



Секторски програм континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС за 2021. годину

Област: Управљање нормативним процесом и уређивање рада органа и служби јединице
локалне самоуправе

УПРАВЉАЊЕ НОРМАТИВНИМ ПРОЦЕСИМА И ИЗРАДА ПРАВНИХ АКАТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Шифра: 2021-07-0301

УВОДНИ МАТЕРИЈАЛ

ПРВИ ДАН

СЕСИЈА I

Врсте и хијерархија правних аката јединице локалне самоуправе

Врсте правних аката ЈЛС

Сви правни акти које доносе ЈЛС могу се поделити у две основне групе. Прву групу чине општи правни акти (**прописи и други општи акти**). Ови акти садрже опште правне норме које утврђују правила понашања за унапред неодређен број случајева и лица. Према Уставу и ЗЛС, **доносилац општих аката може бити само скупштина**, а само изузетно, када је то предвиђено законом, општи акт може донети други орган ЈЛС. Другу групу чине **појединачни, конкретни правни акти**, којима се опште правне норме индивидуализују, примењују на поједине случајеве, односно поједина лица у одређеним ситуацијама.

Општи акти ЈЛС

ЈЛС доноси опште правне акте првенствено ради обављања послова из изворног делокруга, али и ради обављања поверених послова.

а) Могућност доношења прописа **на основу поверавања** на општи начин предвиђена је у Уставу и ЗЛС, а Законом о државној управи утврђено је да такви прописи по природи и називу морају одговарати прописима које доносе органи државне управе, да се објављују у „Службеном гласнику РС“ и да потпадају под посебну контролу органа државне управе и Владе. Доносе се на основу и у оквиру изричито датог овлашћења садржаног у закону којим се поверавају послови. Иако се ради о управним прописима, доноси их скупштина ЈЛС и саставни су део државног права (јер се доносе ради извршавања закона).

б) Доношење општих аката **из изворног делокруга ЈЛС** представља централну садржину нормативне функције ЈЛС.

Статут – највиши правни акт ЈЛС са којим сви други општи акти морају бити у сагласности.

Одлука - најбројнији и најзначајнији облик локалног прописа. Доносилац ове врсте прописа је скупштина, а само изузетно, акт у форми одлуке може донети други орган ЈЛС када је то законом (и статутом) предвиђено (на пример, одлука о привременом

финансирању коју под прописаним условима доноси општинско/градско веће). Свака одлука ЈЛС доноси се на основу изричитог овлашћења садржаног у закону и у статуту.

Можемо разликовати **три врсте одлука**. *Прву врсту* чине одлуке које су нормативне природе, које су прописи у пуном смислу те речи (којима се уређују комуналне делатности, локални превоз, организација локалне управе и сл.). Овом врстом прописа ЈЛС могу се, у складу са законом, установљавати права и обавезе правних и физичких лица на које се одлука односи и прописивати прекршаји и прекршајне санкције за повреду њених одредаба. *Другу групу* чине одлуке којима се усвајају други акти (буџет, завршни рачун, оснивачки уговор, споразум о сарадњи и сл.). Ове одлуке такође су прописи, али је њихова основна садржина одређена у акту који се њима усваја и који је саставни део те одлуке. *Трећу групу* одлука чине одлуке којима се одлучује о сасвим конкретном питању (образовању радног тела које није образовано скупштинским пословником, расписивању референдума и сл.). Ове одлуке не садрже опште норме и самим тим нису прописи, већ представљају специфичне, конкретне одлуке.

Други општи акти – осим одлука, ЈЛС доноси и друге опште акте, од којих су поједини именовани Уставом или законом, као што су: пословник скупштине, пословник општинског/градског већа, правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске/градске управе, обавезна упутства начелника комуналне милиције, просторни и урбанистички план и други плански акти.

Појединачни акти ЈЛС

За разлику од општих, **појединачни акти** не садрже опште правне норме, већ се њима те норме индивидуализују, примењују на одређене случајеве и лица. Самим тим, **не ступају на снагу нити се објављују у службеном гласилу ЈЛС**, осим када је њихово објављивање у службеном гласилу предвиђено прописом ЈЛС или кад тако одлучи доносилац тог појединачног акта приликом његовог доношења. Бројни су и доносе их сви органи ЈЛС. Већину ових аката чине решења и закључци која доноси локална управа у управном поступку. На њихову припрему и поступак доношења не примењују методолошка правила која су предмет овог вебинара.

Осим управних, органи ЈЛС доносе одређене врсте појединачних аката на које се могу сходно применити поједина номотехничка правила за израду прописа. Уобичајени (типични) конкретни акти које доносе органи свих ЈЛС су **закључак** (акт којим се надлежни орган изјашњава о конкретним питањима, односно предлозима и иницијативама, као и о другим питањима најчешће процедуралног карактера) и **решење** (најчешћи и најбројнији облик појединачног акта који органи ЈЛС доносе у оквиру својих овлашћења). За доношње ових аката неопходно је изричито овлашћење садржано у закону или пропису ЈЛС. На њих се само делимично примењују правила за израду прописа.

Хијерархија правних аката ЈЛС

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

Према Уставу, статуту, одлуке и сви други општи акти ЈЛС, морају бити сагласни са Уставом (начело уставности), не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, морају бити сагласни са законом (начело законитости), а сви општи акти ЈЛС морају бити сагласни и са њиховим статутима. Прописи ЈЛС у аутономним покрајинама морају бити у сагласности и са покрајинским прописима.

