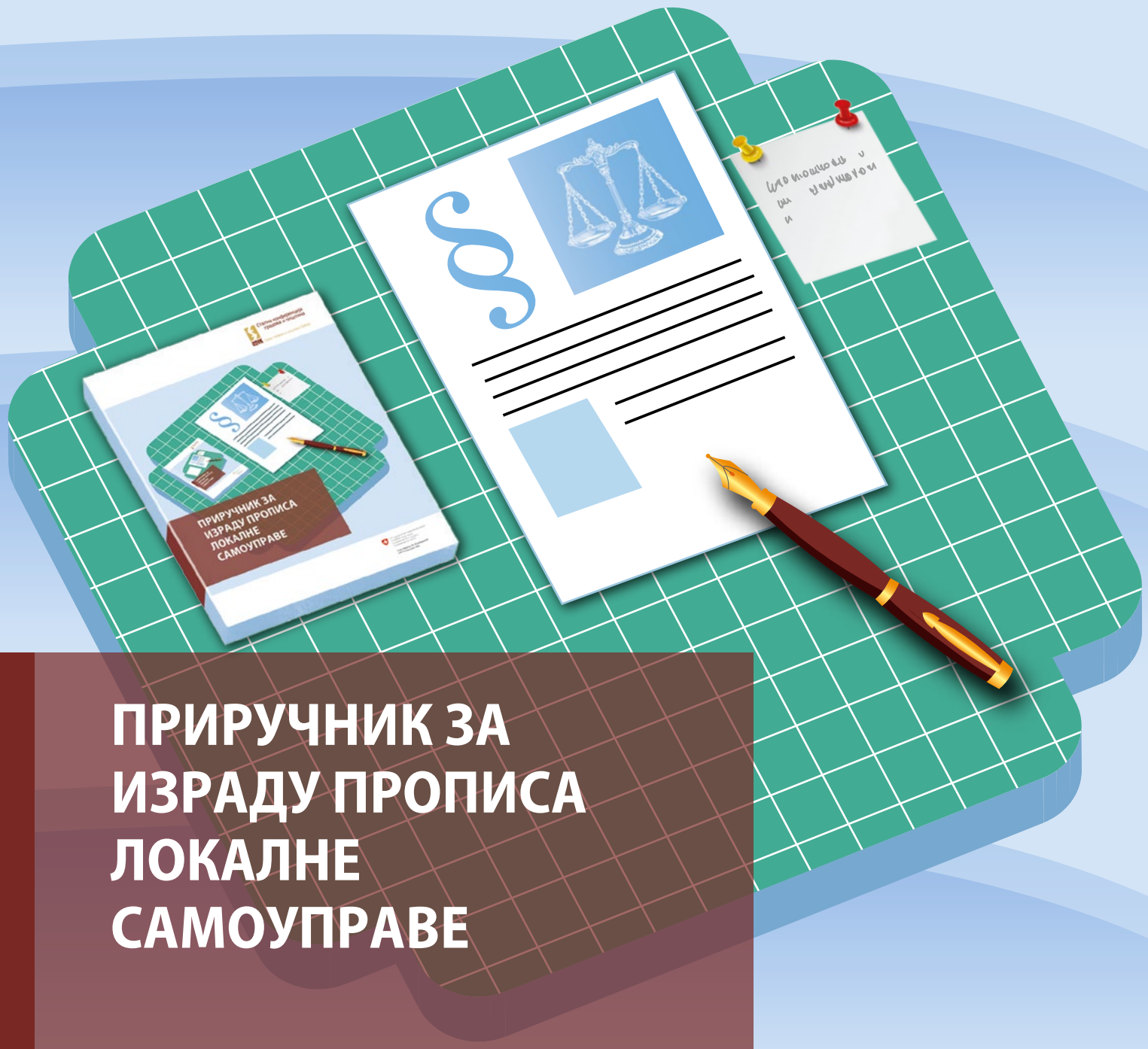




Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије



# ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



**ПРИРУЧНИК ЗА  
ИЗРАДУ ПРОПИСА  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**



**СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА**  
– САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ

**Радмила Јосиповић**  
**Биљана Чукић**  
**Љиљана Лазић**

**ПРИРУЧНИК ЗА**  
**ИЗРАДУ ПРОПИСА**  
**ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Београд, 2019.

## **ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

### *Ауџори*

Радмила Јосиповић

Биљана Чукић

Љиљана Лазић

### *Рецензент*

Проф. др Богољуб Милосављевић

### *Издавач*

Стална конференција градова и општина

– Савез градова и општина Србије

Македонска 22, 11000 Београд

### *За издавача*

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

### *Лекџура*

Ивана Андрић

### *Дизајн и припрема за штампу*

Атеље, Београд

### *Штампа*

Марго арт, Београд

*Тираж:* 500 примерака

ISBN 978-86-80480-01-5

# Садржај

<b>I</b>	<b>УВОД</b> .....	<b>11</b>
	Предмет Приручника.....	12
	Циљ израде Приручника.....	12
	Коме је Приручник намењен.....	13
	Значај „квалитетних” прописа.....	13
	Шта садржи Приручник.....	13
<b>II</b>	<b>ОВЛАШЋЕЊЕ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ЗА ДОНОШЕЊЕ ПРОПИСА И ДРУГИХ ПРАВНИХ АКТА</b> .....	<b>15</b>
	1. Правни оквир.....	15
	2. Место локалних прописа у хијерархији правних аката.....	16
	3. Надлежност за доношење правних аката ЈЛС.....	17
	4. Положај градске општине и њено учешће у остваривању нормативне функције града у чијем је саставу.....	18
<b>III</b>	<b>ВРСТЕ ПРАВНИХ АКТА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ</b> .....	<b>21</b>
	1. Општи правни акти.....	21
	1.1. Прописи које ЈЛС доноси на основу поверавања.....	21
	1.2. Општи акти из изворног делокруга.....	23
	2. Појединачни (конкретни) правни акти.....	27
<b>IV</b>	<b>ПОСТУПАК ИЗРАДЕ ПРОПИСА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ</b> .....	<b>29</b>
	1. Активности и радње (фазе) у поступку израде одлуке.....	30
	1.1. Утврђивање потребе за израдом нове одлуке, односно изменом или допуном важеће одлуке.....	32
	1.2. Обавештавање јавности да је отпочео рад на припреми одлуке.....	34
	1.3. Образовање радног тела за израду одлуке.....	35
	1.4. Анализа закона, других прописа и стања у области која се нормира.....	35
	1.5. Израда радног текста одлуке.....	35
	1.6. Израда нацрта одлуке.....	36
	1.7. Организовање и спровођење јавне расправе и сачињавање извештаја о спроведеној јавној расправи.....	36
	1.8. Прибављање потребних мишљења.....	37
	1.9. Достављање одлуке у форми предлога са образложењем већу ради утврђивања предлога одлуке.....	37

<b>V</b>	<b>САДРЖАЈ ЛОКАЛНИХ ПРОПИСА</b> .....	<b>39</b>
1.	Основна правила .....	39
1.1.	Правни основ .....	39
1.2.	Преузимање одредаба .....	41
1.3.	Ограничења при доношењу прописа.....	41
2.	Структура прописа .....	42
2.1.	Преамбула (виза).....	42
2.2.	Назив прописа .....	43
2.3.	Уводни део прописа.....	44
2.4.	Главни део прописа .....	45
2.5.	Завршни део прописа .....	54
3.	Прилози прописа .....	60
<b>VI</b>	<b>УНУТРАШЊА ПОДЕЛА ЛОКАЛНИХ ПРОПИСА – НОМОТЕХНИЧКА ФОРМА</b> .....	<b>63</b>
1.	Врсте унутрашњих подела.....	64
1.1.	Глава .....	64
1.2.	Одељак .....	64
1.3.	Пододељак .....	65
1.4.	Члан .....	65
1.5.	Став .....	66
1.6.	Тачка .....	66
1.7.	Алинеја.....	67
<b>VII</b>	<b>ЈЕЗИК, СТИЛ И НАЧИН ПИСАЊА ПРОПИСА</b> .....	<b>69</b>
1.	Употреба језика и стил изражавања .....	69
2.	Јединствена терминологија.....	70
3.	Употреба глагола .....	71
4.	Род и број.....	71
5.	Употреба заменица .....	71
6.	Писање бројева.....	72
7.	Писање датума у пропису.....	72
8.	Интерпункција.....	72
9.	Везници .....	73
10.	Прилози и предлози.....	73
11.	Упућивање .....	73
12.	Скраћивање назива и других речи .....	74
13.	Употреба скраћеница .....	74
<b>VIII</b>	<b>ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЛОКАЛНОГ ПРОПИСА</b> .....	<b>75</b>
1.	Сврха и обим измена и допуна.....	75
2.	Врста акта и поступак по којем се доносе измене и допуне .....	76
3.	Измена процента .....	80
4.	Прелазне одредбе прописа о изменама и допунама .....	80



<b>IX</b>	<b>НАЧИН ПИСАЊА ОБРАЗЛОЖЕЊА.....</b>	<b>81</b>
<b>X</b>	<b>НАЧИН ПИСАЊА АМАНДМАНА .....</b>	<b>83</b>
<b>XI</b>	<b>НАЧИН ПИСАЊА ИСПРАВКЕ, ПРЕЧИШЋЕНОГ ТЕКСТА И АУТЕНТИЧНОГ ТУМАЧЕЊА .....</b>	<b>85</b>
	1. Исправка прописа .....	85
	2. Пречишћен текст прописа.....	86
	3. Аутентично тумачење .....	88
	<b>ПРОПИСИ И ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>91</b>
	Прописи.....	91
	Литература .....	92
	Документи.....	93
	Интернет адресе.....	93



„Тако је правна наука девалвирана, као и правничка професија, која је, по нашем мишљењу, префињени, танани, филигрански 'правни занат', који долази посебно до пуног изражаја у његовој 'стваралачкој, креативној, инвентивној иновацији' у процесу примене норматично-правне технике код стварања правних норми.

Пракса нам потврђује ову горку истину, да свако ко је писмен може доћи на тако значајно и одговорно место где се стварају правне норме. Међутим, кад би тим истим појединцима понудили да направе 'ципеле', енергично би тај посао одбили с образложењем да они не знају да направе ципеле. Очигледно, озбиљна је ту разлика код одговорности. Још нико није одговарао ако напише устав, закон, уредбу који наносе масовну друштвену штету, или за тумачење које наноси непроцењиву штету правном поретку.

Но, ако би направио ципеле које не одговарају наручиоцу, онда би одговарао за нанету штету. Наведене две штете никако се не могу упоређивати, само се могу симболично приказивати.”<sup>1</sup>

Огњен Окиљевић

---

1 Огњен Окиљевић, *Нормативна техника и методологија правних норми*, Просвета, Београд 2011, стр. 55.



# УВОД

Раније су највећи познаваоци права и најискуснији правници који су имали специјализовано номотехничко знање и познавали економску, политичку и општу културу били задужени за израду прописа и других општих аката.

Демократске реформе, развој процеса европских интеграција и децентрализација захтевају укључивање великог броја субјеката у поступак израде прописа. Повећана нормативна активност учинила је актуелним питање знања, стручне способности и спремности учесника у обликовању нормативног поретка као сложеног друштвеног задатка. Показало се да је потребно да се досадашња знања повежу и систематски изложе као неопходна подлога за практичну делатност запослених у овој области.

У Србији до 2010. године нису постојала званично утврђена правила којима се уређује израда прописа из надлежности Републике Србије, када је са циљем што бржег превазилажења нормативно-правних неуједначености Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије донео Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС”, број 21/10), која се примењују на израду закона, одлука и Пословника Народне скупштине, а сходно се примењују и на друге опште акте које доноси Народна скупштина. Исте године, Влада РС је донела Закључак о усвајању Методологије за израду подзаконских прописа („Службени гласник РС”, бр. 75/10 и 81/10), којом се утврђују методолошка правила за израду подзаконских прописа које доносе Влада и органи државне управе (министарства и посебне организације).

Две године пре тога, АП Војводина је 2008. године донела Одлуку о правном нормирању („Службени лист АП Војводине”, број 5/08), којом се утврђују правила за припрему и израду одлука, номотехника израде, накнадно испитивање дејства, као и друга питања у вези са одлукама које доносе органи АП Војводине при вршењу послова из своје надлежности, која се сходно примењују и на друга општа акта које доносе органи Покрајине.

Међутим, за израду прописа које доносе јединице локалне самоуправе још увек не постоје званично утврђена правила. Зато је овај приручник припремљен с намером да се појасни и олакша посао запосленима у локалној самоуправи који раде на нормативним пословима, а добро ће доћи и другима које ова проблематика занима, односно којима је неопходно више знања из ове области за послове које обављају.

## Предмет Приручника

Приручник за израду прописа и других правних аката из надлежности јединице локалне самоуправе представља скуп теоретских и практичних сазнања, објашњења, тумачења, препорука, савета и смерница информативног карактера, који могу бити од помоћи у процесу обављања нормативних активности, односно у изради прописа и других правних аката из надлежности јединице локалне самоуправе. У овом приручнику се не преузима *in texto* садржај Јединствених методолошких правила за израду прописа, нити Методологије за израду подзаконских прописа, већ се на основу њих обрађује израда прописа на локалном нивоу са прилагођеним правилима.

## Циљ израде Приручника

Циљ израде Приручника је да се запослени у јединицама локалне самоуправе ближе упуте у правилну израду прописа и других правних аката који су у надлежности локалне самоуправе. Виши степен знања и вештина у изради ових аката свакако утиче на стручнију припрему предлога тих прописа, а тиме и на остваривање начела правне сигурности у њиховој примени.

Чињеница је да је локална самоуправа, као ниво власти најближи грађанима, у ситуацији да брже реагује на њихове потребе. Та околност, као и честе измене законских решења, за последицу имају то да су запослени у локалној самоуправи често у ситуацији да треба „хитно“ да израде пропис или други правни акт или да важећи акт измене и допуне. У таквим условима они су препуштени разним облицима сналажења у правном обликовању задатих циљева, у чему им овај приручник може бити користан у смислу да им може олакшати израду текста. Истовремено, овај приручник, као једини такве врсте и формата, има и шири значај јер може допринети уједначавању локалних прописа у номотехничком смислу.

Очекујемо да ће Приручник бити добра основа и у процесу стручног усавршавања запослених у локалној самоуправи јер „стручно усавршавање је право и дужност службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места у складу са потребама послодавца“<sup>2</sup>.

Наиме, шездесетих и седамдесетих година прошлог века одржано је неколико инструктивних саветовања и семинара о изради прописа у организацији Републичког завода за јавну управу, Института за упоредно право и Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу, а Републички завод за јавну управу, 1967. године, издао је Приручник за кадрове у државним органима и стручним службама, посебно општинским, под називом „Нормативна делатност друштвено-политичких заједница“, аутора Миладина Јовића и Миливоја Ковачевића.

**Државни органи однедавно посвећују велику пажњу стручном усавршавању и осјособљавању запослених у јединицама локалне самоуправе** са циљем да они стекну, односно унапреде постојећа знања и вештине, између осталог, и у области локалне нормативе и обуке локалних службеника за израду прописа. У том циљу, Национална академија за јавну управу, као централна

2 Члан 116. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18 и 95/18 – др. закон).

институција система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије (над чијим радом надзор врши Министарство државне управе и локалне самоуправе), сарађује са свим органима и организацијама јавне управе, преко именованих представника или организационих јединица надлежних за управљање људским ресурсима.<sup>3</sup>

## Коме је Приручник намењен

Приручник треба да послужи као практичан водич за запослене у локалној управи који раде на припреми и изради прописа и других правних аката које доносе органи јединица локалне самоуправе, као и другим запосленим у локалној управи, лицима на руководећим местима у локалној управи и носиоцима јавних функција на локалном нивоу. Приручник је намењен и свима од којих се очекује да активно допринесу томе да прописи и други правни акти јединица локалне самоуправе буду стручно и квалитетно израђени (јавним службама и организацијама које јединица локалне самоуправе оснива, грађанима, медијима и другим субјектима).

## Значај „квалитетних” прописа

Квалитет прописа се мери степеном његове примене у пракси. Предуслов за лакшу и ефикасну примену је пропис припремљен тако да има логичну структуру, јасан и приступачан стил, те га је лакше разумети и примењивати. Нејасно израђен правни акт, нарочито пропис, доводи до потешкоћа у тумачењу, а самим тим и до евентуалних спорова, као и честих измена и допуна ради исправљања првобитних пропуста. Све то на крају изискује више трошкова, негативно утиче на правну сигурност грађана и углед доносиоца.

Случајна или намерна неодређеност, недореченост, недоследност или међусобна неусклађеност одредаба, остављају простор за произвољности, што је супротно темељним начелима владавине права и никако се не сме дозволити.

## Шта садржи Приручник

Ради лакше употребе, Приручник је подељен у једанаест поглавља, рачунајући и увод. У другом поглављу, под називом „Овлашћење јединице локалне самоуправе за доношење прописа и других правних аката”, аутори указују на правни оквир који одређује садржину и обим

3 Тако Општи програм обуке запослених у јединицама локалне самоуправе за 2019. годину у делу „II Секторски програм континуираног стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе” садржи и поглавље „Управљање нормативним процесом и уређивање рада органа и служби јединице локалне самоуправе” са тематским областима: Управљање нормативним процесима и израда правних аката локалне самоуправе; Укључивање локалне заједнице у израду општих аката локалне самоуправе и Међуопштинска сарадња у примени делокруга јединица локалне самоуправе.

нормативне функције ЈЛС, носиоце те функције, као и место локалних прописа у хијерархији правних аката и, посебно, на положај градске општине у нормативном систему и поделу надлежности у граду који има градске општине у области нормативног уређивања.

Треће поглавље се бави обрадом проблематике која још увек ни у једном закону или подзаконском акту није целовито дефинисана – врстом правних аката које израђују и доносе јединице локалне самоуправе, полазећи од статута до конкретних аката. У четвртном поглављу описан је поступак израде прописа и других правних аката локалне самоуправе, а пето поглавље аутори су посветили садржају прописа почев од преамбуле па до завршних одредби.

Посебно поглавље, шесто, пружа сазнања о унутрашњој подели локалних прописа, односно садржи номотехничка упутства за израду локалних прописа, а у седмом поглављу аутори упућују на важност језика, граматике, као и стила и начина писања.

У осмом поглављу аутори обрађују израду измена и допуна локалног прописа, а у деветом начин писања образложења. Десето поглавље посвећено је писању амандмана, а једанаесто начину писања исправке, пречишћеног текста и аутентичног тумачења.

У склопу тематских целина наводе се и примери из праксе, као и одлуке Уставног суда донете у поступцима оцене уставности и законитости појединих локалних прописа.

Приручник садржи и скраћени попис коришћене литературе.

Аутори изражавају велику захвалност професору др Богољубу Милосављевићу због предлога за унапређење текста и наглашавају да су његови предлози, почев од назива па надаље, прихваћени и уграђени у текст Приручника.





# ОВЛАШЋЕЊЕ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ЗА ДОНОШЕЊЕ ПРОПИСА И ДРУГИХ ПРАВНИХ АКТА

## 1. Правни оквир

Право јединице локалне самоуправе (даље у тексту: ЈЛС) на самостално уређивање организације и надлежности својих органа, као и на уређивање сопствених послова, утемељено је у Уставу Републике Србије<sup>4</sup> (даље у тексту: Устав), Европској повељи о локалној самоуправи<sup>5</sup> (даље у тексту: ЕПЛС), Закону о локалној самоуправи<sup>6</sup> (даље у тексту: ЗЛС), а затим конкретизовано у бројним другим законима.

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

Концепт локалне самоуправе, утврђен чланом 3. ЕПЛС, такође је заснован на начелу самосталности локалне самоуправе, које подразумева право на самостално регулисање послова из сопственог делокруга и управљање тим пословима, које се остварује у оквирима закона и сагласно начелу уставности и законитости, уз захтев да се врши у интересу локалног становништва. Република Србија је приликом ратификовања ЕПЛС 2007. године (чиме је ЕПЛС постала део нашег правног поретка, по правној снази одмах испод Устава, а пре закона и других извора права) одлучила да као обавезну, поред осталих, прихвати и поменути одредбу члана 3. ове повеље.

Законом о локалној самоуправи преузете су и даље разрађене поменуте одредбе Устава и ЕПЛС. Прописано је да ЈЛС у вршењу своје надлежности доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом (члан 5. став 1). Одредбама овог закона којима су одређене надлежности општине (члан 20), односно надлежности скупштине и извршних органа општине<sup>7</sup> (а у оквиру њих и надлежности за доношење правних аката), дефинисани су нормативни акти које обавезно доноси ЈЛС (статут, буџет и

4 Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06).

5 Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 70/07).

6 Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).

7 Чланом 66. Закона о локалној самоуправи, између осталог, прописано је да се одредбе које се односе на општину примењују и на град, ако тим законом није друкчије одређено.

завршни рачун, просторни и урбанистички план, програм развоја, одређени документи јавних политика и др.), као и области у којима се прописима и другим општим актима општине уређују питања из њене изворне надлежности. Такође, предвиђена је могућност да се ЈЛС повере поједина питања из надлежности Републике Србије, односно аутономне покрајине, с тим што се права и обавезе ЈЛС у вршењу поверених надлежности, као и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности, уређују законом.

