклађивања политика држава чланица у области деловања унутрашњег тржишта Савет је образовао Комитет за економска и фи- нансијска питања, који прати економску и финансијску ситуацију држа- ва чланица и ЕУ, врши надзор над монетарним и финансијским стањем и општим режимом плаћања у државама чланицама, и о томе редовно

обавештава и даје своје мишљење Савету и Комисији.

Савет је образовао Комитет за запошљавање, који прати стање за- послености и политику запошљавања у ЕУ и државама чланицама и који предлаже мере за подстицање сарадње између држава чланица у области запошљавања и тржишта рада.

Савет је образовао Комитет за социјалну заштиту, који надгледа социјалну ситуацију и развој политика у области социјалне заштите у државама чланицама и у ЕУ и предлаже мере за унапређење сарадње у области социјалне заштите између држава чланица.

Веома важну улогу у поступку разматрања прописа у Европском парламенту, па и у целокупном законодавном поступку, имају одбори Европског парламента, који су бројни, с обзиром на то да су образова- ни за различите области (за правна питања и унутрашње тржиште, по- љопривреду и сеоски развој, буџетску контролу, развој и сарадњу и др.). Они предлажу амандмане на предложене прописе који се затим са предложеним прописом разматрају на заседању Европског парламента.

### Улога Европског економско-друштвеног комитета Европског комитета регија у поступку припремања одлука

Европском парламенту, Савету и Комисији помажу Економско-

-друштвени комитет и Комитет регија, који имају саветодавну улогу. Комитете сазивају њихови председници на захтев Европског парламен- та, Савета или Комисије, а могу се састати и на сопствену иницијативу.

Чланови комитета су независни у обављању својих дужности, односно нису дужни да поступају ни по чијим упутствима.

Економско-друштвени комитет чине представници из различитих економских и друштвених области организованог цивилног друштва, посебно представници организација послодаваца и запослених. Има саветодавну улогу и представља „мост” између грађана ЕУ и њених ин- ституција у којима се доносе одлуке.

Економско-друштвени комитет може имати највише 350 члано- ва, који се именују на предлог националних влада држава чланица на период од пет година и њихов мандат се може обновити. Чланови Економско-друштвеног комитета из својих редова бирају председни- ка на период од две и по године.

Овај комитет заузима значајно место у поступку припремања одлу- ка, а његово консултовање је обавезно у случајевима утврђеним уго- ворима. Тако, на пример, његово консултовање је обавезно када се у одговарајућем законодавном поступку доносе законски акти којима се предвиђају мере неопходне за остваривање слободног кретања рад- ника, остваривање слободе предузетништва и либерализација посеб- них услуга.

Такође, Европски парламент, Савет и Комисија могу консултова- ти овај комитет у свим случајевима када сматрају да је то неопходно. У случајевима када то сматра потребним, Комитет може дати мишљење и на сопствену иницијативу. Мишљење Комитета се, заједно са записни- ком са расправе, доставља Европском парламенту, Савету и Комисији. Европски комитет регија чине представници регионалних и локал-

них органа који су изабрани у некој регионалној или локалној зајед- ници или који су политички одговорни пред изборном скупштином. Комитет регија може имати највише 350 чланова, који се именују на период од пет година и њихов мандат се може обновити. Број пред- ставника државе чланице зависи до броја њених становника. На осно- ву предлога сваке државе чланице Савет утврђује списак чланова и њихових заменика. Савет, на предлог Комисије, доноси одлуку којом одређује састав Комитета регија а чланови не могу истовремено бити и чланови Европског парламента. Чланови Комитета регија из својих редова бирају председника на период од две и по године.

Основни задатак Комитета регија је да у поступку одлучивања обезбеди да се уваже посебни интереси европских региона, односно интереси грађана ЕУ. Европски парламент, Савет и Комисија обавезни су да консултују Комитет регија у случајевима утврђеним уговорима, односно о предлозима одлука које ће се примењивати на регионал- ном и локалном нивоу (саобраћај, здравство, образовање, култура, за- пошљавање, заштита средине и др.), а могу га консултовати и у свим другим случајевима кад оцене да је то неопходно, посебно у вези са питањима прекограничне сарадње. У случајевима када то сматра

потребним, Комитет регија може дати мишљење и на сопствену ини- цијативу. Мишљење Комитета се, заједно са записником са расправе, доставља Европском парламенту, Савету и Комисији.

### Процедуре за доношење прописа ЕУ

Према Уговору о функционисању ЕУ у вршењу своје надлежности одговарајуће институције ЕУ доносе уредбе, упутства и одлуке – тзв. обавезујуће акте и препоруке и мишљења – тзв. необавезујуће акте. Правни акти ЕУ се доносе на основу образложеног предлога, иниција- тиве, препоруке, захтева или мишљења.

Тзв. редовни законодавни поступак постоји када Европски парла- мент и Савет, на предлог Комисије, заједнички усвајају уредбе, упут- ства и одлуке. У том случају, примењује се поступак који садржи тзв. прво, или и друго, или и треће „читање” (овом последњем претходи усаглашавање посредством комитета за усаглашавање), у зависности од тога у којој фази поступка су се Европски парламент и Савет сложи- ли о предлогу акта. Парламент и Савет разматрају предлог прописа и могу да предложе амандмане и ако се у „првом читању” сагласе у погле- ду амандмана пропис иде на усвајање. Уколико се не усагласе у погле- ду амандмана иде се на „друго читање”. Уколико се ни тада не усагласе, формира се комитет за усаглашавање са подједнаким бројем чланова из Савета и из Парламента, уз учешће представника Комисије. Када се постигне сагласност на комитету, иде се на усвајање прoписа, у супрот- ном, пропис се не усваја.

Редовни законодавни поступак се, на пример, примењује у следе- ћим случајевима: када се доносе упутства (директиве) или уредбе ко- јима се предвиђају мере неопходне за остваривање слободног крета- ња радника, после консултовања са Европским економско-друштвеним комитетом; када се одлучује о мерама у области социјалног осигурања; када се доноси директива у вези са остваривањем слободе предузетни- штва, после консултовања са Европским економско-друштвеним коми- тетом; када се доноси директива да би се олакшало оснивање и вршење самосталних делатности (признавање диплома, сведочанстава и других исправа, као и усаглашавање прописа држава чланица у овој области); када се усвајају мере за усклађивање прописа држава чланица које за предмет имају успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, после консултовања са Европским економско-друштвеним комитетом; када се усвајају мере за образовање Европског права интелектуалне својине које обезбеђују једнообразну заштиту интелектуалних права у оквиру ЕУ; када се усвајају подстицајне мере с циљем унапређивања сарадње између држава чланица и подршке њиховим активностима у области запошљавања, после консултовања са Европским економско-

-друштвеним комитетом и Европским комитетом регија.

С друге стране, посебан законодавни поступак постоји у специфич- ним случајевима предвиђеним уговорима, када углавном Савет може самостално да усваја прописе, уз учешће Европског парламента (који се консултује или даје сагласност, односно одобрење). Ређе, Европски парламент има могућност да самостално усвоји неки пропис, након што претходно консултује Савет. Посебан законодавни поступак пре- ма одредбама Уговора се, на пример, примењује у следећим случајеви- ма: када се усвајају модалитети у вези са правом грађана ЕУ који имају пребивалиште на територији државе чланице чији нису држављани – да бирају и да буду бирани на општинским изборима државе чланице у којој имају пребивалиште, под истим условима као и њени држављани (после консултовања Европског парламента); када се усвајају модалите- ти у вези са правом грађана ЕУ који имају пребивалиште на територији државе чланице чији нису држављани – да бирају и да буду бирани на изборима за Европски парламент у држави чланици у којој имају пре- бивалиште, под истим условима као и њени држављани (после консул- товања Европског парламента); када се усвајају одредбе којима се врши допуна права грађана ЕУ која произлазе из права грађанства ЕУ – да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица, права да бира- ју и да буду бирани на изборима за Европски парламент и општинским изборима у држави чланици у којој имају пребивалиште и др. (на пре- длог Комисије и после добијене сагласности од Европског парламен- та); када се доносе директиве за усклађивање закона, уредби и подза- конских аката држава чланица који директно утичу на успостављање и функционисање унутрашњег тржишта (после консултовања Европског парламента као и са Европским Економско-друштвеним комитетом).

У специфичним случајевима (који су предвиђени уговорима), за-

конска акта могу бити усвајана на иницијативу групе држава чланица или Европског парламента, на препоруку Европске централне банке или на захтев Суда правде или Европске инвестиционе банке. Ово је изузетак од општег правила да Комисија предлаже на усвајање сва за- конска акта. У тим случајевима Европски парламент и Савет доставља- ју Комисији предлог акта, с тим што у току поступка за усвајање акта могу затражити мишљење Комисије, а Комисија може дати мишљење и на своју иницијативу.

Комисија може бити законским актом овлашћена да усваја одго- варајућа подзаконска акта. Законским актом се прецизно одређују ци- љеви, садржај, ширина примене и дужина трајања датог овлашћења.

### Систем посебних тела у поступку извршења прописа („комитологија”)

Прописи које ЕУ усваја по праву овлашћују Комисију да предузи- ма одговарајуће мере, укључујући и усвајање одређених аката, како би обезбедила пуну и уједначену примену. Комитологија означава низ

процедура, укључујући састанке репрезентативних комитета, како би се обезбедило да се „чује глас” држава чланица ЕУ.

То је дакле систем рада посебних тела – комитета, који су устано- вљени одлуком „законодавца” Савета, или Савета и Европског парла- мента, за различите области (заштита средине – више различитих ко- митета, пољопривреда, рибарство, унутрашње тржиште, трговина, здравље и заштита потрошача, запошљавање и социјална политика, саобраћај, енергетика и др.) и који су, самим тим, бројни (има их више од две стотине). Чине их по један представник из државе чланице, а председава им представник Комисије. Састанке одржавају више пута годишње, по правилу у Бриселу. Пре сваког састанка, Комисија шаље представницима држава позив, агенду и нацрт акта за спровођење прописа. Након састанка, Комисија објављује резултате гласања и са- чињава записник о садржају састанка.

Комисија објављује годишњи извештај о раду ових комитета.

### Право ЕУ

Европска унија је заједница која почива на идеји владавине пра- ва и у смислу вредности за коју се ЕУ залаже, и у смислу правног уре- ђења рада ЕУ. Свако деловање ЕУ мора имати упориште у оснивачким уговорима о којима су се државе чланице изјасниле и сагласиле у де- мократској процедури. Разноврсни правни акти који институционали- зују систем Европске уније и омогућавају његово функционисање чине својеврсни „правни систем Европске уније”, односно тзв. комунитар- но право.

Комунитарно право има блиске везе са међународним правом, али се не може у потпуности изједначити са њим. Изворно, комуни- тарно право је било класично међународно право јер је било засно- вано међудржавним, оснивачким уговорима из педесетих година про- шлог века. Након тога, пре свега деловањем Европског суда правде и под утицајем његових тумачења, мења се правна природа комунитар- ног права које постаје самостални правни поредак. Као таквог, прихва- тили су га и државе чланице и њихови национални судови.

Комунитарно право подразумева скуп прописа донесених од стра- не органа ЕУ, прописа донесених од стране држава чланица у циљу њи- ховог спровођења, општа правна начела и одлуке Суда правде. Оно је, с једне стране, наднационално и обавезујуће за државе чланице Европске уније, а с друге стране је промењиво, јер државе чланице могу на својим самитима да га допуњују и ревидирају.

На тај начин ствара се један посебан правни поредак и јединствен систем права, који има следеће главне карактеристике:

* интегрисан је у националне правне системе свих држава чланица (преко начела директне примене и директног дејства),
* обавезује националне судске органе на потпуну примену (према начелу супериорности, односно супремацијом),
* субјекти комунитарног права ЕУ су државе чланице и физичка и правна лица под њиховом надлежношћу, којима намеће одре- ђене обавезе и истовремено даје права којим се користе физич- ка и правна лица,
* државе чланице су обавезне да у оквиру својих надлежности обезбеде примену комунитарног права.

Право ЕУ помаже овој заједници у остваривању њених општих ци- љева, утврђених оснивачким уговорима и њеним политикама. Извори права ЕУ могу се поделити на примарне и секундарне.

### Примарни извори права

Примарне изворе права у ЕУ чине оснивачки уговори са њиховим изменама:

* Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик,
* Уговор о Европској економској заједници,
* Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију,
* Уговор о спајању,
* Јединствен европски акт,
* Уговор о оснивању ЕУ,
* Уговор из Амстердама,
* Уговор из Нице и
* Уговор из Лисабона

са свим анексима, протоколима, конвенцијама и изјавама који су придодати уз њих, као и сви појединачни уговори о приступању др- жава чланица ЕУ.

### Секундарни извори права

Секундарне изворе права у ЕУ чине правни акти институција/ор- гана ЕУ – Европског парламента, Савета, Комисије и Европске централ- не банке (уредбе, упутства, одлуке), међународни уговори закључени између држава чланица засновани на праву ЕУ, међународни уговори којима се уређују међусобни односи ЕУ и других међународних орга- низација и међународни уговори којима се уређују међусобни одно- си ЕУ и трећих држава.

### Прописи и други акти које доносе органи ЕУ

Уредба (енгл. *regulations*) јесте правни акт који има општу приме- ну – важи за све, обавезујућа је у свим својим деловима и директно се примењује у свим државама чланицама (нема простора за њену при- мену путем прописа које би на основу ње донела држава чланица).

Упутство, директива (енгл. *directive*) јесте правни акт који је оба- везан за државе чланице на које се односи у погледу циља који треба остварити, с тим што је препуштено држави чланици да својим пропи- сом утврди начин остварења тог циља.

Одлука (енгл. *decision*) јесте правни акт који је обавезујући у цело- сти за државе чланице, правна и физичка лица на које се односи.

Препоруке (енгл. *recommendations*) и мишљења (енгл. *opinions*) нису обавезујући акти и могу бити упућени државама чланицама (свим или појединим), појединим групама или појединцима, које упућују на неко пожељно понашање. Ти акти, иако имају необавезујући карактер, у прак- си се уважавају и у потпуности утичу на одређени начин поступања.

Уредбе и директиве које се односе на све државе чланице, као и одлуке у којима није назначено на кога се односе, објављују се у

„Службеном листу Европске уније”.

### Примена права ЕУ и улога Европског суда правде

Једна од низа специфичности права ЕУ јесте то да се оно приме- њује како на државе чланице, што је карактеристика међународних организација и међународно-правних односа, тако и на правна лица (привредна друштва и друге субјекте) и физичка лица – предузетнике и грађанство ЕУ, што је карактеристично за право суверених држава (принцип непосредног дејства).

Према Уговору о функционисању ЕУ за спровођење правно оба- везујућих аката ЕУ државе чланице предузимају све мере које су пред- виђене њиховим унутрашњим правом. Када су неопходни једнообра- зни услови за спровођење правно обавезујућих аката ЕУ, надлежност за спровођење ових аката поверава се Комисији.

Према Уговору о функционисању ЕУ примена права ЕУ у пракси од стране држава чланица јесте основа за добро функционисање ЕУ. У том смислу, ЕУ може подржавати напоре држава чланица за унапређење њихове административне способности да спроводе право ЕУ, пре свега обезбеђивањем размене информација и запослених у администраци- јама држава чланица, као и подршком програмима стручног усаврша- вања запослених у администрацијама држава чланица.

О поштовању права ЕУ приликом тумачења и примене правних аката ЕУ стара се Суд правде.

У вези с тим треба нагласити да је Суд правде, користећи наведено овлашћење, кроз своју праксу – доносећи конкретне пресуде, одиграо веома значајну улогу у успостављању принципа преимућства (супре- мације) права ЕУ над законодавством држава чланица у оним области- ма у којима су институције/органи ЕУ надлежни да доносе прописе. Овај принцип „непосредног дејства и надређености права ЕУ” Суд прав- де ЕУ је у својој пракси примењивао увек када се радило о примени

аката ЕУ, без обзира на њихову врсту и правну снагу. При доношењу својих пресуда Суд правде је полазио и од општих принципа садржа- них у оснивачким уговорима ЕУ и у уставима држава чланица, као што су, на пример, принципи основних људских права и слобода, „четири основне слободе кретања” и слично.

### Правне тековине ЕУ

Када се говори о праву ЕУ и уопште о деловању ЕУ, стручњаци уоби- чајено користе израз „правне тековине ЕУ” (фр. *acquis communautaire*), под којима се подразумевају сва права и обавезе које су преузеле др- жаве чланице ЕУ, односно то су, поред свих наведених примарних и секундарних извора права ЕУ, садржај, начела и политички циљеви оснивачких уговора, мере које се односе на заједничку спољну и бе- збедносну политику, као и усвојене резолуције и декларације ЕУ.