Основна методолошка правила и принципи за припрему правних аката локалне самоуправе

Три су основна правила која се односе на све врсте локалних прописа:

- 1) Сви прописи ЈЛС доносе се на основу и у оквиру датог овлашћења. Ово овлашћење садржано је у одређеној одредби одговарајућег акта више правне снаге од прописа који се на основу њега доноси (закона, статута или другог општег акта) и представља **материјални правни основ за његово доношење**. Веома је важно да се приликом израде прописа строго води рачуна о томе да се сва предложена решења крећу у оквиру датог овлашћења. **Формални правни основ** одређује који орган је надлежан за доношење одређеног прописа. Већ је речено да, према ЗЛС, опште акте из надлежности ЈЛС доноси скупштина, осим када је законом изричито прописано да општи акт доноси други орган ЈЛС. У пракси се уочавају одступања од наведеног законског решења што такве акте чини несагласним са законом, а тиме и са Уставом. Правни основ **обавезно се наводи и саставни је део садржине сваког прописа ЈЛС**.
- 2) Локалним прописима **не би требало преузимати одредбе вишег правног акта**, јер је њихова обавезност већ утврђена актом више правне снаге па их у локалном пропису нема потребе понављати. Међутим, ако се то ипак учини због целовитости и јасноће локалног прописа, требало би преузети само оне одредбе које се прописом разрађују и то уз поштовање два захтева: прво, преузимањем се не сме изменити смисао преузете одредбе и друго, да се одредба формулише тако да се из ње јасно види да права и обавезе проистичу из прописа више снаге, а не из локалног прописа.
- 3) Прописом ЈЛС **не могу се** изворно уређивати друштвени односи, изворно установљавати права и обавезе физичких и правних лица, одређивати кривична дела и кривичне санкције, нити уређивати друга питања која могу бити предмет само законске регулативе. Органи ЈЛС не могу својим прописом одређивати своје или туђе надлежности.

СЕСИЈА II

Улога и одговорност различитих учесника у изради нацрта правних аката

Одредбом члана 52. став 1. тачка 1. Закона о локалној самоуправи прописано је да је припремање нацрта прописа и других аката које доноси скупштина ЈЛС, општинско/градско веће или председник општине/градоначелник **део надлежности општинске/градске управе**, што значи да прописе локалне самоуправе припремају запослени у организационим јединицама које су надлежне за област која се правно уређује. Обрађивачи локалних прописа, односно запослени који израђују локалне прописе дужни су да поступају стручно и политички неутрално, руководећи се професионалним стандардима и стручним знањима, као и захтевима технике израде прописа.

У изради прописа општинска/градска управа има нарочиту улогу приликом правно-техничке обраде, али мора водити рачуна и о следећем: да се идентификују сва питања која треба уредити (имајући у виду правни основ, дотадашња решења и ефекте њихове примене); да одредбе којима се уређују односи буду јасно и прецизно уобличене и систематизоване у одговарајуће класификационе целине и да се све одредбе поставе у складан међусобни однос; о усклађености предложених решења са Уставом, законом, другим прописом и статутом ЈЛС; усклађености предложених решења са основним текстом прописа и другог правног акта, ако се израђује пропис о изменама и/или допунама прописа и другог правног акта; овлашћењима за доношење; врсти; садржају и форми прописа, језику, стилу и начину писања; обиму и прецизирању предложених решења (као и узајамној вези, логичном следу

и спороводљивости норми); по правилу не преписивати одредбе закона и консултовати стручну јавност и представнике органа и организација који ће примењивати предложени пропис.

Неспорно је, да је **поступак израде прописа** и других правних аката сложен посао који се састоји у предузимању већег броја активности и радњи, прописаних или на праксом утемељеним „правилима“ и то: утврђивање, односно идентификовање потребе за доношењем нове одлуке или измену и/или допуна важеће одлуке; обавештавање јавности на интернет презентацији ЈЛС односно на други примерен начин да је отпочео рад на припреми одлуке; одређивање обрађивача одлуке, тј. запосленог/их у организационој јединици која је надлежна за област која се правно уређује – стручњака за ту област и правника за обраду текста одлуке; по потреби образовање радне групе– комисије за израду одлуке; анализа закона, других прописа и стања у области која се нормира том одлуком; **израда радног текста одлуке**; обављање стручних консултација; **израда текста нацрта одлуке**; организовање и спровођење јавне расправе ако је прописана или се одржава на предлог грађана или једне трећине одборника; прибављање потребних мишљења и **достављање текста одлуке у форми предлога надлежном органу**, односно већу ради утврђивања предлога одлуке.

Поред поштовања свих ових правила и захтева у изради прописа, одговорност општинске/градске управе се односи и на то да прописи буду разумљиви грађанима, одрживи и спроводиви и да јачају поверење у правни поредак.

Поступак доношења одлука и других општих аката у скупштини јединице локалне самоуправе

Чињеница је, да су поступак израде и поступак доношења прописа и других општих аката у међусобној функционалној повезаности, па се због тога ова два појма често мешају. За запослене у локалној управи који раде на пословима израде прописа и других правних аката битно да знају да је њихов посао у процесу стварања, односно израде прописа и других правних аката у томе да уобличе друштвене односе, али да при том треба да имају пред собом целину тог процеса – познавање и поступка доношења тих прописа.

У вршењу своје надлежности, ЈЛС доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом (члан 5. став 1. ЗЛС). Скупштина општине/града је орган ЈЛС који, између осталог, доноси статут општине/града, пословник скупштине, буџет и завршни рачун општине/града, прописе и друге опште акте (члан 32. ЗЛС), а општинско/градско веће, између осталог, предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина (члан 46. ЗЛС).

Наиме, већ смо нагласили да општинска/градска управа доставља текст одлуке у форми предлога већу ради утврђивања предлога одлуке. Када веће утврди предлог одлуке, исти упућује скупштини ЈЛС на доношење. Предлог одлуке који је упућен скупштини, председник скупштине одмах по пријему обавезно доставља надлежним одборима на разматрање, који у својим извештајима, могу предложити скупштини да прихвати или не прихвати предлог одлуке. Уколико надлежни одбори предложе прихватање, дужни су да наведу да ли одлуку прихватају у целини или са изменама које предлажу у форми амандмана.