Бројним другим **законима** прецизирана су питања која се уређују општим актима ЈЛС. Ови закони, по правилу, садрже конкретно овлашћење за доношење одређеног акта из надлежности ЈЛС (правни основ који одређује обим и садржину, а тиме и форму, тј. врсту тог акта). Овлашћење за доношење локалног прописа најчешће је формулисано тако да општина „доноси” или „утврђује”, „уређује”, „прописује”, „оснива”, „образује” и слично.

У складу са поменутим изворима права и на основу њих, статутом ЈЛС се, између осталог, прецизирају питања која се уређују општим актима ЈЛС и утврђује надлежност органа за њихово доношење.

## 2. Место локалних прописа у хијерархији правних аката

Правни поредак у Републици Србији је јединствен (члан 194. став 1. Устава). То значи да сви правни акти које доносе надлежни субјекти у прописаној процедури и облику, морају бити међусобно усаглашени, односно да правни акти ниже правне снаге морају бити у сагласности са актима више правне снаге. Правну снагу нормативног акта одређује степен утицаја који тај акт врши на друге нормативне акте и то одређује и његово место у хијерархији правних аката у једном правном систему.

Будући да правне акте доносе различити субјекти и да они могу имати различиту природу, садржину и форму, **иpеишiosтiавка за осiвваривање јединсiва иpавноi систeма јесiтe јасно одређивање оpиана надлежноi за доношење одговарајућe иpавноi акциa, као и одређивање врсиe (формe) иpавноi акциa који ишaj оpиан може да доноси.** У нашем правном систему, прописе и друге опште акте доносе државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе (као и други субјекти, али се овде тим актима нећемо бавити).

**Усiшав** је правни акт са највишом правном снагом, који у нашем правном систему доносе Народна скупштина и грађани референдумом, по посебној процедури. Као највишем правном акту, Уставу су подређени сви остали нормативни акти.

**Потврђени међународни уiговори и оишiеиpихваћена иpавила међународнои иpава** су саставни део нашег правног поретка, а потврђени међународни уговори су по правној снази одмах испод Устава. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом (члан 194. став 4. Устава), а закони и други општи акти не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5. Устава).

**Закони** су, после Устава и потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, највиши правни акти у правном систему. Доноси их законодавни орган (код нас Народна скупштина), по посебном законодавном поступку. Утемељени су на Уставу и представљају извор права за све остале правне акте ниже правне снаге.

**Подзаконски акти** су општи правни акти чија је правна снага слабија од закона и који се доносе ради извршавања закона, те морају да буду у складу са одредбама закона ради чијег извршавања

су и донети. Доносе их Влада, државна управа и, у изузетним случајевима, органи локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења одређени законом (као поверени посао). За доношење ових аката потребно је изричито законско овлашћење, они морају бити у сагласности са Уставом и законом и њима се не могу стварати нове обавезе за правне субјекте. Подзаконски акти су: уредбе које доноси Влада (по правној снази налазе се одмах испод закона) и одлуке Владе, затим правилници, наредбе и упутства (управни прописи) које доносе органи државне управе (министарства и посебне организације), као и управни прописи које доносе имаоци јавних овлашћења, а међу њима и ЈЛС, у складу са законом којим им је поверено доношење прописа.

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

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

### 3. Надлежност за доношење правних аката ЈЛС

Уставом је дефинисано да **скупштина доноси сјајни и друге ошће акте из своје надлежности**, усваја буџет и завршни рачун, доноси план развоја и просторни план, расписује општински референдум и врши и друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2. Устава). Ове уставне одредбе преузео је ЗЛС, а надлежност за доношење прописа и других аката из надлежности ЈЛС уредио је на следећи начин:

- скупштина **доноси прописе и друге ошће акте** (члан 32. став 1. тачка 6) ЗЛС),
- председник општине (односно градоначелник) **доноси појединачне акте** за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине (члан 44. тачка 5) ЗЛС),
- општинско (односно градско) веће **предлаже, непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и аката које доноси скупштина** (члан 46. тачка 2) ЗЛС), **доноси одлуку о привременом финансирању** у случају да скупштина не донесе буџет пре почетка године (тачка 3) истог члана) и **врши и друге послове у складу са законом** (тачка 8) истог члана), а
- општинска (односно градска) управа **припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина и извршни органи и извршава одлуке и друге акте** скупштине и извршних органа ЈЛС (члан 52. тач. 1) и 2) ЗЛС).

Из изложених одредаба ЗЛС произлази да је једино скупштина овлашћена да доноси прописе и друге опште акте из надлежности ЈЛС, односно да акти које доносе остали органи ЈЛС не могу садржати норме општег карактера, већ само конкретне<sup>8</sup>. Ипак, овим законом предвиђени

<sup>8</sup> Уставни суд има изричит став о овом питању, о чему сведочи низ одлука које ће у даљим деловима овог приручника бити изложене.

су и изузеци од наведеног правила, односно овлашћено је веће за доношење одређених општинских аката: одлуке о привременом финансирању, у случају да скупштина не донесе буџет пре почетка године (одлука привременог карактера), као и за доношење пословника већа и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места (општи акти интерног карактера). Осим тога, изменама овог закона из 2018. године промењен је дотадашњи систем затворене енумерације надлежности већа тако што је предвиђено да веће „врши и друге послове, у складу са законом“. То значи да веће, између осталог, може донети и одређени општи акт уколико је на то изричито овлашћено законом (на пример, према Закону о комуналним делатностима<sup>9</sup>, у ситуацијама хитног поступања, веће може донети одлуку која се односи на заједничко обављање комуналних делатности, коју иначе доноси скупштина, уз обавезу потврђивања на првој наредној седници скупштине).

Осим скупштине, поједине одлуке могу да доносе грађани на референдуму, у складу са законом и статутом ЈЛС. Према ЗЛС (члан 70), одлука путем референдума је донета ако се за њу изјаснила већина грађана са бирачким правом на територији ЈЛС која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Одлука донета на референдуму је обавезна, а скупштина ЈЛС је не може ставити ван снаге, нити изменама и допунама мењати њену суштину, у наредном периоду од годину дана од дана доношења одлуке.

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

Систем локалне самоуправе у Републици Србији је једноступен и базиран на монотипском моделу општине<sup>10</sup> која је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа. Ипак, Устав Републике Србије, као и системски закони којима се уређује територијална организација и локална самоуправа, садрже одређена решења којима се изражавају разлике и специфичности града и, посебно, града Београда у односу на општине као основне територијалне јединице, односно јединице локалне самоуправе.

Једна од специфичности градова као јединица локалне самоуправе, јесте Уставом и ЗЛС дата могућност да својим статутом образују две или више градских општина<sup>11</sup> (осим Града Београда који има законску обавезу образовања градских општина).

Закон о локалној самоуправи не даје смернице за уређивање положаја и надлежности градских општина. Оне су, сагласно одредби члана 189. став 4. Устава, у потпуности творевина градског статута, од којег зависи њихово постојање, подручје<sup>12</sup>, послови које обављају, органи градске општине, као и однос према органима града. Сва ова питања уређена су статутима

9 Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18).

10 Богољуб Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, СКГО 2009, стр. 30.

11 До сада, градске општине су статутом образоване у Београду (17), Нишу (5), Пожаревцу (2), Ужицу (2) и Врању (2). Нови Сад је доношењем новог Статута Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада”, број 11/19) укинуо градске општине, чије је образовање било предвиђено раније важећим статутом.

12 Често се у прописима ЈЛС користи термин *ширишорија градске општине*, што је погрешно, јер градске општине нису територијалне јединице, *немају своју ширишорију већ само подручје*, које се одређује статутом града којим су образоване.

поменутих градова (углавном по угледу на решења садржана у Статуту Града Београда), али постоје и значајне разлике, првенствено у организацији градских општина и степену самосталности које градске општине имају у вршењу послова утврђених статутом града.

Наиме, поменути статутима одређен је на готово истовестан начин правни субјективитет градске општине. Утврђено је да градске општине имају својство правног лица (за градске општине у Београду утврђено Законом о главном граду); имају статут који мора бити у складу са статутом града; имају свој буџет; могу имати своје симболе, празник и славу; могу установити награде и признања; могу сарађивати са другим градским општинама и ЈЛС у земљи и иностранству (на основу захтева који град подноси Влади ради прибављања сагласности), као и са невладиним и другим организацијама. Појединим статутима је предвиђено да градска општина има право коришћења на стварима у јавној својини града, као и право јавне својине на покретним и непокретним стварима неопходним за рад органа и организација градске општине.

Послови из надлежности града које врше градске општине прилагођени су потребама и условима сваког од ових градова. Најчешће су то послови који се односе на комунални ред, заштиту животне средине, оснивање месних заједница, односно других облика месне самоуправе, правну помоћ, држање и заштиту домаћих и егзотичних животиња, коришћење јавних бунара и чесми, одржавање сеоских водовода и слично. Такође, статутом је по правилу предвиђено да градска општина даје мишљење о одређеним актима града (програм, односно план развоја града, урбанистички и просторни план, програм уређивања земљишта, програм изградње, одржавања и коришћења пословног простора и сл.), спроводи мере утврђене одговарајућим прописом града, прати стање и предлаже мере у одређеним областима.

Градови су по правилу задржали право да уређују одређена питања из своје надлежности (доносе локалне прописе), а само у изузетним случајевима, појединим статутима, то право је пренето на градске општине (на пример, уређивање организације и рада мировних већа у Београду, уређивање држања и заштите домаћих и егзотичних животиња, као и уређивање начина коришћења сеоских водовода и радног времена угоститељских објеката на свом подручју у Нишу). Уочљиво је да је поменути статутима предвиђено да велики број општих аката које доноси градска општина у оквиру своје надлежности подлеже сагласности одређених органа града.

Дакле, није спорно да градска општина може доносити прописе и друге опште акте којима, са различитим степеном самосталности, уређује своју организацију и надлежност својих органа за вршење послова који су статутом града одређени. Међутим, основано се може поставити питање да ли се градска општина може статутом града овластити да доноси и прописе којима се уређују одређена питања из изворне надлежности града (прописе на основу поверавања може доносити само град, а не и градске општине у саставу града). Мишљења смо да град треба да доноси све прописе из своје надлежности како би се обезбедила једнакост свих субјеката на које се пропис града односи, односно гарантовало право свих субјеката да под истим условима и по истом поступку остварују своја права и обавезе на целој територији града. *Градска општина мога би се овластити да уређује само оне односе који су специфични за ту градску општину, односно да уређује ситуације које представљају изузетак од правила утврђених одговарајућим градским прописом.* То овлашћење за градску општину требало би да садржи одређени пропис града (одлука). Другим речима, статутом града не би требало преносити на градску општину генерално овлашћење за уређивање одређених послова из надлежности града, већ предвидети могућност да се одговарајућим градским прописом овласти градска општина за уређивање само оних односа који су специфични за ту градску општину у одређеној области. Ова могућност постоји само у оквиру изворних надлежности града.





## ВРСТЕ ПРАВНИХ АКТА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Сви правни акти које доносе ЈЛС могу се поделити у две основне групе.

Прву групу чине општи правни акти – *џройиси и друџи ойшџи акџи*. Ови акти садрже правне норме општег карактера које утврђују правила понашања за унапред неодређен број случајева и лица.

Другу групу чине *џојединачни, конкретни џравни акџи*, којима се правне норме општег карактера индивидуализују, примењују на поједине случајеве, односно поједина лица у одређеним ситуацијама.

### 1. Општи правни акти

Јединица локалне самоуправе доноси опште правне акте (нормативне акте, прописе) првенствено ради обављања послова из изворног делокруга, али и ради обављања поверених послова.

„С обзиром на предмет регулисања (питања која се уређују), овлашћење за доношење и друга њихова обележја, може се говорити о две основне врсте прописа органа јединица локалне самоуправе. Прву врсту би чинили прописи које локална самоуправа доноси у вези са обављањем поверених послова ... а другу врсту прописа представљају они које јединице локалне самоуправе доносе ради уређивања својих права и дужности, организације и начина рада својих органа, као и других питања од значаја за обављање послова из свог изворног делокруга.”<sup>13</sup>

#### 1.1. Прописи које ЈЛС доноси на основу поверавања

Уставом и ЗЛС начелно је предвиђена могућност да Република Србија законом, односно аутономна покрајина одлуком, повери ЈЛС поједина питања из своје надлежности, укључујући и доношење прописа. Могућност доношења *џройиса из надлежностџи реџубличких орџана џправе* конкретизована је и ближе уређена Законом о државној управи<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Богољуб Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд 2009, стр. 68 и 69.

<sup>14</sup> Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон).

Према одредбама овог закона, поједини послови државне управе могу се законом поверити аутономним покрајинама, јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоцима јавних овлашћења). Такође је предвиђено да државна управа, као део извршне власти, извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што, између осталог, доноси прописе (правилнике, наредбе, упутства).

Сагласно том закону, прописи чије је доношење законом поверено ЈЛС:

- По природи и називу морају одговарати прописима које доносе органи државне управе. Будући да органи управе доносе правилнике, упутства и наредбе ради извршавања одређеног закона, јасно је да и ЈЛС, на основу поверавања, такође могу доносити прописе само у некој од поменутих форми и са садржином одређеном према предмету уређивања који је одређен тим законом. При изради ових прописа треба имати у виду да се одређеним законом установљена ограничења за прописе органа државне управе односе и на прописе ималаца јавних овлашћења (органи управе прописом не могу одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе који нису већ установљени законом<sup>15</sup>).

Иако ови прописи по природи и називу морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе, методолошка правила које је усвојила Влада важе само за акте Владе и прописе органа државне управе, а не и за поменуте прописе ЈЛС и других ималаца јавних овлашћења. Дакле, прописана методолошка правила нису обавезујућа за израду подзаконског прописа који доноси ЈЛС, али нема сметњи, односно пожељно је да се она примене приликом њиховог обликовања. Ово тим пре што се методолошка и номотехничка правила која су препоручена у овом приручнику за израду локалних прописа из изворног делокруга, у суштини не разликују од методолошких правила прописаних за израду подзаконских аката органа државне управе.

- Објављују се у „Службеном гласнику РС”  
За разлику од прописа из изворног делокруга, поверени прописи објављују се у „Службеном гласнику РС”, што значи да не могу ступити на снагу док се на овај начин не објаве.
- Доносе се по посебном, тим законом прописаном, поступку и подлежу посебној контроли за коју су овлашћени Влада и органи државне управе<sup>16</sup>.

Орган ЈЛС који је доносилац оваквог прописа, дужан је да пре његовог објављивања прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а надлежно министарство је дужно да органу ЈЛС достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине или Владе, ако установи потребу за усклађивањем. Ако орган ЈЛС не поступи по предлогу министарства, активирају се инструменти контроле којима располажу министарство и Влада (поништавање или укидање прописа који није у сагласности са прописом и другим актом Народне скупштине или Владе, односно обустава извршења и покретање поступка пред Уставним судом ако пропис није у сагласности са Уставом и законом).

***Ове прописе ЈЛС доносе искључиво на основу и у оквиру посебних овлашћења дајених законом којим се поверавају њихови.***

Иако их доносе органи ЈЛС, ***ови прописи су саставни део државној права*** (доносе се ради извршавања закона), а самим тим под посебном су контролом Владе и органа државне управе.

Овим законом није прецизиран доносилац ових поверених прописа, али ако се има у виду да, према ЗЛС, једино скупштина доноси прописе и друге опште акте из надлежности ЈЛС (без обзира да ли се пропис доноси у изворном или повереном делокругу), може се закључити да ***доносилац ових прописа није локална управа већ локална скупштина***.

<sup>15</sup> Члан 16 став 2. Закона о државној управи.

<sup>16</sup> Члан 57. Закона о државној управи.



## 1.2. Општи акти из изворног делокруга

Ову групу општих аката чине општи акти којима ЈЛС самостално, на основу закона, статута или другог прописа, одредбама општег карактера, уређује различита питања из своје надлежности.

Доношење општих аката из изворног делокруга ЈЛС представља централну садржину нормативне функције ЈЛС. Будући да се доношењем ових општих аката реализује право ЈЛС на самостално уређивање својих послова, односно да се управо тим актима остварује самоуправност ЈЛС, у овом приручнику ћемо се само њима детаљније бавити. Ови локални прописи нису саставни део државног права, али нису ни сасвим аутономни – у смислу пуне слободе њиховог доносиоца да уређује послове из своје надлежности. Обим и садржина локалних прописа опредељени су Уставом и законом, а контролу над тим прописима, осим органа ЈЛС<sup>17</sup>, врше и државни и покрајински органи (Влада, надлежно министарство, надлежни покрајински орган), као и Уставни суд и Управни суд.

Општи акти које доноси ЈЛС у вршењу послова из изворног делокруга:

- морају бити у сагласности са Уставом и законом (начело уставности и начело законитости – члан 194. став 2. и члан 195. став 2. Устава), а локални прописи које доносе ЈЛС у аутономној покрајини, морају бити у сагласности и са покрајинским прописима,
- будући да је статут највиши правни акт ЈЛС, морају бити у сагласности и са статутом (члан 195. став 3. Устава),
- не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5. Устава),
- морају бити објављени да би могли да производе правна дејства, а објављују се у локалним службеним гласилима (члан 196. ст. 1. и 3. Устава),
- могу ступити на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога (који морају бити утврђени приликом њиховог доношења) није предвиђено да раније ступе на снагу (члан 196. став 4. Устава), а најраније наредног дана од дана објављивања,
- никад не могу имати повратно дејство (члан 197. Устава),
- важе на територији ЈЛС чији органи су их донели.

### 1.2.1. Основне врсте општих аката из изворног делокруга

*Сџаџуџ* – највиши правни акт ЈЛС, чији су назив и доносилац (скупштина) одређени Уставом и ЗЛС. Осим тога, ЗЛС одређује посебан поступак доношења (већином гласова од укупног броја одборника) и садржину статута (члан 11. ЗЛС). Највиши је израз самоуправности ЈЛС, ограничен само начелом уставности и законитости<sup>18</sup>.

Методолошка правила за израду локалних прописа, препоручена у овом приручнику, свакако се односе и на израду статута, али пошто је већ урађен и свим ЈЛС доступан Модел статута, нећемо се ближе бавити садржином, формом и начином писања овог акта.

17 Субјекти контроле унутар ЈЛС су скупштина и општинско/градско веће, а поједина специфична овлашћења у контроли аката скупштине који се тичу националне равноправности има савет за међунационалне односе.

18 Ипак, поједине његове одредбе подлежу сагласности државних органа (члан 94. ЗЛС, ако се празник ЈЛС утврђује статутом, што је најчешћи случај).

Будући да је статут највиши правни акт, сви прописи и други општи правни акти ЈЛС морају бити у сагласности са статутом.

**Одлука** – најбројнији и најзначајнији облик локалног прописа.

Доносилац ове врсте прописа је скупштина, а само у изузетним случајевима, акт у форми одлуке може донети други орган ЈЛС, када је то законом и статутом предвиђено. Такав је случај са одлуком о привременом финансирању, коју под прописаним условима доноси општинско/градско веће (даље ће бити коришћен и термин веће).

Свака одлука ЈЛС доноси се на основу изричитог овлашћења садржаног у закону и у статуту. Као и остали општи акти ЈЛС, мора бити у сагласности са Уставом, законом и статутом ЈЛС, а одлуке које доноси ЈЛС на територији аутономних покрајина морају бити у сагласности и са покрајинским прописима.

Иако имају исти назив (одлука) и доносиоца (локална скупштина), према садржини, односно питањима која се њима уређују, према карактеру одредаба које садрже, као и начину њиховог исказивања и другим обележјима, можемо разликовати три врсте одлука.

**Прву врсту** чине одлуке које су нормативне природе, које су прописи у пуном смислу те речи јер садрже норме општег карактера којима ЈЛС уређује односе и ситуације у областима које су у њеној изворној надлежности, односно уређује остваривање својих права и дужности, организацију и рад органа, као и бројна питања значајна за обављање послова из своје надлежности. Ове одлуке садрже опште обавезујућа правила понашања за сва правна и физичка лица која се нађу у ситуацијама на које се пропис односи. 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<sup>19</sup> за повреду њихових одредаба. Ови прописи представљају суштину и најбитнију садржину нормативне функције ЈЛС.

Садржина ових одлука у материјалном смислу, одређена је законом, првенствено ЗЛС (чл. 20. и 32), и статутом ЈЛС. Типични представници ове групе одлука јесу одлуке којима се уређују комуналне делатности, локални превоз, коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; прописује радно време угоститељских, трговинских и занатских објеката; утврђују стопе изворних прихода, као и висина локалних такси; уређује организација општинске/градске управе, општинског правобранилаштва или локалног омбудсмана и слично.

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

Основну садржину одлуке о буџету чини приказ буџета ЈЛС за одређену годину, који због своје садржине, посебне систематике и начина писања сврстава ову одлуку у групу специфичних општих аката. Међутим, осим приказа буџета ЈЛС, ова одлука садржи и преамбулу, одредбе битне за извршење те одлуке и завршне одредбе. На те одредбе примењују се одговарајућа номотехничка правила за израду прописа ЈЛС.

Оснивачки уговори и споразуми о сарадњи који се усвајају одлуком, представљају и посебне правне акте. На израду тих правних аката могла би се сходно применити методолошка правила препоручена у овом приручнику, при чему треба водити рачуна о њиховој специфичној, законом одређеној садржини.

19 Према Закону о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС), прекршаји и прекршајне санкције утврђене тим законом могу се прописивати само одлуком, а не и другим прописом ЈЛС.