Током преговора о проширењу ове правне тековине су биле прво- битно организоване, односно подељене, у 31 поглавље, да би касније, везано за процес преговора са Хрватском као последњом државом која је ступила у чланство, били подељени у 35 преговарачких поглавља:

1. Слободно кретање робе
2. Слободно кретање радника
3. Право оснивања предузећа и слобода пружања услуга
4. Слободно кретање капитала
5. Јавне набавке
6. Право привредних друштава
7. Право интелектуалне својине
8. Политика конкуренције
9. Финансијске услуге
10. Информационо друштво и медији
11. Пољопривреда и рурални развој
12. Сигурност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика
13. Рибарство
14. Транспортна политика
15. Енергетика
16. Опорезивање
17. Економска и монетарна политика
18. Статистика
19. Социјална политика и запошљавање
20. Предузетништво и индустријска политика
21. Трансевропске мреже
22. Регионална политика и координација структурних инструмената
23. Правосуђе и основна права
24. Правда, слобода и безбедност
25. Наука и истраживање
26. Образовање и култура
27. Животна средина
28. Заштита потрошача и заштита здравља
29. Царинска унија
30. Спољни односи
31. Спољна, безбедносна и одбрамбена политика
32. Финансијски надзор
33. Финансијске и буџетске одредбе
34. Институције
35. Остало.

О сваком поглављу се преговара посебно. Преговори трају док се ЕУ и држава кандидат не договоре око услова под којима ће држава кандидат ускладити своје законодавство са правним тековинама ЕУ.

### Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ)

ЕУ има само надлежности које су јој додељене уговором (прин- цип преноса). Према овом принципу, ЕУ може деловати само у гра- ницама надлежности које државе чланице пренесу на ЕУ путем осни- вачких уговора и то у сврху постизања циљева наведених у њима. Надлежности које нису додељене ЕУ путем Уговора остају на држава- ма чланицама ЕУ. Разграничење надлежности између ЕУ и чланица је јасно учињено Лисабонским уговором. Ове надлежности су подеље- не у три главне категорије:

* искључиве надлежности;
* дељене надлежности и
* подржавајуће надлежности.

Искључиве надлежности су оне области ЕУ (члан 3. Уговора о функ- ционисању Европске уније – ТФЕУ) у којима је само ЕУ способна да до- носи законе и усваја обавезујућа акта. Земље ЕУ могу саме да то учине само ако их ЕУ овласти за спровођење ових аката. ЕУ има искључиву надлежност у следећим областима:

* царинска унија;
* успостављање правила конкуренције неопходних за функциони- сање унутрашњег тржишта;
* монетарна политика за земље еврозоне;
* очување морских биолошких ресурса у оквиру заједничке ри- барске политике;
* заједничка трговинска политика;
* закључивање међународних споразума под одређеним условима. Дељене надлежности (члан 4. ТФЕУ) постоје када земље ЕУ и ЕУ могу да доносе законе и доносе правно обавезујуће акте. Земље ЕУ остварују своје надлежности тамо где ЕУ не врши или одлучи да више

не врши своју надлежност. Заједничка надлежност између земаља ЕУ и ЕУ постоји у следећим областима:

* + унутрашње тржиште;
  + социјална политика, али само за аспекте посебно дефинисане у Уговору;
  + економска, социјална и територијална кохезија (регионална по- литика);
  + пољопривреда и рибарство (осим очувања морских биолошких извора);
  + животна средина;
  + заштита потрошача;
  + транспорт;
  + трансевропске мреже;
  + енергија;
  + подручје слободе, сигурности и правде;
  + заједничка питања о безбедности у питањима јавног здравства, ограничена на аспекте дефинисане у ТФЕУ;
  + истраживање, технолошки развој, простор;
  + развојне сарадње и хуманитарне помоћи.

Подржавајуће надлежности (члан 6 ТФЕУ) постоје у областима у ко- јима ЕУ може да интервенише само како би подржала, координирала или допунила деловање земаља ЕУ. Правно обавезујући акти ЕУ у овој области не смеју захтевати усклађивање (хармонизацију) национал- них закона и прописа са овим прописима ЕУ. Ова надлежност се одно- си на следеће области:

* + заштита и унапређење здравља људи;
  + индустрија;
  + култура;
  + туризам;
  + образовање, стручно усавршавање, омладина и спорт;
  + цивилна заштита;
  + административна сарадња.

Посебне надлежности ЕУ постоје када ЕУ може предузети мере како би осигурала да земље ЕУ координирају своје економске, соци- јалне и политике запошљавања на нивоу ЕУ.

Заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ карактеришу специ- фичне институционалне карактеристике, као што је ограничено учешће Европске комисије и Европског парламента у поступку доношења одлу- ка и искључивање било каквих законодавних активности. Ту политику дефинише и спроводи Европски савет (који се састоји од шефова држа- ва или влада земаља ЕУ) и Савет (састоји се од представника сваке зе- мље ЕУ на министарском нивоу). Председник Европског савета и висо- ки представник Уније за спољну и сигурносну политику представљају ЕУ у питањима заједничке спољне и безбедносне политике.

У вршењу својих надлежности ЕУ је у обавези да се руководи са два основна начела утврђена чланом 5. Уговора о Европској унији:

* сразмерност: садржај и обим активности ЕУ не смеју да превази- лазе оно што је неопходно за постизање циљева Уговора;
* супсидијарност: у областима у којима ЕУ нема искључиву надле- жност, ЕУ може деловати само ако, и у мери у којој се циљ пре- дложене акције не може у довољној мери постићи на нивоу др- жава чланица, а могао би се боље постићи на нивоу ЕУ.

### Садржина тзв. првог стуба ЕУ, другог стуба ЕУ и трећег стуба ЕУ

Између Уговора из Мастрихта (1993) и Уговора из Лисабона (2009) уобичајена је била подела ЕУ на тзв. стубове. Ова подела је престала да постоји ступањем на снагу Уговора из Лисабона 1. децембра 2009. годи- не, којим је ЕУ добила обједињени правни субјективитет. Због тога пита- ње поделе Европске уније на стубове има пре свега историјски значај, али помаже разумевање генезе садашњих надлежности и структуре ЕУ. Први стуб ЕУ се односио на правне тековине односно правни аспект Европске заједнице, заснивао се на Уговору о Европској зајед- ници (Уговор о Европској економској заједници), Уговору о Европској заједници за атомску енергију и Уговору о Европској заједници за угаљ

и челик (истекао 2002. године).

Први стуб ЕУ је обухватао области у којима је надлежност држава чланица пренесена на институције ЕУ, тј. Заједницу (нпр. царинска уни- ја, унутрашње тржиште, заједничка пољопривредна политика, струк- туралне политике, економска и монетарна унија, Шенген итд.). Кључна карактеристика овог стуба је била наднационалност, односно моно- пол Европске комисије на право законодавне иницијативе; раширена употреба гласања квалификованом већином у Савету ЕУ; активна уло- га Европског парламента; јединствено тумачење прописа Заједнице од стране Суда правде.

Други стуб ЕУ су чиниле заједничка спољна и безбедносна поли- тика, а његова основна карактеристика јесте примена начина међудр- жавне, односно међувладине сарадње. То је важило и за трећи стуб ЕУ, који су чиниле полицијска и правосудна сарадња. Тако је у ова два сту- ба право законодавне иницијативе Европска комисија делила с држа- вама чланицама или је оно било ограничено на специфичне области активности; Савет ЕУ је био надлежан да одлучује и то по правилу јед- ногласно; Европски парламент имао је искључиво консултативну уло- гу; Суд правде Европских заједница имао је ограничену надлежност или је уопште није имао.

### Стицање статуса придруженог члана (Споразум о стабилизацији и придруживању)

ЕУ примењује у односу према земљама западног Балкана које желе да постану чланице ЕУ (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија и Србија) специфичан приступ, тзв. процес стабилизаци- је и придруживања. Он има за циљ постизање стабилности система и институција наведених држава. Главни инструмент у остваривању на- ведених задатака је Споразум о стабилизацији и придруживању, који се закључује између ЕУ и сваке од придружених држава.

Споразумом о стабилизацији и придруживању прецизирају се општа начела и принципи на којима се заснивају међусобни односи између страна уговорница, политички односи, регионална сарадња, економски односи (слободан проток робе, услуга, људи и капитала) и трговински односи (слободан увоз производа из придружене чланице у државе чланице ЕУ и постепено укидање баријера на увоз произво- да из држава чланица ЕУ, до оспособљавања домаћег тржишта, приме- на права и правила конкуренције), као и постепено усклађивање за- конодавства придружене чланице са правним тековинама ЕУ (*aquis*).

Период примене Споразума о стабилизацији и придруживању представља, у ствари, временски оквир прилагођавања правног и еко- номског система придружене чланице правима и обавезама које под- разумева чланство у ЕУ, како би били испуњени услови за кандидату- ру за чланство у ЕУ.

Усклађивање са правним тековинама ЕУ започиње од дана пот- писивања Споразума о стабилизацији и придруживању, а завршава се окончањем прелазног периода утврђеног овим споразумом. У по- четној фази усклађивање се усмерава, пре свега, на основне елементе правних тековина о унутрашњем тржишту, а потом и на друге области у вези са трговином.

Споразум о стабилизацији и придруживању који су парафирале Комисија и будуће придружене чланице мора да одобри Европски пар- ламент, а да би ступио на снагу он подлеже и ратификацији од стране сваке државе чланице, после чега следи потписивање Споразума од стране Савета и придружене чланице.

До потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању од стране Савета уобичајена пракса је да се примењује привремени или прелазни споразум, којим се уређује примена појединих делова Споразума о стабилизацији и придруживању који не подлежу рати- фикацији, као што су, пре свега, режим трговинског промета, односно слободан извоз у земље чланице и постепена либерализација увоза из земаља чланица.

Споразум о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Србије ступио је на снагу у септембру 2013. године.

### Критеријуми за пријем у чланство ЕУ

Према Уговору о ЕУ свака држава која поштује вредности на ко- јима је утемељена ЕУ (поштовање људског достојанства, слободе, де- мократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, под којима се подразумевају и права припадника мањина) и која се обавезује да их унапређује може да упути свој захтев за приступање ЕУ. О овом захтеву обавештавају се Европски парламент и национал- ни парламенти.

При разматрању наведеног захтева у обзир се узимају услови одо- брени од стране Европског савета. То значи да државе које то желе могу да постану пуноправне чланице ЕУ уколико испуне следеће кри- теријуме које је утврдио Европски савет (тзв. копенхашке критеријуме): – да су обезбедиле стабилност институција система, што ће гаран- товати демократију, владавину права и поштовање и заштиту

људских права и права мањина (политички критеријум),

* да су обезбедиле постојање тржишне привреде и услове за посто- јање привредних субјеката способних да издрже конкуренцију на јединственом (унутрашњем) тржишту ЕУ (економски критеријум),
* да прихватају правне тековине ЕУ и да су способне да испуне преузете обавезе које произлазе из чланства у ЕУ, укључујући и оне које произлазе из политичке, економске и монетарне уније (правни критеријум).

Наведени критеријуми су накнадно допуњени још једним критери- јумом који је утврдио Европски савет, а то је постојање одговарајућих административних капацитета, односно постојање, пре свега, добро организоване и ефикасне управе (на централном и локалном нивоу) за доследно спровођење преузетих обавеза (тзв. мадридски критеријум).

### Поступак за стицање статуса чланице ЕУ

Захтев за приступање, са захтевом за оцену усклађености правног и економског система придружене чланице према наведеним крите- ријумима, упућује се Савету, који по разматрању захтева треба да овла- сти Комисију да припреми мишљење – тзв. avis о спремности државе која је поднела захтев да отпочне преговоре о чланству у ЕУ. По доби- јању одговора од државе која је поднела захтев на посебан упитник Комисије (који садржи више хиљада конкретних питања), Комисија даје оцену – мишљење о спремности државе и доставља је Савету који по- том даје препоруку Европском савету у вези са поднетим захтевом за приступање.

На основу одговарајуће препоруке Савета Европски савет може да додели статус кандидата држави која је поднела захтев за приступање ЕУ и одмах или накнадно одреди датум отпочињања преговора између ЕУ и државе кандидата. Преговоре води Савет у сарадњи са Комисијом.

У сваком конкретном случају преговарања по извршеној анали- зи усклађености законодавства земље кандидата са прописима ЕУ (*screening*), усклађивање са правним тековинама ЕУ распоређују се по одређеним областима – секторским поглављима којих има укупно 35. По успешно окончаним преговорима израђује се нацрт уговора о приступању, којим се, поред осталог, утврђује тренутак када почиње пуноправно чланство нове државе чланице, као и рокови у којима ће се извршити потпуно преузимање обавеза које проистичу из чланства у ЕУ (нпр. слобода кретања радника). Уговор о приступању, по прет- ходно добијеној сагласности од стране Европског парламента, својом одлуком мора да одобри Савет, који га истовремено и закључује са бу- дућом државом чланицом. Да би уговор о приступању ступио на снагу,

подноси се на ратификацију свакој од држава чланица ЕУ.

Према Уговору о ЕУ свака држава чланица, уколико то жели, може да иступи из ЕУ и о томе обавештава Европски савет. Европски савет даје смернице за преговарање о иступању, које води Савет у сарад- њи са Комисијом и Високим представником ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Савет, по претходно добијеној сагласности од стране Европског парламента, усваја одлуку о закључењу уговора о иступању, који са дотадашњом државом чланицом закључује Савет.

У марту 2012. Србија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ. У складу са одлуком Европског савета у јуну 2013. године да отвори преговоре о придруживању са Србијом, Савет је у децембру 2013. усво- јио преговарачки оквир и сложио се да се прва Међувладина конфе- ренција са Србијом одржи у јануару 2014. године. Прва Међувладина конференција је одржана 21. јануара 2014. године, означавајући фор- мални почетак преговора са Србијом о придруживању ЕУ.

### Национална документа којима се уређује процес приступања Републике Србије

**Европској унији**

Процес приступања Републике Србије Европској унији је веома сложен и дуготрајан, уређен већим бројем националних докумената различитог карактера. Потребно је истаћи следеће најзначајније на- ционалне документе:

### Резолуција о придруживању

Народна скупштина Републике Србије усвојила је 14. октобра 2004. Резолуцију о придруживању Европској унији,161 на чијој изради је био ан- гажован скупштински Одбор за европске интеграције у сарадњи са

* 1. Резолуција о придруживању Европској унији („Службени гласник РС“, брoj 112/04).

надлежном Владином службом – тадашњом Канцеларијом за придружи- вање Европској унији и уз сарадњу са организацијама цивилног друштва. Резолуција је и због тога значајна, као пример доброг заједничког рада Владе, Скупштине и представника грађанског друштва у изради овог документа, успешан је модел дијалога свих заинтересованих учесника у процесу европских интеграција и од суштинске је важности за одржава-

ње друштвеног и политичког консензуса о уласку у Европску унију.

Резолуција садржи смернице за рад законодавне и извршне вла- сти Републике Србије с циљем достизања Копенханшких критеријума. У том смислу, у Резолуцији се посебно изражава:

* потпуна сагласност о уласку у Европску унију као највишем и неоспорном политичком приоритету и о укључивању у про- грам Партнерство за мир, као елементу заједничке безбедносне структуре европских земаља;
* спремност за даље ангажовање на испуњавању политичких усло- ва за улазак у Европску унију. Резолуција наглашава потребу да се правди приведу сва лица осумњичена за злочине почињене током оружаних сукоба у периоду од 1991. до 2000. године на те- риторији бивше СФРЈ.
* потпуна сагласност о даљем унапређивању добросуседских од- носа и свих других видова регионалне сарадње и регионалних иницијатива.
* обавеза Народне скупштине да приоритет буде рад на усклађи- вању домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније, а захтева се и увођење посебних процедура за побољша- ње ефикасности тог процеса.

### Стратегија комуникације о приступању Републике Србије Европској унији

Влада Србије усвојила је на седници одржаној 1. децембра 2011. године „Стратегију комуникације о приступању Републике Србије Европској унији”,162 која представља оквир за комуникацијске активно- сти Владе. Усвајање стратегије је дошло као резултат сагледавања по- требе да се унапреди информисање домаће јавности током преговора, очекујући да ће доћи до значајних промена у свим областима привред- ног, економског и друштвеног живота, које ће се директно одразити на свакодневни живот грађана Републике Србије, њихова права и обавезе. Ова стратегија примењују се од њеног усвајања до завршетка пре- говора о приступању и евентуалног референдума на којем ће се гра- ђани изјашњавати о чланству Републике Србије у Европској унији, а

* 1. Стратегија комуникације о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС“, брoj 93/11).

разрађује се детаљно у годишњим акционим плановима, за чију при- прему је задужено Министарство за европске интеграције у сарадњи са релевантним органима Владе Републике Србије.

### Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније

Хармонизација, односно усклађивање домаћег правног поретка са правним поретком Европске уније чини срж преговора и процеса при- друживања. У питању је сложен и вишегодишњи процес који је захте- вао доношење више националних докумената од којих је важно истаћи Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније.163 То је детаљан, вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са про- писима ЕУ на основу кога Влада и јавност могу да прате темпо, обим и квалитет тог усклађивања. Имајући у виду специфичности организаци- је правног поретка ЕУ по областима, право ЕУ је за потребе нашег про- цеса усклађивања подељено у складу са надлежношћу наших државних органа. Тиме је омогућено лакше планирање рада органа на припреми потребних прописа као и праћење укупних законодавних активности.

Након отпочињања преговора о чланству и ступања на снагу

Споразума о стабилизацији и придруживању, уследила је ревизија NPAA, у складу са обавезама које Србија треба да реализује како би испунила критеријуме за чланство у ЕУ.