Амандман је предлог за промену одредби предлога прописа који овлашћени предлагач подноси у циљу измене или допуне једне или више одредаба предлога прописа. Правни основ за подношење амандмана по правилу је садржан у пословнику скупштине ЈЛС, где треба да буду одређени и рокови за подношење амандмана. При писању амандмана сходно се примењују правила која се односе на начин писања измена и допуна прописа. Амандман се подноси у писаном облику и садржи: правни основ за подношење амандмана; назив предлога прописа на који се амандман односи; изнад текста сваког амандмана потребно је написати реч: „АМАНДМАН“ и ставити одговарајући римски број, почев од броја један, а

затим по редоследу бројевима до последњег предложеног амандмана; пун текст амандмана у нормативном облику; образложење које треба да садржи објашњење разлога за подношење амандмана, циља који се жели постићи усвајањем амандмана, правни основ за решења која се амандманом предлажу и, по потреби, процену утицаја предложеног решења на буџетска средства и назив подносиоца амандмана и потпис.

Нормативно-правни стил и номотехника писања правних аката локалне самоуправе

Језик, стил и начин писања прописа су изузетно значајни елементи у нормативној делатности. Приликом писања прописа и општих аката треба водити рачуна о примени правописних и граматичких правила.

- 1. Употреба језика и стил изражавања** - Уставом је утврђено да је у РС у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а службена употреба других језика и писама уређује се законом.

Одредбе прописа треба да садрже норме писане прецизним, јасним, сажетим стилем, без сувишних речи и на начин који искључује сваку двосмисленост, како би правне последице норме биле предвидиве, односно како би свако коме је захтев упућен са лакоћом могао разумети и прилагодити своје понашање. Поред поштовања језичких и стилских правила, пропис мора да задовољава и захтеве логичког изражавања, односно да представља логичку смислену целину, односно пропис мора бити разумљив, доступан и предвидив свим адресатима, а не само правницима.

- 2. У пропису треба доследно** користити јединствену терминологију. Кад се израз у пропису употреби у једном значењу, мора се у истом значењу употребљавати у целом тексту прописа. Коришћење термина који имају два или **више значења** треба избегавати. У тексту прописа се не могу користити синоними нити хомоними.

Кад је то потребно, у пропису се могу користити **стручни изрази** из области на коју се пропис односи, а њихово појашњење даје се у оквиру дефиниција садржаних у уводном делу прописа. **Стране речи** могу се користити у пропису ако у српском језику не постоје одговарајуће речи, с тим да њихово значење буде јасно одређено. Коришћење уобичајених, а непрецизних одредница које се односе на рокове (нпр. „одмах“, „неодложно“, „благовремено“) или на најчешће ситуације (нпр. „по правилу“) и слично, требало би избегавати.

- 3. Глаголи** се у пропису употребљавају, по правилу, у садашњем времену и у активном облику. Изузетак су казнене одредбе које садрже санкцију и одредбе које прописују одређено поступање и обавезу предузимања одређене радње истог субјекта у случају да се претходним поступањем не постигне планирани циљ.
- 4. Род и број** - Сви изрази који се користе у локалним прописима треба да имају једнако родно значење, без обзира да ли се користе у мушком или женском роду и да се односе подједнако на мушки и на женски род. У одредбама се, по правилу, субјект изражава у једнини. Никада се не користи алтернативни начин одређивања.
- 5. Употреба заменица** - Ради прецизности и јасноће одредаба употребу заменица треба избегавати, а уместо њих поновити субјект.
- 6. Писање бројева** – Бројеви који се наводе у пропису пишу се словима, осим када се одређују датуми, сума новца, проценат, мерне јединице, као и нумерички подаци у прилогу прописа (тарифе и сл). Навођење бројева у тексту **до броја 10 пише се словима** (укључујући и број десет), а преко 10 бројевима, осим када природа ствари захтева другачије.

7. Писање датума у пропису – Код писања датума у пропису нула се не пише испред једноцифреног броја. Навођење **датума** врши се тако да се месец пише словима, у генитиву, а година се наводи са четири цифре, изузев код навођења броја службеног гласила када се пише само са две последње цифре.

8. Интерпункција – Одредбе члана и става увек се завршавају интерпункцијским знаком „**тачка**“, а одредбе тачке и алинеје интерпункцијским знаком „**тачка и запета**“ или „**запета**“, а на крају текста увек се ставља тачка. Тачка се убичајено користи: на крају реченице, после скраћеница написаних малим словом (и сл. и др. итд.), после редног броја написаних арапским бројевима (нпр, у 35. години живота), после римских бројева и великих слова којима се означава почетак главе. Тачка се не користи: после скраћеница које означавају јединице мере, после скраћеница које су састављене од првог и последњег слова (др, мр...), после наслова и потписа, после редних бројева када иза њих стоји још неки правописни знак.

Запета је посебно важан знак интерпункције, јер одређује односе између речи, скупова речи или реченица, што је важно у формулисању одредаба прописа јер уколико изостане или буде употребљена супротно правилима и смислу норме, може изменити њен смисао.

Знаци навода користе се за цитирање туђих речи, навођење наслова публикација и др. Две тачке се стављају пре набрајања, цитирања, итд. Више тачака у низу користи се за означавање да су неке речи у тексту изостављене.

9. Везници у ситуацији када се правило које се прописује примењује и кумулативно и алтернативно, могу се изузетно користити истовремено два везика „и/или“.

10. Прилози и предлози - Предлози „због“ и „ради“ користе се у следећем значењу: за изражавање узрочне везе користи се предлог „због“, а за изражавање намере предлог „ради“. Приликом вршења измена и допуна у тексту користе се предлози „пре“ и „после“, а погрешно је користи предлог „иза“ (на пример, иза члана или иза става).

11. Упућивање - Да би се избегло понављање појединих одредаба, у тексту прописа може се вршити упућивање на једну или више одговарајућих одредаба истог прописа или уже – на одређени став истог члана тог прописа, ако се тиме не отежава разумљивост прописа. Погрешно је коришћење израза као што су: „претходни“, „следећи“, „наредни“ члан или став и слично, у сврху упућивања. Приликом упућивања на одредбе прописа редослед навођења је следећи: прво се наводи члан, затим став, затим тачка или алинеја.

12. Скраћивање назива и других речи - Када се исти назив или израз понавља у истом пропису, може се користити скраћени назив, на пример (у даљем тексту: надлежни орган). Наведено скраћивање по правилу се врши код првог навођења појма или израза у пропису.