Споразуми о сарадњи су специфични правни акти којима се реализује Уставом и законом гарантовано право ЈЛС да сарађују (и удружују се) са другим ЈЛС ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја и свих других потреба од заједничког интереса. У последње време, а нарочито после измена и допуна ЗЛС<sup>20</sup> из 2018. године, они добијају све већи значај. Будући да ови споразуми представљају новину у нормативној активности ЈЛС, у оквиру активности СКГО припремљени су модели споразума којима су прецизирани њихова садржина и поступак доношења. Због тога се у овом приручнику нећемо ближе бавити овом врстом аката ЈЛС.

Различите су врсте ових споразума у зависности од циља који се жели постићи. По форми и садржини они морају бити у оквирима Устава, закона и статута ЈЛС.

Садржина, односно обавезни елементи споразума о сарадњи, услови и начин престанка њиховог важења и обавеза достављања министарству надлежном за локалну самоуправу ради евидентирања, прецизирани су ЗЛС (ове одредбе заједничке су за све врсте споразума о сарадњи), а њихов доносилац и поступак закључивања појединих врста споразума уређени су ЗЛС, односно другим законом<sup>21</sup> и статутом. Моделом статута предвиђено је да одлуку о закључивању споразума о сарадњи доноси скупштина, већином гласова од укупног броја одборника.

**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. На њихово обликовање такође се могу сходно применити одговарајућа номотехничка правила препоручена у овом приручнику.

Оснивачки акт представља специфичан општи акт којим ЈЛС оснива службе, јавна предузећа, установе и организације утврђене њеним статутом.

Овакво овлашћење ЈЛС генерално је утврђено ЗЛС, а затим детаљније уређено другим одговарајућим законима. Оснивачки акт доноси скупштина ЈЛС, а његова садржина је, по правилу, прецизно одређена законом (таксативно су наведена питања која обавезно садржи овај акт). Међутим, закони по правилу не одређују врсту, односно форму оснивачког акта који доноси ЈЛС, а пракса ЈЛС у том погледу је различита (оснивачки акт доноси се у форми одлуке или у форми решења). Ради уједначавања поступања ЈЛС у погледу форме оснивачког акта, поставља се, као претходно, питање да ли је оснивачки акт конкретан или општи правни акт.

Ако се има у виду да се оснивачки акт односи само на одређени субјект и да садржи конкретне одредбе којима се одређује правни статус, послови (делатност), организација и рад тог субјекта, може се констатовати да оснивачки акт није општи акт, јер општи правни акт, по дефиницији, садржи опште правне норме које се односе на унапред неодређен број лица и случајева (што овде није случај). Овакав став је више деценија био преовлађујући у нашој правној теорији и законодавству, као и у уставносудској пракси. Међутим, у новије време долази до одступања од овог става. Тако је Законом о јавним предузећима<sup>22</sup> оснивачки акт дефинисан као општи акт са којим општи акти јавног предузећа морају бити у сагласности, што упућује на закључак да је оснивачки акт општи акт, без обзира на то који орган га доноси (републички, покрајински и локални) и да подлеже оцени уставности и законитости.

20 Закон о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 47/18) посветио је облицима сарадње и удруживања посебну главу (Глава VI), а следствено томе и Модел статута општине/града, који је припремљен за потребе СКГО (Глава VIII).

21 Мисли се на Закон о државној управи, Закон о комуналним делатностима, Закон о инспекцијском надзору и сл.

22 Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 15/16).

Из изложеног произлази да и скупштина ЈЛС, као оснивач служби, јавних предузећа, установа и организација утврђених статутом ЈЛС, треба да донесе оснивачки акт у форми општег акта, дакле одлуке. Иако форма акта у овом случају није пресудна за оцену правне ваљаности и законитости његовог садржаја (битно је да га донесе надлежни орган, по прописаном поступку и са прописаном садржином), било би добро и корисно да се уједначи поступање ЈЛС по овом питању.

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

**Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске/градске управе** – такође припада групи интерних општих аката, а њиме се одређују организационе јединице у локалној управи и њихов делокруг, начин руковођења тим јединицама, укупан број и називи радних места, опис послова, услови за обављање послова и друга питања унутрашње организације. Обавеза доношења овог акта, његов доносилац, садржина и поступак доношења одређени су законом и статутом ЈЛС, са којима мора бити у сагласности. Такође, правилник мора бити у сагласности са одлуком скупштине којом се уређује организација општинске/градске управе (даље у тексту: локална управа), као и са кадровским планом, односно одлуком о буџету, којом се обезбеђују средства потребна за реализацију овог правилника.

За разлику од осталих општих аката, овај акт доноси веће на основу изричитог, законом датог овлашћења (ЗЛС и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе).

**Просторни и урбанистички план** – јесу плански документи који садрже правила за уређење простора. У складу са Уставом, ЗЛС је утврдио обавезу скупштине ЈЛС да их доноси, а Законом о планирању и изградњи прецизирани су њихова садржина и поступак доношења. Њихова садржина одређена је стручним стандардима и нормативима, а ограничена је једино захтевом да плански документ ужег подручја буде у сагласности са планским документима ширег подручја. Испуњеност тих услова подлеже само стручној контроли, коју врши комисија за планове, а не и оцени уставности и законитости за коју је надлежан Уставни суд (Уставни суд није надлежан да одлучује о конкретним урбанистичким и грађевинским решењима, већ само цени да ли је акт донео надлежни орган по поступку који је прописан Законом и одговарајућим подзаконским актом<sup>23</sup>).

Из изложених карактеристика овог акта које се односе на његову садржину, произлази да се ради о специфичном општем правном акту, на који се могу применити само поједина, одговарајућа методолошка и номотехничка правила за израду прописа ЈЛС (правила која се односе на преамбулу и завршни део).

Изложене специфичности везане за садржину урбанистичког акта не односе се на **одлуку о изради одређеног плана** којим започиње поступак израде и доношења тог урбанистичког плана. Њена специфичност произлази из чињенице да су законом одређени њен доносилац, форма, назив, садржина и посебан поступак доношења. У свему осталом не разликује се од осталих одлука. Као и остале одлуке, она мора бити у сагласности са актима више правне снаге.

**План развоја ЈЛС** – јесте општи правни акт, планског карактера. Доноси га скупштина ЈЛС за период од најмање седам година.

23 Уставни суд није надлежан за оцену законитости урбанистичких решења садржаних у планским актима – видети закључке ИУ-331/2009 од 21. јануара 2010. године, ИУ-58/2008 од 21. јануара 2010. године, ИУ-193/2009 од 11. фебруара 2010. године, ИУ-30/2009 од 3. јуна 2010. године, ИУ-103/2008 од 3. јуна 2010. године, који су објављени у Билтену Уставног суда, број 2/2010, доступном на веб адреси <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/162-100208/bilteni-suda>.

Због своје садржине, посебне систематике, начина писања и законом прописаног посебног поступка за његово доношење, представља специфичан општи правни акт.

**Кадровски план** – јесте општи акт специфичан по својој садржини и поступку припреме и усвајања.

Састоји се од приказа броја запослених према радним местима и звањима, броја запослених на неодређено време који су потребни у години за коју се кадровски план доноси, броја приправника чији се пријем планира и броја запослених чији се пријем у радни однос на одређено време планира у кабинету градоначелника / председника општине / председника градске општине или због повећања обима посла.

Припрема се и доноси, односно мења и допуњава сваке године, истовремено са буџетом, и мора да буде усаглашен са средствима обезбеђеним у буџету за ове намене. Доноси га скупштина ЈЛС.

Кадровски план представља основ за правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији локалне управе (према изричитој законској одредби, правилник мора бити усаглашен са кадровским планом).

Чињеница да су план развоја ЈЛС и кадровски план општи акти првенствено планског карактера, да се правне норме које садрже изражавају на специфичан начин (табеларно, односно описно, као задатак или оријентација), да се доносе по посебном, законом прописаном поступку и да је њихово важење временски ограничено, сврстава ове акте у специфичне правне акте на које се не могу непосредно применити правила препоручена у овом приручнику.

Скупштина ЈЛС доноси и друге планске акте предвиђене појединим законима, какви су, на пример, процена ризика од катастрофа, план заштите и спасавања, екстерни план заштите од великог удеса и план рада локалног штаба за ванредне ситуације, предвиђени Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.<sup>24</sup> На израду ових планских аката такође се не могу применити номотехничка правила из овог приручника.

**Напомена:** *Осим изложених планских докумената, скупштина ЈЛС, у складу са законом, доноси и одређене докуменате јавних институција (свјетског јавног архива, програма, концептних институција и акционих планова). Будући да ти документи нису правни већ институционални акти, на њихову садржину овај приручник није примењив.*

## 2. Појединачни (конкретни) правни акти

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 скупљају на снагу ништа се објављују у службеном гласилу ЈЛС**, осим када је њихово објављивање у службеном гласилу предвиђено прописом ЈЛС<sup>25</sup> или кад тако одлучи доносилац тог појединачног акта приликом његовог доношења.

Бројни су и доносе их сви органи ЈЛС. Већину ових аката чине решења која доноси локална управа када у управном поступку одлучује о правима и обавезама одређених физичких и правних лица. Овим решењима, као и закључцима донетим у управном поступку, даље се нећемо

24 Закон је објављен у „Службеном гласнику РС”, број 87/18.

25 Посебна одлука којом се уређује објављивање општих и других аката органа ЈЛС у службеном гласилу или други пропис ЈЛС који одређује да се конкретан акт донет на основу тог прописа објављује на овај начин.

бавити, јер се на њихову припрему и поступак доношења не примењују методолошка правила за израду прописа која су предмет овог приручника.

Осим управних, органи ЈЛС доносе одређене врсте појединачних аката на које се могу сходно применити поједина номотехничка правила за израду прописа, па ће из тог разлога она бити назначена и у овом приручнику.

Полазећи од општих аката ЈЛС и постојеће праксе, може се констатовати да су уобичајени (типични) конкретни акти које доносе органи свих ЈЛС – закључак и решење.

**Закључак** је акт којим се надлежни орган изјашњава о конкретним питањима, односно предлозима и иницијативама (по правилу, садржаним у разним информативним материјалима или извештајима које разматра), као и о другим питањима најчешће процедуралног карактера.

Иако је ова форма конкретног акта предвиђена у свим ЈЛС, прописима ЈЛС по правилу није прецизирано када се и у којим ситуацијама закључак доноси. Због тога се може рећи да се о његовом доношењу одлучује у сваком конкретном случају<sup>26</sup>.

**Решење** је најчешћи и најбројнији облик појединачног акта који органи ЈЛС доносе у оквиру својих овлашћења. За доношење ових аката неопходно је изричито овлашћење садржано у закону или пропису ЈЛС.

Типични примери су решења о избору, именовану или постављењу неког лица на одређену функцију, односно положај, као и о њиховом разрешењу, затим решења о образовању радне групе за обављање одређеног конкретног посла, решења којима се именују чланови тих тела и радних група, даје сагласност на акте јавних служби, именују чланови управних одбора и слична. На њих се, као што је речено, само делимично примењују правила за израду прописа (правила која се односе на акте у којима је тачка основна класификациона јединица, одређена правила која се односе на језик, стил и начин писања основног текста и његових измена и допуна и слично). Подсећамо да су акти о избору или разрешењу дуги низ година доношени у форми одлуке и према ранијим правним ставовима Врховног суда, нису представљали правни/управни акт већ акт политичког карактера. Успостављањем Управног суда и његовом надлежношћу да одлучује о свим појединачним актима, судска пракса је утврдила став да се ради о управном акту и да се избор и разрешење утврђује решењем, са свим обавезним елементима решења које утврђује Закон о општем управном поступку.

У пракси ЈЛС поменути акти се често доносе у форми одлуке, што је непримерена форма јер је, за разлику од поменутих, одлука општи акт по правној снази одмах испод статута. Напомињемо да о појединим од ових питања Народна скупштина и Влада одлучују у форми одлуке (која у том случају има карактер појединачног акта), али би такви акти на локалу требало да буду у форми решења како би се изразило јасније разликовање ових аката од општих аката.

<sup>26</sup> Законом о Влади предвиђено је да Влада доноси закључке онда када не доноси друге акте из своје надлежности, али такво решење по правилу није садржано у одговарајућим актима ЈЛС.

# IV

## ПОСТУПАК ИЗРАДЕ ПРОПИСА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Поступак израде и поступак доношења прописа и других правних аката су у међусобној функционалној повезаности, па се због тога ова два појма често мешају. Ова два појма треба разликовати, а за запослене у локалној управи који раде на пословима израде прописа и других правних аката битно је да знају да је њихов задатак у процесу стварања, односно израде прописа и других правних аката у томе да правно уобличи друштвене односе, а да при томе треба да имају пред собом целину тог процеса, односно да познају и поступак доношења тих прописа.

Што се тиче поступка за израду прописа и других правних аката које доносе надлежни органи ЈЛС, као и код технике израде, не постоје правила општеважећег карактера којих би се ЈЛС придржавале и које би примењивале, већ се норме које уређују ток, односно поједине фазе овог поступка налазе у разним актима ЈЛС: у пословницима већа, одлукама<sup>27</sup>, правилницима<sup>28</sup>, упутствима<sup>29</sup>, од којих многи нису јавно објављени. Без обзира на ову чињеницу, мали је број ЈЛС које имају оваква правила, па би се ипак могло рећи да је израда прописа и других правних аката ЈЛС утемељена више на пракси која је временом изградила одређена правила за њихову израду.

У вршењу своје надлежности, ЈЛС доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом<sup>30</sup>. У поступку израде тих прописа треба:

- водити рачуна о усклађености предложених решења са Уставом, законом, другим прописом и статутом јединице локалне самоуправе;
- водити рачуна о 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;
- водити рачуна о овлашћењима за доношење, врсти, садржају (о чему је било речи) и форми прописа, језику, стилу и начину писања;

27 Одлука о поступку израде и доставе материјала за Градско веће и Скупштину града („Службени лист града Ужица“, број 22/17).

28 Правилник о поступку припреме, израде и доставе материјала („Службени лист Града Ниша“, број 125/08); Правилник о начину припреме и достављања материјала градоначелнику града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 5/05 и 50/14); Правилник о начину припреме и достављања материјала градоначелнику и градском већу града Лознице („Службени лист града Лознице“, број 5/17).

29 Упутство за примену Одлуке о поступку израде и доставе материјала за Градско веће и Скупштину града („Службени лист града Ужица“, бр. 36/17 и 24/18).

30 Члан 5. став 1. Закона о локалној самоуправи.

- водити рачуна у погледу обима и прецизирања предложених решења (као и узајамној вези, логичном следу и спороводљивости норми);
- по правилу не преписивати одредбе закона, а никако Устава;
- консултовати стручну јавност и представнике органа и организација који ће примењивати предложени пропис.

Важна претпоставка за успешну израду прописа је и познавање свих прописа у одговарајућој области и поседовање номотехничких знања. Поред свега овог, не сме се заборавити да су друштвени односи, као последица убрзаног развоја технологије и комуникације, европских интеграција, децентрализације, све сложенији и захтевају нормирање од стране ЈЛС и у области ма које раније нису биле у надлежности јединица локалне самоуправе.

Без обзира на то да ли се израђује пропис или други правни акт, важно је нагласити да је израда „квалитетних“ прописа вештина, тј. занат који се учи кроз рад и праксу. Тај стручни део посла око израде прописа обављају запослени у ЈЛС који треба да су обучени, припремљени и оспособљени за ову врсту послова, па зато не треба прихватати становиште како тај посао могу радити сви који су запослени у локалној самоуправи, јер се може десити да се и добро осмишљен пропис због неодговарајуће израде отежано примењује и ствара правну несигурност.

Припремање нацрта и предлога прописа и других аката које доносе скупштина ЈЛС, веће или председник општине / градоначелник део је надлежности општинске/градске управе.<sup>31</sup>

Прописе локалне самоуправе припремају запослени у организационим јединицама које су надлежне за област која се правно уређује – стручњаци за одговарајуће области, а у обради текста ових прописа обавезно треба да учествују правници. 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.

Неспорно је да је поступак израде прописа и других правних аката сложен посао који се састоји у предузимању већег броја активности и радњи, на основу прописаних или на пракси утемељеним „правилима“, које се врше у одређеној форми и одређеним редоследом у зависности од врсте прописа, односно другог правног акта.

Правила која ће бити изложена у овом делу приручника односе се на поступак израде одлуке као најзначајније и најзаступљеније форме локалног прописа, а могу се сходно применити и на поступак израде других правних аката из надлежности ЈЛС уколико законом није другачије прописано.

## 1. Активности и радње (фазе) у поступку израде одлуке

Треба разликовати поступак израде нове одлуке од поступка израде измене и/или допуне важеће одлуке.

Израда нове одлуке, као прописа којим се уређују односи и ситуације у областима које су у изворној надлежности ЈЛС, најсложенији је посао у области нормирања локалне самоуправе и одвија се у више фаза.

Поступак израде измене и/или допуне важеће одлуке зависи од обима измена и/или допуна, односно да ли се њима битно мењају постојећа решења у важећој одлуци, када поступак треба

31 Члан 52. став 1. тачка 1) Закона о локалној самоуправи.







да буде истоветан као и поступак израде нове одлуке, или се врше само неке „ситне“ измене (нпр. усклађивање казних одредби са изменом закона којим се уређују прекршаји), када се не морају спроводити све фазе израде одлуке, већ се оне на одговарајући начин прилагођавају изради те измене и/или допуне одлуке.

Можемо рећи да поступак израде одлуке представља процес који пролази кроз различите фазе и у којем треба предузети следеће активности и радње:

- утврђивање односно идентификовање потребе за доношењем нове одлуке или изменом и/или допуном важеће одлуке;
- обавештавање јавности на интернет презентацији ЈЛС односно на други примерен начин да је отпочео рад на припреми одлуке (члан 68. став 4. ЗЛС);
- одређивање обрађивача одлуке, тј. запослених 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 (члан 11. и члан 68. став 5. ЗЛС);
- прибављање потребних мишљења;
- достављање текста одлуке у форми предлога надлежном органу, односно већу ради утврђивања предлога одлуке.

Фазе у поступку израде одлуке, односно измене и/или допуне важеће одлуке приказане су на следећем графикону и у кратком опису активности и радњи:

<p>Утврђивање, односно идентификовање потребе за доношењем нове одлуке или изменом и/или допуном важеће одлуке</p> 	<p>Општинска управа, веће, одборник, односно одборничка група, радна тела скупштине, тј. предлагачи овлашћени законом и статутом иницирају доношење нове, односно измену или допуну постојеће одлуке;</p>
<p>Обавештавање јавности да је отпочео рад на припреми одлуке</p> 	<p>Начелник управе обавештава јавност на интернет презентацији ЈЛС односно на други примерен начин да је отпочео рад на припреми одлуке;</p>
<p>Одређивање обрађивача одлуке</p> 	<p>Начелник управе одређује запослене у организационој јединици која је надлежна за област која се правно уређује – стручњака за ту област и правника за обраду текста одлуке;</p>
<p>По потреби образовање радне групе за израду одлуке</p> 	<p>Надлежни орган ЈЛС (начелник управе, веће или председник општине / градоначелник) решењем образује радну групу за израду сложеније одлуке,</p>

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

## 1.1. Утврђивање потребе за израдом нове одлуке, односно изменом или допуном важеће одлуке

Изради одлуке приступа се када веће, одборник, односно одборничка група, радна тела скупштине, односно предлагачи овлашћени законом и статутом утврде потребу за доношењем нове, односно изменом и/или допуном важеће одлуке. „Одлука о доношењу прописа, утврђивање потребе, дефинисање садржине, пројектовање сврхе или циља и очекиваних ефеката није, према мом мишљењу, задатак номотехнике. Тај комплекс одлучивања о пропису припада „политичкој вољи“, а предмет номотехнике је само обликовање акта задатог политичко-правном одлуком... Номотехника садржи методолошке препоруке за правилну примену радњи стварања права, односно упутства за формулисање прописа.”<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Др Радмила Васић, „Правна држава и владавина закона: Шта правна наука „поручује“ номотехници“, у: *Номотехника и правничко расуђивање*, ПУБЛИКУМ Београд, 2018, стр. 35.

Потребно је нагласити да код утврђивања потребе за израдом, односно доношењем нове одлуке или изменом и/или допуном важеће одлуке треба разликовати:

1. потребу која резултира из измене државних прописа (доношење новог закона или подзаконског акта; измене и/или допуне важећег закона или подзаконског акта) или иницијативе овлашћених иницијатора, коју не треба преиспитивати већ одмах приступити изради и
2. потребу коју утврђује сама локална управа извршавајући одлуке и пратећи стање у одређеној области (нису обухваћене одређене ситуације које треба уредити, унапређење одређених решења, недоумице у примени, непостизање циља који је одређен и сл.), а која треба да аргументује разлоге да се уочени недостаци важеће одлуке не могу решити на други начин.