Tрећи, актуелни Национални програм за усвајање правних теко- вина Европске уније (NPAA) усвојен 1. марта 2018. године.

Важно је знати да постоји и пратећи документ – Упутство за при- купљање података о финансијским аспектима спровођења NPAA. Основни циљ Упутства је да се обезбеди методолошки јединствен приступ прикупљању података о финансијским аспектима спровође- ња „Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (NPAA)”. Упутство се односи како на процењивање висине издатака који су по- требни за спровођење NPAA, што је потребно како би Србија испуни- ла критеријуме за чланство у ЕУ, тако и на идентификацију предвиђе- них извора финансирања.

Квалитетни и поуздани подаци о финансијским аспектима спро-

вођења NPAA биће од кључног значаја за квалитетно програмирање и управљање буџетским средствима и средствима међународне помо- ћи током процеса преговора за чланство у ЕУ током наредних година. Истовремено, податке о финансијским аспектима спровођења NPAA је целисходно имати у виду и приликом израде финансијских планова институција. Подаци о финансијским аспектима спровођења

* 1. Усвојен од стране Владе РС Закључком 05 број 337-1556/2013 од 28. фебруара 2013.

NPAA представљају пројекцију преговарачких група о додатним тро- шковима који су потребни како би земља била до дефинисане године спремна за улазак у ЕУ. У том контексту они не представљају финансиј- ску обавезу за Владу Републике Србије.

Влада редовно усваја и Извештај о спровођењу националног про- грама за усвајање правних тековина Европске уније (NPAA), како би се водило рачуна о редовном испуњавању зацртаних рокова из нацио- налног програма.

### Одлука о образовању Преговарачког тима

**за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији**

Влада је 2015. године донела Одлуку о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији,164 којом је утврђено да Преговарачки тим учествује у изради пре- говарачких позиција за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, у складу са посебним актом Владе и задужен je за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, по свим поглављима и у свим фазама преговора о приступа- њу Републике Србије Европској унији, у складу са основом за вође- ње преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији коју утврђује Влада.

У циљу извршавања задатака Преговарачки тим обавља кому- никацију са институцијама Европске уније, државама чланицама Европске уније, као и државама које имају статус кандидата за члан- ство у Европској унији. Преговарачки тим припрема и подноси Влади извештаје о стању преговора после сваког састанка међувладине кон- ференције између Републике Србије и Европске уније, као и посебне извештаје, уколико то Влада затражи.

Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији је на састанку одржаном 18. марта 2016. године усвојио Смернице за сарадњу Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног кон- вента о Европској унији и Привредне коморе Србије након доставља- ња Резултата скрининга. Текст Смерница је договорен у консултацијама са представницима Националног конвента о ЕУ, организацијама цивил- ног друштва и других заинтересованих актера и представља основ за сарадњу између преговарачких група и заинтересованих актера током преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

* 1. Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС“, број 71/15).

### Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији

Влада је марта 2018. године донела актуелну Одлуку о оснива- њу Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији,165 које разматра најважнија питања и усмерава посло- ве из делокруга органа државне управе у процесу приступања.

У Координационо телo именују се:

1. председник Владе;
2. први потпредседник Владе и министар спољних послова;
3. потпредседник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
4. потпредседник Владе и министар трговине, туризма и телеко- муникација;
5. министар државне управе и локалне самоуправе;
6. министар надлежан за европске интеграције;
7. министар надлежан за финансије;
8. министар надлежан за правду;
9. министар надлежан за пољопривреду, шумарство и водопри- вреду;
10. министар надлежан за заштиту животне средине.

Радом Координационог тела руководи председник Владе, а заме- њује га члан Координационог тела, којег задужи председник Владе. У раду Координационог тела могу да учествују остали чланови Владе, директор Републичког секретаријата за законодавство и генерални се- кретар Владе и гувернер Народне банке Србије уколико се расправља о темама из њихове надлежности. Стручну и административно-технич- ку подршку раду Координационог тела пружа Министарство за европ- ске интеграције.

Овом одлуком образован је и Савет Координационог тела ради обављања послова у вези са текућим питањима у процесу приступања Републике Србије Европској унији. Савет Координационог тела чине:

1. министар надлежан за европске интеграције, председник;
2. чланови:
   * шеф Преговарачког тима;
   * председници преговарачких група;
   * државни секретари из министарстава чији представници не руководе преговарачким групама;
   * представник Народне банке Србије;
   * представник Републичког секретаријата за законодавство.
   1. Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС“, бр. 84/13, 86 од 30/13, 31/14, 79/14, 92/15, 23/18, 36/19).

У раду Савета Координационог тела учествује представник Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом. Координационо тело даје смернице за рад Савета Координационог тела. Председника и чланове Савета Координационог тела именује Влада посебним ре- шењем. Савет Координационог тела састаје се по потреби. У раду Савета Координационог тела на позив председника учествују члано- ви Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији.

У случају да се појави потреба за укључивањем других органа и ор- ганизација у рад Савета Координационог тела, председник може позва- ти представнике тих органа и организација да учествују у раду седни- це Савета Координационог тела.

Овом Одлуком образованo je и 35 преговарачких групa за пре- говоре о приступању Републике Србије Европској унији, за свако од поглавља преговора. Преговарачка група обавља послове у вези са:

1. учешћем у процесу аналитичког прегледа законодавства (скрининг);
2. припремом предлога преговарачких позиција за одговарајућа по- главља преговора о приступању Европској унији; 3) израдом, реви- зијом и праћењем спровођења Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније; 4) поделом надлежности за праће- ње прописа Европске уније; 5) припремом предлога за планирање ко- муникацијских активности за одговарајућа поглавља преговора о при- ступању Европској унији.

### Фазе у процесу приступања

Процес преговора о приступању Европској унији састоји се од два паралелна процеса:

* 1. Процес придруживања Европској унији на основу Споразума о стабилизацији и придруживању, чији је главни циљ обезбеђивање оквира за процес усклађивања националног законодавства са прав- ним тековинама Европске уније, као и за његово спровођење. Кључна институционална обележја процеса придруживања обухватају Савет за стабилизацију и придруживање (ССП), Одбор за стабилизацију и при- друживање и пододборе за стабилизацију и придруживање, као и пар- ламентарни одбор за стабилизацију и придруживање;
  2. Процес преговора о приступању Европској унији, који се врши у оквиру међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији, у којем држава кандидат треба да постигне споразум са земљама чланицама Европске уније о условима њеног приступања Унији. Процес је тренутно организован у 35 преговарачких поглавља правних тековина Европске уније.

Ова два процеса су тесно повезана и са напретком преговора о приступању Европскоj унији и све више ће се спајати у један процес.

Међутим, треба их посматрати као одвојене процесе, засноване на ра- зличитим правним основама и са различитим задацима. Док се процес придруживања односи на комплетне правне тековине Европске уније, њихово усаглашавање и спровођење у оквиру националног правног поретка до дана ступања у чланство Европске уније, процес преговора се претежно бави специфичним питањима у преношењу правних теко- вина Европске уније и завршава се окончањем преговора око две го- дине пре ступања у чланство Европске уније.

Србија, као део Савезне Републике Југославије, постала је део Процеса стабилизације и придруживања (ПСП) новембра 2000. годи- не. Одлука о отварању преговора за закључивање Споразума о стаби- лизацији и придруживању (у даљем тексту ССП) донета је априла 2005, након прихватања принципа „двоструког колосека” за преговоре са др- жавном заједницом Србија и Црна Гора, када је ЕУ прихватила одвојене разговоре са Црном Гором и Србијом о трговинским односима у скла- ду са надлежностима република чланица према Уставној повељи др- жавне заједнице СЦГ. Преговори су званично отворени 10. октобра, а прва званична рунда је одржана 7. новембра 2005. године.

У мају 2006. преговори о ССП су отказани одлуком Европске ко- мисије, да би били обновљени 10. јуна 2007. и успешно окончани па- рафирањем Споразума о стабилизацији и придруживању 7. новембра 2007. године.

Споразум о стабилизацији и придруживању и Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима (у даљем тексту ПТС) потписани су 29. априла 2008. на састанку Савета за опште послове и спољне од- носе ЕУ у Луксембургу.

Ипак, Европска унија је донела одлуку да не примењује ПТС док Србија не оствари задовољавајући ниво сарадње са Међународним кривичним трибуналом у Хагу. Народна скупштина Републике Србије је 9. септембра 2008. ратификовала ССП и ПТС (Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских зајед- ница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране, као и Закон о потврђивању Прелазног споразума о тр- говини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране).166

ПТС је ступио на снагу 1. фебруара 2010, након што су га потврди- ле институције ЕУ, децембра 2009. године. Европска унија је завршила процес ратификације ССП у јулу 2013. године, након што су га све др- жаве чланице ратификовале, а Савет потврдио у име ЕУ. ССП је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Истог дана је престало важење ПТС. Паралелно са преговорима о овом Споразуму текао је процес европске интеграције Републике Србије. Народна скупштина је у

* 1. „Службени гласник РС“, број 83/08.

октобру 2004. усвојила Резолуцију о придруживању Европској уни- ји, којом се истиче да је стратешко опредељење Србије чланство у Европској унији. Влада је јуна 2005. усвојила Националну стратегију Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, као кров- ни документ читавог процеса европске интеграције. Ова Стратегија је предвидела активности које Република Србија треба да предузме до 2012. у свим секторима свога друштва, политике и права, како би била спремна да преузме обавезе које проистичу из чланства у Европској унији, тј. води приступне преговоре. Од 2004. Република Србија сачи- њава годишње Акционе планове за спровођење Европског партнер- ства. Иако без правне обавезе, будући да ССП још није био потписан, Република Србија је од 2004. започела и са процесом усклађивања сво- га законодавства са правном тековином ЕУ, и сваке године је, до 2008, усвајала годишњи Акциони план за усклађивање.

Потписивањем ССП 2008. Република Србија је започела нову фазу односа са ЕУ, будући да се уговорно обавезала на постепено усклађи- вање домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ, као и на ње- гову доследну примену.

Према члану 72. ССП Србија је преузела обавезу да у договору са Европском комисијом припреми посебан Програм за спровођење оба- веза из ССП. ЕУ прати усклађивање законодавства и спровођење за- кона из тог програма. Усклађивање је, у складу са чланом 72, почело даном потписивања ССП, у складу са договореним транзиционим ро- ковима. Србијa је 9. октобра 2008. усвојила Национални програм ин- теграције Републике Србије у ЕУ за период 2008–2012 (НПИ). У дота- дашњој пракси процеса проширења ЕУ било је уобичајено да такав документ израђују државе које имају статус кандидата за чланство у ЕУ и које се припремају за почетак приступних преговора. Међутим, Србија је, иако у том тренутку није имала статус кандидата, у циљу ис- казивања решености да поштује своје уговорне обавезе и показива- ња стварних административних способности донела одлуку да изра- ди такав програм. Овим документом су биле предвиђене законодавне активности у наредне четири године са циљем даљег усклађивања са правном тековином ЕУ. НПИ је представљао први вишегодишњи про- грам усклађивања са правном тековином ЕУ.

Поред преговора о закључивању Споразума о стабилизацији и

придруживању, Србија је паралелно преговарала о још два споразума са Европском заједницом. Наиме, на предлог Европске комисије, Савет ЕУ је у новембру 2006. године усвојио мандате за преговоре о споразу- мима о визним олакшицама и споразумима о реадмисији са Босном и Херцеговином, Македонијом, Црном Гором и Србијом.

Циљ ових преговора се огледао у постизању споразума који би олакшали успостављање непосредних контаката између људи као предуслов за јачање и развој свеукупних економских, научних, кул- турних и других односа између уговорних страна.

Како је, међутим, добијање визних олакшица условљено усваја- њем и применом јасних правила о борби против илегалне миграције, предуслов за ступање на снагу споразума о визним олакшицама је сту- пање на снагу споразума о реадмисији, којим свака држава западног Балкана прихвата своје држављане који илегално бораве на територи- ји ЕУ као и друга лица која су преко територије ових држава ушла у ЕУ. Споразум о визним олакшицама и Споразум о реадмисији изме-

ђу Европске заједнице и Републике Србије потписани су 18. септем- бра 2007. године. Првим се поједностављује процедура и смањују из- даци за издавање виза, прецизира које категорије особа имају право на издавање виза на дужи временски период (чак до пет година) са више улазака као и категорије особа које имају право на бесплатне визе. С друге стране, Споразумом о реадмисији успостављају се брзе и ефективне процедуре идентификације, те безбедног и уредног поврат- ка особа које (више) не испуњавају услове уласка, боравка или наста- њивања на територији било које државе чланице Европске уније или Србије. Споразуми су ступили на снагу 1. јануара 2008. године.

Коначни циљ две стране је било укидање виза за државе западног Балкана, а закључивање Споразума о визним олакшицама и Споразума о реадмисији је требало да буде међукорак на том путу, који би допри- нео јачању поверења две стране као основног услова за укидање виза. Дијалог о визној либерализацији са ЕУ је отворен 30. јануара 2008. године. Европска комисија је припремила детаљну„Мапу пута” са кри- теријумима које свака држава у процесу визне либерализације треба да испуни. На основу процена да је Србија испунила постављене крите- ријуме, Европска комисија је 15. јула 2009. године представила Предлог измене Уредбе бр. 539/2001, којом се либерализује визни режим са Републиком Србијом. На састанку министара унутрашњих послова 30. новембра 2009. године донета је одлука о укидању виза за останак до 90 дана за држављане Србије, Црне Горе и Македоније, чиме је ефек- тивно укинут визни режим за грађане Србије после 18 година посто- јања. Шест месеци касније укинуте су визе и за држављане Босне и

Херцеговине и Албаније.

Србија је званично поднела захтев за пријем у чланство ЕУ 22. де- цембра 2009. године. Подношење захтева за пријем у чланство пред- ставља јасну поруку о намери и спремности Републике Србије да испу- ни све политичке, привредне, институционалне и правне критеријуме за чланство у ЕУ.

Савет министара спољних послова ЕУ је 14. јуна 2010. донео одлу- ку о почетку ратификације ССП са Србијом чиме је Европска комисија добила одобрење да почне процедуру оцењивања захтева Србије за пријем у чланство ЕУ.

Србија је 25. новембра 2011. добила Упитник ЕК са 2.563 питања на основу којих је ЕК донела своју оцену о могућностима за пријем

Србије у ЕУ. Србија је доставила одговоре за 45 радних дана, тј. 31. ја- нуара 2011. На основу одговора које је Србија доставила на Упитник,

12. октобар 2011. ЕК је објавила Мишљење о захтеву Србије за пријем у чланство (тзв. avis) и препоручила давање статуса кандидата Србији и отварање приступних преговора уз списак услова везаних за пита- ње Косова и Метохије.

На основу мишљења ЕК и напретка у дијалогу са привременим ин- ституцијама у Приштини, 1. марта 2012. Европски савет је усвојио закљу- чак о додељивању статуса кандидата Републици Србији. Тиме је Србија званично добила статус кандидата за чланство у ЕУ. У децембру исте го- дине, Европски савет је подржао закључак Савета за опште послове у складу са којим ће Савет отворити приступне преговоре на основу из- вештаја који ће Европска комисија представити у пролеће 2013. године. У априлу 2013. Комисија је поднела извештај у којем се предлаже по-

кретање преговора за приступање Републике Србије Европској унији.

Европски савет је 28. јуна 2013. године донео одлуку о отварању преговора о приступању Републике Србије Европској унији одржава- њем међувладине конференције најкасније у јануару 2014. године.

Након политичке одлуке Европског савета да земља кандидат може да почне са преговорима за улазак у ЕУ, ЕУ усваја преговарачки оквир (енгл. *Negotiating Framework*). Реч је о документу ЕУ који одређу- је принципе, суштину и поступке за вођење преговора. На основу тог документа сазива се први састанак међувладине конференције, што представља формални почетак преговора. На том састанку, ЕУ и др- жава кандидат представљају своја очекивања у вези са преговорима који предстоје. Преговори ће се формално одвијати у облику састанака међувладине конференције, при чему ће се по правилу одржава- ти барем један састанак сваких пола године на министарском нивоу и по један састанак на нивоу заменика (шефа Преговарачког тима). Фреквенција ових састанака може се прилагођавати динамици ствар- них потреба преговора.

После формалног отварања преговора почиње фаза аналитичког прегледа законодавства (тј. скрининга), која представља фазу провере и оцене у којој мери је законодавство државе кандидата усклађено са правним тековинама ЕУ. Процес скрининга се обавља за свако прего- варачко поглавље. У првој фази процеса скрининга Европска комиси- ја представља правне тековине ЕУ подељене у преговарачка поглавља (енгл. *explanatory screening*). У следећој фази (енгл. *bilateral screening*) држава кандидат представља своје законодавство, даје своје оцене усклађености њених прописа са правним тековинама ЕУ, као и плано- ве за постизање потпуне усаглашености.