Уз заменице или друге речи којима се пропис одређује, назив прописа пише се увек малим словом (нпр: овај закон, наведена одлука итд.). Ако се у пропису указује само на један члан, став или тачку, реч „члан“, односно „став“, односно „тачка“ не треба скраћивати, а ако се у пропису указује на више чланова, ставова или тачака, треба писати скраћено „чл.“, односно „ст.“, односно „тач.“.

13. Употреба скраћеница - Скраћенице се, по правилу, не користе у пропису. Изузетно, могу се користити скраћенице чија је употреба у прописима устаљена и које су општепознате (нпр.: итд., сл., др. ...).

Сесија III

Основни садржај правних аката јединице локалне самоуправе

(преамбула, назив, уводни део, главни део, завршни део)

Пропис садржи: преамбулу, назив, уводни део, главни део и завршни део. Ако природа прописа то захтева, пропис може да има један или више прилога, који су саставни део прописа.

Преамбула (виза) се налази на почетку прописа, испред назива. Садржи правни основ за доношење прописа и назив органа који доноси пропис, као и датум одржавања седнице на којој је донет. Када се пропис доноси уз претходно прибављену сагласност другог органа, преамбула треба да садржи и назив органа који је дао сагласност за доношење прописа, као и назнаку о датој сагласности.

Назив прописа налази се после преамбуле и пише се на средини као наслов. Основни је елемент за идентификацију врсте прописа и материје која се тим прописом уређује. Назив треба да буде кратак, сажет, али довољно упућујући, како би било јасно која се питања прописом уређују и како би се омогућило лако памћење и налажење приликом електронског претраживања.

Уводни део прописа садржи одредбе које одређују предмет уређивања, а могу да садрже и дефиниције и начела. Уводне одредбе немају нормативни карактер, већ служе као полазиште за интерпретацију осталих одредаба које локални пропис садржи.

Главни део прописа садржи одредбе којима се уређују питања која су датим овлашћењем одређена као предмет уређивања. Најзначајнији је део прописа, различит по обиму и садржини, одређен правним основом за његово доношење.

Садржај главног дела разликује се, односно није исти за све врсте прописа.

Главни део одлуке по правилу садржи: права и обавезе, надзор над применом одлуке и казнене одредбе.

Права и обавезе налазе се на почетку главног дела одлуке и садрже одредбе о правима и обавезама субјеката на које се одлука односи, као и одредбе о поступку за остваривање права, односно извршавање обавеза. Права и обавезе могу се, у складу са законом, уређивати само одлуком, и то само у делатностима из изворне надлежности ЈЛС. Права и обавезе могу се дефинисати на различите начине, применом различитих правних правила, односно техника.

Одредбама о надзору над применом одлуке одређује се орган који врши надзор и која инспекција врши надзор над применом одлуке, а у зависности од предмета уређивања може се предвидети и комунално-милицијски надзор (у складу са законом и одлуком скупштине). Одредбе о надзору над применом може да садржи само одлука, а не и други прописи ЈЛС.

Казнене одредбе се налазе после одредаба о правима, обавезама и надзору над применом одлуке, а садрже одредбе о санкцијама за повреде одређених одредаба одлуке. Одлуком се могу утврдити само прекршаји и прекршајне санкције (новчана казна и рад у јавном интересу) у случају кршења одређене одредбе те одлуке.

Казнене одредбе може да садржи само одлука, и то она која садржи наређујуће или забрањујуће норме.

Веома је важно да се прекршај одреди што прецизније, како би се у највећој мери отклонила могућност различитог тумачења и различите примене.

Завршни део прописа садржи: 1) прелазне одредбе и 2) завршне одредбе, а може да садржи и овлашћење за орган или тело да утврди пречишћен текст прописа.

Завршни део прописа садржи и датум, број под којим је заведен код органа који га је донео и потпис овлашћеног лица.

Прелазним одредбама успоставља се однос између прописа који престаје да важи и новог прописа у погледу њиховог дејства на случајеве, ситуације и односе који су настали у време важења прописа који престаје да важи. Њихова садржина зависи од одредаба самог акта, па се не може унапред дефинисати за све прописе. Могу бити бројне и веома различите, условљене фактичким стањем у одређеној конкретној ситуацији. Веома су важне јер се њиховим правилно формулисаним и потпуним одредбама обезбеђују правна сигурност и континуитет у одговарајућој области. Прелазне одредбе **нису обавезни део прописа**, а могу, осим одлука, да их садрже и други локални прописи у зависности од постојеће ситуације.

Завршне одредбе су део прописа који садржи информације о прописима који се стављају ван снаге (престају да важе) ступањем на снагу новог прописа и о томе када нови пропис ступа на снагу. Правило је да се пропис може ставити ван снаге **само прописом исте или више правне снаге**.

Према Уставу, општи акти **ступају на снагу** осмог дана од дана објављивања у службеном гласилу, а када постоје нарочито оправдани разлози, који морају бити утврђени приликом његовог доношења, могу ступити на снагу раније, а најраније наредног дана од дана објављивања. Одредбе о ступању на снагу су **обавезни део сваког прописа**.

Завршне одредбе могу да садрже одредбу којом се **временски ограничава важење тог прописа**.

Сваки општи акт **може почети да се примењује од оног дана који је утврђен као дан ступања на снагу**. По правилу, моменат ступања на снагу и моменат примене се поклапају, али се завршним одредбама локалног прописа може предвидети да пропис (у целини или поједине одредбе тог прописа) почне да се примењују касније.

Прилози прописа - Садржај који је битан за примену прописа, а који не може да се изрази у нормативном облику (на пример, програм, табела, тарифа, техничка правила, графички прикази и сл.) или је таквог обима да би његово навођење у оквиру главног дела оптеретило пропис и отежавало његову примену, исказује се као прилог прописа. У зависности од природе прописа и обима садржаја, пропис може да има један или више прилога. Прилог мора бити сачињен јасно, прецизно и **мора бити објављен као интегрални део прописа**.

ДРУГИ ДАН

СЕСИЈА IV

Објављивање, ступање на снагу и начело забране ретроактивног дејства

Пропис не може ступити на снагу и не производи правно дејство пре него што буде објављен.