Такође, годишњи програми рада скупштине ЈЛС, поред осталог садрже и програмирање нормативне делатности. „Програмирање нормативне делатности, као што је случај и са осталим друштвеним делатностима, представља услов смишљене, организоване и квалификоване активности на овом подручју. Програмирање, као метод рада представничких тела, треба да представља основу рада на припремању и доношењу прописа. Без јасне оријентације на основне задатке у погледу нормативне делатности, доношење закона, општинских одлука и других прописа било би сасвим подређено практичним и оперативним задацима и остварило би се стихично, несистематски и без довољно проучавања, потпунијег сагледавања и оцене садржине и праве вредности решења одговарајућих односа, који се уређују појединим прописима. Програмирање ове делатности обезбеђује, поред осталог, ред и благовременост у доношењу прописа, неопходно време и рокове за свестранија и дубља проучавања појединих проблема, за учешће свих стручних, политичких и других фактора заинтересованих за решења у одговарајућим прописима, за отклањање импровизованог рада итд. Све су то предности које пружа један смишљени програмиран законодавни рад, без чега се, иначе, не може замислити изградња једног солиднијег и трајнијег система правних норми... Програмирање нормативне делатности увек треба да има оријентациони карактер. Оно не значи увођење неког реда у одмеравању важнијег од мање важног, већ један дугорочнији оријентациони програм, израђен на основу добро анализираних правног и друштвеног стања, утврђене и проверене потребе правног регулисања одређених питања и односа у појединим областима, као и на основу постављених захтева, предлога и сугестија свих носилаца нормативне активности, иницијативе других заинтересованих органа и организација итд.”<sup>33</sup>

Међутим, најчешћа ситуација је да поступак израде одлуке, односно измену или допуно важеће одлуке иницира организациона јединица локалне управе која прати одређену област, односно руководилац ресора или члан већа задужен за ту област.

Важно је напоменути да грађани путем грађанске иницијативе могу, између осталог, предложити скупштини ЈЛС доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности ЈЛС, промену статута или других аката, да је о том предлогу скупштина дужна да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога и да број потписа грађана потребан за покретање грађанске иницијативе износи 5% укупног броја грађана са бирачким правом<sup>34</sup>.

33 Јовић др Милан и Ковачевић Миливоје, *Приручник за кадрове у државним органима и стручним службама посебно општинским – Нормативна делатност друштвено-политичких заједница*, Републички завод за јавну управу, Београд 1967, стр. 141–142.

34 Члан 68. ст. 1–3. Закона о локалној самоуправи.

## 1.2. Обавештавање јавности да је отпочео рад на припреми одлуке

Одредбом члана 68. став 4. Закона о локалној самоуправи утврђена је обавеза надлежног органа ЈЛС да на интернет презентацији општине, односно на други примерен начин обавести јавност да је отпочео рад на припреми прописа који доноси скупштина.

Ова обавеза првенствено се односи на локалну управу, пошто она има задатак да припрема прописе. У обавештењу би требало да буде наведено о ком је пропису реч, која ће се питања њиме уредити и у ком правцу ће се тражити решења за та питања, односно који се циљеви желе остварити прописом. Сврха обавештења је у сазнању јавности о планираном пропису и њеном укључивању у каснији процес јавне расправе. Као одступање од правила да се обавештавање врши објављивањем на интернет презентацији, предвиђена је могућност да обавештење буде дато „на други примерени начин“, а то би се решење односило на оне ЈЛС које немају своју интернет презентацију или она из неког разлога није функционална (на пример, путем средстава јавног информисања или на огласној табли локалне управе).<sup>35</sup>

### ПРИМЕР

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ОПШТИНА/ГРАД \_\_\_\_\_  
Општинска/Градска управа \_\_\_\_\_  
Број: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_. године

На основу члана 68. став 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18), Општинска/Градска управа \_\_\_\_\_,

#### ОБАВЕШТАВА ЈАВНОСТ ДА ЈЕ ОТПОЧЕО РАД НА ИЗРАДИ ОДЛУКЕ

\_\_\_\_\_

Општинска/Градска управа \_\_\_\_\_ обавештава јавност да је почела рад на изради Одлуке \_\_\_\_\_, којом се уређују ближи услови и начин \_\_\_\_\_ у циљу \_\_\_\_\_.

Одлука се доноси на основу овлашћења из члана \_\_\_\_\_ Закона о \_\_\_\_\_ („Службени гласник РС”, бр. \_\_\_\_\_).

Начелник Општинске/Градске управе  
\_\_\_\_\_

<sup>35</sup> Овај пасус је преузет из стручног мишљења професора др Богољуба Милосављевића датог у припреми овог приручника.

### 1.3. Образовање радног тела за израду одлуке

Пракса је показала да се у ситуацији када се приступа изради нових и по садржини сложенијих одлука, а нарочито оних у чије припремање, поред општинске управе, треба укључити друге органе, службе и организације чији је оснивач ЈЛС, образује радно тело за израду одлуке.

Решењем којим се образује радно тело за израду одлуке утврђује се његов назив, циљ образовања, задаци, број чланова и састав, рок за извршење задатка и начин обезбеђивања услова за рад и начин обављања стручних и административно-техничких послова за радну групу.

Када је у питању састав радног тела за израду одлуке, у зависности од области која се одлуком уређује, пожељно је да чланови радног тела, поред запослених који раде на нормативним пословима, буду и запослени са искуством на одређеним пословима (нпр. на пословима праћења, одржавања и функционисања комуналних објеката, културе, образовања и сл.), а с обзиром на то да се квалитет одлуке, као и других прописа мери степеном њихове примене у пракси, недостатке прописа најбоље идентификује онај ко контролише његову примену – инспектор у области која се нормира, па учешће надлежног инспектора у радним телима за израду одлука треба афирмисати као правило, јер инспектори својим знањем и искуством могу допринети томе да прописи буду израђени што квалитетније, што се нарочито односи на казнене одредбе.

### 1.4. Анализа закона, других прописа и стања у области која се нормира

Обрађивач одлуке, пре израде одлуке, треба да пажљиво проучи закон и друге републичке прописе, статут ЈЛС и друге прописе из области која се нормира, а посебно пропис који садржи правни основ за доношење одлуке, и то у целини, како би се разумела интенција закона, односно прописа и циљ који се жели постићи његовим променама, као и важећу одлуку, уз сагледавање свих до тада уочених недостатака (суштинских и правно-техничких).

Истовремено, *обрађивач анализира његово стање и уочене проблеме у области која се уређује прописом, што укључује и резултате праћења спровођења одређеног прописа, уколико он већ постоји*. Ова анализа претпоставља и анализу услова и могућности за спровођење прописа после његовог доношења (организационе, кадровске, материјално-финансијске и друге претпоставке, односно капацитети за спровођење), као и анализу очекиваних ефеката прописа, јер неприпремљеност и недовољно познавање правног и фактичког стања у области која се нормира може резултирати израдом некавалитетног прописа.

### 1.5. Израда радног текста одлуке

Следећа фаза у изради одлуке јесте израда радног текста одлуке, која подразумева обликовање односа, односно формулисање правних норми које представљају садржину одлуке.

При изради радног текста одлуке мора се водити рачуна о следећем:

- да се идентификују сва питања која треба уредити (при чему се имају у виду правни основ, дотадашња решења и ефекти њихове примене);

- да одредбе којима се уређују односи буду јасно и прецизно уобличене и систематизоване у одговарајуће класификационе целине;
- да се све одредбе поставе у складан међусобни однос.

Одредбе се систематизују према природи односа, тако да на једном месту буду оне одредбе које су природом односа везане и да у својој вези чине логички след.

## 1.6. Израда нацрта одлуке

Радни текст одлуке се доставља на мишљење ширем кругу релевантних субјеката, првенствено у оквиру организационе јединице која је обрађивач, али и другим заинтересованим субјектима (друге организационе јединице, предузећа која обављају комуналне делатности, спортске, културне, социјалне организације и сл.) који својим сугестијама могу допринети побољшању нормативних решења у тексту одлуке. Обрађивач одлуке израђује нацрт одлуке ценећи сугестије заинтересованих субјеката, које евентуално уграђује у текст одлуке и опредељује се за најповољније нормативно решење уколико их је било више.

## 1.7. Организовање и спровођење јавне расправе и сачињавање извештаја о спроведеној јавној расправи

Статутом ЈЛС, између осталог, уређују се услови за остваривање облика непосредне самоуправе, 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<sup>36</sup>.

Све примедбе и сугестије са јавне расправе се разматрају, прихватају или одбијају и саставни су део извештаја о спроведеној јавној расправи.

Извештај о спроведеној јавној расправи, нарочито садржи податке о:

- месту и времену одржане јавне расправе,
- активностима које су спроведене током јавне расправе (округли столови, трибине, презентације и слично),
- овлашћеним представницима органа општине/града који су учествовали на јавној расправи,
- броју и структури учесника у јавној расправи,
- броју и структури достављених предлога, сугестија, коментара,
- предлозима који су прихваћени и предлозима који нису, са образложењем разлога због којих нису прихваћени.

<sup>36</sup> Члан 11. став 2. Закона о локалној самоуправи, у складу са којом је СКГО израдила Модел Статута општине, који садржи и одредбе о јавној расправи, као и Модел Одлуке о јавним расправама).

## 1.8. Прибављање потребних мишљења

Обрађивач одлуке израђени нацрт одлуке са образложењем доставља на мишљење субјектима одређеним општинским прописима.

Мишљења на нацрт одлуке са образложењем која се у највећем броју ЈЛС прибављају јесу:

- мишљење надлежне организационе јединице о усклађености општег акта са законом и другим прописима, односно са правним системом у целини;
- мишљење организационе јединице надлежне за послове финансија када се одлуком предвиђа или предлаже обезбеђење финансијских средстава;
- мишљење општинског/градског правобранилаштва када се одлуком уређују имовинска права и интереси општине/града.

## 1.9. Достављање одлуке у форми предлога са образложењем већу ради утврђивања предлога одлуке

По прибављању потребних мишљења, обрађивач одлуке усклађује садржину одлуке са ставовима изложеним у тим мишљењима.

У случају да обрађивач не усагласи садржину нацрта одлуке са ставовима организационих јединица чије је мишљење тражено, требало би да то образложи у тексту образложења одлуке и да добијено мишљење заједно са текстом одлуке достави овлашћеном предлагачу – већу.

Кад овлашћени предлагач, односно веће, утврди предлог одлуке, нема више корекција, осим путем амандмана.





# V

## САДРЖАЈ ЛОКАЛНИХ ПРОПИСА

У овом делу Приручника бавићемо се садржином и структуром одлука и других општих аката које доноси скупштина ЈЛС.

Већина методолошких правила која се односе на садржину и структуру прописа, заједничка је за све прописе, без обзира на правну снагу и доносиоца тог акта. Из тог разлога, већина правила која су утврђена методологијама за израду републичких прописа, првенствено подзаконских, иако није обавезујућа за израду локалних прописа, може се применити и на израду локалних прописа. Та правила препоручена су и у овом приручнику, уз њихово прилагођавање специфичностима локалних прописа.

Методолошка и номотехничка правила за израду прописа која ће бити изложена и препоручена у овом делу Приручника, односе се на одлуке као најзаступљеније форме локалног општег акта, али би их требало сходно примењивати и на израду других општих правних аката које доносе надлежни органи ЈЛС (статут општине/града, пословници о раду органа и други интерни акти организације рада и др.).

Ипак, поједина од ових правила односе се само на одређену врсту одлука, што ће у тексту бити посебно назначено (на пример, правила која се односе на структуру главног дела одлуке).

### 1. Основна правила

#### 1.1. Правни основ

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*.

Материјални правни основ за доношење локалног прописа дефинише обим и предмет уређивања, а тиме и врсту акта којим се одређене ситуације уређују. Веома је важно да правни основ буде јасно и прецизно формулисан и протумачен, јер се, у супротном, лако може десити да доносилац прописа прекорачи дато овлашћење, односно да уреди и она питања за која није овлашћен. Због тога је нужно да се приликом израде прописа строго води рачуна о томе да се сва предложена решења крећу у оквиру датог овлашћења.

*Према оцени Уставној суда:*

*„Скујшћина града ... није имала уставно и законско овлашћење да својим акциом уређи сјорна иишања. ... одредбе члана 60, у вези са чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе, које су наведене као законски основ за доношење осјорене Одлуке, не моју иредсјављати валидан иравни основ за скујшћину јединице локалне самоуправе да својим акциом уређује услове, обим и иосјуйак оийиса обрачунаише, а неилаћене камаише ио основу изворних локалних јавних ирихода.” (Одлука ИУо-342/2015 од 9. новембра 2017. иодине, објављена у „Службеном иласнику РС”, број 112/17)*

Материјални правни основ **за доношење одлуке** ЈЛС мора бити садржан у одређеном закону (ЗЛС и/или другом системском или секторском закону), као и у статуту ЈЛС.

**Формални иравни основ** одређује који орган је надлежан за доношење одређеног прописа. Законом о локалној самоуправи, као системским законом, извршена је подела надлежности органа ЈЛС. Већ је речено да, према наведеном закону, опште акте из надлежности ЈЛС доноси скупштина ЈЛС, осим ако законом није изричито прописано другачије. У пракси се уочавају одступања од наведеног законског решења у смислу да локалне прописе за које нису изричито законом овлашћени доносе извршни органи (председник општине, односно градоначелник или општинско, односно градско веће), па и начелник општинске, односно градске управе, што такве акте чини незаконитим, а тиме и несагласним са Уставом.

*Према оцени Уставној суда:*

- *„Скујшћина града ... је ирекорачила ... законска овлашћења када је осјореном одредбом ... иредмеише Одлуке о снабдевању иоилоином енеријом овласћила ирадоначелника за доношење осјорене Меиодолоије. Ово из разлоја иишо је осјорена Меиодолоија за уиврћивање ирошкова ирикључка ирејних инсјалација објекта итарифној куйца иоилоише енерије на сисше даљинској ирејања ио својој садржини оийиши иравни акци, јер на оийиши начин уиврћује висину ирошкова ирикључка ирејних инсјалација, иримерује се од њеној сјуујања на снају за убудуће на неодређени круи лица и не исцр- иљује се једном ирименом, а ирема одредбама Закона о локалној самоуправи којима се уиврћује расиодела надлежности између орјана локалне власћи, доношење оийиших акаиша је у надлежности скујшћине јединице локалне самоуправе, а не иредседника оийишине, односно ирадоначелника, као извршних орјана.” (Одлука ИУл-29/2009 од 9. децембра 2010. иодине, објављена у „Службеном иласнику РС”, број 2/11)*
- *„... одредбама члана 52. Закона о локалној самоуправи одређена је надлежности оийишинске, односно ирадске уйраве, из које следи да је оийишинска, односно ирадска уйрава носилац уйравне функције у оийишини, односно ираду и да ио иишању акаиша које доносе орјани власћи у јединици локалне самоуправе, оийишинска, односно ирадска уйрава може само да ирипрема нацртие ииш акаиша и да их извршава, а не и да их доноси, јер за ишо Законом није овлашћена, иишо значи да ишо овлашћење нема ни начелник који руководи оийишинском уйравом, осим када је реч о акциу о унуиураишем уређењу и сисшемаиши-зацији оийишинске, односно ирадске уйраве ...” (ОдлукаИУо-395/2013 од 3. аирила 2014. иодине, објављена у „Службеном иласнику РС”, број 46/14)*

Правни основ обавезно се наводи и **сасиавни је гео садржине свакој ироииса** ЈЛС.

## 1.2. Преузимање одредаба

Чињеница да се прописи ЈЛС могу доносити само на основу овлашћења садржаног у пропису више правне снаге, намеће и питање могућности, односно обима преузимања одредаба тог вишег правног акта.

У принципу, овим 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, 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.

Дакле, одредбе вишег правног акта преузимају се само у изузетним случајевима, уз поштовање поменутих захтева, у мери која је неопходна због целовитости и јасноће локалног прописа.

*Према оцени Уставног суда:*

*„Преузимање законских одредаба ради целовитости уређења одређених питања која предмет уређења представљају предмет уређења уставног органа, као највишег правног акта јединице локалне самоуправе, по оцени Уставног суда, није несајасно с Уставом и законом. Како се на такав начин умањује правна снага законских одредаба, јер се из правног акта више правне снаге уносе у правни акт ниже правне снаге, може се поставити питање целисходности таквог начина усклађивања прописа, о чему Уставни суд, сајасно одредбама члана 167. Устава, није надлежан да одлучује, све док су преузете одредбе у складу са законом и док њима нису прекорачена овлашћења органа за уређење питања која су предмет уставног органа, као правног акта”. (Одлука УЛ-120/2008 од 29. априла 2010. године, објављена у „Службеном гласнику РС”, број 52/10)*

*„... преузимање законских одредаба у акт ниже правне снаге, као што је у конкретном случају оспорена Одлука, не чини само по себи оспорени акт незаконским, уколико је преузимање извршено на начин да се не врше промене у тексту преузете одредбе, односно уколико је одредба која се преузима тако формулисана да се из ње јасно види да су одређена питања и односи изворно уређени законом, а не подзаконским прописом који је донет за његово извршење.” (Одлука УО-254/2013 од 1. децембра 2016. године, објављена у „Службеном гласнику РС”, број 14/17)*

## 1.3. Ограничења при доношењу прописа

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.

## 2. Структура прописа

Пропис има следећу структуру:

- преамбула (виза),
- назив,
- уводни део
- главни део
- завршни део.

Ако природа прописа то захтева, пропис може да има један или више прилога, који су саставни део прописа.

### 2.1. Преамбула (виза)

Преамбула 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.

#### ПРИМЕР

*На основу члана 11. став 4. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник Републике Србије”, бр. 113/17 и 50/18), члана 32. став 1. тачка 6. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Србије”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон и 47/18), и члана 40. Статута опшћине \_\_\_\_\_ („Службени лист опшћине \_\_\_\_\_”, бр. 1/15 – пречишћен текст, 19/17 и 31/17), Скупштина опшћине \_\_\_\_\_, на седници одржаној 31. јануара 2019. године, донела је*

**О Д Л У К У**

**О ФИНАНСИЈСКОЈ ПОДРШЦИ ПОРОДИЦИ СА ДЕЦОМ**

У преамбули се, по правилу, наводи прво материјални правни основ (одредба вишег прописа који садржи овлашћење за уређивање одређене материје), а затим формални правни основ за доношење прописа (пропис који одређује надлежност органа за доношење конкретног прописа). Ако се наводи више прописа, они се наводе према њиховој правној снази – прво се наводи одредба закона, а затим статута, односно одлуке. Уставне одредбе<sup>37</sup> се не наводе, јер оне не садрже правни основ за доношење прописа ЈЛС. Приликом навођења правног основа, пише се пун назив прописа који садржи правни основ, као и сви бројеви службеног гласила у којима је тај пропис објављен.

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. Мишљење другог органа дато на пропис, по правилу се не наводи у преамбули,

<sup>37</sup> Има примера да се у преамбули наводи и одређена одредба Устава, нарочито у ситуацији када правни основ није на изричит начин садржан у закону или другом пропису више правне снаге.

али ако је прибављање мишљења прописано законом као обавезна фаза у поступку доношења прописа, сматрамо да нема сметњи да се и оно наведе у преамбули.

Преамбула која садржи све претходно наведене елементе је правно перфектна. Међутим, дешава се да преамбула не садржи правни основ или да садржи позив на погрешан, односно нетачан правни основ.

*Према оцени Уставног суда:*

- „одсуство позивања на одговарајуће одредбе релевантних законских прописа у преамбули не чини такав акт самим тим незаконитим” (Решење IУ-90/2006 од 5. фебруара 2009. године, објављено у Билтену Уставног суда, број 1/2009).
- „позивање на погрешан правни основ у преамбули не чини такав акт незаконитим уколико је донет у границама законској овлашћења за његово доношење” (Одлука IУ-308/2004 од 5. фебруара 2009. године, објављена у „Службеном гласнику РС”, број 23/09)
- „околношћу да се доносилац акта у преамбули акта није позвао на одговарајуће одредбе закона, већ само на одредбе Статута града, не чини такав акт незаконитим” (Решење IУл-138/2009 од 21. октобра 2010. године, <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>)

Преамбула је значајна не само за одборнике који одлучују о доношењу прописа (који имају право да знају којим вишим правним актом је уређена конкретна област, како би се могли ближе информисати), него и за управу јер обрађивачима прописа омогућава лакше праћење уколико се виши правни акт измени те наступи потреба за усклађивањем локалног прописа.

У преамбули се, по правилу, не користе скраћенице.

## 2.2. Назив прописа

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.

Састоји се из два елемента:

- ознаке врсте прописа према правној форми (*одлука, правилник, словник...*), која одређује његово место у правном поретку, и
- сажетог одређења предмета уређивања (нпр. *одлука о снабдевању топлином енергијом, правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији локалне управе* и сл.).

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.

Треба избегавати непотребно описивање садржине прописа (то је садржина уводне одредбе), као и навођење назива ЈЛС која је акт донела.

## ПРИМЕР

*Уместо назива „Одлука о ујлајши дојриноса за њензијско и инвалидско осигурање и дојриноса за здравствено осигурање за лице које је сјекло сјашус лица које самосјално обавља умейничку или друју делайност у обласји кулјуре”, љреба одредити краћи назив, на љимер: „Одлука о ујлајши дојриноса за лица која самосјално обављају умейничку или друју делайност у обласји кулјуре”, а осјала љрецизирања љреба изразити у члану који дефинише љредмеј одлуке (члан 1).*

Такође, не би требало у називу одређивати територијално важење прописа (оно се подразумева), тако да би, уместо назива „Одлука о држању домаћих животиња на територији општине/града ...”, било довољно одредити назив „Одлука о држању домаћих животиња”.

Ако се прописом уређују две или више различитих материја, назив треба да изрази садржај оне материје која је за пропис значајнија, а ако су једнаког значаја – претежније материје.

Назив прописа увек се пише без скраћеница а, ако је могуће, и без везника (односно, као и итд.).

### 2.3. Уводни део прописа

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.