На основу извештаја о скринингу Савет усваја документ који се зове резултат скрининга (енгл. Outcome of screening), у коме ЕУ оцењу- је да ли је држава кандидат достигла довољан ниво усклађености са

правним тековинама ЕУ, тако да могу почети преговори о конкретном поглављу. У случају да ЕУ оцени да држава кандидат још није достигла захтевани ниво, одређује мерила за отварање преговора (енгл. *opening benchmarks*), које треба да држава кандидат испуни као предуслов за отварање преговора у том поглављу. Мерила за отварање преговора по појединим поглављима могу имати различите форме, као што су захтеви за усвајање стратегија и акционих планова, захтеви за испу- њавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, те захтеви за усвајање закона и под- законских аката. Отварање преговора о поглављу за које су била утвр- ђена мерила за отварање преговора може започети тек након одлуке Савета да је држава кандидат испунила та мерила.

Када је у Савету остварена сагласност да је држава кандидат у одре- ђеном поглављу остварила задовољавајући ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, Савет позива државу кандидата да предложи преговарачку позицију за дато поглавље. У преговарачкој позицији за поједино поглавље држава кандидат представља достигнути ниво уса- глашености са правним тековинама ЕУ, програм преосталог усаглаша- вања, те преглед постојећих и будућих административних капацитета за имплементацију. Поред тога, у преговарачкој позицији држава кандидат дефинише и захтеве за прелазним роковима, односно изузећа у оним сегментима где сматра да, због оправданих разлога, неће бити у могућ- ности да у потпуности пренесе правни поредак ЕУ у домаћи оквир у време предвиђеног приступања ЕУ. Држава кандидат може током пре- говора доставити ЕУ допуну односно промену преговарачких позиција. На основу преговарачке позиције државе кандидата за одређе-

но поглавље, Савет усваја заједничку позицију (енгл. *European Union common position*) као одговор на позицију државе кандидата. У том до- кументу ЕУ може констатовати да је држава кандидат у овом поглављу достигла довољан ниво усаглашености са правним тековинама ЕУ, те да даљи преговори на том поглављу нису потребни. У том случају се по- главље привремено затвара. У већини случајева ЕУ ће констатовати да ниво усклађености није на нивоу који би омогућавао привремено за- тварање поглавља, те ће одредити мерила које држава кандидат мора да испуни пре затварања поглавља (енгл. *closing benchmarks*). У поједи- ним значајним поглављима, поготово у поглављима 23 и 24, у тој фази биће одређена међуфазна мерила (енгл. *interim benchmarks*) и тек након њиховог испуњења биће дефинисана мерила за затварање поглавља (енгл. *closing benchmarks*). Сем тога, ЕУ ће по правилу тим документом тражити од државе кандидата додатне информације и анализе, погото- во у областима где се траже прелазни периоди односно изузећа.

Процес преговора који у суштини значи процес усаглашавања обе стране обавља се у комуникацији између надлежних институција ЕУ и државе кандидата, а формално се преговори о појединим поглављима

отварају и привремено затварају у оквиру састанака међувладине кон- ференције. Значајни принцип преговора јесте да се сва поглавља за- тварају привремено, што значи да „ништа није договорено, док све није договорено”. Преговори су завршени када је постигнута сагласност др- жаве кандидата и ЕУ у свих 35 поглавља и кад то потврди и Европски савет, што представља и акт формалног завршетка преговора. Све до тог тренутка постоји могућност поновног отварања поглавља у случа- ју да држава кандидат не испуњава преузете обавезе, а што Европска комисија континуирано надгледа.

Пред сам крај преговора одредиће се и предвиђени датум при- ступања државе ЕУ, јер је то, између осталог, неопходно за затварање оних поглавља у преговорима који имају финансијске импликације. Европска комисија током трајања преговора извештава Савет о испу- њавању критеријума за чланство и преузетих обавеза државе канди- дата по преговарачким поглављима, а такође припрема и редовне го- дишње извештаје о напретку државе у процесу приступања. О току преговора се редовно извештава и Европски парламент. С обзиром на то да је поштовање политичких критеријума нешто што се прати током целог процеса приступања, у случају да се у држави кандидату утврде озбиљна кршење владавине права и демократских принципа, затим кршења људских права и слобода, Савет на предлог Европске коми- сије, или једне трећине држава чланица, може одлучити о привреме- ном прекиду преговора и условима под којима би били настављени.

Након формалног завршетка преговора саставља се Уговор о при- ступању Европској унији. После његовог потписивања, који је отпри- лике пола године после формалног завршетка преговора, отпочиње процес ратификације како у држави кандидату, тако и у свим држава- ма чланицама. Процес ратификације траје између године и по и две године. Сагласност у погледу приступања државе кандидата даје и Европски парламент.

Важни датуми:

|  |  |
| --- | --- |
| 1. 3. 2012. | Србија је постала кандидат за чланство у ЕУ. |
| 1. 6. 2013. | Европски савет усвојио препоруку Комисије да отвори преговоре са Србијом. |
| 1. 9. 2013. | Ступање на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању |
| 17. 12. 2013. | Европски савет усваја преговарачки оквир са Србијом и одлучује да се прва међувладина конференција са Србијом одржи у јануару 2014. |
| 21. 1. 2014. | Прва међувладина конференција између Европске уније и Србије |
| 14. 12. 2015. | Друга међувладина конференција о приступању Србије ЕУ, на којој су отворена прва два од укупно 35 преговарачких поглавља. Отворени су преговори о Поглављу 32 – о финансијском надзору и Поглављу 35 (остала питања). |

|  |  |
| --- | --- |
| 18. 7. 2016. | Трећа међувладина конференција на којој су отворена преговарачка поглавља: 23 – које се односи на реформу правосуђа и основна права и 24 – које се односи на правду, слободу и безбедност. |
| 13. 12. 2016. | Четврта међувладина конференција на којој су отворена преговарачка поглавља: 5 – које се односи на јавне набавке и 25 – које се односи на науку и истраживање и које је истог дана затворено. |
| 27. 2. 2017. | На Петој међувладиној конференцији отворена су два поглавља: Поглавље 26 – које се односи на културу  и образовање и Поглавље 20 – предузетништво и индустријску политику. Истог дана привремено је затворено  Поглавље 26. |
| 20. 6. 2017. | На Шестој међувладиној конференцији у Луксембургу отворена су два поглавља: 7 – о интелектуалној својини и Поглавље 29 – о царинској унији. |
| 11. 12. 2017. | На међувладиној конференцији у Бриселу отворена су два поглавља: 6 – Компанијско право и 30 – Економски односи са иностранством. |
| 6. 2. 2018. | Европска комисија је усвојила „Веродостојну перспективу проширења и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану”. |
| 10. 12. 2018. | На међувладиној конференцији у Бриселу отворена су два поглавља: 17 – Економска и монетарна политика и 18 – Статистика. |
| 27. 6. 2019. | На међувладиној конференцији у Бриселу отворено поглавље 9 – Финансијске услуге. |

### Коришћење међународне помоћи

Република Србија је почела да прима међународну помоћ у већој мери након 2001. године, како би што ефикасније спроводила свеобу- хватне друштвене, политичке и економске реформе. У почетку се дона- торска подршка углавном састојала од хуманитарне помоћи усмерене на испуњавање хитних социјалних потреба становништва и решавања непосредних потреба – обезбеђивање подршке за увоз електричне енергије и опоравак националних енергетских система, обезбеђива- ње недостајућих лекова, као и решавање питања избеглица. Након што је потврђена европска перспектива Србије и других држава Западног Балкана, након Солунског самита председника држава и влада чланица Европске уније и држава кандидата, који је одржан у јуну 2003. године, донаторска подршка је више усмеравана ка подршци структурним ре- формама неопходним у процесу европских интеграција.

Републици Србији су на располагању средства из различитих ме- ђународних фондова којима се финансира спровођење стратешких

реформи у процесу приступања Србије ЕУ и њен друштвено-економ- ски развој. Основ за њихово коришћење представљају закључени би- латерални и мултилатерални међународни оквирни споразуми о ра- звојној сарадњи.

Међународна развојна помоћ Републици Србији се обезбеђује у виду бесповратних средстава (укључујући хуманитарну помоћ) или као концесионални зајмови, који се одобравају под знатно бољим услови- ма од тржишних.

Донаторску заједницу у Републици Србији чини преко 30 билате- ралних донатора / развојних партнера, мултилатералних организаци- ја и међународних финансијских институција.

Европска унија водећи је давалац бесповратних средстава Републици Србији. Области које се финансирају средствима међуна- родне развојне помоћи у Републици Србији су груписане у девет прио- ритетних сектора и три тематске области и дефинисане су документом

„Национални приоритети за међународну помоћ Републици Србији за период 2014–2017. године, са пројекцијама до 2020. године”. Овај стра- тешки програмски документ омогућава већу усклађеност међународ- не развојне помоћи са националним приоритетима како би донатор- ске интервенције биле комплементарне националним приоритетима и јавним издвајањима из државног буџета за спровођење стратешких реформи. Осим тога, на овај начин се онемогућава преклапање дона- торских активности и обезбеђује рационализација ових активности и највећа могућа економичност.

Европска унија је у марту 2014. године успоставила нови инстру- мент подршке државама које се налазе у процесу придруживања и приступања ЕУ – Инструмент за претприступну помоћ II.

За период 2014–2020. опредељено је укупно 11,7 милијарди евра, од чега оквирно 1,5 милијарди евра за Републику Србију. Треба, међу- тим, узети у обзир да је реч о индикативно утврђеном износу, док ће конкретни износи на годишњем нивоу зависити од спремности кон- кретних програма и пројеката.

Пружајући ову подршку, Европска унија настоји да подстакне спро- вођење неопходних реформи које су услов за приступање Европској унији и економски и социјални развој. Подршка се најчешће огледа у пружању услуга обуке и стручног усавршавања, у набавци неопход- не опреме, изградњи инфраструктуре и слично. Фокус подршке у на- редном периоду биће на секторима реформе јавне управе, владавине права, заштите животне средине, запошљавања, образовања, преду- зетништва, науке и истраживања, саобраћаја, енергетике, пољопри- вреде итд.

Народна скупштина Републике Србије усвојила је на седници одржаној 26. јуна 2017. године Закон о изменама и допунама Закона о министарствима, којим је основано Министарство за европске

интеграције. Министарство је почело са радом даном ступања овог закона на снагу, 27. јуна 2017. године, када је и престала да постоји Канцеларија за европске интеграције Владе Србије.

Министарство за европске интеграције обавља послове државне управе и са њима повезане стручне послове који се, поред основних послова везаних за процес придруживања и преговоре, између оста- лог односе и на:

* успостављање и развој система за коришћење структурних и ко- хезионих фондова Европске уније;
* припрему докумената којим се дефинишу развојни циљеви и приоритети за финансирање из структурних и кохезионих фон- дова Европске уније;
* праћење спровођења, вредновање и извештавање о спровође- њу програмских докумената финансираних из структурних и ко- хезионих фондова Европске уније;
* координацију процеса селекције и приоритизације инфраструк- турних пројеката за финансирање из средстава Европске уније и осталих извора;
* координацију програмирања ИПА средстава, као и идентифи- кацију средстава и утврђивање приоритета за финансирање из ИПА средстава и средстава међународне помоћи;
* праћење и извештавање о реализацији ИПА средстава и сред- става међународне помоћи у сврху испуњавања стратешких ра- звојних приоритета;
* организацију процеса вредновања спровођења ИПА програма;
* координацију међународне билатералне и мултилатералне до- наторске помоћи Републици Србији.

###### Извори

1. Клаус-Дитер Борхар, *Абецеда права Европске уније*, Канцеларија за публикације Европске уније, Европска унија, 2010.
2. Вернер Вајденфелд, Волфганг Веселс, *ЕВРОПА од А до Ш: Приручник за европску интеграцију*, Фондација „Конрад Аденауер”, 2010.
3. Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Како настаје и де- лује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009.
4. Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2008.
5. Тања Мишчевић и др., *Уговор из Лисабона, сигурна лука или по- четак путовања?*, Службени гласник – Фондација „Фридрих Еберт”, Београд, 2010.
6. Срђан Мајсторовић и др, *Буквар европских интеграци- ја*, Република Србија, Влада, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2015.
7. Резолуција о придруживању Европској унији („Службени гласник РС”, брoj 112/04 )
8. Стратегија комуникације о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гласник РС”, брoj 93/11)
9. Одлука о образовању Преговарачког тима за вођење прегово- ра о приступању Републике Србије Европској унији („Службени гла- сник РС”, број 71/15)

НАПОМЕНА: Путем интернета омогућен је приступ бази података EUR-Lex,

„приступ праву Европске уније”, која садржи све прописе Европске уније који су објављени у„Службеном листу Европске уније”, на службеним језицима ЕУ – језицима земаља чланица.

На основу члана 100. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправ- ка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18) и чла- на 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и

30/18 – др. закон),

Влада доноси

### УРЕДБУ

**о државном стручном испиту167**

* 1. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

### Предмет уређења

Члан 1.

Овом уредбом уређује се програм и начин полагања државног стручног испита у државним органима, састав и начин рада комисије за спровођење државног стручног испита, трошкови полагања држав- ног стручног испита, изглед обрасца уверења о положеном државном стручном испиту, начин издавања уверења о положеном државном стручном испиту и начин уписа и вођења евиденције о положеном др- жавном стручном испиту.

### Примена одредаба ове уредбе

Члан 2.

Одредбе ове уредбе се примењују на имаоца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе који се односе на држав- ни стручни испит.

* 1. „Службени гласник РС“, бр. 86/19, 28/21 – исправка и 48/23.

### Ко полаже државни стручни испит

Члан 3.

Државни стручни испит дужан је да полаже државни службеник који је засновао радни однос на неодређено време, ако нема поло- жен државни стручни испит, односно други испит који је у складу са законом прописан као изузетак од полагања државног стручног испи- та, лице које је на пробном раду и приправник у државном органу (у даљем тексту: кандидат).

Члан 4.

Државни службеник који је премештен на радно место разврста- но у најниже звање са стеченим додатним образовањем, дужан је да положи државни стручни испит према програму државног стручног испита за степен образовања који је стекао додатним образовањем.

Члан 5.

Државни стручни испит могу полагати лица са којима је, у складу са законом, закључен уговор о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно стицања радног искуства и услова за полагање државног стручног испита.

Државни стручни испит могу полагати и друга лица заинтересо- вана за рад на пословима за које је услов положен државни стручни испит, а која су се оспособила за самосталан рад у струци, односно са- мостално обављање послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за полагање државног стручног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица.

Члан 6.

Одредбе ове уредбе примењују се на службенике који су дужни да положе државни стручни испит у складу са законом који уређује права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних по- крајина и јединицама локалне самоуправе.

Одредбе ове уредбе примењују се на запослене код других имала- ца јавних овлашћења који обављају поверене послове државне управе.

Члан 7.

Државни стручни испит могу полагати лица која немају положен државни стручни испит, а пријавила су се на јавни конкурс за попу- њавање положаја у државном органу у складу са прописима о држав- ним службеницима, односно за попуњавање положаја у aутономној покрајини, јединици локалне самоуправе и граду Београду у складу са прописима о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

* 1. ПРОГРАМ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

### Садржина програма

Члан 8.

На државном стручном испиту проверава се познавање важећих прописа којима су уређене области из испитних предмета.

Области које чине садржину испитних предмета наведене су у Програму државног стручног испита (Прилог), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

### Испитни предмети

Члан 9.

Државни стручни испит за кандидате са стеченим високим обра- зовањем на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академ- ским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специја- листичким студијама на факултету и кандидате са стеченим високим образовањем на основним академским студијама у обиму од 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у траја- њу до три године (у даљем тексту: кандидати са високим образовањем) обухвата следеће испитне предмете:

1. Уставно уређење;
2. Систем државне управе;
3. Управни поступак и управни спор;
4. Канцеларијско пословање;
5. Радно законодавство;
6. Основи система Европске уније.

Државни стручни испит за кандидате са стеченим средњим обра- зовањем обухвата следеће испитне предмете:

1. Уставно уређење и основи система државне управе;
2. Управни поступак;
3. Канцеларијско пословање;
4. Основи радног законодавства;
5. Основи система Европске уније.
   1. НАЧИН ПОЛАГАЊА ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

### Испитне комисије

Члан 10.

За спровођење државног стручног испита образују се испитне ко- мисије.

Испитне комисије за спровођење државног стручног испита су:

1. Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кан- дидате са високим образовањем;
2. Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кан- дидате са средњим образовањем.

### Састав испитне комисије

Члан 11.

Испитна комисија из члана 10. става 2. тачка 1) ове уредбе има председника, заменика председника и четири члана, а испитна коми- сија из члана 10. става 2. тачка 2) ове уредбе председника, заменика председника и три члана.

Прeдсeдник, зaмeник прeдсeдникa и члaнoви испитних кoми- сиjа мoрajу бити држaвни службeници кojи имajу стeчeнo висoкo oбрaзoвaњe нa oснoвним aкaдeмским студиjaмa у oбиму oд нajмaњe 240 EСПБ бoдoвa, мaстeр aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким струкoвним студиjaмa, oд- нoснo нa oснoвним студиjaмa у трajaњу oд нajмaњe чeтири гoдинe или спeциjaлистичким студиjaмa нa фaкултeту и нajмaњe сeдaм гoдинa рaд- нoг искуствa у струци.

### Одлучивање испитне комисије

Члан 12.

Испитне комисије за спровођење државног стручног испита из члана 10. ове уредбе (у даљем тексту: испитна комисија) одлучују ве- ћином гласова од укупног броја чланова.

