

НАЧЕЛО САМОСТАЛНОСТИ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

DOI: 10.5937/zrpfno-62788

UDK: 35(497.11)

UDK: 342.51:342.2(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 14.11.2025.

Исправљен: /

Прихваћен: 10.12.2025.

Апстракт: Рад се бави анализом начела самосталности органа државне управе у Републици Србији. У раду се анализирају етимолошки корен термина „самосталност“ и кључне разлике између значења термина „самосталност“ и „независност“ као правних појмова. Након указивања на основне теоријскоправне поставке самосталности органа државне управе и њихов положај у уставном развоју Србије, анализира се начело самосталности органа државне управе у домаћем правном поретку. Постојећи нормативни оквир пружа добру основу за остваривање овог начела у пракси, а перспективе даљег развоја подразумевале би унапређење заштитних механизма у посебним законима којима би се учврстио положај запослених у органима државне управе који покажу отпорност на недопуштене утицаје.

Кључне речи: начело самосталности, начело поделе власти, начело одговорности, начело законитости, органи државне управе, недопуштени утицај.

* Доцент, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, имејл: stevandic.danilo@gmail.com, ORCID ID: 0009-0007-4468-5477

1. Увод

Потреба за самосталним радом државних органа настала је као логична последица процеса ширења послова и надлежности државе, који је најпре довео до повезивања сродних послова у хомогене целине, а затим и до диференцијације државног апарата који је такве послове обављао. Тек са учвршћивањем идеје о подели власти у првим писаним уставима и уставној пракси, створени су услови да самосталност органа државе добије изглед правног начела као што га има данас.

Самосталност органа државне управе у рудиментарном облику присутна је од почетка уставног развоја у Србији (1835), али се она поступно обликује тек од успостављања парламентарне монархије (1888) и развија у зависности од различитих облика државних уређења кроз које је Србија од тада до данас пролазила.

Циљ овог рада је да испита начело самосталности органа државне управе према важећем Уставу Републике Србије из 2006. године (даље: Устав).¹ Полазна хипотеза је да постојећи нормативни оквир пружа добру полазну основу за оживотворење овог начела, али и да постоји потреба да се он у појединим елементима догради како би обезбедио чвршће гаранције за доследну примену у пракси.

2. Етимологија израза и разграничење појмова

Именица „самосталност“ вуче корен од латинске речи „*independens*“ (Вујаклија, 2002: 330),² која се након рецепције у другим језицима примила и у изведеним облицима раширила доминантно у значењу „независност“, а ређе у значењу „самосталност“, премда се те речи најчешће употребљавају као синоними. У француској и енглеској језичкој пракси у употреби је реч „*indépendance*“³ и њена изведеница „*independent*“⁴ са примарним и преовлађујућим значењем „независност“, а ређе „самосталност“ (Putapес, 1974: 415; Oxford, 2012: 431), с тим да се у Уједињеном Краљевству (даље: УК) узгред користи и израз „*autonomy*“⁵ (Oxford, 2012: 55). Слична

1 Сл. гласник РС, 98/06 и 115/21 – Амандмани I-XXIX.

2 Независан, самосталан, слободан, склон независности или самосталности.

3 Фр. независност, самосталност, одељени део, доградња. Енг. стање слободе и неконтролисаности особе, округа итд., од стране друге особе, земље итд.; независност.

4 Фр. независан, самосталан, самосвојан, без везе, независњак, самосталац. Енг. независан; самосталан/не треба или не жели помоћ/; није под утицајем или повезан са нечим/ничим, жалбе против полиције требало би да истражи независно тело.

5 Право особе, организације, региона итд. да управља или контролише своје послове. Именица аутономија (аутос – сам, номос – закон) потиче од грчке рећи *Αυτόνομος* – аутономан, независан (Балаћ, Стојановић, 2009: 134) и дословно означава „самозакоње“.