**Предмеј уређивања** дефинише се једном одредбом која се налази на почетку прописа (као члан 1) и садржи сажето изложен оквирни садржај прописа, који упућује на материју која се прописом уређује и назнаку територије на којој ће се пропис примењивати. Треба да буде сажето формулисан – не треба набрајати сва, већ само основна питања која се прописом уређују (сувишно је, у том смислу и неправилно, таксативно наводити свако појединачно питање које се прописом уређује).

## ПРИМЕР

*„Овом одлуком љројисују се услови и начин обављања делайности љроизводње и дисјрибуције љојлојне енерјје; ујрављања дисјрибутивним сисјемом за љојлојну енерјју и снабдевања љојлојном енерјјом љарифних кујаца на љерјјорији ојшјине ... и друја љишња у вези са снабдевањем љојлојном енерјјом на љерјјорији ојшјине...”*

Ако садржи само једну одредбу која дефинише предмет уређивања, назив овог дела прописа треба да гласи: „Уводна одредба”.

**Дефиниције**, као део уводног дела прописа који се налази после предмета уређивања, представљају објашњење значења појединих појмова и израза који се користе у том пропису, ради отклањања могућих недоумица о њиховом значењу. У дефиницији се користе општепознати и недвосмислени изрази.

Локални пропис обавезно садржи значења израза ако се у пропису користе недовољно јасни појмови, стручни појмови (термини који имају посебно значење) и/или појмови који имају више од једног значења, те је потребно дефинисати које значење ће одређени појам имати у смислу конкретног прописа. Опште познати појмови и правни институти се не појашњавају у локалним прописима.

Дефиниције дате у уводном делу морају се *доследно користи́ти* у целом тексту прописа. Посебну пажњу треба обратити на појмове који би требало у истом значењу да се користе у неком другом пропису (на пример, појам исте комуналне услуге у пропису којим се уређује одређена комунална делатност и у пропису којим се уређује начин обједињене наплате комуналних услуга, као што је то случај са снабдевањем топлотном енергијом / грејањем и сл.).

Све дефиниције се наводе *у оквиру исхо́и (једно́и) члана*, појединачно се посебно означавају, наводе се под знацима навода и пишу малим почетним словом.

## ПРИМЕР

„Члан \_\_\_\_\_

Поједини изрази уио́и ребљени у овој одлуци имају следеће значење:

- 1) „сис́тем даљинско́и грејања” је ... ;
- 2) „дис́трибутивни сис́тем” је ... ;
- 3) „ио́иловодни и́рикључак” је... ;...”

Назив уводног дела који садржи и дефиниције треба да гласи: „Уводне одредбе”.

**Начела** изражавају основне вредности у области која се уређује прописом. Изворно утврђивање начела није уобичајено у локалним прописима (по правилу, садржана су у одлукама о управи као начела деловања управе, а може се рећи да их имамо у статуту и то не под таквим називом, већ само као основне вредности за одређивање положаја ЈЛС).

Ако пропис садржи и начела, назив овог дела треба да гласи: „Основне одредбе”.

Има примера да у прописима ЈЛС назив уводног дела прописа гласи: „Опште одредбе”, што није исправно јер су све одредбе садржане у пропису општег карактера, па овакво формулисање назива овог дела прописа нема своје оправдање.

## 2.4. Главни део прописа

Овај 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.

Управо из тог разлога, предуслов за приступање нормативном уређивању је упознавање са правним основом (сагледавање домаћаја изричито утврђеног овлашћења за доношење прописа) и дефинисање циља који се уређивањем намерава постићи.

Садржај главног дела разликује се, односно није исти за све врсте прописа. У овом делу биће посебно изложена уобичајена, стандардна садржина главног дела најсложенијег локалног прописа – одлуке којом се нормама општег карактера уређују односи у областима из изворног делокруга ЈЛС (одлука у првој од три раније изложене врсте одлука).

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.

Одредбама материјалноправног карактера, по правилу, прво се утврђују права, а затим обавезе. Ове одредбе систематизују се пре одредаба процесног карактера.

Права и обавезе **моју 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. У тексту који следи указујемо на неколико основних правила које треба имати у виду приликом формулисања ових одредаба:

- Из одредаба којима се утврђују права и обавезе мора бити јасно, прецизно и потпуно утврђено на које субјекте се односе и на који начин.

Обавеза одређеног субјекта формулише се изразима „дужан је”, „обавезан је” или „обавезује се”.

### ПРИМЕР

„Корисник услуге дужан је да пријави сваку промену од ујицаја на коришћење услуге.”  
или  
„Обавезује се јавно комунално предузеће да корисницима услуга периодично доставља извештај о ујрошеној количини воде.”

- Када се одлуком уводи обавеза која није општа, односно када постоје изузеци од правила, субјекти који се изузимају (или случајеви на које се правило не примењује) могу бити формулисани на два начина:
  - а) могу бити наведени у посебном ставу одредбе којом је обавеза уведена, како следи

### ПРИМЕР

„За обављање енергетских делатности мора се прибавити лиценца.  
Изузетно од одредбе става 1. овог члана, лиценца није потребна за обављање делатности  
1) производње тојлојне енергије за сопствене потребе;  
2) производње тојлојне енергије у објектима снаге до 1 MW ... ”

- б) могу бити наведени у оквиру посебног, по редоследу каснијег члана (уколико се након одредбе којом се обавеза уводи у једној или више одредаба дефинишу услови и начин за њено остваривање), како следи

### ПРИМЕР

„Лиценца из члана ... ове одлуке није потребна за обављање делатности:  
1) производње тојлојне енергије за сопствене потребе;  
2) производње тојлојне енергије у објектима снаге до 1 MW ... ”



- Забрана се може формулисати на више начина: „забрањено је”, „забрањује се”, „није допуштено”, „не сме се” и сл.

Забрана може бити временски неодређена и временски одређена.

## ПРИМЕР

„Забрањено је паркирање возила ван обележених места”.  
 „Забрањује се коришћење воде из јавног водовода за заливање башића у периоду јун–август месеци”.  
 „Није допуштено раскојавање улице у зимском периоду”.

Забрана се може формулисати и коришћењем одричне заменице у субјекту, али је то правна техника која се ређе среће:

## ПРИМЕР

„Нико не сме паркирати возило ван обележених места”.

- Ако се права и/или обавезе односе на одређену управу или организациону јединицу локалне управе, не треба у одлуци наводити њен назив, већ је треба дефинисати на општи начин – као управу, односно организациону јединицу надлежну за одређене послове.
- У току припреме одлуке, уколико обрађивач, крећући се у границама овлашћења које произлази из правног основа, констатује да се одређено конкретно питање може уредити на различите начине и да за оба решења постоје једнако релевантни аргументи, текст нацрта који се доставља предлагачу ради утврђивања текста предлога, уколико је то сврсисходно, може садржати алтернативне одредбе.

## ПРИМЕР

„Члан 25.  
 На крову такси возила иза кровне ознаке може се налазити рекламни јано.  
 Рекламни јано мора бити постављен иако да не заклања кровну ознаку.

Алтернатива за члан 25.  
 На крову такси возила може се налазити само кровна ознака.”

- Одлука не сме да садржи обавезу која правно није могућа, односно коју адресат не може да испуни.

## ПРИМЕР

„...у іраницама (је) законских овлашћења јединице локалне самоуправе да, уређујући ии-тање држања домаћих животиња које се у одређеном іростіору моћу држаіи, и ііо іод условима и на начин іроіисан релеваніним законима, одреди врстіу и број ових животиіња које моћу да се држе. ... осіорени део одредбе ..., којим се даје моћућносіи држања већеі броја іаса и мачака од іреііходно іроіисаноі, уколико њихов власник, односно држалац ірибави акіи надлежноі оріана о исіуњеносіи законских услова, сушіиински іравно није моћућ. Ово из разлоіа шііо ниједан закон ііақве услове не іроіисује, іа ііако и не іредвића надлежносіи било коі оріана за доношење акіи којим би се њихова исіуњеносіи ценила ... збоі чеіа је у овом делу сіорна одредба несаіласна са законом, имајући у виду да је њоме іредвићена обавеза за власнике и држаоце іаса и мачака коју је немоћуће исіуниіи – *Impossibilium nulla obligatio est.*”<sup>38</sup>

- Одлуком се може предвидети примена другог прописа ако на поједине односе који се уређују одлуком треба применити и други пропис.

## ПРИМЕР

На іример: „Наілаііа комуналне услуіе врши се у складу са одлуком којом се уређује обједіњена наілаііа комуналних услуіа на іеріііорији оішііине ...”

- У зависности од питања које се одлуком уређује, рокови могу бити одређени на различите начине: „без одлагања”, а могу бити одређени и на дане, месеце и године.

Почетак рока може се одредити различито: може бити везан за дан ступања на снагу те одлуке, за дан ступања на снагу другог прописа или дан доношења другог акта или за предузимање неке друге радње.

## ПРИМЕР

„Ако дође до іоремећаја или ірекида у снабдевању ітарифних куіаца ііойлоііном енерііјом збоі неіредвићених околносіи, комунално іредузеће је обавезно да исіовремено са іредузимањем мера из члана ... ове одлуке обавесіи оріанизациону јединицу оішііинске/ ірадске уіраве надлежну за іослове енеріетіике.”

„Лиценца се издаје за іериод од 10 іодина.”

„Енеріетіска дозвола се издаје са роком важења од две іодине, рачунајући од дана њеноі издавања.”

„Проірам изірадње објекта ііойлификације доноси се за іериод од іодину дана.”

38 Видети Одлуку ІУо-257/2015 од 16. марта 2017. године, „Службени гласник РС”, број 38/17.

Од изузетног је значаја да рокови буду прецизно утврђени, како не би остављали могућност да надлежни орган дискреционо поступа.

## ПРИМЕР

„Енергетска дозвола се издаје са роком важења ~~до две године~~, рачунајући од дана њеног издавања.”

„Енергетска дозвола се издаје са роком важења од две године, рачунајући од дана њеног издавања.”

- Када је потребно извршити набрајање, то се може вршити на више начина:
  - таксативно, када је природа питања таква да омогућава да се сагледају све ситуације или сви могући елементи:

## ПРИМЕР

„Захтев за искључење из система се може поднети: 1) ако се шифровани прикључак налази у индивидуалном симбеном објекту; 2) ако су пре одношења захтева измирене досиеле обавезе на основу изоручене комуналне услуге.”

- егземпларно, када се дају примери:

## ПРИМЕР

„За олашавање се могу користити средства за олашавање, као што су: јано, йлакай, налејница; електронски дисплеј, свешлећа слова, свешлосни приказ; йрансаренги (йлајинени, ПВЦ и сл.), рекламна заслава; оласна виширина; балон и друга средства која садрже оласну йоруку.”

- описно, апстрактним навођењем:

## ПРИМЕР

„Други йривремени објекти за иру деце и рекреацију грађана су ойворени објекти које чине један или више елемената ойреме за одвијање одоварајуће активности (љубашка, йобојан, йењалица, ойрема за фийнес, шах и сл.).”

### Надзор над применом одлуке

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-полицијски надзор (у складу са законом и одлуком скупштине).

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.

## ПРИМЕР

„Надзор над њрименом одредаба ове одлуке врши орџанизациона јединица Градске уџраве надлежна за џослове саобраћаја.

„Инсџекцијски надзор над џрименом ове одлуке врши комунална инсџекција џрадске оџишџине.”

„Конџролу џримене ове одлуке, у складу са Законом о комуналној џолицији, и комунално-џолицијске џослове на одржавању реда у обласџи џосџављања средсџава за оџлашавање на јавним и друџим џовршинама, врши комунална џолиција.”

Одредбе о надзору над џрименом може да садржи само одлука, а не и други прописи ЈЛС.

**Казнене одредбе** се налазе после одредаба о правима, обавезама и надзору над џрименом одлуке, а садрже одредбе о санкцијама за повреде одређених одредаба одлуке. Одлуком се могу утврдити само прекршаји и прекршајне санкције у случају кршења одређене одредбе те одлуке.

### Усџав Републике Србије

#### Члан 190. сџав 5.

„Оџишџина у складу са законом, џройисује џрекршаје за џовреде оџишџинскоџ џройиса.”

### Закон о џрекршајима

#### Члан 4.

Прекршаји се моџу џройисиваџи законом или уредбом, односно одлуком скуџишџине ауџиономне џокрајине, скуџишџине оџишџине, скуџишџине џрада и скуџишџине џрада Беоџрада.

Орџани овлашџени за доношење џройиса о џрекршајима моџу џройисиваџи само санкције џредвиђене овим законом и у џраницама које одређује овај закон.

Орџани овлашџени за доношење џройиса из сџава 1. овоџ члана моџу џройисиваџи џрекршајне санкције само за џовреде џройиса које они доносе у оквиру своје надлежносџи уџврђене усџавом и законом, џод условима одређеним овим законом.

Орџан који је овлашџен да џройисује џрекршајне санкције не може ово џраво џренеџи на друџе орџане.

#### Члан 35.

Казна за џџвора може се џройисаџи само законом.

Новчана казна и рад у јавном инџересу, моџу се џройисаџи законом или уредбом, односно одлуком скуџишџине ауџиономне џокрајине, скуџишџине оџишџине, скуџишџине џрада или скуџишџине џрада Беоџрада.

#### Члан 39.

Законом или уредбом новчана казна може се џройисаџи у расџону: ...

Изузетно од одредаба сџава 1. овоџ члана, новчана казна може се џройисаџи у фиксном износу за физичко лице и одџворно лице од 1.000 до 50.000 динара, за џредузетника од 5.000 до 150.000 динара, а за џравно лице од 10.000 до 300.000 динара.

Одлукама скуџишџине ауџиономне џокрајине, скуџишџине оџишџине, скуџишџине џрада или скуџишџине џрада Беоџрада, моџу се џройисаџи новчане казне само у фиксном износу, и џо од минималноџ до џоловине највишеџ фиксноџ износа џройисаноџ у сџаву 2. овоџ члана.

Изузетно од одредаба сџава 1. овоџ члана...

**Члан 167.**

*Прекршајни постоји так се покреће решењем суда на основу:*

- 1) *захтева за покрећење прекршајног постоји так;*
- 2) *издајом прекршајног налога поводом кога је поднео захтев за судско одлучивање.*

**Члан 179.**

*Захтев за покрећење прекршајног постоји так подноси овлашћени орјан (у даљем тексту: подносилац захтева).*

*Овлашћени орјани из става 1. овог члана су орјани управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други орјани и орјанизације које врше јавна овлашћења у чију надлежност стада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени.*

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

Овим одредбама се дефинишу казнене радње – прекршаји (члан 20. став 1. тачка 14) ЗЛС) и прописују казне за те прекршаје: новчане казне и рад у јавном интересу (члан 35. Закона о прекршајима).

**Новчане казне могу се прописати само у фиксном износу**, и то од минималног до половине највишег фиксног износа прописаног Законом о прекршајима, дакле:

- у фиксном износу одређеном у оквиру од 1.000 до 25.000 динара за **физичко лице и одговорно лице**,
- у фиксном износу одређеном у оквиру од 5.000 до 75.000 **за предузетника** и
- у фиксном износу одређеном у оквиру од 10.000 до 150.000 динара за **правно лице**.

**Прописану новчану казну изриче овлашћени инспектор прекршајним налогом издајим у складу са законом.**

**Рад у јавном интересу** је релативно нов правни институт, који се у прекршајном праву примењује од 2010. године. Према Закону о прекршајима (ЗОП) ова казна може се прописати законом и уредбом, односно одлуком ЈЛС. По дефиницији<sup>39</sup>, представља неплаћени рад у корист друштва који се не обавља под принудом, којим се не вређа људско достојанство и не остварује профит. Прописује се у трајању од 20 до 360 сати. Може се прописати као главна или као споредна казна.

Приликом прописивања казни (и врсте и висине) важно је да се оне одмере у зависности од тежине прекршаја.

Веома је важно да се прекршај одреди што прецизније, како би се у највећој мери отклонила могућност различитог тумачења и различите примене. Треба избегавати формулације као што су: „ако не поступи по одредбама ове одлуке“ или „ако изврши забрањене радње прописане овом одлуком“, јер такво одређење није сасвим прецизно. Треба навести члан и став одредбе која се санкционише, а дефиницију казнене радње (биће прекршајне радње) одредити што прецизније.

Формулисање ових одредаба је сложен посао и требало би да се обавља у више фаза (корак). Препорука је да се то ради на следећи начин:

<sup>39</sup> Дефиниција преузета из важећег ЗОП (члан 38. став 1).

- идентификовати све одредбе одлуке којима се налаже или забрањује одређено поступање, а затим одредити оне за које се оцени да их треба санкционисати; посебно треба водити рачуна о томе да ли је исти прекршај предвиђен и неким другим прописом – законом или уредбом, како би се избегло дупло кажњавање починиоца за исту радњу<sup>40</sup>;
- идентификовати субјекте обавезне да поступају по тим одредбама (правно лице, предузетник, физичко лице и одговорно лице у правном лицу) и
- извршити градирање повреда према тежини.

Ако има више одредаба које се санкционишу, као и више субјеката на које се одредбе односе, све казнене одредбе треба систематизовати у више чланова, тако што се прво систематизују најтежи прекршаји. Једним чланом прописују се прекршајне казне за прекршаје исте тежине, и то тако што се за сваког субјекта одговорности, посебним ставом, пропише одговарајућа санкција – по правилу, прво се прописују казне за правно лице, затим у другом ставу казне за одговорно лице у правном лицу, а у наредним ставовима за предузетника и за физичко лице (наравно под условом да одговорност свих тих субјеката произлази из одредаба одлуке чије се непоштовање санкционише у том члану). Приликом прецизирања субјекта кажњавања треба користити исту терминологију која је коришћена у одредбама одлуке (на пример, ако је у одредбама чије се непоштовање санкционише предвиђена обавеза за јавно комунално предузеће, казненом одредбом такође треба предвидети казну за прекршај који учини јавно комунално предузеће, а не користити општи појам правно лице и сл.).

Приходи од наплаћених новчаних казни изречених за прекршаје прописане одлуком скупштине ЈЛС, изворни су приходи те ЈЛС (члан 6. став 1 тачка 8) Закона о финансирању локалне самоуправе<sup>41</sup>), што додатно потврђује да је важно да се ове одредбе прецизно формулишу и казне правилно одмере, како би њихова примена била неспорна.

У погледу начина формулисања казnenих одредаба, могућа су два приступа:

- казнена одредба може садржати забрану одређене радње (предузимања или пропуштања да се радња предузме) и санкцију која се изриче у случају поступања супротно прописаној забрани (на пример, „Ако постави средство за оглашавање на месту које није утврђено планом постављања ...“)

или

- уколико је забрана (биће прекршаја) већ наведена у одредбама главног дела прописа, не мора се понављати у казnenим одредбама, већ се казненом одредбом прописује само санкција, уз упућивање на другу одредбу која садржи забрану (на пример: „Ако поступа супротно одредби члана ...“).

40 На пример, Законом о комуналним делатностима предвиђене су казне за физичко лице које супротно забрани уништава зелене површине. То значи да одлуком ЈЛС којом се, између осталог, прописују права и обавезе корисника комуналне услуге у погледу одржавања јавних зелених површина, не треба прописивати казне за исти прекршај – уништавање зелених површина.

Слична ситуација је код прописивања прекршаја за обављање ауто-такси превоза супротно одредбама одлуке ЈЛС којом се уређују ближи услови за обављање ове врсте превоза, јер су Законом о превозу у друмском саобраћају прописане бројне санкције управо за обављање ауто-такси превоза супротно одредбама одлуке ЈЛС.

41 Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – др. закон и 95/18 – др. закон).

## ПРИМЕР

**Члан \_\_\_\_\_**

Новчаном казном у износу од 150.000,00 динара казниће се за њрекришај љравно лице, ако:

- 1) ..... (члан \_ сѡав \_);
- 2) .....(члан \_ сѡав \_);
- 3) ..... (члан \_ сѡав \_).

За њрекришај из сѡава 1. ової члана, казниће се и одјоворно лице у љравном лицу новчаном казном од 25.000,00 динара.

За њрекришај из сѡава 1. ової члана, казниће се и љредузетїник новчаном казном од 75.000,00 динара.

За њрекришај из сѡава 1. ової члана казниће се физичко лице новчаном казном од 15.000,00 динара.

**Члан \_\_\_\_\_**

Новчаном казном у износу од 100.000,00 динара казниће се за њрекришај љравно лице, ако:

- 1) ..... (члан \_ сѡав \_);
- 2) ..... (члан \_ сѡав \_);
- 3) ..... (члан \_ сѡав \_);
- 4) ..... (члан \_ сѡав \_).

За њрекришај из сѡава 1. ової члана казниће се новчаном казном од 10.000 динара одјоворно лице у љравном лицу.

За њрекришај из сѡава 1. ової члана казниће се новчаном казном од 50.000,00 динара љредузетїник.

За њрекришај из сѡава 1. ової члана казниће се новчаном казном од 10.000,00 динара физичко лице.

**Члан \_\_\_\_\_**

Новчаном казном у износу од 50.000,00 динара казниће се за њрекришај љравно лице, ако:

- 1) ..... (члан \_ сѡав \_),
- 2) ..... (члан \_ сѡав \_);
- 3) ..... (члан \_ сѡав \_);
- 4) ..... (члан \_ сѡав \_);
- 5) ..... (члан \_ сѡав \_).

За њрекришај из сѡава 1. ової члана казниће се новчаном казном од 5.000,00 динара одјоворно лице у љравном лицу.