Код подељеног броја гласова, одлучује глас председника испитне комисије.

### Секретар испитне комисије

Члан 13.

Административне послове за испитну комисију обавља секретар испитне комисије.

Секретар испитне комисије има заменика.

### Испитивачи

Члан 14.

За сваки испитни предмет одређује се два испитивача. Председник, заменик председника и чланови испитне комиси-

је одређују се истовремено и за испитиваче на појединим испитним предметима.

За испитивача се може одредити:

* 1. државни службеник који има стечено висoкo oбрaзoвaњe нa oснoвним aкaдeмским студиjaмa у oбиму oд нajмaњe 240 EСПБ бoдoвa, мaстeр aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким aкaдeмским студи- jaмa, спeциjaлистичким струкoвним студиjaмa, oднoснo нa oснoвним студиjaмa у трajaњу oд нajмaњe чeтири гoдинe или спeциjaлистичким студиjaмa нa фaкултeту и нajмaњe пет гoдинa рaднoг искуствa у струци;
  2. стручњак у области која је у вези са садржином испитног пред- мета за коју се одређује за испитивача, који има најмање стечено висoкo oбрaзoвaњe нa oснoвним aкaдeмским студиjaмa у oбиму oд нajмaњe 240 EСПБ бoдoвa, мaстeр aкaдeмским студиjaмa, спeциjaли- стичким aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким струкoвним сту- диjaмa, oднoснo нa oснoвним студиjaмa у трajaњу oд нajмaњe чeтири гoдинe или спeциjaлистичким студиjaмa нa фaкултeту и нajмaњe пет гoдинa рaднoг искуствa у струци.

### Образовање испитне комисије

Члан 15.

Испитну комисију решењем образује министар надлежан за систем државне управе (у даљем тексту: министар), на период од две године. Решењем о образовању испитне комисије, поред председника, заменика председника и чланова испитне комисије, одређују се и се- кретар, односно заменик секретара испитне комисије и испитивачи за

поједине испитне предмете.

Изузетно, ако су оба испитивача за испитни предмет спречени да учествују у испитном року, министар одређује лице које испуњава услове из члана 14. став 3. ове уредбе за испитивача за тај испитни рок.

### Лица која учествују у организацији и спровођењу испита

Члан 16.

Административно-техничку подршку организовању и спровођењу државног стручног испита врше лица која решењем одреди министар.

### Накнада за рад

Члан 17.

Председнику, заменику председника, члановима испитне комиси- је, испитивачима, секретару и заменику секретара испитне комисије, као и лицима која учествују у организацији и спровођењу државног стручног испита припада накнада за рад чију висину решењем утвр- ђује министар.

### Захтев за полагање државног стручног испита

Члан 18.

Захтев за полагање државног стручног испита подноси се ми- нистарству надлежном за систем државне управе (у даљем тексту: Министарство).

Захтев за полагање државног стручног испита за кандидате са ви- соким образовањем (Образац 1), одштампан је уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Захтев за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем (Образац 2), одштампан је уз ову уредбу и чини њен саставни део.

**Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно чл. 3. и 6. ове уредбе, уз захтев се подноси:**

1. **оригинал или електронска копија решења о заснивању рад- ног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;**
2. **оригинал или електронска копија решења о утврђеној обаве- зи полагања испита, оверена у складу са законом који уређује ове- равање потписа, рукописа и преписа;**
3. **оригинал или електронска копија дипломе о стеченом обра- зовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање пот- писа, рукописа и преписа;**
4. **фотокопија личне карте.**

**Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 4. ове уредбе, уз захтев се подноси:**

1. **оригинал или електронска копија решења о премештају на радно место разврстано у најниже звање са стеченим додатним образовањем, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;**
2. **оригинал или електронска копија решења о утврђеној обаве- зи полагања испита, оверена у складу са законом који уређује ове- равање потписа, рукописа и преписа;**
3. **оригинал или електронска копија дипломе о стеченом обра- зовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање пот- писа, рукописа и преписа;**
4. **фотокопија личне карте.**

**Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 5. став 1. ове уредбе, уз захтев се подноси:**

1. **оригинал или електронска копија уговора о стручном оспо- собљавању без накнаде, рaди стручнoг oспoсoбљaвaњa, oднoснo стицaњa рaднoг искуствa и услoвa зa пoлaгaњe државног стручног испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање потпи- са, рукописа и преписа;**
2. **оригинал или електронска копија дипломе о стеченом обра- зовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање пот- писа, рукописа и преписа;**
3. **фотокопија личне карте.**

**Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 5. став 2. ове уредбе, уз захтев се подноси:**

1. **електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;**
2. **електронска копија уверења (потврде) о оспособљености за самосталан рад, односно обављање послова и стеченом радном ис- куству у струци у трајању које је услов за полагање државног струч- ног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;**
3. **фотокопија личне карте.**

**Ако се захтев за полагање државног стручног испита подноси сагласно члану 7. ове уредбе, уз захтев се подноси:**

1. **електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;**
2. **електронска копија уверења (потврде) о оспособљености за самосталан рад, односно обављање послова и стеченом радном ис- куству у струци у трајању које је услов за полагање државног струч- ног испита у степену стручне спреме, односно образовања односног лица, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;**
3. **оригинал или електронска копија доказа о пријави на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу, односно ор- гану аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градa Београдa, оверена у складу са законом који уређује оверавање пот- писа, рукописа и преписа;**
4. **фотокопија личне карте.168**

### Подношење захтева за полагање државног стручног испита

Члан 19.

Захтев за полагање државног стручног испита подноси се најка- сније 60 дана пре дана истека рока у коме је кандидат, сагласно закону или другом пропису, дужан да положи испит.

Изузетно, лица из члана 7. ове уредбе дужна су да поднесу захтев за полагање државног стручног испита, наредног дана од дана истека

* 1. „Службени гласник РС“, број 48/23.

рока за подношење пријава на јавни конкурс за попуњавање положаја у државном органу у складу са прописима о државним службеницима, од- носно за попуњавање положаја у органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или града Београда у складу са прописима о запо- сленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Захтев за полагање државног стручног испита подноси орган у коме је кандидат запослен, а може га поднети и кандидат, ако орган не поднесе захтев за полагање државног стручног испита у року утврђе- ном ставом 1. овог члана, као и лица из чл 5. и 7. ове уредбе (у даљем тексту: подносилац захтева)**, путем Електронског јединственог управ-**

**ног места на веб порталу Министарства.169**

### Одлучивање о захтеву за полагање државног стручног испита

Члан 20.

О захтеву за полагање државног стручног испита одлучује овла- шћено службено лице Министарства.

### Трошкови полагања државног стручног испита

Члан 21.

Орган у коме је кандидат запослен, односно подносилац захтева, дужан је да уплати трошкове полагања државног стручног испита пре полагања испита.

Трошкове полагања државног стручног испита решењем утврђује министар.

### Одређивање полагања државног стручног испита

Члан 22.

Испитна комисија, водећи рачуна о року у коме је кандидат дужан да положи државни стручни испит, одређује дан, месец, годину, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева, нај- касније седам дана пре дана полагања испита.

Изузетно, испитна комисија дужна је да утврди дан, месец, годину, место и време полагања државног стручног испита за лица из члана 7. ове уредбе, тако да се испит одржи најкасније три дана пре истека рока за достављање доказа да је то лице положило државни стручни испит.

Обавештење из ст. 1. и 2. овог члана потписује секретар, односно заменик секретара испитне комисије.

Испитна комисија одређује и распоред испитивача за сваки ис- питни рок.

* 1. „Службени гласник РС“, број 48/23.

Акт о одређивању дана, месеца, године, времена и места полагања државног стручног испита и распореда испитивача за сваки испитни рок потписује председник испитне комисије.

### Ток државног стручног испита

Члан 23.

Државни стручни испит се полаже усмено.

Државни стручни испит започиње утврђивањем присуства канди- дата на испиту.

Присуство кандидата утврђује секретар, односно заменик секре- тара испитне комисије.

### Полагање испитних предмета

Члан 24.

Кандидат полаже испитни предмет пред испитивачем.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се посебно описном оценом „положио” или „није положио”.

### Појединачни записник о полагању испитног предмета

Члан 25.

О полагању испитног предмета сачињава се појединачни записник (Образац 3), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

### Утврђивање општег успеха кандидата на државном стручном испиту

Члан 26.

После завршетка државног стручног испита, испитна комисија на основу појединачних записника испитивача, утврђује општи успех кан- дидата на испиту, и то:

1. „положио” – ако је кандидат из свих испитних предмета оцењен описном оценом „положио”;
2. „није положио и упућује се на поправни испит “ – ако је канди- дат из једног или два испитна предмета оцењен описном оценом „није положио”;
3. „није положио” – ако је кандидат из више од два испитна пред- мета оцењен описном оценом „није положио”.

Општи успех на испиту кандидату саопштава секретар, односно заменик секретара испитне комисије.

### Записник о утврђивању општег успеха кандидата

Члан 27.

О утврђивању општег успеха кандидата на државном стручном испиту сачињава се:

* + 1. Записник Испитне комисије о полагању државног стручног ис- пита кандидата са високим образовањем (Образац 4), који је одштам- пан уз ову уредбу и који чини њен саставни део;
    2. Записник Испитне комисије о полагању државног стручног ис- пита кандидата са средњим образовањем (Образац 5), који је одштам- пан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

Записнике из става 1. овог члана потписују председник, заменик председника, чланови и секретар, односно заменик секретара испитне комисије.

### Поправни испит

Члан 28.

Кандидат из члана 26. став 1. тачка 2) ове уредбе позива се на по- правни испит, у року који не може бити дужи од **60170** дана од дана претходног полагања.

Кандидат који на поправном испиту из једног испитног предмета добије оцену „није положио” или ако се уредно позван не одазове по- лагању поправног испита у року из става 1. овог члана, није положио државни стручни испит.

### Поновно полагање државног стручног испита

Члан 29.

Кандидат из члана 26. став 1. тачка 3) ове уредбе не може поново полагати државни стручни испит пре истека рока од 30 дана од дана претходног полагања.

Изузетно, кандидат који је дужан да положи државни стручни ис- пит у року утврђеном законом, може полагати испит пре истека рока из става 1. овог члана.

### Прекид полагања започетог државног стручног испита

Члан 30.

На захтев кандидата, испитнa комисијa може одлучити да преки- не полагање започетог државног стручног испита, ако је због болести или другог оправданог разлога кандидат спречен да настави полагање испита.

* 1. „Службени гласник РС“, број 48/23.

Кандидат је дужан да разлоге због којих тражи прекид полагања започетог државног стручног испита учини вероватним.

Прекид полагања започетог испита из става 1. овог члана уноси се у записник из члана 27. ове уредбе.

Рок на који је државни стручни испит прекинут не може бити дужи од 30 дана од дана одржавања започетог испита.

Кандидат који не настави испит у року из става 3. овог члана, није положио државни стручни испит.

### Право на приговор

Члан 31.

Кандидат који сматра да његов успех из одређеног испитног пред- мета није правилно оцењен има право приговора испитној комисији наредног радног дана од дана саопштења општег успеха на државном стручном испиту кандидату.

Приговор из става 1. овог члана подноси се преко Министарства.

### Полагање испита по приговору

Члан 32.

Кандидат који је изјавио приговор поново полаже испитни пред- мет на који се приговор односи пред испитном комисијом, наредног радног дана од дана пријема приговора.

О дану, месецу, години, времену и месту полагања поправног ис- пита кандидата обавештава секретар, односно заменик секретара ис- питне комисије, на начин на који се врше кратка и хитна обавештења. Знање које је кандидат показао из испитног предмета испитна ко-

мисија оцењује описном оценом „положио” или „није положио”.

О полагању испитног предмета по приговору сачињава се поје- диначни записник (Образац 6), који је одштампан уз ову уредбу и који чини њен саставни део.

Појединачни записник из става 4. овог члана потписују председ- ник, заменика председника и чланови испитне комисије.

* 1. УВЕРЕЊЕ О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ

### Начин издавања уверења

Члан 33.

На основу утврђеног општег успеха на државном стручном испи- ту, кандидату који је положио испит издаје се уверење о положеном државном стручном испиту.

Уверење о положеном државном стручном испиту издаје министар.

Члан 34.

Уверење о положеном државном стручном испиту може се издати и као електронски документ, у складу са законом.

### Садржина уверења

Члан 35.

У уверење о положеном државном стручном испиту уписују се: име и презиме кандидата који је положио државни стручни испит; датум и место рођења; јединствени матични број грађана; назив ви- сокошколске установе, врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил; датум полагања државног стручног испита и програм по коме је кандидат положио државни стручни испит.

### Образац уверења

Члан 36.

Уверење о положеном државном стручном испиту по програму државног стручног испита за кандидате са високим образовањем из- даје се на Обрасцу 7, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен са- ставни део.

Образац из става 1. овог члана израђује се од заштићене 100-грам- ске хартије са штампом у плавој боји и садржи грб Републике Србије, у заглављу и средини обрасца.

Уверење о положеном државном стручном испиту по програму државног стручног испита за кандидате са средњим образовањем издаје се на Обрасцу 8, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Образац из става 3. овог члана израђује се од заштићене 100-грам- ске хартије са штампом у зеленој боји и садржи грб Републике Србије, у заглављу и средини обрасца.

* 1. ЕВИДЕНЦИЈА О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ

### Начин вођења евиденције

Члан 37.

Министарство води Евиденцију о положеном државном стручном испиту (у даљем тексту: Евиденција), као јединствену електронску базу података – у непрекидном низу бројева.

### Садржина евиденције

Члан 38.

У Евиденцију се уписује:

1. име и презиме кандидата;
2. јединствени матични број грађана;
3. назив високошколске установе, врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил;
4. назив државног органа, имаоца јавних овлашћења, односно дру- гог послодавца код кога је кандидат запослен;
5. број и датум решења којим је одобрено полагање државног стручног испита;
6. датум полагања испита;
7. подаци о општем успеху на испиту;
8. број и датум издатог уверења о положеном државном стручном испиту.

#### УСЛУГЕ ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ

Члан 39.

Ради подношења захтева из члана 18. ове уредбе у електронском облику и електронског управног поступања и електронске комуника- ције у вези са захтевима из члана 18. ове уредбе, Министарство ус- поставља софтверско решење које на једном месту омогућава елек- тронско управно поступање, односно поступање у управним стварима електронским путем.

Евиденција из члана 37. ове уредбе саставни је део софтверског решења из става 1. овог члана.

#### ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 40.

Поступци по захтевима за полагање државног стручног испита који нису окончани до дана почетка примене ове уредбе, окончаће се према одредбама уредбе која је важила до дана почетка примене ове уредбе. Ако после почетка примене ове уредбе коначно решење донето у поступцима из става 1. овог члана буде поништено или укинуто, даљи

поступак спроводи се према одредбама ове уредбе.

Члан 41.

Кандидат који је започео полагање државног стручног испита према програму државног стручног испита који је важио до почетка примене ове уредбе, окончаће полагање испита према том програму.

Члан 42.

Министарство ће израдити софтверско решење из члана 39. ове уредбе најкасније у року од 12 месеци од дана ступања на снагу ове уредбе.

До израде софтверског решења из члана 39. ове уредбе образац захтева из члана 18. ст. 2. и 3. ове уредбе у електронској форми преу- зима се на веб презентацији Министарства, а подаци у образац захтева уписују се електронским путем.

Члан 42.

Даном почетка примене ове уредбе престаје да важи Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита („Службени гласник РС”, бр. 16/09, 84/14, 81/16, 76/17 и 60/18).

Члан 43.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у

„Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. јануара 2021. године.

05 број 110-11913/2019

У Београду, 4. децембра 2019. године

**Влада**

Председник,

**Ана Брнабић,** с. р.

ПРИЛОГ

ПРОГРАМ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

## За кандидате са високим образовањем

###### Уставно уређење

Појам и материја Устава. Почеци и развој уставности у Србији до 1918. године. Уставност у првој југословенској држави. Уставност у дру- гој југословенској држави. Уставност у трећој југословенској држави.

Уставна преамбула. Начела Устава. Република Србија. Носиоци суверености. Владавина права. Подела власти. Политичке странке. Забрана сукоба интереса. Грб, застава и химна. Територија и граница. Главни град. Језик и писмо. Световност државе. Покрајинска аутономи- ја и локална самоуправа. Заштита држављана и Срба у иностранству. Заштита националних мањина. Равноправност полова. Међународни односи. Положај странаца.

Људска и мањинска права и слободе – основна начела, непосред- на примена зајемчених права, сврха уставних јемстава, ограничења људских и мањинских права, забрана дискриминације и заштита људ- ских и мањинских права и слобода. Право на достојанство и слободан развој личности. Право на живот. Право на неповредивост физичког и психичког интегритета. Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада. Право на слободу и безбедност. Уставни режим ли- шења слободе – поступање са лицима лишеним слободе и допунска права у случају лишења слободе без одлуке суда. Уставни режим при- твора. Право на правично суђење. Посебна права окривљеног. Правна сигурност у оквиру казненог права. Право на рехабилитацију и нак- наду штете. Право на једнаку заштиту права и на правно средство. Право на правну личност. Право на држављанство. Слобода кретања. Неповредивост стана. Тајност писама и других средстава општења. Заштита података о личности. Слобода мисли, савести и вероиспове- сти. Положај цркава и верских заједница. Приговор савести. Слобода мишљења и изражавања. Слобода изражавања националне припад- ности. Подстицање уважавања разлика. Забрана изазивања расне, на- ционалне и верске мржње. Слобода медија. Право на обавештеност.