Да би локални пропис ступио на снагу, мора претходно да буде објављен у одговарајућем локалном службеном гласилу (ово правило не односи се на прописе које ЈЛС доноси на основу поверавања јер такав акт нема карактер локалног прописа већ је део државног права и објављује се у републичком службеном гласилу).

Већина ЈЛС објављује прописе у свом службеном гласилу, а оне које га немају, објављују прописе у службеном гласилу друге ЈЛС (која је ту обавезу прихватила посебним уговором).

Начин објављивања прописа, као и других аката који се објављују, уређује се посебном одлуком коју доноси скупштина. Статути и сви општи акти ЈЛС обавезно се објављују у локалним службеним гласилима (члан 196. став 3. Устава), а поменутом одлуком могу се одредити и друге врсте аката који се објављују у службеном гласилу. Осим објављивања у службеном гласилу, већина ЈЛС је истом одлуком уредила и друге начине објављивања (интернет презентација, огласна табла и сл.). Ови начини објављивања имају информативни карактер и значајни су за остваривање начела јавности рада органа ЈЛС, али нису услов за ступање на снагу општих аката ЈЛС.

Према Уставу, општи акти **ступају на снагу осмог дана од дана објављивања у службеном гласилу**, а када постоје нарочито оправдани разлози, који морају бити утврђени приликом његовог доношења, могу ступити на снагу раније. То **не значи да могу ступити на снагу даном доношења или даном објављивања**, као што се може наћи у неким прописима ЈЛС, већ најраније наредног дана од дана објављивања. Време између објављивања и ступања на снагу прописа (**vacatio legis**) неопходно је да би се и органи који примењују пропис и субјекти на које се односи, упознали са садржајем новог прописа и припремили за његову примену.

Уколико је законом прописано да локални пропис ступа на снагу по прибављеној сагласности надлежног органа, што подразумева да доносилац има обавезу да усвојени текст достави надлежном органу ради прибављања сагласности, такав акт се може објавити и ступити на снагу тек након добијања потребне сагласности, што се јасно изражава и у завршној одредби тог акта.

У складу се уставним принципима, пропис ЈЛС **никада не може имати повратно (ретроактивно) дејство**, па завршне одредбе не могу да утврђују да пропис или поједине одредбе прописа ЈЛС имају повратно дејство, односно да се примењују пре њиховог ступања на снагу.

Сваки општи акт **може почети да се примењује од оног дана који је утврђен као дан ступања на снагу**. По правилу, моменат ступања на снагу и моменат примене се поклапају. Методологијама које уређују израду републичких прописа у нашој земљи, предвиђена је могућност разликовања ова два момента (**одложена примена прописа или појединих одредаба прописа**), па сходно томе, сматрамо да се и завршним одредбама локалног прописа може предвидети да пропис у целини или поједине одредбе тог прописа почну да се примењују касније. Међутим, ову могућност би требало користити само изузетно и веома опрезно (кад за то постоје оправдани разлози), јер настаје ситуација да су у правном поретку истовремено на снази два прописа који уређују правне односе у истој правној области – онај ранији који се примењује и онај каснији који је ступио на снагу али се не примењује, што даље отвара и низ других недоумица (као што је питање правне сигурности, предвидивости и једнаких услова за остваривање појединих права и обавеза). Уместо одложене примене, у изложеним ситуацијама требало би проценити оправданост одређивања дужег рока за ступање на снагу тог прописа (ступање на снагу у року дужем од осам дана), будући да ни Устав, а ни други прописи не ограничавају, односно не условљавају продужавање рока за ступање на снагу прописа.

Уколико је завршном одредбом предвиђено различито време ступања на снагу и почетка примене прописа, неопходно је обратити пажњу на време престанка важења ранијег прописа.

Основна форма (унутрашња подела, члан, унутрашња подела члана)

Унутрашња подела прописа има за циљ систематизовање материје ради прегледности и лакше примене.

Члан је основна класификациона јединица у пропису ЈЛС.

Унутрашња подела локалног прописа врши се на следеће **шире класификационе јединице**:

- 1) глава,
- 2) одељак,
- 3) пододељак.

Пропис који је мањег обима (садржи мање од 20 чланова), по правилу, не садржи шире класификационе јединице. Пропис и свака шира унутрашња класификациона јединица не могу имати мање од два члана.

Јединственим методолошким правилима за израду закона предвиђена је још једна, шира класификациона јединица – део, који може садржати закон. Међутим, како су локални прописи знатно мање сложени и обимни у односу на закон, не предлаже се увођење такве класификационе јединице локалног прописа.

Глава – Пропис који је обимнији по садржају дели се на најмање две главе, којима се тематске целине деле на више функционалних или смисаоних целина. Глава се може означити на два начина:

- 1) римским бројем без тачке, с тим да се испод ознаке напише назив главе великим словима или
- 2) римским бројем са тачком, с тим да се у наставку у истом реду напише назив главе великим словима.

Глава се означава римским бројем почев од броја један, а затим по редоследу бројевима до последње главе у пропису.

Назив главе треба да је кратак и да одговара њеној садржини.

Одељак – Глава може бити подељена на одељке.

Одељак се означава тако што се изнад текста одељка ставља назив, а испред назива одговарајући арапски број са тачком (на пример: „1. Права и обавезе“).

Назив одељка треба да је кратак и да одговара његовој садржини.

Пододељак – Одељак се може поделити на пододељке, који се означавају тако што се изнад текста пододељка ставља назив, а испред назива одговарајуће мало слово азбуке са заградом (на пример: „а) Овлашћења надлежног органа“).

Назив пододељка треба да је кратак и да одговара његовој садржини.

Члан – Члан садржи најмање једну, али може садржати и више норми (реченица) које представљају логичку целину, а наводе се у облику једног или више ставова. Приликом нормирања неопходно је настојати да се у оквиру истог члана не уређују различита питања, као и да одредбе не буду обимне.

Члан се означава речју „Члан“ са одговарајућим арапским бројем после којег се ставља тачка, почев од броја један, а затим по редоследу бројевима до последњег члана у пропису (на пример: „Члан 1.“).