За њрекришај из сѡава 1. ової члана казниће се новчаном казном од 25.000,00 динара љредузетїник.

За њрекришај из сѡава 1. ової члана казниће се новчаном казном од 5.000,00 динара физичко лице.

## ПРИМЕР

**Члан \_\_\_\_**

Новчаном казном у износу од 150.000,00 динара казниће се за прекршај јавно комунално предузеће, односно привредно друштво или друго правно лице, ако:

- 1) ..... (члан \_\_. став \_\_);
- 2) ..... (члан \_\_. став \_\_);
- 3) ..... (члан \_\_. став \_\_);
- 4) ..... (члан \_\_. став \_\_).

За прекршај из става 1. овог члана, казниће се и одговорно лице у јавном комуналном предузећу, односно привредном друштву или правном лицу новчаном казном од 25.000,00 динара.

За прекршај из става 1. овог члана, казниће се и предузетник новчаном казном од 75.000,00 динара.

**Члан \_\_\_\_**

За постојање сујетројно забрани из члана \_\_. став \_\_. ове одлуке, казниће се физичко лице новчаном казном у износу од 10.000,00 динара.

**Члан \_\_\_\_**

За прекршаје из чл. \_\_, \_\_, \_\_ ове одлуке комунални инспектор, односно комунални полицајац издаје прекршајни налој у складу са законом.

## 2.5. Завршни део прописа

Завршни део прописа садржи: 1) прелазне одредбе и 2) завршне одредбе, и требало би да буде посебно означен у сваком обимнијем пропису.

Може се исказати као посебан део под називом „Прелазне и завршне одредбе“ или се прелазне и завршне одредбе могу одвојити у засебне целине под називом „Прелазне одредбе“ и „Завршне одредбе“, при чему треба водити рачуна о томе да назив одговара њиховој садржини (на пример, „Завршна одредба“, ако овај део прописа садржи само једну завршну одредбу).

Могуће је да завршни део 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, односно утврдити шта тачно треба да садрже. Због тога усупостављена правила којих се треба придржавати у ситуацијама на које се та правила односе.

- Ако се новим прописом на другачији начин уређују материјалноправни односи и поступак за остваривање појединих права и/или извршавање обавеза, прелазним одредбама уређује се **постојање са предметима чије решавање је у шоку** (одређује по којем пропису ће се раније покренути поступци окончати), при чему се води рачуна о томе да се изабере начин окончања поступка који је повољнији за грађане.



Прелазне одредбе којима се уређује наведено питање могу се формулисати на следећи начин:

1. одређивањем рока после којег ће се примењивати нови поступак за решавање случајева

## ПРИМЕР

*„Посиујци који су зайочетни до дана стиујања на снају ове одлуке, а нису окончани, окончаће се по одредбама ове одлуке.”*

2. допуштањем да се започети поступци доврше према одредбама ранијег прописа, с тим што ранији пропис може бити одређен на два начина:

## ПРИМЕР

*„На посиујке који су зайочетни, а нису окончани до стиујања на снају ове одлуке примењиваће се одредбе Одлуке... („Службени листи ...”, бр. 29/07, 34/09, 16/10 и 44/14).”*

*„На захтјеве који су јоднетни, а нису коначно решени до дана стиујања на снају ове одлуке, примењиваће се одредбе Одлуке о ауто-такси превозу („Службени листи Града ...”, број 57/13).”*

или

*„Захтјеви јоднетни до дана стиујања на снају ове одлуке биће решавани у складу са јројисима који су били на снази у време јодношења захтјева.”*

*„Посиујци који су зайочетни и који нису окончани до дана стиујања на снају ове одлуке, окончаће се по одредбама јројиса по којима су зайочетни.”*

Формулација којом се омогућава окончање започетих поступака према „јројисима који су били на снази у време јодношења захтјева” и „по одредбама јројиса по којима су зайочетни” може довести до недоумица у примени у случајевима честих измена и допуна раније важећих прописа.

- Такође, могу се утврдити се **рокови за усаглашавање одређених аката донетих до дана стиујања на снају новој јројиса** (нпр. одлуком о управи могу се предвидети рокови за усаглашавање акта о унутрашњем уређењу са одредбама те одлуке).
- Прелазним одредбама треба **уредити јравни режим друјих раније донетих јравних аката**, који су издати/закључени у складу са прописом који престаје да важи и са одређеним роком важења.

## ПРИМЕР

*„Дозволе којима је корисницима месја одобрено јостављање средстава за олашавање, издајте на основу јројиса који су важили до дана стиујања на снају ове одлуке, важе за јериод на који су издајте.*

*Јовори закључени са корисником месја за олашавање, на основу јројиса који су важили до дана стиујања на снају ове одлуке, важе за јериод на који су закључени.*

*Планови донетни на основу јројиса који су важили до дана стиујања на снају ове одлуке, важе до истјека рока важења на који су донетни.”*

- Прелазним одредбама могу се одредити **рокови за усаглашавање организације и рада субјекта на које се нова одлука односи** са одредбама те одлуке. (На пример, ако су одлуком о управи извршене промене у организацији управе, одређују се рокови за преузимање послова, запослених, предмета и архиве из организационих јединица које престају са радом, затим рокови за постављање руководиоца новооснованих организационих јединица, као и за распоређивање запослених у тим јединицама и слично).
- Када се новим прописом предвиђа **оснивање новог субјекта** (јавног предузећа, установе и др.), прелазним одредбама треба одредити рок за доношење оснивачког акта (регистрацију), избор органа, друга питања која су услов за почетак рада (рок за преузимање права и обавеза од другог субјекта, доношење општих аката неопходних за почетак његовог рада и др.).

Као што се може видети из наведених примера, прелазне одредбе 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 се налази после прелазних одредаба и 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.

Одредбама којима се **стављају ван снаге њихови** донети пре ступања на снагу новог прописа, може се утврдити:

- престанак важења ранијег локалног прописа којим су уређени иста материја, односно питања,
- престанак важења појединих одредаба другог локалног прописа који остаје на снази, а којима су уређена поједина питања која су обухваћена (која се уређују) новим локалним прописом.

Раније донети пропис може бити стављен ван снаге (престати да важи) у целини или делимично (поједине одредбе могу остати на снази до почетка примене новог прописа).

У одредбама којима се стављају ван снаге раније донети прописи, мора јасно да се идентификује сваки пропис који се ставља ван снаге (пун назив прописа уз навођење свих бројева службеног гласила у којем је објављен). Ако се престанак важења односи на више прописа, навођење се врши према њиховом рангу, тако што се прописи вишег ранга наводе испред нижих, а ако се ради о прописима исте правне снаге, навођење се врши према времену њиховог доношења (почев од најранијег).

Правило је да се пропис може ставити ван снаге **само њиховим иста или више њихових**.

Устав у одредби члана 196. утврђује начин ступања на снагу закона и других општих аката, али не и начин престанка њиховог важења. Према правилима правне технике, постоји више начина престанка важења прописа. Најчешћи начин престанка важења закона или другог прописа јесте његово изричито стављање ван снаге од стране надлежног органа. Међутим, у правној пракси присутан је и начин прећутног престанка важења прописа, сагласно правном правилу по коме касније донет пропис ставља ван снаге ранији пропис, при чему се подразумева да касније донети пропис уређује истоветна правна питања, и то не само по врсти, већ и према степену конкретности њиховог уређивања (*Решење ИУ-153/2005 од 16. априла 2010. године, Билтен, број 1/2010*).

Према оцени Уставног суда:

„ ... Дакле, иако оспорена Одлука није изричито стављена ван снаге, а имајући у виду да наведене одлуке градских општина града ... на истом степену конкретности уређују питања која је уређивала и оспорена Одлука, то је Уставни суд оценио да је даном стицања на снагу новодонетих одлука градских општина, односно у предметном случају Одлуке о држању и заштити домаћих и еколошких животиња на подручју градске општине ..., 11. децембра 2008. године, иређујно престала да важи оспорена Одлука”. (Решење IY-91/2006 од 27. јануара 2010. године, Билтен Уставног суда, број 1/2010)

Треба имати у виду да се ступањем на снагу новог прописа – општег акта (или изменом и допуном постојећег општег акта) из правног поретка трајно уклањају претходно важеће одредбе, те ни одлука Уставног суда о неуставности или незаконитости општег акта не може да доведе до „оживљавања”, односно „враћања на правну снагу” претходно важећег акта и правних норми које су у њему биле садржане. То значи да када пропис једном престане да важи, а касније донети пропис такође престане да важи (укључујући и прелазне одредбе касније донетог прописа којима се ставља ван снаге претходни), то не значи да се претходни „враћа” у правни поредак и да се може примењивати, јер одлука Уставног суда има дејство за будуће (*ex nunc*), те надлежни орган треба да донесе нови пропис како не би настала правна празнина.

Да би пропис ступио на снагу, **мора иређходно да буде објављен у одговарајућем локалном службеном гласилу**. Локални пропис не може ступити на снагу и не производи правно дејство пре него што буде објављен.

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<sup>42</sup> 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.

Прописи и други општи акти објављују се на српском језику и ћириличком писму, а у ЈЛС у којима је у службеној употреби и језик и писмо националне мањине, објављују се и на језику и писму те националне мањине.

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.

У складу се уставним начелима, пропис ЈЛС **никада не може имати поврајно (реироактивно) 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.

42 Евидентно је да нису све ЈЛС донеле одлуке о објављивању својих прописа, што би у наредном периоду свакако требало учинити.

*Ойшиим акѿом не може се ѿройсати њеѿова ѿримена у ѿериоду ѿре неѿо шѿѿо је сѿуѿѿио на снаѿу, јер се ѿѿиме ѿвређује начело забране ѿвратѿноѿ дејсѿтва закона и друѿѿих ойшиѿѿих акаѿѿа, уѿврђено одредбама члана 197. сѿѿав 1. Усѿѿава.*

*Норма нема ѿвратѿно дејсѿтво ако ѿравно дејсѿтво ѿроизводи од своѿ сѿѿуѿѿања на снаѿу за убудуђе, а засноване односе не мења веђ их одржава на снази.*

Завршне одредбе могу да садрже одредбу којом се **временски оѿраничава важење шѿѿѿо ѿроѿѿиса**, што се изражава на следеђи начин:

## ПРИМЕР

„Овај ѿроѿѿис сѿѿуѿѿа на снаѿу \_\_\_\_ дана од дана објављивања у „\_\_\_\_”, а важи до \_\_\_\_.”

Локалним прописом са временски ограниченим важењем се, по правилу, уређују поједине ванредне ситуације (на пример: рестрикције у потрошњи воде из јавног водовода у време летњих суша, измене у режиму јавног саобраћаја у зимским условима и сл.).

Одређивање привременог важења прописа, односно појединих норми јесте саставни део овлашћења за уређивање, а одлучивање о потреби таквог начина уређивања односа у домену је политике у конкретној области.

Према Уставу, општи акти **сѿѿуѿѿају на снаѿу** осмог дана од дана објављивања у службеном гласилу, а када постоје нарочито оправдани разлози, који морају бити утврђени приликом њѿовог доношења, могу ступити на снагу раније.

*Према оцени Усѿѿавноѿ суда:*

*„Доносилац осѿореноѿ акѿѿа уѿврдио је ѿѿѿребу да ѿѿај акѿѿ, збоѿ исѿѿицања рокова за усѿлађивање са законом, сѿѿуѿѿи на снаѿу наредноѿ дана од дана објављивања, шѿѿѿо је у ѿосѿѿуѿѿу доношења акѿѿа ѿрихвађено, ѿѿе ѿѿаквим ѿроѿѿисивањем није ѿвредио усѿѿавна ѿравила о објављивању закона и друѿѿих ойшиѿѿих акаѿѿа, уѿврђена одредбама члана 196. Усѿѿава.” (Решење IУл-120/2008 од 26. новембра 2009. ѿодине, Билѿѿен Усѿѿавноѿ суда, број 2/2009)*

*„Усѿѿавни суд, ѿрема члану 167. Усѿѿава, није надлежан да цени целисходносѿѿ разлоѿа за раније сѿѿуѿѿање ойшиѿѿеѿ акѿѿа на снаѿу ѿре исѿѿека осмоѿ дана од дана објављивања, веђ само да уѿврди да су разлози за ѿѿѿо уѿврђени од сѿѿѿране доносиоца у ѿосѿѿуѿѿу доношења акѿѿа.” (IУл-185/2008 од 8. окѿѿобра 2009. ѿодине, Билѿѿен Усѿѿавноѿ суда, број 2/2009)*

То не значи да моју сѿѿуѿѿѿѿи на снаѿу даном доношења или даном објављивања, као што се може нађи у неким прописима ЈЛС, веђ најраније наредног дана од дана објављивања.

*Према оцени Усѿѿавноѿ суда:*

*„Ойшиѿѿим акѿѿом не може се ѿроѿѿисати њеѿова ѿримена у ѿериоду ѿре неѿо шѿѿѿо је сѿѿуѿѿѿио на снаѿу, јер се ѿѿиме ѿвређује ѿринциѿ забране ѿвратѿноѿ дејсѿтва закона и друѿѿих ойшиѿѿѿих акаѿѿа, уѿврђен одредбама члана 197. сѿѿав 1. Усѿѿава. Проѿѿисивањем да одлука сѿѿуѿѿа на снаѿу даном доношења и да ће накнадно биѿѿи објављена, доносилац акѿѿа ѿосѿѿуѿѿа суѿроѿѿно одредби члана 196. сѿѿав 4. Усѿѿава. (Одлука IУ-139/2006 од 17. јуна 2009. ѿодине, „Службени ѿласник РС”, број 82/09)*

## ПРИМЕР

ИСПРАВНО	ПОГРЕШНО
<i>Стјуија на снаіу осмої дана од дана објављивања</i>	<i>Стјуија на снаіу даном доношења Стјуија на снаіу наредної дана од дана доношења Стјуија на снаіу осмої дана од дана доношења Стјуија на снаіу осмої дана од дана доношења, а објавиће се накнадно</i>
<i>Стјуија на снаіу наредної дана од дана објављивања, а йриликoм доношења ушврђени су нарочитио ойравдани разлози</i>	<i>Стјуија на снаіу наредної дана од дана објављивања, а йриликoм доношења нису ушврђени нарочитио ойравдани разлози</i>
<i>..., а йримениће се у року од ... стјуијања на снаіу.</i>	<i>а йримениће се у року ... од доношења</i>
<i>... стјуија на снаіу 1. маја 2019. іодине, а йримењиваће се од 1. јула 2019. іодине</i>	<i>... стјуија на снаіу 1. маја 2019. іодине, а йримењиваће се од 1. јануара 2019. іодине</i>

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 пропис односи упознали са садржајем новог прописа и припремили за његову примену.

Сваки општи акт **може йочейи да се йримењује од оної дана који је ушврђен као дан стјуијања на снаіу**. По правилу, моменат ступања на снагу и моменат примене се поклапају<sup>43</sup>.

Методологијама које уређују израду републичких прописа у нашој земљи, предвиђена је могућност разликовања ова два момента (**одложена йримена йройиса или йојединих одредаба йройиса**) 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 у изузетним случајевима и веома опрезно (кад за то постоје оправдани разлози<sup>44</sup>), 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, предвидљивости 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.

43 У правној теорији и законодавству појединих земаља, *стјуијање на снаіу* и *йочейшак йримене йройиса* су изрази са истим значењем, па се питање различитог одређивања момента ступања на снагу и момента почетка примене уопште на поставља.

44 На пример, ако није донет одговарајући републички пропис који је неопходан за примену локалног прописа, примена се може одложити до доношења тог републичког прописа.

## ПРИМЕР

*„Ова одлука сћуија на снаіу осмоі дана од дана објављивања, а іримењиваће се од 1. јуна 2019. іодине.”*

*или*

*„Ова одлука сћуија на снаіу осмоі дана од дана објављивања у „Службеном лисћу ...”, с іим да се одредбе члана 9. іримењују іо исіеку шесті месеци од дана сћуијања на снаіу ове одлуке.”*

*или*

*„Ова одлука сћуија на снаіу наредноі дана од дана објављивања у „Службеном лисћу ... ”, с іим да се одредбе ове одлуке које се односе на објекте намењене за изнајмљивање сіоріјских и рекреативних бицикала и реквизија за сіоріј и рекреацију іримењују од 1. јануара 2019. іодине.”*

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

## ПРИМЕР

*„Даном іочетіка іримене ове одлуке іресіјаје да важи Одлука о іраву на накнаду дела ірошкова боравка деце у іредшколској усіанови чији је оснивач друіо іравно или физичко лице на іерііјорији оішіјине за радну 2018/2019 іодину („Службени лисћ ...”, бр. 37/17 и 2/18).”*

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, завршна одредба може да гласи:

## ПРИМЕР

*„Ова одлука објављује се у „Службеном лисћу .... ” іо добијању саіласности Минисіарсћива .... Републіке Србије и сћуија на снаіу осмоі дана од дана објављивања.”*

### 3. 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.

## ПРИМЕР

**„Члан 2.**

*Списи и радње за које се плаћа такса, као и висина такса утврђују се Таксеном тарифом (у даљем тексту: таксена тарифа), која је саставни део ове одлуке.”*

Прилог мора бити сачињен јасно, прецизно и мора бити доступан, што подразумева да **мора бити објављен као индиректни део прописа**.

Уколико постоји потреба да се садржај прилога измени или допуни, то се чини по истом поступку по којем се и врше измене, односно допуне у самом тексту прописа.

У зависности од природе прописа и обима садржаја, пропис може да има један или више прилога. Ако пропис садржи више прилога, они се означавају одговарајућим арапским редним бројем иза кога се ставља тачка, с тим да се у наставку наводи и њихов назив (Прилог 1. Тарифа; Прилог 2. Техничка спецификација итд.).





## VI

## УНУТРАШЊА ПОДЕЛА ЛОКАЛНИХ ПРОПИСА – НОМОТЕХНИЧКА ФОРМА

Основни циљ номотехнике, као вештине израде прописа, јесте правно обликовање правила понашања, која ће бити опште обавезна и обезбедити правну сигурност као основу начела владавине права. Захтеви који се постављају у погледу садржине прописа су да он мора бити у довољној мери *прецизан, јасан, предвидив и досљудан*, тако да појединац може своје понашање ускладити са њим без страха да ће због нејасних и непрецизних норми бити ускраћен у остваривању зајемчених права или да ће због тога сносити одређене последице.<sup>45</sup> С друге стране, одређеност прописа не оставља простор да органи и други носиоци јавних овлашћења дају различита тумачења у примени истог прописа у истим или битно сличним чињеничним и правним ситуацијама, јер се прецизном правном нормом ограничава поље њиховог дискреционог поступања у њеној примени.

Методолошка правила за израду локалних прописа изложена у овом делу Приручника дата су као једноставна, конкретна упутства са циљем да се уједначи номотехнички приступ у излагању садржаја прописа којима ЈЛС ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности у остваривању својих надлежности. Приликом конципирања начина излагања, као што је у Уводу овог приручника наведено, пошло се од тога да ће овај приручник бити намењен правницима који непосредно раде на изради прописа, али ће бити доступан и ширем кругу заинтересованих, посебно онима који се припремају за рад на нормативно-правним пословима.

Правила која следе примењују се у поступку израде одлука, а сходно се примењују и на израду других општих аката ЈЛС (статут ЈЛС, акт о организацији органа локалне управе, пословници о раду органа и други интерни акти о организацији рада, акти о унутрашњем уређењу и систематизацији локалне управе и др.).

45 Видети одлуке Уставног суда Србије IУз-107/2011 од 24. новембра 2011. године (објављена у „Службеном гласнику РС”, број 98/11), IУз-51/2012 од 23. маја 2013. године (објављена у „Службеном гласнику РС”, број 49/13), IУз-299/2011 од 17. јануара 2013. године (објављена у „Службеном гласнику РС”, број 23/13) и IУз-53/2006 од 19. јуна 2012. године (објављена у „Службеном гласнику РС”, број 120/12) и пресуду Европског суда за људска права у предмету *Бејан (Beian) против Румуније*, од 6. децембра 2007. године, представка бр. 30658/05, § 39.

## 1. Врсте унутрашњих подела

Унутрашња подела прописа као циљ има 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, коју може садржати закон. Међутим, како су локални прописи знатно мање сложени и обимни у односу на закон, у овом приручнику се не предлаже увођење такве класификационе јединице локалног прописа.

### 1.1. 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, нпр.  
„Глава I  
УВОДНЕ ОДРЕДБЕ”  
или
2. римским бројем са тачком, с тим да се у наставку у истом реду напише назив главе великим словима нпр.  
„I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ”.

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.

### 1.2. 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 (нпр. „1. Права и обавезе”).

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

### 1.3. 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 нпр.

„а) Овлашћења надлежног органа“.

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

#### ПРИМЕР

#### „III. СРЕДСТВО ЗА ОГЛАШАВАЊЕ

##### 1. Објекти за олашавање

##### а) Посебан објекти за олашавање

##### Члан 7.

Посебан објекти за олашавање је наменски израђени објекти њосиављен на оивореним њовршинама ради олашавања и њо: њано, рекламни сѡуб, рекламни медиј и друѡи сличан објекти, који може биѡи освейљен или неосвейљен.