Изборно право. Право на учешће у управљању јавним пословима. Слобода окупљања. Слобода удруживања. Право на петицију. Право на уточиште. Право на имовину. Право наслеђивања. Уставни режим права на рад и права на штрајк. Уставни режим породично-правне за- штите – право на закључење брака и равноправност супружника, сло- бода одлучивања о рађању, права детета, права и дужности родитеља, правна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета. Право на правну помоћ. Уставни режим здравствене и социјалне заштите – здравствена заштита, социјална заштита, пензијско осигурање. Право на образовање, аутономија универзитета и слобода научног и уметнич- ког стварања. Право на здраву животну средину. Посебна права при- падника националних мањина.

Економско уређење и јавне финансије. Надлежност Републике Србије. Положај и надлежности Народне скупштине. Састав Народне скупштине – избор народних посланика и конституисање Народне скупштине, положај народних посланика. Имунитет народног по- сланика. Начин рада и одлучивања у Народној скупштини. Заседања Народне скупштине. Право предлагања закона. Референдум. Распуштање Народне скупштине. Положај и надлежности председника Републике. Проглашење закона. Избор, мандат, замењивање председ- ника Републике и престанак мандата председника Републике. Положај, надлежност, одговорност и састав Владе. Избор и трајање мандата Владе. Интерпелација. Гласање о неповерењу Влади или члану Владе. Гласање о поверењу Влади. Оставка председника Владе и разрешење и оставка члана Владе. Уставни положај државне управе. Уставни поло- жај Заштитника грађана. Војска Србије. Судови – начела судства. Врсте судова – судски систем. Избор судија и престанак судијске функције. Високи савет судства. Јавно тужилаштво – положај, надлежност, осни- вање и организација. Врховни јавни тужилац. Главни јавни тужиоци и јавни тужиоци. Систем одговорности у јавном тужилаштву. Високи са- вет тужилаштва. Уставни суд – положај и надлежности. Поступак оце- не уставности и законитости и уставна жалба. Састав Уставног суда, избор и именовање судија Уставног суда и престанак дужности суди- је Уставног суда.

Уставне основе територијалне организације Републике Србије. Аутономне покрајине – појам, оснивање и територија аутономне по- крајине. Положај и надлежности аутономних покрајина. Финансијска аутономија и правни акти аутономне покрајине. Локална самоупра- ва – појам, оснивање, надлежности, органи, правни акти и надзор над радом. Месна самоуправа. Сарадња и удруживање локалне самоупра- ве. Заштита локалне самоуправе. Финансирање локалне самоуправе. Хијерархија правних аката. Објављивање закона и других општих аката и забрана њиховог повратног дејства. Законитост управе. Језик

поступка. Ванредно стање. Ратно стање. Промена Устава.

###### Систем државне управе

Извршна власт у Републици Србији. Положај Владе. Састав Владе и положај чланова Владе. Избор Владе – почетак и престанак манда- та Владе. Уређење Владе – Кабинет председника Владе и кабинет пот- председника Владе, савети председника Владе, Генерални секретари- јат Владе, Службе Владе, радна тела Владе. Акти Владе. Однос Владе са народном скупштином и председником Републике. Положај државне управе. Послови државне управе. Начела деловања органа државне управе. Уређење органа државне управе – врсте органа државне упра- ве, образовање органа државне управе и руковођење у органима др- жавне управе. Унутрашње уређење органа државне управе. Прописи које доносе органи државне управе. Управни окрузи. Унутрашњи над- зор. Управна инспекција. Инспекцијски надзор. Поверавање посло- ва државне управе. Сукоб надлежности, решавање о жалби, изузеће. Однос органа државне управе са другим органима. Јавност рада и од- носи са грађанима. Службена употреба језика и писама. Електронска управа. Начела електронске управе. Портал еУправа.

Плански систем Републике Србије. Јавне агенције. Заштитник гра- ђана. Принципи добре управе. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Слободан приступ информаци- јама од јавног значаја. Заштита података о личности. Повереник за за- штиту равноправности. Општа забрана дискриминације. Облици дис- криминације. Посебни случајеви дискриминације. Политика једнаких могућности заснованих на полу. Агенција за спречавање корупције – правни положај, надлежност и органи Агенције, сукоб интереса, неспо- јивост послова са вршењем јавне функције, кумулација јавних функци- ја, поклони, пријављивање имовине и прихода, јачање интегритета. Државна ревизорска институција – оснивање, правни положај, надле- жност, организација и начин рада.

###### Управни поступак и управни спор

Појам управног поступка. Појам управне ствари. Врсте управног поступка. Основна начела управног поступка. Управно поступање. Управни акт. Гарантни акт. Управни уговор. Управне радње. Пружање јавних услуга. Основна правила поступка. Учесници у управном по- ступку. Надлежност органа. Овлашћено службено лице и одговорност овлашћеног службеног лица. Сарадња и службена помоћ. Странка у управном поступку и њено заступање. Општење органа и странака. Начин општења. Поднесци. Записници. Разгледање списа и обавешта- вање о току поступка. Обавештавање. Поступци обавештавања. Рокови. Трошкови поступка. Првостепени поступак – покретање поступка и за- хтеви странака, начин покретања поступка, тренутак покретања поступ- ка, одбацивање захтева странке, захтев да се призна својство странке,

покретање поступка и јавно саопштење и спајање управних ствари у један поступак, измена захтева, одустанак од захтева и последице оду- станка, поравнање. Прекид поступка. Обустављање поступка. Ток по- ступка до доношења решења – начин утврђивања чињеница у поступ- ку, дужност органа да прибави податке по службеној дужности, начин на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно до- стављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучива- ње у управном поступку, непосредно одлучивање, привремене мере, испитни поступак, претходно питање, усмена расправа. Доказивање – доказивање чињеница, извођење доказа пред замољеним органом, исправе, сведоци, вештачење, тумачи, увиђај, изјаве странке, обезбе- ђење доказа. Решење и закључак. Појам решења. Решење колегијал- ног органа. Заједничко решење. Делимично, допунско и привремено решење. Облици и делови решења. Исправљање грешака у реше- њу. Рок за издавање решења. Закључак. Правна средства. Приговор. Жалба. Поступање првостепеног органа по жалби. Поступање друго- степеног органа по жалби. Посебни случајеви укидања и мењања ре- шења. Понављање поступка. Поништавање коначног решења. Укидање решења. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Правне последице поништавања и уки- дања решења. Извршење. Вођење евиденција о решавању у управним стварима. Електронско управно поступање – успостављање електрон- ског управног поступања органа, пријем електронског поднеска, елек- тронско достављање, потврда о електронској достави.

Појам и предмет управног спора. Надлежност и састав суда.

Странке у управном спору. Предмет управног спора. Покретање спора. Претходни поступак. Утврђивање чињеница. Судске одлуке. Ванредна правна средства. Извршење пресуде.

###### Канцеларијско пословање

Општа и основна питања канцеларијског пословања: појам канце- ларијског пословања, значај и улога канцеларијског пословања, про- писи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе. Обухват канцеларијског пословања. Основни појмови канце- ларијског пословања.

Писарница и Систем за управљање документима. Послови адми- нистратора органа. Шифарник категорија документарног материја- ла. Класификација предмета. Класификација предмета по материји. Каталог поступака.

Подношење, предаја и пријем поднеска. Пријем докумен- тарног материјала. Пријем документарног материјала електрон- ским путем. Непосредан пријем документарног материјала. Пријем

документарног материјала преко поштанског оператора. Потврда о пријему поднеска. Вођење евиденције предмета. Евидентирање пред- мета. Дигитализација поднеска. Одлагање документарног материјала примљеног у папирном облику. Здруживање документарног материја- ла. Достављање предмета у рад – достављање предмета у рад у окви- ру писарнице, рад на предмету. Начин достављања документарног ма- теријала. Чување документарног материјала – архивирање и чување предмета, издвајање безвредног документарног материјала ради уни- штавања, архивирање документарног материјала у папирном облику.

Размена документарног материјала између органа.

Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем: облик и садржина поднеска, неуредан поднесак, телефонске изјаве странке и забелешка у спису, акт, надзор над применом прописа о кан- целаријском пословању, поступак са актима и предметима који садрже тајне податке и ознаку степена тајности, поступак са актима који под- лежу таксирању.

Канцеларијско пословање у судовима. Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву. Канцеларијско пословање у органима за вођење прекршајног поступка. Канцеларијско пословање у установама за из- вршење кривичних санкција.

###### Радно законодавство

Извори радног права. Међународни извори радног права. Уну- трашњи извори радног права. Међусобни однос закона, колективног уговора, правилника о раду и уговора о раду.

Радни односи у државним органима. Појам државних службени- ка и намештеника. Послодавац државних службеника и намештени- ка. Примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора. Начела деловања државних службеника. Права и дужности држав- них службеника. Спречавање сукоба интереса. Врсте радних места др- жавних службеника. Попуњавање слободних радних места. Престанак рада на положају. Вредновање радне успешности. Напредовање држав- них службеника. Премештај државних службеника због потребе рада. Стручно усавршавање и оспособљавање. Одговорност државних слу- жбеника. Престанак радног односа. Права државних службеника при промени уређења државних органа. Одлучивање о правима и дужности- ма државних службеника. Уређење кадровског система. Служба за упра- вљање кадровима. Кадровске евиденције. Високи службенички савет. Кодекс понашања државних службеника. Посебна правила о намеште- ницима. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о државним службеницима. Плате државних службеника и намештеника. Радни односи у органима аутономних покрајина и јединицама ло- калне самоуправе. Појам запослених. Послодавац запослених. Начела

деловања службеника. Права и дужности службеника. Врсте радних места службеника. Трајање радног односа. Попуњавање радних ме- ста. Премештај службеника. Стручно усавршавање и оспособљавање. Оцењивање службеника и кретање у служби. Дисциплинска одговор- ност службеника. Одговорност службеника за штету. Престанак рад- ног односа. Престанак потреба за радом службеника. Заштита права службеника. Кодекс понашања службеника и намештеника. Посебна правила о намештеницима. Управљање људским ресурсима у локал- ној самоуправи. Посебне надлежности и овлашћења органа, служби и организација Аутономне покрајине Војводине. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Општи прописи о раду (Закон о раду) – основна права и обавезе

и забрана дискриминације. Заснивање радног односа Уговор о пра- вима и обавезама директора. Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање. Радно време. Одмори и одсуства. Заштита запослених. Зарада, накнада зараде и друга примања. Права запослених код про- мене послодавца. Удаљење запосленог са рада. Престанак радног од- носа. Рад ван радног односа. Организације запослених и послодаваца. Колективни уговори. Надлежност инспекције рада над спровођењем општих прописа о раду.

Једнаке могућности запошљавања по основу пола (једнака доступ- ност послова и положаја по основу пола, заснивање радног односа и радно ангажовање по основу пола, распоређивање и напредовање по основу пола, једнака зарада за исти рад или рад једнаке вредности по основу пола, узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање, престанак радног односа и радног ангажовања по осно- ву пола).

Социјално осигурање. Пензијско и инвалидско осигурање.

Осигурање за случај незапослености. Здравствено осигурање.

###### Основи система Европске уније

Специфичности Европске уније (ЕУ) као субјекта у међународним односима. Државе чланице и државе кандидати за пријем у чланство ЕУ. Ваневропске земље и територије које су придружене ЕУ.

Историјат развоја европских интеграционих процеса – наста- нак европских заједница. Оснивачки акти ЕУ. Реформски уговор ЕУ (Лисабонски уговор). Оснивачки уговори ЕУ који су на снази. Поступак у вези са изменама и допунама уговора на којима се заснива ЕУ. Органи ЕУ. Делокруг Европског савета. Делокруг Европског парламен- та. Делокруг Савета ЕУ (Савет министара). Делокруг Европске комисије. Делокруг Европске централне банке. Делокруг Европске инвестиционе банке. Делокруг Ревизорског суда. Надлежност Европског суда правде.

Заједничке додирне тачке ЕУ и Савета Европе као регионалних европ- ских организација. Поступак припреме прописа ЕУ. Улога Комитета стал- них представника у фази припреме прописа. Улога Економског и со- цијалног комитета и Регионалног комитета у поступку припремања одлука. Улога специјализованих комитета у поступку припремања одлу- ка. Процедуре за доношење прописа ЕУ. Улога система посебних тела у поступку извршења прописа (комитологија). Право ЕУ. Примарни изво- ри права ЕУ. Секундарни извори права ЕУ. Прописи и други акти које доносе органи ЕУ. Примена права ЕУ и улога Европског суда правде. Правне тековине Заједнице. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлучује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ). Садржина тзв. Првог стуба ЕУ. Садржина тзв. Другог стуба ЕУ. Садржина тзв. Трећег сту- ба ЕУ. Стицање статуса придружене чланице (споразум о стабилизацији и придруживању и привремени – прелазни споразум). Критеријуми за пријем у чланство ЕУ. Поступак за стицање статуса чланице ЕУ.

Национална документа којима се уређује процес приступа- ња Републике Србије Европској унији. Фазе у процесу приступања. Коришћење међународне помоћи.

## За кандидате са средњим образовањем

###### Уставно уређење и основи система државне управе

Појам и материја Устава. Начела Устава (носиоци суверености, вла- давина права, подела власти, политичке странке, покрајинска аутоно- мија и локална самоуправа, забрана сукоба интереса, световност др- жаве). Људска и мањинска права и слободе (основна начела, врсте људских и мањинских права и слобода). Основе економског уређења Републике Србије. Народна скупштина – положај, надлежности и са- став. Начин рада и одлучивања у Народној скупштини. Положај и на- длежности председника Републике. Положај, надлежности и састав Владе. Уставни положај државне управе. Војска Србије. Судови – појам и начела судства. Врсте судова. Јавно тужилаштво. Уставни суд – појам и надлежности. Територијална аутономија – надлежност, органи и фи- нансирање. Локална самоуправа – надлежност, органи и финансирање. Уставност и законитост – хијерархија правних аката. Промена устава.

Положај Владе. Састав Владе и положај чланова Владе. Избор Владе. Уређење Владе – Кабинет председника Владе и кабинет потпредсед- ника Владе, савети председника Владе, Генерални секретаријат Владе, Службе Владе, радна тела Владе. Акти Владе. Положај државне управе. Послови државне управе. Уређење органа државне управе – врсте ор- гана државне управе, образовање органа државне управе и руковође- ње у органима државне управе. Унутрашње уређење органа државне

управе. Прописи које доносе органи државне управе. Поверавање по- слова државне управе. Јавност рада и односи са грађанима. Службена употреба језика и писама. Електронска управа. Портал еУправа. Заштитник грађана. Принципи добре управе. Повереник за информа- ције од јавног значаја и заштиту података о личности. Слободан при- ступ информацијама од јавног значаја. Заштита података о личности. Повереник за заштиту равноправности. Општа забрана дискримина- ције. Облици дискриминације. Посебни случајеви дискриминације. Политика једнаких могућности заснованих на полу. Агенција за спре- чавање корупције – правни положај, надлежност и органи Агенције, сукоб интереса, неспојивост послова са вршењем јавне функције, ку- мулација јавних функција, поклони, пријављивање имовине и прихо- да, јачање интегритета. Државна ревизорска институција – оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада.

###### Управни поступак

Појам управног поступка. Појам управне ствари. Врсте управ- ног поступка. Основна начела управног поступка. Управно посту- пање – управни акт, гарантни акт, управни уговор, управне радње, пружање јавних услуга. Учесници у управном поступку. Надлежност органа. Овлашћено службено лице и одговорност овлашћеног слу- жбеног лица. Сарадња и службена помоћ. Странка у управном поступ- ку и њено заступање. Општење органа и странака. Начин општења. Поднесци. Записници. Разгледање списа и обавештавање о току по- ступка. Обавештавање. Поступци обавештавања. Рокови. Трошкови поступка. Првостепени поступак: покретање поступка и захтеви стра- нака, начин покретања поступка, тренутак покретања поступка, одба- цивање захтева странке, захтев да се призна својство странке, покре- тање поступка и јавно саопштење и спајање управних ствари у један поступак, измена захтева, одустанак од захтева и последице одустан- ка, поравнање. Прекид поступка. Обустављање поступка. Ток поступ- ка до доношења решења – начин утврђивања чињеница у поступку, дужност органа да прибави податке по службеној дужности, начин на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно до- стављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучива- ње у управном поступку, непосредно одлучивање, привремене мере, испитни поступак, претходно питање, усмена расправа. Доказивање – доказивање чињеница, извођење доказа пред замољеним органом, исправе, сведоци, вештачење, тумачи, увиђај, изјаве странке, обезбе- ђење доказа. Решење и закључак. Појам решења. Решење колегијалног органа. Заједничко решење. Делимично, допунско и привремено ре- шење. Облици и делови решења. Исправљање грешака у решењу. Рок

за издавање решења. Закључак. Правна средства. Приговор. Жалба. Поступање првостепеног органа по жалби. Поступање другостепе- ног органа по жалби. Посебни случајеви укидања и мењања решења. Понављање поступка. Поништавање коначног решења. Укидање реше- ња. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на пре- поруку Заштитника грађана. Правне последице поништавања и укида- ња решења. Извршење. Вођење евиденција о решавању у управним стварима. Електронско управно поступање – успостављање електрон- ског управног поступања органа, пријем електронског поднеска, елек- тронско достављање, потврда о електронској достави.