Члан може имати назив (рубрум) који се исписује изнад бројчане ознаке члана. Ако се у тексту локалног прописа започне са навођењем рубрума изнад члана, такав стил писања треба задржати до краја текста. Изузетно, ако су одредбе два узастопна члана садржајно тесно повезане, може се изнад члана који следи изоставити рубрум. Назив члана, ако се исписује, треба да је кратак и да одговара његовој садржини.

Став – Сваки члан се састоји од једног или више ставова. Став се, по правилу, не обележава и увек почиње новим редом.

Став се састоји од једне реченице, а изузетно, ако је то потребно ради лакшег разумевања, од две или више реченица. Садржај одредаба ставова у оквиру истог члана мора бити логички повезан.

Ако повезаност нормативног садржаја два или више ставова захтева понављање текста једног става у другом, неком од следећих ставова, пожељно је избећи понављање тако што се врши позивање (упућује) на одређени став.

Став може садржати две или више тачака или алинеја.

Тачка – Тачка се означава арапским бројем са другим делом заграде, почевши од броја један, а затим по редоследу бројевима до последње тачке у ставу (на пример:**1**)). Свака тачка почиње новим редом.

Став може имати најмање две тачке или најмање две алинеје.

Алинеја – Став или тачка могу садржати две или више алинеја. Свака алинеја почиње новим редом.

Алинеја се означава водоравном цртом испред текста који се наводи и почиње малим словом.

Алинеја се користи када се у ставу врши набрајање чињеница једнаке важности, чији редослед навођења није од посебног значаја (на пример, приликом навођења докумената који се подносе уз захтев за остваривање одређеног права и сл.).

СЕСИЈА V

Правила израде образложења прописа

Обрађивач прописа је дужан да сачини образложење које не представља правни текст, већ усмерава предлагача и доносиоца одлуке на ставове који су заузети у одредбама нацрта, односно предлога одлуке и аналитички их објашњава. Образложење објашњава оправданост доношења те одлуке и треба да садржи исцрпно излагање обрађивача о свим активностима и радњама у поступку израде одлуке. У пракси, често се дешава да образложење представља само сувопарно и штуро препричавање текста прописа, сматра се некако споредним чиме се стиче утисак да је образложење неважан додатак нацртима, односно предлозима прописа, при чему се заборавља на основни циљ образложења прописа – да помогне доносиоцу тог прописа да лакше схвати и разуме тај пропис.

Образложење се израђује уз текст нацрта, односно предлога одлуке у посебном делу. То је изузетно важан део сваког поступка за израду и доношење одлуке и при његовој изради треба имати у виду да општинске/градске скупштине које доносе одлуке, као и извршни органи локалне самоуправе који их предлажу, нису састављени од професионалних познавалаца права и друштвене материје која се правно уређује, већ да помоћу образложења треба да сагледају и оцене основаност, оправданост и целисходност свих решења која се предлажу.

Образложење одлуке стандардно садржи: правни основ за доношење одлуке; разлоге за доношење; објашњење циља који се доношењем одлуке жели постићи; објашњење конкретних решења која се предлажу; процену износа финансијских средстава потребних за спровођење одлуке, ако су та средства потребна; извештај о спроведеној јавној расправи са приказом свих предлога и сугестија датих у јавној расправи и образложењем

разлога због којих поједини предлози или сугестије нису прихваћени, ако је јавна расправа спровођена; ако је предложено да одлука ступа на снагу пре осмог дана од дана објављивања, потребно је образложити постојање нарочито оправданих разлога.

Када је у питању израда одлуке о изменама и допунама постојеће одлуке, образложење те одлуке садржи и преглед одредаба одлуке које се мењају, односно допуњују.

Припрема измена и допуна прописа, исправке и пречишћеног текста

Измене и допуне локалног прописа врше се када је потребно прилагодити нормативна решења стварним потребама, односно утврђеној политици у одређеној ЈЛС; када је потребно ускладити локални пропис са законом или подзаконским актом; уредити питање за које постоји правни основ, али је пропуштено да се уреди приликом доношења основног текста; када је потребно уредити питање које представља уочену правну празнину или отклонити непрецизност у важећој одредби која доводи до различитог тумачења норме и ствара тешкоће у примени, као и у другим ситуацијама када се констатује да постоји потреба да се приступи измени или допуни важећег акта.

Измене и допуне се врше када је интервенција у тексту у обиму мањем од половине укупног садржаја, укључујући и претходно извршене измене и допуне. Такође, ако се мења назив прописа, доноси се нови пропис. Изменама и допунама једног локалног прописане не могу се вршити измене и допуне другог локалног прописа. Изузетно, може се утврдити престанак важења појединих одредаба другог локалног прописа.

Врста акта и поступак по којем се доносе измене и допуне – Измене и допуне локалног прописа могу се вршити само прописом исте правне снаге као што је пропис који се мења, односно допуњује, у истој правној форми и по истом поступку по којем се доноси пропис који се мења, односно допуњује. **Изузетак од наведеног је устаљена пракса да се статут и пословник мењају одлуком, а споразуми анексом.**

Назив прописа о изменама и допунама прописа зависи од броја измена, односно допуна и треба да одговара његовом садржају. Назив прописа о изменама и допунама треба да обухвати цео назив прописа који се мења, односно допуњује (на пример: Одлука о изменама и допунама Одлуке о комуналним делатностима.).

Један члан се мења једним чланом, изузев ако се једном одредбом врши истоветна промена у више одредаба (на пример, мења назив установе или надлежност организационе јединице услед промене у организацији општинске управе и сл.).

Члан први одлуке о измени и допуни прописа садржи: назив прописа који се мења и допуњује, назнаку службеног гласила у којем је објављен основни текст, као и наводе свих бројева службеног гласила у којима су објављене измене, допуне, аутентично тумачење, упућивање на одлуку Уставног суда и исправке текста. Изузетно, ако је у току важења локалног прописа, након више измена и допуна, званично утврђен и објављен пречишћени текст прописа, у члану првом наводи се прво број службеног гласила у којем је објављен пречишћени текст, а затим све касније интервенције у тексту. Следећи чланови којима се мењају одредбе основног текста не садрже назив локалног прописа. У даљим одредбама које се мењају, према редоследу одредаба основног текста, наводи се који се члан мења и у чему се састоји измена или допуна одредбе. Као релевантан текст одредбе која се мења узима се текст у који је инкорпорирана претходна измена или допуна. Никада се не врше измене и допуне Одлуке о изменама и допунама.