##### б) Објекти за слободно олашавање

##### Члан 8.

Објекти за слободно олашавање је њосебан објекти који корисѡе ѡрађани и друѡа заинѡересована лица за олашавање за соисѡивене њоѡребе, који ѡрад, односно ѡрадска оѡиѡиѡна њосиавља у складу са њоѡребама ѡрађана. О одржавању и чиѡићењу објектиа за слободно олашавање из сѡава 1.овоѡ члана сѡара се ѡрад, односно ѡрадска оѡиѡиѡна на чиѡем њодручју је објекти њосиављен.”

### 1.4. 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 (нпр. „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. По изузетку, 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.

Ако шира класификациона јединица која има назив садржи само један члан или садржај одредаба чини целину, члан не треба да има назив.

Одредбама једног члана може бити уређено више аспеката једног питања (правило, изузетак и овлашћење), под условом да нормативни садржај није преобиман, како не би отежавао евентуалне будуће измене и допуне члана.

## 1.5. 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.

### ПРИМЕР

„У случају из *става 1. овог члана ...*”  
 „У случају из *ст. 4. и 5. овог члана ...*”

Став може садржати две или више тачака.

## 1.6. Тачка

Став, по потреби, може да садржи тачке или алинеје.

Тачка се означава арапским бројем са другим делом заграде, почевши од броја један, а затим по редоследу бројевима до последње тачке у ставу (нпр. 1)).

Свака тачка почиње новим редом.

Став може имати најмање две тачке или најмање две алинеје.

### ПРИМЕР

„Мере које комунално предузеће предузима у случајевима из *става 1. овог члана су нарочито следеће:*

- 1) *снабдевање тарифних кућаца њомлојном енергијом пребацивањем на друге њомлојне изворе, уколико је то могуће,*
- 2) *радно анијажовање зайослених на ојкклањању узрока и њоследица њоремећаја у снабдевању, односно разлоја збој којих је насјоа њрекид у снабдевању тарифних кућаца њомлојном енергијом.*”

Тачка се користи када се у ставу врши набрајање чињеница чија нумерација је од значаја за прецизно позивање на њих (на пример, набрајање надлежности органа, прописивање прекршајних радњи у казним одредбама прописа, навођење мера које могу бити предузете и сл.).

## 1.7. 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.

### ПРИМЕР

*„Забрањено је:*

- *искључење или искључење кућних грејних инсталација из система даљинскої грејања без одобрења комуналної управе и*
- *мењање стања мерних, регулационих и сигурносних уређаја или скидање њих.*”

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.).

Када се прописује више услова или различитих ситуација од којих зависи настанак или престанак права, обавеза или правног односа, после уводног дела реченице којом почиње норма, ради њене концизности, набрајање услова, разлога односно различитих ситуација распоређује се по алинејама, с тим да, ако се садржај алинеја прописује кумулативно – на крају претпоследње се ставља везник „и”, а ако се прописује алтернативно – на крају претпоследње се ставља раставни везник „или”.

### ПРИМЕР

*„Евиденција из става 1. овог члана садржи, нарочито, следеће податке:*

- *назив удружења, седиште и адресу;*
- *датум оснивања удружења;*
- *области остваривања циљева;*
- *циљеве ради којих се оснива удружење;*
- *лично име и јединствени матични број грађана, односно број јединствене исправе и државу издавања јединствене исправе заснужника удружења;*
- *чланство у савезима и*
- *укупан број чланова удружења.*”

**Напомена:** Правила о форми прописа која важе за прописе у којима је основна класификациона јединица члан, могу се сходно применити и на конкретне акте у којима је основна класификациона јединица тачка.

Тачка је основна класификациона јединица у закључку и решењу (у случају када решење нема карактер уравниој акти) и означава се арапским бројем после које се ставља тачка (нпр. 1.).

Тачка у конкретном акту у којем је она основна класификациона јединица може, ако је потребно, имати и ставове.



# VII

## ЈЕЗИК, СТИЛ И НАЧИН ПИСАЊА ПРОПИСА

### 1. Употреба језика и стил изражавања

Уставом је утврђено да је у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а службена употреба других језика и писама уређује се законом, на основу Устава (члан 10). Језик националних мањина користи се у складу са Законом о службеној употреби језика и писама<sup>46</sup>, којим је утврђено да се прописи објављују и на језицима националних мањина, у складу са законом којим се уређује заштита права и слобода националних мањина (члан 11. став 8. Закона). Употреба језика регулише се и статутом локалне самоуправе и текстови прописа на српском и језику (језицима) националних мањина морају суштински одговарати један другом, односно превод на језик мањине мора бити тачан и еквивалентан (одговарати) садржини прописа формулисаној на српском језику.

У пропису се користе речи савременог српског језика, у њиховом уобичајеном значењу, ради разумевања.

Језички израз и термини који се користе за формулисање правне норме морају бити јасни, једноставни, прецизни и разумљиви, како би правне последице норме биле предвидиве, односно како би свако коме је захтев упућен са лакоћом могао разумети и прилагодити своје понашање. Опширност и дескриптивност нису својствене прецизном правном исказу, док изражавање норми сажетим, концизним стилем, без сувишних речи и на начин који искључује сваку двосмисленост доприноси њиховом лакшем разумевању.

Пример значаја прецизног изражавања може се илустровати навођењем два предмета која су окончана доношењем две различите одлуке Уставног суда.

*Законом о бањама била је утврђена обавеза корисника природној лековитој фактора у бањи да плаћа накнаду за њено коришћење, с тим да висину накнаде одређује Народна скупштина, која то није одредила. У другом предмету се слично јавно ијичање односило на овлашћење ојичине да јројиче локалну комуналну таксу за коју је највиши износ била надлежна да утврди Влада, која ја није одредила. Уставни суд је сјао на сјано-вишће да у јрвом случају ојичина не може одредити самостјално висину накнаде за коришћење природној лековитој фактора, а у другом случају да ојичина може одредити самостјално локалну комуналну таксу док Влада не лимитира износ.<sup>47</sup>*

46 Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник 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).

47 Упоредити одлуке ИУ-116/2008 од 18. фебруара 2010. године и ИУ-129/2007 од 4. фебруара 2010. године.

Недовољно пажљивом читаоцу промакла би разлика у начину на који су дефинисана помента два овлашћења, што би могло довести до озбиљне грешке у тумачењу права.

Поред поштовања језичких и стилских правила, пропис мора да задовољава и захтеве логичког изражавања. Правилно логичко изражавање битно је колико и правилно језичко изражавање. Пропис који је правилно језички изражен мора да одговара законима мишљења, односно да представља логичку смислену целину. То се постиже правилним коришћењем појмова (у њиховом стандардном значењу) и употребом већ дефинисаних или дефинисањем нових правних појмова, а затим омогућавањем следственог извођења судова и закључака. Другим речима, пропис може бити језички коректно написан, али логички неодржив зато што су употребљени појмови погрешни или се из њих не могу извести правилни (жељени) судови и закључци, што ће извесно водити проблемима у примени или немогућности примене.

## 2. Јединствена терминологија

У пропису треба *доследно* користити јединствену терминологију, односно термине са већ утврђеним значењем. 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, а уколико то није могуће, посебном одредбом у уводном делу прописа треба одредити жељено значење (дефиницију појма). У тексту прописа се не могу користити синоними (различите речи истог значења), нити хомоними (исте речи различитог значења).

Терминологија која се у пропису користи треба што мање да одступа од *свакодневної значења* у односу на правни смисао. Уколико је потребно да се измени уобичајени смисао неког термина, односно израза, у уводном делу прописа требало би објаснити значење термина, односно израза у смислу тог прописа. Специфичност правне терминологије теоретичари често илуструју различитим разумевањем појмова „правно лице“ и „правна способност“ од стране лаика, који их схватају као „човека који има правно образовање“ и „човека способног за право“. Будући да пропис мора бити разумљив, доступан и предвидив свим адресатима, а не само правницима, терминологија која се користи и начин њеног приближавања су од изузетног значаја.

Кад је то потребно, у пропису се могу користити *сврхуни изрази* из области на коју се пропис односи или општији изрази, а њихово појашњење даје се у оквиру дефиниција садржаних у уводном делу прописа.

*Сйрране речи* могу се користити у пропису ако у српском језику не постоје одговарајуће речи, с тим да њихово значење буде јасно одређено. Када постоји реч на српском језику, али је потребно навести и страну реч са одговарајућим значењем или латински израз, стране речи и латински изрази се наводе у згради после речи на српском језику.

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. Употреба глагола

Глаголи се у пропису употребљавају, по правилу, у садашњем времену и у активном облику. Изузетак су

- казнене одредбе које садрже санкцију
  - „Новчаном казном у износу ... казниће се ...”
- одредбе које прописују одређено поступање и обавезу предузимања одређене радње истог субјекта у случају да се претходним поступањем не постигне планирани циљ

„Ако комунално предузеће и поред предузетих мера из члана ... ове одлуке не може да снабдева њојлојном енергијом тарифне куће у њојребном обиму, организациона јединица градске/ојштинске управе надлежна за њослове енергетике наредиће мере штедне.”  
 „Уколико тарифни кућац у остављеном року не ојшуйи њо ојомени и не ојклони нејравилности, комунално предузеће ће обујавији исјоруку њојлојне енергије кућцу из сисјема дајинској прејања.”

### 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. Ради прегледности текста, у пропису се може извршити сажимање тако што ће се код првог помињања мушког и женског рода у тексту назначити да ће се у даљем тексту у истом значењу користити само мушки род.

#### ПРИМЕР

„Сви њојмови који су у овој одлуци ујојребљени у грамајичком мушком роду, њодразумевају мушки и женски њприродни род.”

У одредбама се, по правилу, субјект изражава у једнини, осим ако правна ситуација која се одредбом уређује не захтева другачије. Никада се не користи алтернативни начин одређивања: „кандидату(има)”, „релевантног(их)”.

### 5. Употреба заменица

Ради прецизности и јасноће одредаба, употребу заменица треба избегавати, а уместо њих треба 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, 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 *гађума* 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 (нпр. „Службени лист општине ...”, број 9/19).

## 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. На крају претпоследње тачке или алинеје, испред саставног (кумулятивног) везника „и” не ставља се ни запета ни тачка са запетом. На исти начин се поступа и када се користи раставни (алтернативни) везник „или”.

Тачка се уобичајено користи: на крају реченице, после скраћеница написаних малим словом (и сл. и др. итд.), после редног броја написаног арапским бројевима (нпр. у 35. години живота), после римских бројева и великих слова којима се означава почетак главе (нпр. I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ) или одељка (нпр. 1. Права, 2. Обавезе).

Тачка се не користи: после скраћеница које означавају јединице мере – см (за центиметар), l (за литар), kg (за килограм), после скраћеница које су састављене од првог и последњег слова – др (доктор), мр (магистар) итд., после наслова и потписа, после редних бројева када иза њих стоји још неки правописни знак („Коментар је објављен у 8–9. броју „Правног саветника”).

Запета је посебно важан знак интерпункције, јер одређује односе између речи, скупова речи или реченица, што је важно у формулисању одредаба прописа. Уколико изостане запета или буде употребљена супротно правилима и смислу норме, може изменити њен смисао. По правилу, запетом се одвајају речи, скупови речи и реченица када нису међусобно уже повезани.

Знаци навода користе се за цитирање туђих речи, навођење наслова публикација („Службени гласник РС”) 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, а тачка и запета се стављају између скупова више повезаних реченица кад се смисао не може уобличи само у једну сложену реченицу.

## 9. Везници

У ситуацији када се правило које се прописује примењује и кумулативно и алтернативно, могу се користити истовремено два везника „и/или“.

Везник „односно“ користи се, у зависности од садржаја који му претходи, кумулативно – у значењу „то јест, управо“ (нпр. одлука о успостављању сарадње, односно потписивању споразума о сарадњи) или алтернативно – у значењу „а, или, док“ (нпр. предлог за оснивање, односно укидање месне заједнице).

## 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“.

Када се у низу наводе више од три броја којима се означавају чланови, ставови, тачке и алинеје, навођење се врши коришћењем предлога „до“ између првог и последњег члана који се наводе. Ако се наводи мање од три броја, онда се уобичајено наводе сва три, без употребе предлога „до“.

### ПРИМЕР

*„Одредбе чл. 29. до 37. примењују се и на ...”*

Приликом вршења измена и допуна у тексту користе се предлози „пре“ и „после“, а погрешно је користити 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, што треба формулисати на следећи начин:

1. „из става 1. овог члана“, чиме се врши упућивање на одредбу става,
2. „умањење цене се врши под условима из члана 78. ове одлуке“, чиме се врши упућивање на одредбу члана,
3. „на привредно друштво или предузетника коме је поверено обављање делатности сагласно ставу 4. овог члана примењују се одредбе ове одлуке које се односе на права и обавезе комуналног предузећа“, чиме се врши упућивање на више одредаба истог прописа.

Не треба упућивати на одредбу која и сама упућује на другу одредбу.

У тексту прописа, по правилу, не треба упућивати на каснију одредбу истог прописа.

Погрешно је коришћење израза као што су: „претходни“, „следећи“, „наредни“ члан или став и слично, у сврху упућивања.

Ако се упућује на пропис који је у међувремену измењен или чији је пречишћен текст утврђен, потребно је да се и то наведе.

Ако се врши упућивање на други пропис, требало би тај пропис дефинисати на уопштен начин (на пример, „у складу са одлуком којом се уређује комунални ред на територији општине ...“).

Приликом упућивања на одредбе прописа редослед навођења је следећи: прво се наводи члан, затим став, затим тачка или алинеја.

## ПРИМЕР

- у складу са условом из члана 9. став 2. тачка 3) ове одлуке,
- у складу са условом прописаним чланом 9. став 2. алинеја трећа ове одлуке.

## 12. Скраћивање назива и других речи

Када се исти назив или израз понавља у истом пропису, може се користити скраћени назив, односно израз који се наводи у загради после речи и интерпункцијског знака две тачке – на пример, „(у даљем тексту: надлежни орган)“. Наведено скраћивање по правилу се врши код првог навођења појма или израза у пропису. У једној одредби врши се само једно скраћивање.

Скраћени називи прописа пишу се великим словима (нпр. Закон, Одлука) ако се назив односи на одређени пропис.

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.

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. ...).

# VIII

## ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЛОКАЛНОГ ПРОПИСА

### 1. Сврха и обим измена и допуна

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 оно 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.

Уређивање одређених питања новим законом на другачији начин у односу на ранији закон, не подразумева и престанак важења правних аката ниже правне снаге од закона који су донети на основу ранијег закона, већ ствара обавезу за доносиоца акта да усклади такве опште акте са новим законским решењима. Неусклађивање општих аката са важећим законом повлачи не само њихову незаконитост, већ и неуставност, сагласно одредби члана 195. став 1. Устава, према којој сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону.<sup>48</sup>

Измене и допуне се врше када је интервенција у тексту у обиму мањем од половине укупног садржаја, укључујући и претходно извршене измене и допуне. Ако се више од половине чланова основног текста прописа мења, односно допуњује, треба донети нови пропис, имајући у виду да велики број и честе интервенције у тексту стварају тешкоће у примени и могу довести до правне несигурности. 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. У изузетним случајевима, може се утврдити престанак важења појединих одредаба другог локалног прописа.

48 Видети Одлуку број IVУ-184/2006 од 17. јула 2008. године („Службени гласник РС”, број 73/08).

## 2. 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 наведеној је усвајена пракса да се сјашуш и њословник мењају одлуком, а сјоразуми анексом.*

*Назив њројиса о изменама и допунама њројиса* зависи од броја измена, односно допуна.

Назив прописа када се мења треба да одговара његовом садржају, односно ако се:

1. врши само једна измена или допуна, пропис се назива, на пример: „одлука о измени“ или „одлука о допуни“;
2. врши једна измена и више допуна, односно више измена и једна допуна, пропис се назива „одлука о измени и допунама“, односно „одлука о изменама и допуни“;
3. врше најмање две измене и најмање две допуне, пропис се назива „одлука о изменама и допунама“.

Назив прописа о изменама и допунама треба да обухвати цео назив прописа који се мења, односно допуњује (нпр. 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.)

Пропис се може допунити додавањем дела прописа (главе, одељка...), који се означава истим бројем као истоверсни део после којег се додаје, с тим да се поред броја наводи слово азбуке према азбучном редоследу (после Главе III додаје се Глава IIIа).

Кад се у две или више одредаба основног текста прописа мењају или бришу исте речи, такве измене могу се обухватити једном одредбом.

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. У изузетним случајевима, ако је током 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.

## ПРИМЕР

Када није уиџврђен иречишићени шексї

„Члан 1.

У Одлуци о линијском јавном иревозу („Службени листи ойишїине ...”, бр. 2/10, 13/09 – исїравка, 14/16 – одлука УС, 37/18 и 2/19), у члану 2, 7. и 11. речи: „ауиобуска сїаница” замењују се речима: „сїајалишиије јавної ирадскої иревоза” у одїоварајућем иадежу.”

Када је уиџврђен иречишићени шексї

„Члан 1.

У Одлуци о линијском јавном иревозу („Службени листи ойишїине ...”, бр. 37/18 – иречишићен шексї и 2/19), у члану 2, 7. и 11. речи: „ауиобуска сїаница” замењују се речима: „сїајалишиије јавної ирадскої иревоза” у одїоварајућем иадежу.”

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 допунима ...”.** Ако постоји потреба да се измени оно што је већ мењано одлуком о изменама и допунама, то се чини актом који је по називу поново Одлука о изменама и допунама.

Ако се у истом члану врше измене, наводе се према редоследу одредаба.

## ПРИМЕР

„Члан 2.

У члану 5. сїав 2. мења се и іласи:

(„шексї: како ће іласишїи одредба члана 5. сїав 2.”)

У сїаву 4. шачка 3) мења се и іласи:

(„шексї: како ће іласишїи одредба члана 5. сїава 4. шачка 3)”)

У сїаву 5. алинеја друїа мења се и іласи:

(„шексї: како ће іласишїи одредба члана 5. сїав 5. алинеје друїе”)

После сїава 5. додаје се нови сїав који іласи:

(„шексї: како ће іласишїи одредба члана 5. сїав 5а”)

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.

## ПРИМЕР

## Члан 3.

После члана 5. додају се иџри нова члана, која иласе:

## „Члан 5а

(„иџексџи: како ће иласиџи члан 5а у целини.“)

## Члан 5б

(„иџексџи: како ће иласиџи члан 5б у целини.“)

## Члан 5в

(„иџексџи: како ће иласиџи члан 5в у целини.“)

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 додају и колико нових ставова, а затим се под знацима навода даје текст нових одредаба.

**После навођења иџексџи нових сџавава врши се иренумерација иосџојеџих сџавава, ради лакше иримене.**

## ПРИМЕР

## Члан 4.

У члану 6. иосле сџава 1. додају се два нова сџава, која иласе:

(„иџексџи: како ће иласиџи нови сџав 2. у члану 6.)

(иџексџи: како ће иласиџи нови сџав 3. у члану 6.“)

Досадашњи сџи. 2, 3.и 4. иосџају сџи. 4, 5. и 6.

## Члан 5.

У члану 7. иосле сџава 2. додају се два нова сџава, која иласе:

(„иџексџи: како ће иласиџи нови сџав 3. у члану 7.)

(иџексџи: како ће иласиџи нови сџав 4. у члану 7.“)

После сџава 3. додаје се један нови сџав, који иласи:

(„иџексџи: како ће иласиџи нови сџав 6. у члану 7.“)

Досадашњи сџав 3. иосџаје сџав 5. а сџи. 4, 5.и 6. иосџају сџи. 6, 7.и 8.

У случају брисања ставова поступа се на исти начин.

## ПРИМЕР

## Члан 6.

У члану 8. сџи. 3. и 4. бришу се.

Досадашњи сџи. 5. и 6. иосџају сџи. 3. и 4.



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

## ПРИМЕР

## Члан 7.

У члану 9. у с<sup>т</sup>аву 3. после т<sup>а</sup>чке 2) додају се две нове т<sup>а</sup>чке које гласе:

(„т<sup>е</sup>кст: како ће гласити нова т<sup>а</sup>чка 2а у с<sup>т</sup>аву 3.)

(т<sup>е</sup>кст: како ће гласити нова т<sup>а</sup>чка 2б у с<sup>т</sup>аву 3.)

Досадашње т<sup>а</sup>ч. 3. и 4. у с<sup>т</sup>аву 3. остају т<sup>а</sup>ч. 5. и 6.

Када се после последње тачке додају једна или више нових тачака, оне се не означавају словним ознакама.

Додавање нових алинеја врши се на исти начин као додавање ставова.

## ПРИМЕР

## Члан 8.

У члану 10. у с<sup>т</sup>аву 3. после алинеје друге додају се две нове алинеје које гласе:

(„т<sup>е</sup>кст: како ће гласити нова алинеја трећа у с<sup>т</sup>аву 3.)

(т<sup>е</sup>кст: како ће гласити нова алинеја четврта у с<sup>т</sup>аву 3.)

Досадашње ал. трећа и четврта у с<sup>т</sup>аву 3. остају ал. пета и шеста.

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

Када се врши позивање на тачке, није потребно писати заграде после њихових бројчаних ознака.

## ПРИМЕР

„Приликом одношења захтева за субвенцију трошкова прилажу се и оствере из члана 9. став 2. тач. 3, 5. и 6. ове одлуке”.

Приликом измена које се односе на само један члан, став, тачку или алинеју речи: члан, став, тачка и алинеја се не скраћују, а уколико се наводе у множини, врши се њихово скраћивање („чл.“, „ст.“, „тач.“ и „ал.“).

Када се у одредбама врши измена једне или више речи, наводи се следеће:

## ПРИМЕР

У члану 10. став 3. реч: „возило” замењује се речима: „нискојодни аутобус”.