је ситуација и са немачким изразима „unabhängig“ (независан) и „selbständig“ (самосталан, независан, аутономан), с тим да би први израз, према значењу корена речи „abhängig“ (зависан) и префикса „un“ (не), требало да има искључиво значење „независан“, а други израз би, према значењу корена речи „selbst“ (сам, само, сама, сами, лично) и суфикса „ständig“ (сталан, вечити, вечан), требало да има (примарно) значење „самосталан“ (Zdravković, 2010: 13, 291, 301 и 324).

У правном животу се наведени изрази такође веома често користе као синоними, а преовлађујуће значење је условљено контекстом и правном природом института уз који се употребљавају. На пример, у Основном закону Савезне Републике Немачке (даље: Основни закон)⁶ на више места је наведен израз „selbständig“, претежно за означавање положаја савезног канцелара, савезне администрације, верских заједница и карактера хитне акције управе за отклањање опасности, али и заједно са изразом „unabhängig“ при одређењу уставног положаја Савезног уставног суда и финансирања савезне државе и покрајина.⁷ У француском Уставу од 4. октобра 1958. године (даље: Устав 1958),⁸ израз „indépendance“ употребљен је за означавање положаја нације, парламентарних комисија, контроле медија и деловања судова.⁹ Независност (*independence*) судија у УК је гарантована још Законом о насељавању (Act of Settlement 1701) (Barnett, 2009: 32, 81, 98-99).

Термин „државна управа“ означава онај део јавне управе који је за своје потребе образовала држава, за разлику од недржавне управе коју чине органи управе територијалних јединица и други субјекти недржавне управе. У управном праву, том термину приписују се најмање два значења: прво, у смислу функције, тј. управне делатности; и друго, у смислу организације којем је пријемчивији израз „органи државне управе“ (Поповић, Петровић, Прица, 2011: 63; уп. Вујанић, Гортан Премк,

„самозаконодавство“, „самосталност“, „политичку независност“ (Бујаклија, 2002: 90), а може означавати и облик организовања у коме одређене територије или социјалне групе, због своје особитости, имају посебан статус и аутономна права (Pravna enciklopedija, 1979: 1353).

6 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 /BGBl. 2025 I Nr. 94/ geändert worden ist). Преузето 29. 10. 2025. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

7 Чл. 65, ст. 1, чл. 87, ст. 3, чл. 140, чл. 115и, чл. 93, ст. 1 и чл. 109, ст. 1 Основног закона.

8 Constitution du 4 octobre 1958. Преузето 9. 11. 2025. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

9 Чл. 5, ст. 2, чл. 16, ст. 1, чл. 25, ст. 3, чл. 34, ст. 1 и чл. 64, ст. 1 Устава 1958.

Дешић, Драгићевић, Николић, Ного, Павковић, Амић, Стијовић, Радовић Тешић, Фекете, 2007: 1405).

Лексичко-семантичка анализа нас тежишно упућује на то да синтагма „самосталност органа државне управе“ у најопштијем смислу означава положај тих органа и корелацију према неком другом субјекту (врсту односа) и извесну слободу у њиховом организовању и функционисању. То су уједно путање нашег даљег истраживања, али је упутно да претходно расплетемо термине „самосталност“ и „независност“ који се обично користе као синоними. То нам налаже њихова конкурентност у свакодневном говору, местимична и неуједначена примена у језичкој пракси, а нарочито различита значења која им се приписују у правном животу.

За разлику од правних поредака УК, Француске и Немачке који за означавање положаја органа управе у систему власти практикују термин „независност“ (Craig, 1999: 106-109; Милосављевић, 2011: 97-98; Јеринић, 2012: 32),¹⁰ за наше прилике много је пријемчивији термин „самосталност“. Неки аутори сматрају да је то логична последица система власти, тј. да се у земљама поделе власти инсистира на термину „независност“ управе, а да у земљама јединства власти положају управе у највећој мери одговара термин „самосталност“, док је термин „независност“ резервисан за означавање положаја судова (Milkov, 1983: 1296).¹¹ Ово становиште се чини исправним према стању ствари у времену у коме је настало (систем јединства власти у СФРЈ), али треба имати на уму да су нормативни појмови „самосталност управе“ и „независност судова“ остали фамилијарни домаћем правном поретку и након повратка систему поделе власти (1990).