Ако се после неког члана додаје један или више нових чланова, то се наводи у уводној реченици, а затим се са знаком навода наводи текст нових одредаба, изнад којих се ставља назнака члана са одговарајућим бројем и на крају затвара знак навода.

Нове одредбе - чланови обележавају се истим бројем који има члан после којег се додају али се код сваког од нових чланова после броја додаје словна ознака азбучним редом, како би се разликовали, а истовремено сачувао редослед одредаба у основном тексту.

Ако се у једном члану после неког става додаје један или више нових ставова, у уводној реченици се наводи у ком члану после ког става се додаје и колико нових ставова, а затим се под знацима навода даје текст нових одредаба.

После навођења текста нових ставова врши се пренумерација постојећих ставова, ради лакше примене, као и у случају брисања ставова.

Додавање нових тачака и нових алинеја врши се на исти начин као додавање нових чланова.

Ако се у ставу бришу поједине тачке, а нису последње у низу, треба извршити њихову пренумерацију.

Неправилно је користити израз „*уместо речи ... стављају се речи*“.

Ако се у једном члану, ставу, тачки или алинеји локалног прописа врши већи број измена и допуна, треба изменити цео члан, став, тачку, односно алинеју.

Једном одредбом акта којим се врши измена и допуна могуће је брисати више чланова основног текста прописа. Формулисање садржине прелазних одредаба прописа о изменама и допунама врши се на исти начин као код основног текста. Пропис којим се мења основни текст мора садржати звршну одредбу о ступању на снагу по истеку одређеног рока након дана објављивања и одређење од када се примењује уколико почетак примене није истовремен са даном ступања на снагу.

Исправка прописа – Кад текст прописа који је објављен у службеном гласилу не одговара у потпуности његовом изворнику, објављује се исправка тог прописа. Исправљати се могу само очигледне словне и правописне грешке, као и грешке у писању бројева и имена, које проистичу из несагласности са изворником. Исправком се не могу отклањати недостаци у самом изворном тексту.

У исправци се упоредо наводе погрешан и исправљен текст прописа, као и место, датум и назив органа који је извршио исправку, а исправка се објављује у службеном гласилу у којем је објављен пропис чија се исправка даје, а приликом каснијег навођења прописа обавезно се назначује да се ради о исправци.

Пречишћен текст прописа – Када је један пропис више пута мењан и/или допуњаван, тако да је отежано праћење текста и садржаја прописа, а оцењено је да не треба доносити нови пропис, приступа се изради пречишћеног текста тог прописа, који представља скуп свих важећих одредаба једног прописа, али није пропис – не ступа на снагу нити се касније донетим новим прописом (исте врсте и предмета уређивања) може стављати ван снаге.

Пречишћен текст прописа утврђује орган, односно тело које је за то овлашћено, а припрема га управа, односно организациона јединица управе надлежна за област на коју се пропис односи. Овлашћење за утврђивање пречишћеног текста мора бити изричито и дато у завршним одредбама прописа о измени и/или допуни тог прописа. По правилу, требало би да садржи и рок у којем овлашћени орган или тело треба да утврди пречишћен текст. Ово овлашћење је правни основ за израду пречишћеног текста.

Пречишћен текст садржи: увод, назив прописа са ознаком: „пречишћен текст“ који се ставља у заграду испод назива прописа, и текст прописа.

Уводни део пречишћеног текста садржи: правни основ за његово утврђивање, назив органа, односно тела које га утврђује, назив прописа са бројевима службених гласила у којима су објављени основни текст и све измене и допуне, као и исправке (ако постоји и

одлука Уставног суда), чланове који се изостављају са разлозима због којих се изостављају и број и датум утврђивања текста са потписом овлашћеног лица.

Пречишћени текст прописа садржи основни текст прописа са свим изменама и допунама које су усвојене и објављене и свим исправкама које су објављене. Приликом израде пречишћеног текста морају се поштовати структура, садржај и називи делова прописа, не могу се мењати изрази, исправљати грешке које нису исправљене нити делити целине, односно одредбе. У свим одредбама којима се одређује датум ступања на снагу прописа или датум почетка примене појединих одредаба прописа, а које улазе у пречишћен текст, изразе којима се то чини треба заменити тачним датумом, а одредбе које се односе на рокове за усклађивање одређених прописа, треба исказати у прошлом времену.

Утврђивање пречишћеног текста прописа подразумева и пренумерисање његових нумерисаних класификационих јединица – глава, одељака, пододељака и тачака, а из овог правила произлази и следеће правило: да се све касније измене и допуне прописа заснивају на пречишћеном тексту (мењају се и допуњују пренумерисане класификационе јединице), с тим да треба означити број службеног гласила у којем је објављен пречишћен текст и нагласити да се ради о пречишћеном тексту.

Изложена правила односе се на званично пречишћен текст (текст који је утврдио овлашћени орган и који је објављен у локалном службеном гласилу), што не треба мешати са разним незванично утврђеним текстовима, јер се у том случају пренумерација чланова и осталих класификационих јединица не сме вршити, нити се на такав текст може позивати у каснијим изменама и допунама прописа.

Сесија VI

Анализа ефеката прописа

Обавеза спровођења анализе ефеката прописа (даље у тексту: АЕП) уведена је у правни систем РС у октобру 2004. године изменама тада важећег Пословника Владе Републике Србије.

Одредбама важећег Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13,76/14 и 8/19 - др.уредба), прописано је да као прилог уз нацрт закона предлагач доставља и анализу ефеката закона, која садржи следећа објашњења: на кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону, какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима), да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити, да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција, да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону и које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава, а ако предлагач оцени да уз нацрт закона не треба да приложи анализу ефеката закона, дужан је да то посебно образложи. Такође, овим пословником је предвиђено да се о нацрту закона и предлогу Фискалне стратегије и стратегије развоја, као и о анализи ефеката закона, која се у складу са одредбама овог пословника доставља уз нацрт закона, прибавља мишљење Републичког секретаријата за јавне политике. Ако предлагач оцени да уз нацрт закона не треба да приложи анализу ефеката закона, дужан је да о томе прибави мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

Пословником Народне скупштине прописано је да образложење предлога закона може да садржи и анализу ефеката прописа.