Неправилно је користити израз „уместо речи ... с<sup>т</sup>ављају 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.

Ако се одредбе које се бришу налазе у низу, наводи се:

*„Чл. 13. до 15. бришу се.“*

Ако се одредбе које се бришу не налазе у низу, наводи се:

*„Чл. 4, 7, 9. и 14. до 16. бришу се.“*

*„Члан 7. сстав 3, члан 9. сстав 2, чл. 11. до 13. и члан 14. сст. 2. и 3. бришу се.“*

У поступку израде измена и допуна садржаја прилога прописа, сходно се примењују правила која се примењују и приликом измена и допуна основног текста прописа.

### 3. Измена процента

У пропису о изменама и допунама прописа проценат увек треба изразити речју „процент“, што се формулише на следећи начин:

*„У члану 2. проценаи: „40%“ замењује се проценџом: „50%“.*

### 4. Прелазне одредбе прописа о изменама и допунама

У зависности од обима и садржаја измена и допуна које се врше у основном тексту, прелазне одредбе могу се груписати, може се формулисати само једна или уопште не морају постојати прелазне одредбе, ако не постоји питање које треба уредити у прелазном режиму.

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 завршну 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.

**Напомена:** На измене и дојуне ђојединачној акџи (закључак, решење) моју се сходно ђримениџи ђравила која се односе на измене и дојуне локалних ђройиса.

# IX

## НАЧИН ПИСАЊА ОБРАЗЛОЖЕЊА

Обрађивач је дужан да сачини образложење у којем ће објаснити норме које се предлажу и изнети претпоставке које се очекују од таквих решења. Образложење 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. Можемо рећи да образложење објашњава оправданост доношења одлуке и да садржи исцрпно излагање обрађивача о свим активностима и радњама у поступку израде одлуке. Образложење представља саставни део нацрта, односно предлога одлуке у којем се објашњава оправданост доношења тог прописа

У пракси израде и доношења одлуке, често се дешава да образложење представља само супротарно и штуро препричавање текста прописа, сматра се некако споредним, због чега 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.

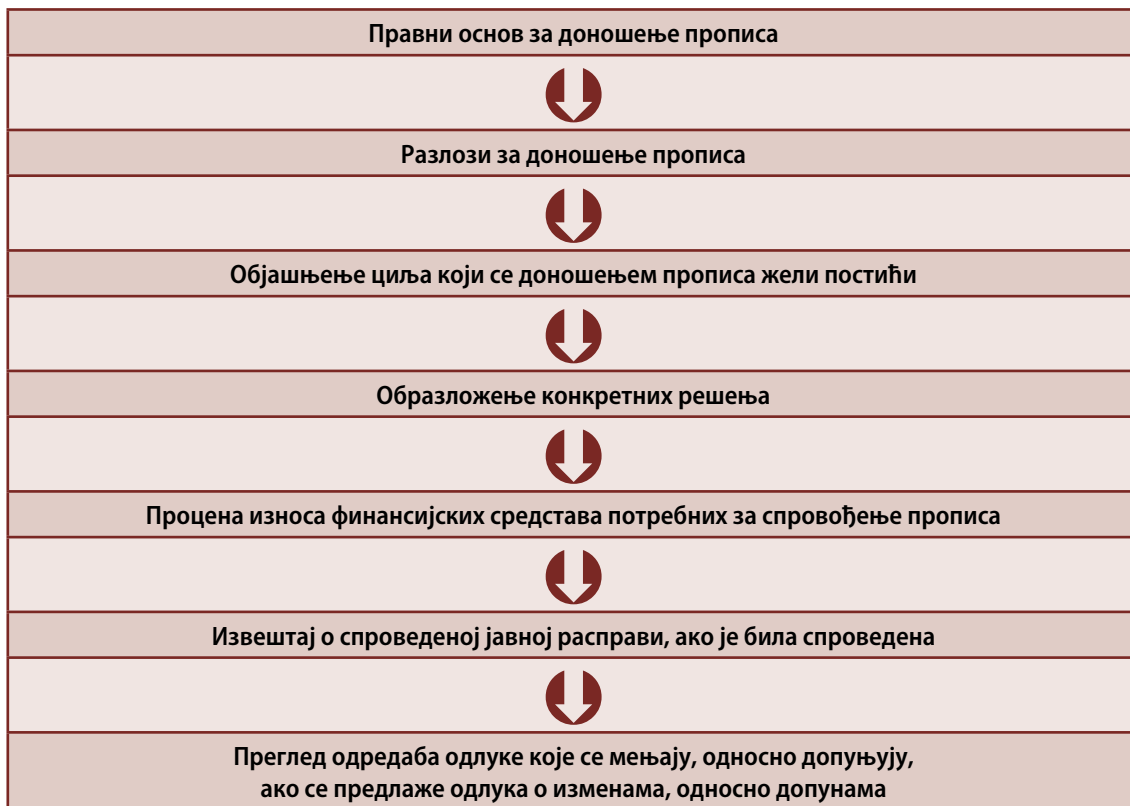
Образложење одлуке стандардно садржи:

- 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 реч о изради одлуке о изменама и допунама постојеће одлуке, образложење те одлуке садржи и:

- преглед одредаба одлуке које се мењају, односно допуњују.

На следећем графикону приказан је садржај образложења одлуке:



У даљем тексту дат је пример како у образложењу приказати преглед одредаба одлуке које се мењају, односно допуњују, ако се предлаже одлука о изменама, односно допунама одлуке:

## ПРИМЕР

Члан \_\_\_\_\_

*Радам Градске управе руководи начелник Градске управе као службеник на положају. За начелника Градске управе може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци.*

**ЗА НАЧЕЛНИКА ГРАДСКЕ УПРАВЕ МОЖЕ БИТИ ПОСТАВЉЕНО ЛИЦЕ КОЈЕ ИМА СТЕЧЕНО ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ ИЗ НАУЧНЕ ОБЛАСТИ ПРАВНЕ НАУКЕ НА ОСНОВНИМ АКАДЕМСКИМ СТУДИЈАМА У ОБИМУ ОД НАЈМАЊЕ 240 ЕСПБ БОДОВА, МАСТЕР АКАДЕМСКИМ СТУДИЈАМА, МАСТЕР СТРУКОВНИМ СТУДИЈАМА, СПЕЦИЈАЛИСТИЧКИМ АКАДЕМСКИМ СТУДИЈАМА, СПЕЦИЈАЛИСТИЧКИМ СТРУКОВНИМ СТУДИЈАМА, ОДНОСНО НА ОСНОВНИМ СТУДИЈАМА У ТРАЈАЊУ ОД НАЈМАЊЕ ЧЕТИРИ ГОДИНЕ ИЛИ НА СПЕЦИЈАЛИСТИЧКИМ СТУДИЈАМА НА ФАКУЛТЕТУ, ПОЛОЖЕН ДРЖАВНИ СТРУЧНИ ИСПИТ И НАЈМАЊЕ ПЕТ ГОДИНА РАДНОГ ИСКУСТВА У СТРУЦИ.**

## X

## НАЧИН ПИСАЊА АМАНДМАНА

Амандман је предлог за промену одредаба предлога прописа који овлашћени предлагач подноси с циљем измене или допуне једне или више одредаба предлога прописа.

Правни основ за подношење амандмана по правилу је садржан у пословнику скупштине ЈЛС, пословнику већа или другом акту органа надлежног за доношење прописа (правила, правилник, упутство), 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;
- назив подносиоца амандмана и потпис.

## ПРИМЕР

На основу члана \_\_\_\_\_ (навести назив пословника или групе акција), овлашћени предлагач \_\_\_\_\_, подноси:

**АМАНДМАНЕ**

На Предлој одлуке о (назив одлуке)

**АМАНДМАН I**

У Предлоју одлуке о (назив одлуке) члан 2. мења се и гласи:  
„(текст одређе)”

Образложење

**АМАНДМАН II**

У члану 5. став 4. се брише

Образложење

Један овлашћени предлагач може поднети више амандмана на више одредаба предлога прописа (на различите одредбе), тако што ће у првом амандману навести назив предлога прописа, назначити одредбу тог предлога (члан, став, алинеју) на коју се амандман односи и навести предложено решење (брисање, измена, допуна), а у осталим амандманима назначити одредбу на коју се амандман односи и предложено решење.

# XI

## НАЧИН ПИСАЊА ИСПРАВКЕ, ПРЕЧИШЋЕНОГ ТЕКСТА И АУТЕНТИЧНОГ ТУМАЧЕЊА

За разлику од претходних поглавља која садрже правила за израду прописа у процесу њиховог доношења, правила изложена у овом поглављу односе се на израду исправке, пречишћеног текста и аутентичног тумачења већ донетих и објављених прописа који су ступили на снагу.

### 1. Исправка прописа

У службеном гласилу објављује се пропис у тексту који је усвојио његов доносилац (изворни текст). 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.

*На пример, исправка се може формулисати на следећи начин:*

**ПРИМЕР**

*По извршеном сравњењу са изворником текста, утврђено је да се у тексту Одлуке \_\_\_\_\_ објављеном у „Службеном листу/гласнику \_\_\_\_\_”, број \_\_\_\_\_, дојкрала грешка, па се даје*

*ИСПРАВКА ОДЛУКЕ \_\_\_\_\_ (навести назив одлуке)*

*У члану \_\_\_\_\_, уместо речи: „\_\_\_\_\_” треба да стоје речи: „\_\_\_\_\_”.*

*Место и датум*

*Назив органа који је извршио исправку*

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.

Прописима ЈЛС по правилу није одређен орган који даје исправку. Не постоји обавеза органа да исправку објави у одређеном року, али је свакако корисно да се она објави што пре.

## 2. 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. Пречишћен текст 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 њравни основ за израду ѡречишћеног ѡтекста**.

Пречишћен текст садржи: увод, назив прописа са ознаком: „пречишћен текст”, која 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 разлoзима због којих се изостављају и
- број и датум утврђивања текста са потписом овлашћеног лица.

### ПРИМЕР

На основу члана \_\_\_\_ Одлуке о изменама и допунама Одлуке \_\_\_\_\_ („Службени лист/гласник \_\_\_\_\_”, број \_\_\_\_\_), Комисија за ѡройисе (односно друго радно ѡело које је одређено ѡсловником скуйишћине) уѡврдила је ѡречишћен ѡтекст Одлуке \_\_\_\_\_ (навестии ѡачан назив и све бројеве службеног гласила у којем је објављена одлука и све њене измене, допуне, као и исправке, ауѡенѡична ѡумачења и одлуке УС којима је уѡврђен ѡресѡанак важења ѡјединих одредаба одлуке). У ѡречишћен ѡтекст нису унеѡе одредбе \_\_\_\_\_ (навестии све одредбе које нису унеѡе и разлоје за ѡо – брисана одредба, одредба којом је одређено сѡуѡање на снагу и сл.)

Број и датум седнице

Поѡѡис ѡреседника радног ѡела

ОДЛУКА \_\_\_\_\_

(ѡречишћен ѡтекст)

Члан 1.

**Пречишћени ѡтекст** прописа садржи основни текст прописа са свим изменама и допунама које су усвојене и објављене и свим исправкама које су објављене, као и назначеним одлукама Уставног суда, уколико их је било. У пречишћени текст не могу се уносити одредбе које нису биле предмет измена и допуна или исправки.



У пречишћеном тексту, приликом навођења одредбе која је била предмет аутентичног тумачења, требало би у фусноти дати аутентично тумачење те одредбе. Ово поступање до сада није практиковано у изради пречишћеног текста (јер се текст тумачене одредбе не мења), али сматрамо да би било корисно да се за свако наредно коришћење пречишћеног текста има у виду и начин на који треба ту одредбу разумети.

Приликом израде пречишћеног текста морају се поштовати структура, садржај и називи делова прописа. У пречишћеном тексту 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.

## ПРИМЕР

*„Дана \_\_\_\_\_ као дана стицања на снагу Одлуке о измени и дојуни Одлуке \_\_\_\_\_.”*

Одредбе које се односе на рокове за усклађивање одређених прописа, треба исказати у прошлом времену.

## ПРИМЕР

*„Начелник Градске управе, уз сагласности Градској већи, био је дужан да донесе акте о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у организационим јединицама Градске управе из чл. .... Одлуке о изменама и дојунама Одлуке о Градској управи града ..... („Службени лист града .....”, број .....) до 28. јула 2012. године као дана истека рока од 15 дана од дана стицања на снагу те одлуке.”*

Утврђивање пречишћеног текста прописа подразумева и пренумерисање његових нумерисаних класификационих јединица – глава, одељака, пододељака и тачака. Ово правило је, за разлику од методолошких правила неких других земаља у окружењу, садржано у поменутиим методологијама за израду закона и подзаконских аката у нашој земљи. Сматрамо да га треба преузети, односно примењивати и на локалном нивоу, јер се у противном основано може поставити питање сврхе званично пречишћеног текста.

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.

## ПРИМЕР

*„У Одлуци ... („Службени лист \_\_”, број \_\_ – пречишћен текст), члан \_\_ мења се и гласи:”*

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.



- у случају да се оцени да предлог није оправдан, односно да је норма јасна и не даје могућност различитог тумачења и примене, обавезно о томе треба да се изјасни доносилац тумаченог општег акта, који би, у случају да се не сложи са датом оценом, могао да наложи да се предлог аутентичног тумачења припреми и
- да се овај акт доноси по истом поступку као и општи акт који се тумачи (на пример, ако се тумаче поједине одредбе одлуке, аутентично тумачење доноси се по поступку који је прописан за доношење одлука; ако се односи на поједине одредбе статута, аутентично тумачење се доноси већином гласова од укупног броја одборника).

*Напомена: За разлику од ауθενцичног тумачења, мишљење о примени одређене одредбе, односно одредаба неког опшћег акта, нема обавезујући карактер<sup>49</sup>. На захтев правној или физичкој лица, даје га орган надлежан за област на коју се општи акт односи (обрађивач опшћег акта). Није правни акт, али може допринети правилној и уједначеној примени опшћег акта, јер се, по правилу, даје другом органу или субјекту дужном да посматра по одредбама опшћег акта.*

49 Према члану 80. став 2. Закона о државној управи, мишљења органа државне управе нису обавезујућа.



# ПРОПИСИ И ЛИТЕРАТУРА

## Прописи

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06).
2. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 70/07).
3. Закон о потврђивању Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (“Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05).
4. Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, број 9/10).
5. Закон о председнику Републике („Службени гласник РС”, број 111/07).
6. Закон о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС, 44/14 и 30/18 – др. закон).
7. Закон о Уставном суду („Службени гласник РС”, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 и 103/15).
8. Закон о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09).
9. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).
10. Закон о главном граду („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон).
11. Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон).
12. Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18).
13. Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 – др. закон и 95/18 – др. закон).
14. Закон о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС).
15. Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18).
16. Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18).
17. Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС”, број 95/18).
18. Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, број 15/16).
19. Одлука о поступку израде и доставе материјала за Градско веће и Скупштину града („Службени лист града Ужица”, број 22/17).
20. Правилник о поступку припреме, израде и доставе материјала („Службени лист Града Ниша”, број 125/08).

21. Правилник о начину припреме и достављања материјала градоначелнику града Београда („Службени лист града Београда”, бр. 5/05 и 50/14).
22. Правилник о начину припреме и достављања материјала градоначелнику и градском већу града Лознице („Службени лист града Лознице”, број 5/17).
23. Упутство за примену Одлуке о поступку израде и доставе материјала за Градско веће и Скупштину града („Службени лист града Ужица”, бр. 36/17 и 24/18).

## Литература

1. Булатовић, И., Радић, Б. и Радуновић, С., *Правно нормирање*, Београд, 2015.
2. Васић, Р., *Номотехника – метод или уметност стварања права*, Београд, 2011.
3. Васић, Р., (уредник), *Номотехника и правничко расуђивање*, Београд, Програм Уједињених нација за развој и Правни факултет, 2018.
4. Вукадиновић, Г., *Начела правног система*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 4/2014.
5. Vuković, M. и Vuković, Đ., *Znanost o izradi pravnih propisa (Nomotehnika)*, Zagreb, Informator, 1981.
6. Vukšić, Z., *Jedinstvena pravila za izradu propisa*, Porezni vjesnik 11/2016, Ministarstvo finansija Republike Hrvatske.
7. Đerđa, D. и Antić, T., *Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka (1991) в. 38, бр. 1, 93–130 (2017) 93.
8. Жижич, М., *Стварање и примена оштрих и јојединичних правних аката (правно нормирање – номотехника)*, 2004.
9. Зечевић, М., *Стварање оштрих аката*, Београд, Привредни преглед, 1990.
10. Леч, Е., *Номотехника с посебним освртом на језичко уобличавање правних аката*, Нови Сад, Факултет за европске правно-политичке студије, 2011.
11. Livača, A. и Milotić, I., *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*, Zagreb, RRIF plus, 2015.
12. Манојловић Андрић, К., *Уставносудска заштитна људских права повређених или ускраћених у управном поседу и управном сиору*, Билтен Врховног касационог суда број 3/17, стр. 123.
13. Маринковић, Т., Појам закона у пракси Европског суда за људска права, Зборник радова – монографија *Номотехника и правничко расуђивање (2016–2017)*, у оквиру пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине – друга фаза”, Швајцарска агенција за развој и сарадњу у Србији, стр. 321–165.
14. Маринковић, Т., Интерпретативне одлуке уставних судова, *Уставни суд Србије – Успрешном новом Уставу Србије*, Зборник радова, Београд, 2004, стр. 255.
15. Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, СКГО, 2009.
16. Milotić, I. и Peranić, D., *Nomotehnika, izrada općih akata s praktičnim primjerima*, Zagreb, RRIF plus, 2015.
17. Ненадић, Б., Уставносудска контрола законодавне власти – прилог расправи о судском активизму, Београд, *Правни информатор* број 12, 2013,
18. Ненадовић, Г., Израда закона и подзаконских аката и номотехничке специфичности преношења права Европске уније, Зборник радова *Номотехника и правничко расуђивање*, у оквиру пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине – друга фаза”, Швајцарска агенција за развој и сарадњу у Србији, 2018, стр. 115–165.

19. Nomotehnične smernice, Ljubljana, Slovenija, 2008.
20. Окиљевић, О., *Нормативна техника и методологија правних норми*, Београд, Просвета, 2011.
21. Јовић, М. и Ковачевић, М., *Приручник за кадрове у државним органима и сиручним службама посебно оштинским – Нормативна делатност друштвено-политичких заједница*, Београд, Републички завод за јавну управу, 1967.

## Документи

1. Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник РС”, број 21/10).
2. Методологија за израду подзаконских прописа („Службени гласник РС”, бр. 75/10 и 81/10 – исправка).
3. Правила нормативно-правне технике за израду закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске”, број 13/06).
4. Приручник за израду правних прописа (tehnički uslovi i stil), 2006, Savjetodavni odbor za reformu zakonodavstva, Bosna i Hercegovina.
5. Правила i postupci za израду закона i других прописа Федерације Босне i Херцеговине („Службене новине Федерације Босне i Херцеговине”, број 71/14).
6. Јединствена методолошка правила за израду прописа („Службени гласник града Врања”, број 1/18).
7. Приручник за израду образложења прописа (2013), Сарајево, Федерација Босна i Херцеговина, USAID.
8. Јединствена методолошко-номотехничка правила за израду аката које доноси Хрватски савор („Народне новине”, број 74/15).
9. Правно-техничка правила за израду прописа (2013), Секретаријат за законодавство Владе Црне горе.

## Интернет адресе

1. Општи програм обуке запослених у јединицама локалне самоуправе за 2019. годину, <http://nara.gov.rs/wp-content/uploads/2019/05/Opsti-program-obuke-JLS.pdf>
2. Кнез Милош: Инструкције за израду закона, преузето са сајта Управе за заједничке послове републичких органа, <http://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi.html>
3. Уставни суд – ставови Уставног суда, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>
4. Уставни суд – пракса, <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>
5. Стална конференција градова и општина – Модел статута општине: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878\\_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf).
6. Модел пословника скупштине општине – Поступак доношења одлука и других аката у скупштини, одредбе чл. 156–177), видети на веб страници Сталне конференције градова и општина, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2034/pripremljen-model-poslovnika-skupstine-opstine>
7. Модел одлуке о јавним расправама – Стална конференција градова и општина, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2041/modeli-akata-za-usaglasavanje-sa-zakonom-o-lokalnoj-samoupravi>

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.134(035)  
352.07(035)

ЈОСИПОВИЋ, Радмила, 1953-

Приручник за израду прописа локалне самоуправе / Радмила  
Јосиповић, Биљана Чукић, Љиљана Лазић. - Београд : Стална  
конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, 2019  
(Београд : Марго арт). - 93 стр. ; 24 см

Тираж 500. - Напомене и библиографске референце уз текст. -  
Библиографија: стр. 91-93.

ISBN 978-86-80480-01-5

1. Чукић, Биљана, 1958- [аутор] 2. Лазић, Љиљана, 1953- [аутор]  
а) Подзаконски акти -- Израда -- Приручници б) Локална самоуправа --  
Приручници

COBISS.SR-ID 282221324







Стална конференција  
градова и општина

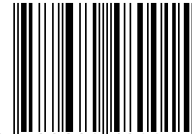
Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII  
11000 Београд  
Србија

Тел: 011 3223 446  
Факс: 011 3221 215  
E-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)

ISBN 978-86-80480-01-5



9 788680 480015 >