###### Канцеларијско пословање

Општа и основна питања канцеларијског пословања: појам канце- ларијског пословања, значај и улога канцеларијског пословања, про- писи којима је регулисано канцеларијско пословање органа државне управе. Обухват канцеларијског пословања. Основни појмови канце- ларијског пословања.

Писарница и Систем за управљање документима. Послови адми- нистратора органа. Шифарник категорија документарног материја- ла. Класификација предмета. Класификација предмета по материји. Каталог поступака.

Подношење, предаја и пријем поднеска. Пријем документар- ног материјала. Пријем документарног материјала електронским пу- тем. Непосредан пријем документарног материјала. Пријем докумен- тарног материјала преко поштанског оператора. Потврда о пријему поднеска. Вођење евиденције предмета. Евидентирање предмета. Дигитализација поднеска. Одлагање документарног материјала при- мљеног у папирном облику. Здруживање документарног материјала. Достављање предмета у рад – достављање предмета у рад у оквиру писарнице, рад на предмету. Начин достављања документарног ма- теријала. Чување документарног материјала – архивирање и чување предмета, издвајање безвредног документарног материјала ради уни- штавања, архивирање документарног материјала у папирном облику.

Размена документарног материјала између органа.

Послови у непосредној вези са канцеларијским пословањем: облик и садржина поднеска, неуредан поднесак, телефонске изјаве странке и забелешка у спису, акт, надзор над применом прописа о кан- целаријском пословању, поступак са актима и предметима који садрже тајне податке и ознаку степена тајности, поступак са актима који под- лежу таксирању.

Канцеларијско пословање у судовима. Канцеларијско пословање у јавном тужилаштву. Канцеларијско пословање у органима за вођење

прекршајног поступка. Канцеларијско пословање у установама за из- вршење кривичних санкција.

###### Основи радног законодавства

Извори радног права. Међународни извори радног права. Унутрашњи извори радног права. Међусобни однос закона, колектив- ног уговора, правилника о раду и уговора о раду.

Радни односи у државним органима. Појам државних службени- ка и намештеника. Послодавац државних службеника и намештени- ка. Примена општих прописа о раду и посебног колективног уговора. Начела деловања државних службеника. Права и дужности држав- них службеника. Спречавање сукоба интереса. Врсте радних места др- жавних службеника. Попуњавање слободних радних места. Престанак рада на положају. Вредновање радне успешности. Напредовање држав- них службеника. Премештај државних службеника због потребе рада. Стручно усавршавање и оспособљавање. Одговорност државних слу- жбеника. Престанак радног односа. Права државних службеника при промени уређења државних органа. Одлучивање о правима и дужности- ма државних службеника. Уређење кадровског система. Служба за упра- вљање кадровима. Кадровске евиденције. Високи службенички савет. Кодекс понашања државних службеника. Посебна правила о намеште- ницима. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о државним службеницима. Плате државних службеника и намештеника. Радни односи у органима аутономних покрајина и јединицама ло- калне самоуправе. Појам запослених. Послодавац запослених. Начела деловања службеника. Права и дужности службеника. Врсте радних места службеника. Трајање радног односа. Попуњавање радних ме- ста. Премештај службеника. Стручно усавршавање и оспособљавање. Оцењивање службеника и кретање у служби. Дисциплинска одговор- ност службеника. Одговорност службеника за штету. Престанак рад- ног односа. Престанак потреба за радом службеника. Заштита права службеника. Кодекс понашања службеника и намештеника. Посебна правила о намештеницима. Управљање људским ресурсима у локал- ној самоуправи. Посебне надлежности и овлашћења органа, служби и организација Аутономне покрајине Војводине. Надлежност управне инспекције над спровођењем прописа о запосленима у аутономним

покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Општи прописи о раду (Закон о раду) – основна права и обавезе и забрана дискриминације. Заснивање радног односа. Уговор о пра- вима и обавезама директора. Образовање, стручно оспособљавање и усавршавање. Радно време. Одмори и одсуства. Заштита запосле- них. Зарада, накнада зараде и друга примања. Права запослених код промене послодавца. Удаљење запосленог са рада. Престанак радног

односа. Рад ван радног односа. Организације запослених и послода- ваца. Колективни уговори. Надлежност инспекције рада над спрово- ђењем општих прописа о раду.

Једнаке могућности запошљавања по основу пола (једнака доступ- ност послова и положаја по основу пола, заснивање радног односа и радно ангажовање по основу пола, распоређивање и напредовање по основу пола, једнака зарада за исти рад или рад једнаке вредности по основу пола, узнемиравање, сексуално узнемиравање и сексуално уцењивање, престанак радног односа и радног ангажовања по осно- ву пола).

Социјално осигурање. Пензијско и инвалидско осигурање.

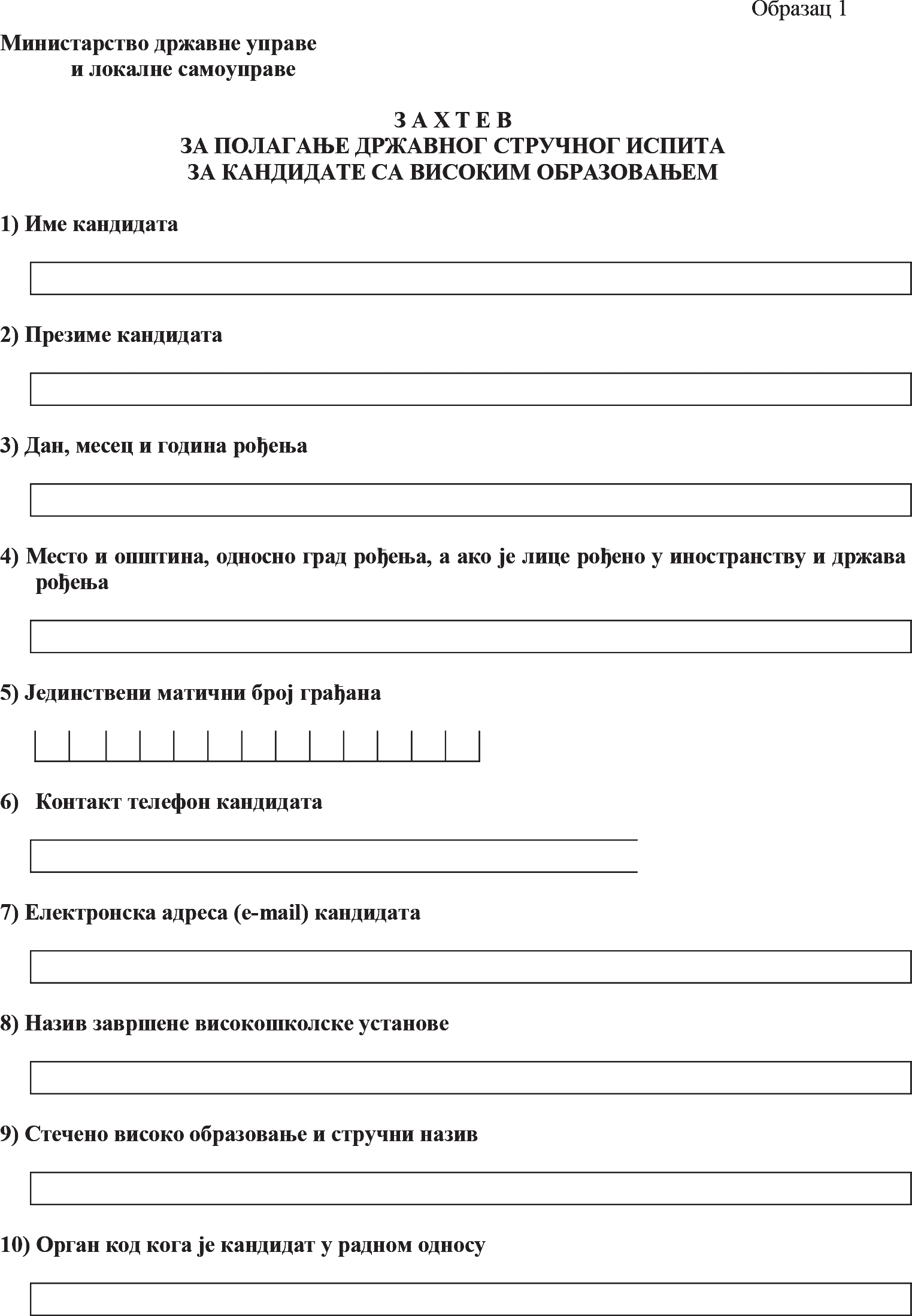
Осигурање за случај незапослености. Здравствено осигурање.

###### Основи система Европске уније

Специфичности Европске уније (ЕУ) као субјекта у међународним односима. Државе чланице и државе кандидати за пријем у чланство ЕУ. Историјат развоја европских интеграционих процеса – настанак европских заједница. Оснивачки акти ЕУ. Оснивачки уговори ЕУ који су на снази.

Национална документа којима се уређује процес приступа- ња Републике Србије Европској унији. Фазе у процесу приступања. Коришћење међународне помоћи.

Поступак у вези са изменама и допунама уговора на којима се за- снива ЕУ. Органи ЕУ и њихов делокруг. Поступак припреме прописа ЕУ. Процедуре за доношење прописа ЕУ. Прописи и други акти које доносе органи ЕУ. Примена прописа ЕУ и улога Европског суда правде. Правне тековине Заједнице. Структура ЕУ (области и питања о којима се одлу- чује, односно утврђују заједничке политике у ЕУ). Стицање статуса при- дружене чланице (споразум о стабилизацији и придруживању и при- времени – прелазни споразум). Критеријуми за пријем у чланство ЕУ. Поступак за стицање статуса чланице ЕУ.



1. **Радно искуство**
2. **Датум када истиче рок у коме је кандидат обавезан да положи државни стручни испит**

Захтев се подноси:

* 1. сагласно чл. 3. и 6. Уредбе;
  2. сагласно члану 4. Уредбе;
  3. сагласно члану 5. став 1. Уредбе;
  4. сагласно члану 5. став 2. Уредбе;
  5. сагласно члану 7. Уредбе.

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

(име и презиме овлашћеног лица органа) (радно место овлашћеног лица органа)

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

(потпис подносиоца захтева)

(име и презиме подносиоца захтева) (пребивалиште и адреса подносиоца захтева)

САГЛАСНО ЧЛ. 3. И 6. УРЕДБЕ:

**l}** оршШiал шш електронска копија решења о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о засmmању радног односа прm1равника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање попmса, рукоШ1са и преIШса;

1. орипmал шrn електронска коIШја решења о уrврђеној обавези полагања исшrrа, оверена у складу са законом који уређује оверавање

попmса, рукоШ1са и преШ1са;

1. орmШiал шш електронска кoimja дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање поmиса, руко­

Ш1са и преШ1са;

1. фотокопија ЈШЧНе карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 4. УРЕДБЕ:

1. оршm1ал шш електронска копија решења о премешrају на радно место разврстано у најниже звање са стеченим додапmм образова­ њем, оверена у складу са законом који уређује оверавање поmиса, рукоШ1са и преписа;
2. оригинал шш електронска копија решења о угврђеној обавези полагања испита, оверена у складу са законом који уређује оверавање попmса, рукоШ1са и преШ1са;
3. оригинал или елекqюнска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање попmса, руко­ Ш1са и преШ1са;
4. фотокопија ЈШЧНе карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 5. СТАВ 1. УРЕДБЕ

**l)** оршШiал шш електронска копија уговора о стручном оспособљавању без накнаде, ради стручног оспособљавања, односно спщања радног искуства и услова за полагање државног стручног исшпа, оверена у складу са законом који уређује оверавање попmса, ру­ коШ1са и преIШса;

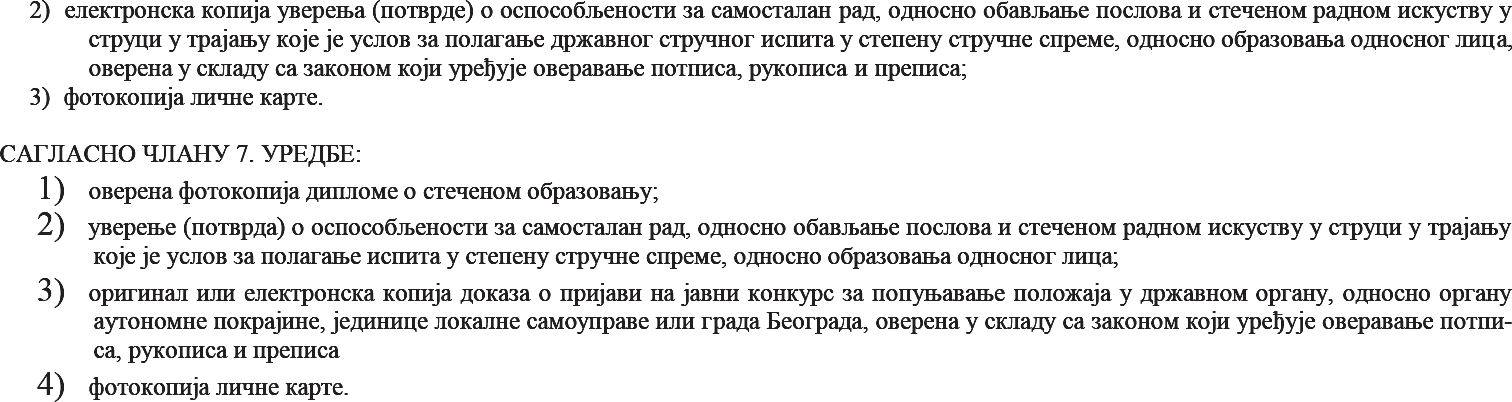
1. оригинал шш елекqюнска копија дишюме о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потШ1са, ру­

коШ1са и преIШса;

1. фотокопија ЈШЧНе карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 5. СТАВ 2. УРЕДБЕ:

**l)** елекqюнска коШ1ја дишюме о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потIШса, рукоIШса и преШ1са;

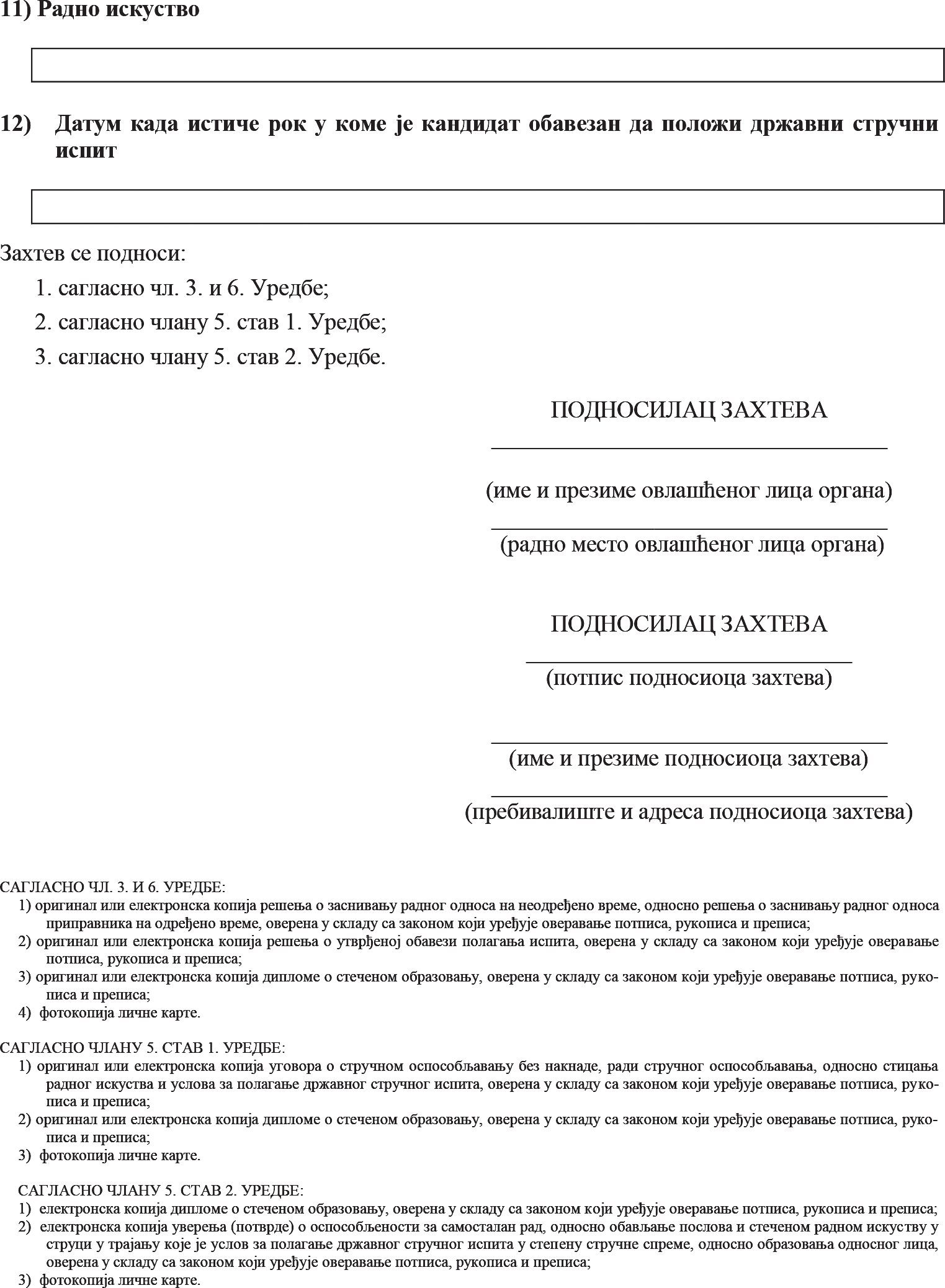


Образац 2

Министарство државне управе и локалне самоуправе

ЗАХТЕВ ЗАПОЛАГАЊЕДРЖАВНОГСТРУЧНОГИСПИТА ЗА КАНДИДАТЕ СА СРЕДЊИМ ОБРАЗОВАЊЕМ

1. Име кандидата
2. Презиме кандидата
3. Дан, месец и година рођења
4. Место и опшrина, односно град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења
5. Јединствени матични број грађана
6. Контакт телефон кандидата
7. Електронска адреса (e-mail) кандидата
8. Назив завршене средње школе
9. Стечено средње образовање и образовни профил
10. Орган код кога је кандидат у радном односу



ОбразацЗ Ред.бр.-'

**ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК**

**О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА**

**(назив програма државног стручног испита)2**

**КАНДИДАТ: ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ:**

На усменом испиту дана .5 године кандидату су постављена следећа испитна питања:

1.