Јединственим методолошким правилима преузете су поменуте одредбе Пословника Владе и Пословника Народне скупштине и предвиђено је да садржај образложења предлога прописа, по правилу, треба да садржи анализу ефеката прописа, која садржи објашњења прописана Пословником Владе.

Влада Републике Србије усвојила је **Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика** („Службени гласник РС”, број 8/19) која је ступила је на снагу 16. фебруара 2019. године. Ова уредба је подзаконски акт донет на основу Закона о планском систему Републике Србије и њом се ближе уређује методологија управљања јавним политикама. Одредбама Уредбе установљени су механизми за системско спречавање усвајања неефикасних прописа и докумената који не задовољавају прописане стандарде и критеријуме, а значајну новину у Уредби представља и увођење обавезе државних органа да у извештају о спроведеној јавној расправи, између осталог, наведу и податке о учешћу организација цивилног друштва у јавној расправи, као и о томе на који начин су сугестије уграђене у предлог документа јавне политике, а ако нису, из којих разлога то није учињено.

Чланом 2. Уредбе дефинисан је појам анализе ефеката - анализа ефеката јесте аналитички процес, заснован на релевантним чињеницама, подацима и информацијама, који се спроводи током планирања, формулисања и усвајања јавних политика и прописа, у циљу сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и узрочнопоследичних веза између њих и избора оптималних мера за постизање циљева јавних политика (ex-ante анализа ефеката), као и током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (ex-post анализа ефеката), а чланом 3. прописано је да се анализа ефеката спроводи у циљу:

- бољег сагледавања, разумевања и процене потенцијалних ефеката мера током израде докумената јавних политика, односно решења током израде прописа, што укључује и благовремено откривање споредних и ненамерних ефеката;
- бољег сагледавања, разумевања и процене стварних ефеката које су мере садржане у усвојеним документима јавних политика, односно решења садржана у прописима произвеле током спровођења;
- боље међусобне усаглашености докумената јавних политика и прописа, кроз повезивање процеса планирања и спровођења јавних политика и прописа, односно унапређење координације активности везаних за управљање системом јавних политика и законодавних активности;
- планирања и обезбеђења довољних средстава за спровођење мера јавних политика, односно решења из прописа и прецизног утврђивања извора њиховог финансирања, као и идентификације оптималног носиоца активности у спровођењу мера јавне политике, односно прецизног дефинисања обвезника у пропису;
- повећања транспарентности поступка израде докумената јавних политика и прописа, кроз омогућавање учешћа свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација и јавне расправе;
- побољшања рада учесника у планском систему и регулаторних тела, повећање њихове ефикасности и одговорности;
- вођења јавних политика и успостављања регулаторног оквира у складу са потребама грађана и привреде, у оквирима објективних могућности (материјалних, кадровских, буџетских, институционалних и слично).

Као што за израду прописа које доносе ЈЛС још увек не постоје званично утврђена правила, тако ниједним актом није прописана обавеза спровођења АЕП. Међутим, Моделом

Пословника скупштине општине (СКГО), предложено је општинама да пропишу да би образложење одлука и других аката требало да садржи, између осталог, и урађену анализу ефеката прописа (члан 159. став 2.). У том случају, требало би јасно дефинисати шта та анализа треба да садржи, односно да се елементи АЕП прописани за садржај образложења републичких прописа прилагоде изради образложења локалних прописа.

Спровођење правних аката локалне самоуправе и праћење стања

Спровођење правних аката локалне самоуправе је уствари понашање грађана и привредних субјеката по павилима садржаним у правним нормама тих правних аката. Разликујемо две врсте спровођења – добровољно понашање по утврђеним нормама и изнуђено, односно принудну примену изрицањем управних и казних мера.

Анализом података о обе врсте понашања, а посебно анализом броја, врсте и садржине изречених мера, орган који врши надзор над применом прописа (по правилу, организациона јединица локалне управе надлежна за област на коју се пропис односи), може сагледати примереност свих решења садржаних у пропису, њихове недостатке и евнтуално предложити одговарајуће измене тог прописа или доношење новог који иста питања уређује на другачији начин.

Праћење стања подразумева како праћење примене одређеног прописа, тако и праћење укупног стања у одређеној области, уочавање промена које се дешавају и у правном оквиру и у новонасталим односима и проблемима у тој области. Посебно треба пратити нове законе или измене закона и других прописа којима се уређује та област и према потреби припремити одговарајуће измене ради усаглашавања тог прописа са новим законом, односно изменама закона.

Већ смо рекли да се одредбама о надзору над применом одлуке одређује орган који врши надзор и која инспекција врши надзор над применом одлуке и да се у зависности од предмета уређивања може предвидети и комунално-милицијски надзор (у складу са законом и одлуком скупштине), као и да одредбе о надзору над применом може да садржи само одлука, а не и други прописи ЈЛС, што значи да спровођење правних аката локалне самоуправе и праћење стања врши општинска/градска управа, односно њене организационе јединице. Уколико је надзор над применом одлуке, због разнородности питања која су уређена том одлуком, у надлежности два или више органа/организационих јединица, мора се прецизно извршити разграничење њихових овлашћења у поступању, посебно у вези са предузимањем мера.

Поред општинске/градске управе, спровођење правних аката локалне самоуправе и праћење стања врше и грађани путем различитих облика непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, као што су: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум. Облици непосредне самоуправе уређују се законом и статутом, а ЗЛС, између осталог, дефинише да грађани путем грађанске иницијативе предлажу скупштини ЈЛС доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности ЈЛС, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом, да је скупштина је дужна да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога, да је број потписа грађана потребан за покретање грађанске иницијативе износи 5% од укупног броја грађана са бирачким правом.