2.

3.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

**ИСПИТИВАЧ**

(име и презиме и потпис)

1. Уписује се редни број са списка кандидата, а ако је сШ1сак кандидата за поправIШ исimТ са ознаком ,Д".
2. Државни стручlПI испит за кандидате по Програму за државне службенике са висоЮ1м образовањем / Државни С1Ј>учни испит

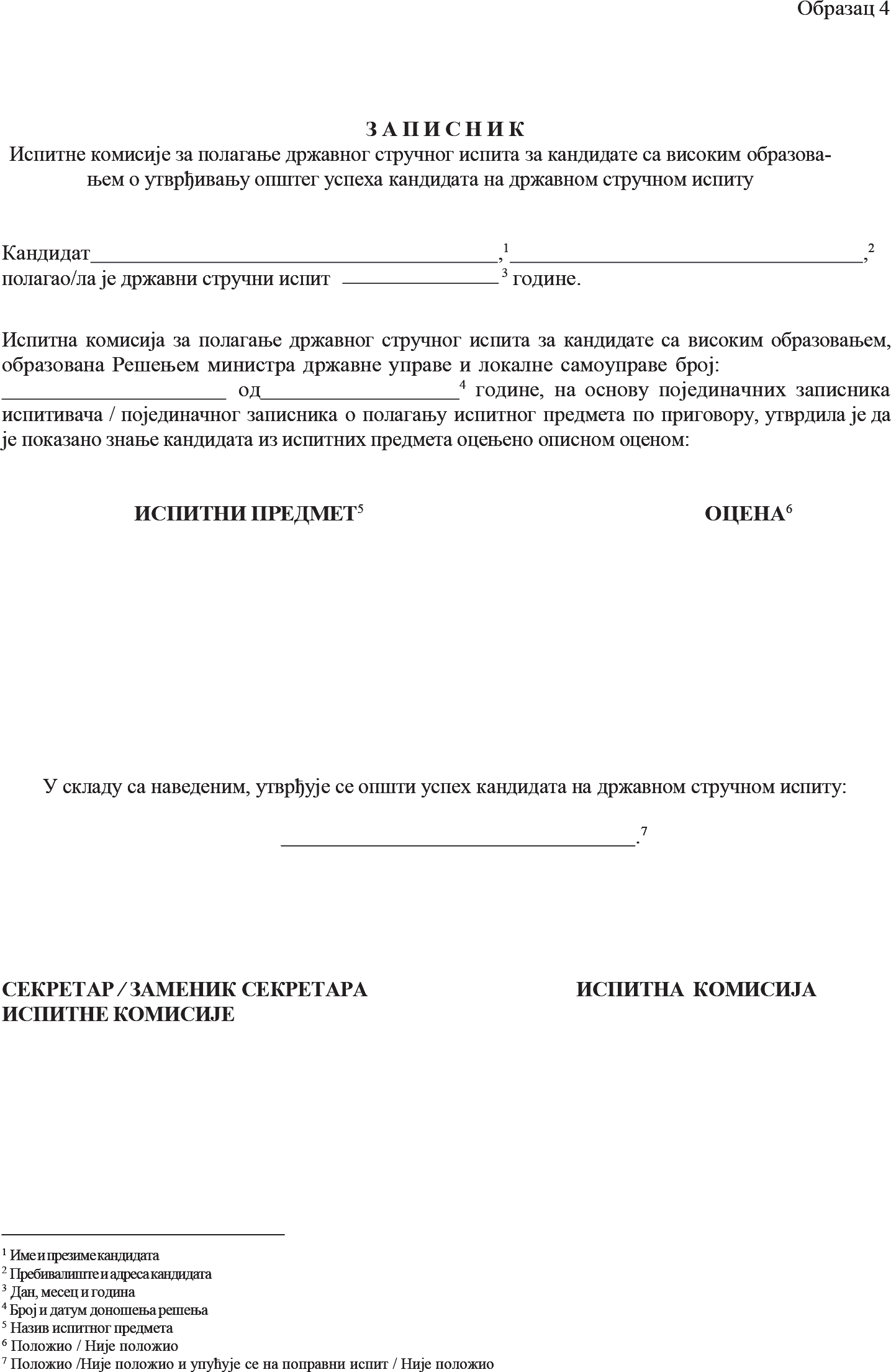
за кандидате по Програму за државне службенике са средњим образовањем

3 Име и презиме кандидата 4 Назив

исшrrn:ог предмета

5 Дан, месец и година

6 Положио / Није положио



Образац 5

**ЗАПИСНИК**

Испитне комисије за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образо­ вањем о утврђивању општег успеха кандидата на државном стручном испиту

Кандидат ----------------- полагао/ла је државни стручни испит 3године.

Испитна комисија за полагање државног стручног испита за кандидате са средњим образо­ вањем, образована Решењем министра државне управе и локалне самоуправе број:

о ---------• године, на основу појединачних записника испитивача / појединачног записника о полагању испитног предмета по приговору, утврдила је да је показано знање кандидата из испитних предмета оцењено описном оценом:

**ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ' **

У складу са наведеним, утврђује се општи успех кандидата на државном стручном испиту:

**СЕКРЕТАР /ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСIШТНЕ КОМИСИЈЕ**

**ИСIШТНА КОМИСИЈА**

1 **ИмеипрезимекандидIО'3.**

2 **Пребивашпшеи адресакандидага**

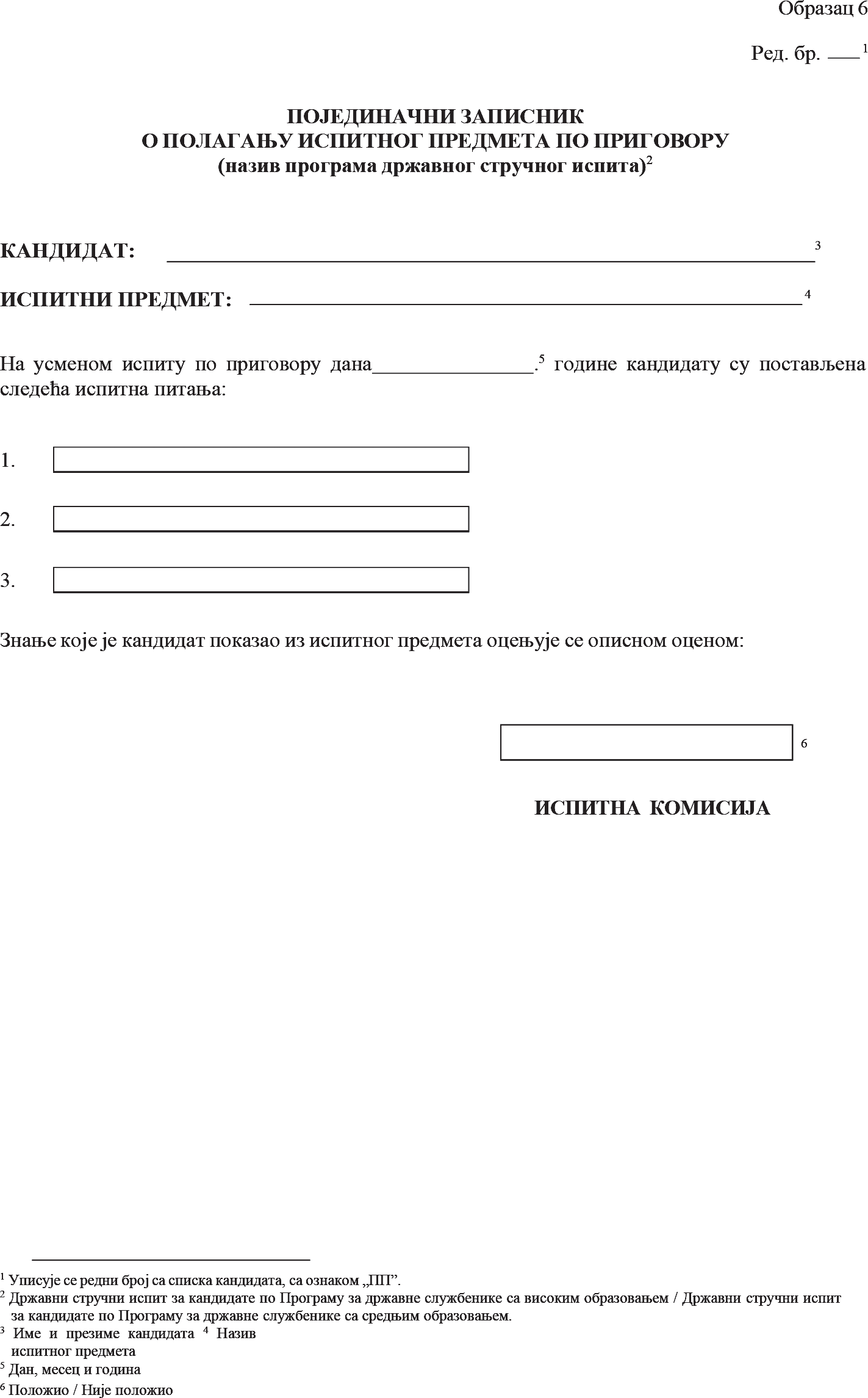
3 **Дан, месец игодина**

4 **Број и датум доношења решења**

5 **Назив исшmюг предмета**

6 **Положио / Није положио**

7 **Положио /Није положио и упућује се на поправlПI исшп / Није положио**



Образац 7

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**Мlш11старство држав11е у11раве 11 локал11е самоу11раве**

**УВЕРЕЊЕ**

**О ПОЛОЖЕНОМ ДРЖАВНОМ СТРУЧНОМ ИСПИТУ**

*(име и презиме кандидата)*

**Рођm-{!** -----У ЈМБГ

*(датум рођења) (место рођења)*

Завршио-л ­

*(назив завршене високошколске установе)*

*(врста стеченог образовања и стручни назив)*

Пооrnкио-лаје **!-ЩЈа**

**ДРЖАВНИ СТРУЧНИ ИСПИТ**

**110 Програму држав11ог струч11ог 11сшпа за ка11д1щате са в11сок11м образовањем**

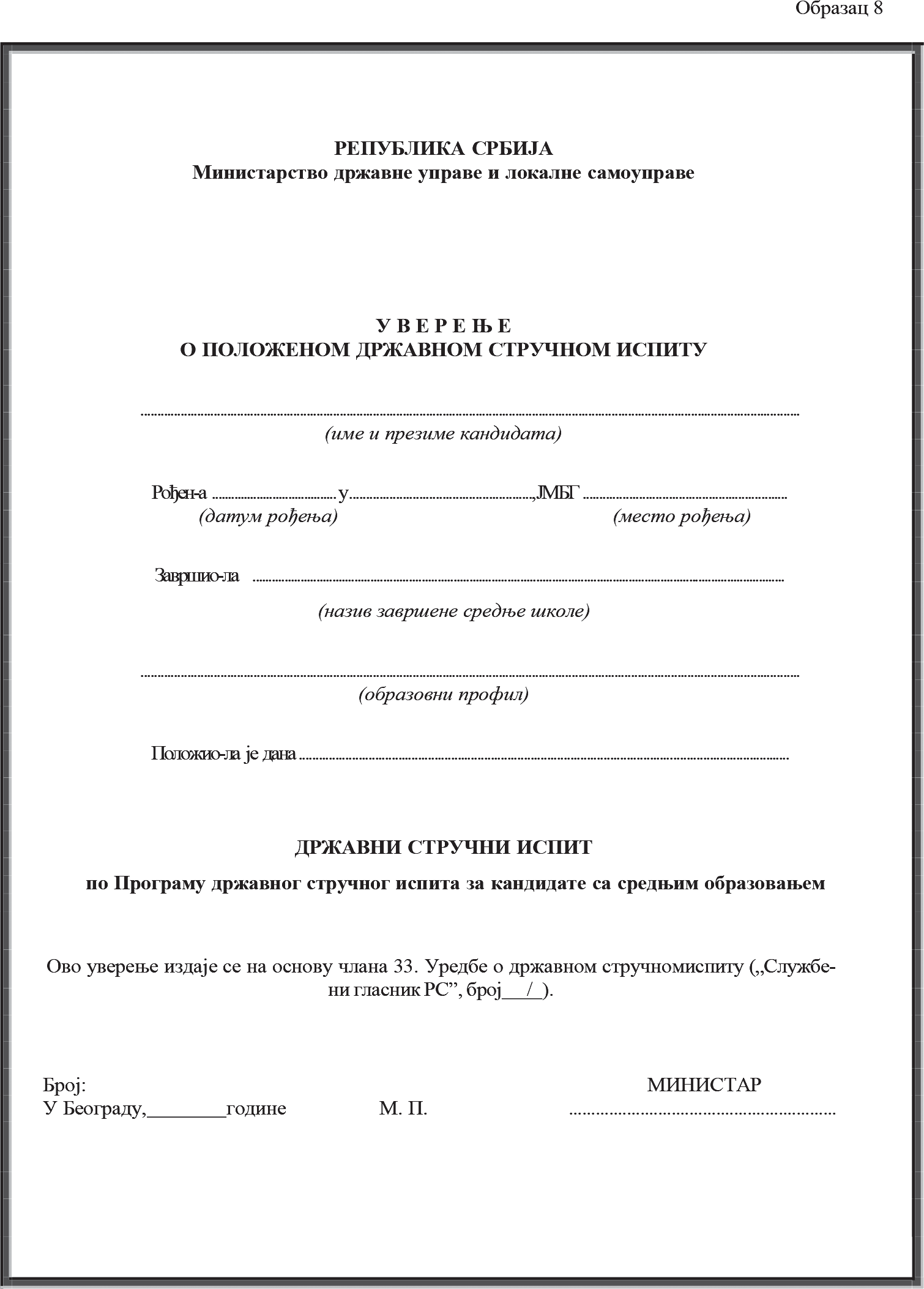
Ово уверење издаје се на основу члана 33. Уредбе о државном С1ЈЈучномиспиrу (,,Службени гласник РС", број\_/\_).

Број:

У Београду, године

МИНИСТАР

М.П.



П Р И Р У Ч Н И К

ЗА ПОЛАГАЊЕ ДРЖАВНОГ СТРУЧНОГ ИСПИТА

Шесто измењено и допуњено издање

*Аутори*

Градимир Ненадовић (Уставно уређење) Тамара Стојчевић (Систем државне управе)

др Јасмина Бенмансур (Управни поступак и управни спор) др Јасмина Бенмансур (Канцеларијско пословање)

Јана Љубичић (Радно законодавство) Дражен Маравић (Основи система Европске уније)

*Издавач*

Министарство државне управе и локалне самоуправе

*За издавача*

др Александар Мартиновић

министар државне управе и локалне самоуправе

*Уредник*

Јасмина Бенмансур

помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

*Рецензент*

проф. др Зоран Лончар

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

*Штампа*

ЈП Службени гласник

Тираж 5.000

ISBN-978-86-920653-9-2

CIP – Каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије, Београд

34/35(075.9)

ПРИРУЧНИК за полагање државног стручног испита / Градимир Ненадовић ... [и др.]. – 6. измењено и допуњено изд. – Београд : Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023 (Београд : Службени гласник). – 638 стр. : табеле, обрасци ; 24 cm

Тираж 5.000. – Прилози: стр. 603–638. – Библиографија уз свако поглавље.

ISBN 978-86-920653-9-2

1. Ненадовић, Градимир, 1961– [аутор]

а) Радници у органима управе -- Стручни испити

-- Приручници COBISS.SR-ID 132489481