Екскурс. Положај органа државне управе одређен је односима у које они ступају са другим субјектима у систему власти, а какав ће положај и односи бити зависи од примењеног начела организације власти (Марковић, 1995: 147, 149, 155-156). У систему јединства власти, органи државне управе су организационо и функционално подређени и везани за парламент који је највиши орган државне власти. У систему поделе власти, у варијанти парламентаризма, државна управа се ослобађа непосредне подређености парламенту и организационо и функционално се везује за владу. У таквом систему односи између законодавне и извршне власти засновани су на начелу координације, док у председничком систему постоји релативна изолованост међу њима, при чему је председник носилац целокупне извршне власти и на челу управних ресора који му

¹⁰ Вид. чл. 93, ст. 1 Основног закона.

¹¹ Аутор на другом месту тврди да би независност управе била у супротности са начелом јединства власти и да јој због тога није ни гарантована, тј. да је јединство власти уведено да управа не би била независна (Milkov, 1981: 187).

помажу у раду. Мешовити систем представља парламентарни систем који је обogaћен појединим начелима или институцијама председничког система, на пример председник захваљујући непосредном избору има својство представничког органа, баш као и парламент. Судови као носиоци треће, стручне, гране државне власти, имају положај независних државних органа и у систему јединства и у систему поделе власти.

Појам „независност“ је шири по обиму и подразумева већи степен слободе судова у организационом и у функционалном смислу (Milkov, 1981: 186). Дистинкција између самосталности управе и независности судова је садржинске природе и подразумева најмање следеће моменте приказане у Табели 1 (Симовић, Петров, 2018: 283–285; Милосављевић, 2017, 137 и 280; Milkov, 1981: 186–187; Милосављевић, Поповић, 2009: 152 и 293; чл. 142, ст. 4 Устава).

Табела 1.

САМОСТАЛНОСТ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	НЕЗАВИСНОСТ СУДОВА
ОРГАНИЗАЦИОНА И ФУНКЦИОНАЛНА	ОРГАНИЗАЦИОНА И ФУНКЦИОНАЛНА
део извршне гране власти	одвојеност од других грана власти
организовани по хијерархијском начелу и начелу субординације у односу на извршну власт	нису организовани по тим начелима у односу на законодавну и извршну власт
изузетно допуштена супституција надлежности	не подлежу супституцији надлежности
извршна власт усмерава и усклађује рад општим актима, смерницама, закључцима	не постоји власт која би усмеравала и координирала рад судова
акти органа државне управе подлежу парламентарној, управној и судској контроли	о поништавању, укидању или измени судских аката одлучују искључиво судови (и Уставни суд); друге две гране власти не могу утицати на одлуке судова, нити их могу вансудским путем мењати, изузев аката амнестије и помиловања
за свој рад непосредно одговорни влади или шефу државе, а посредно и парламенту	нема одговорности у односу на друге две гране власти

редовно учествују у обликовању политике извршне власти припремањем нацрта прописа, прате стање у одређеним областима, обављају развојне и друге стручне послове	не мешају се у рад других власти, посебно управе, изузев када су овлашћени да врше контролу њених аката; не уплићу се у политичка питања, изузев када су она предмет спора и имају правну садржину
руководилац органа предлаже Влади постављење и смењивање виших руководица, а поједине категорије руководица сам поставља и смењује	о избору судија и престанку њихове функције одлучује нарочито тело у коме већину имају представници судске гране власти (мада су могућа и другачија решења)
руководилац органа може овластити друго службено лице да води управни поступак	немогућност да се уклони или замени судија
унутрашња самосталност упитна због хијерархијског начела	отпорност на недопуштене утицаје судија истог или виших судова (унутрашња независност)
дужност извршавања налога претпостављеног, осим кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету или ако би налог представљао КД	судија нижег суда не сме примити и поступити по инструкцијама вишег суда, изузев у оквиру поступка по правном леку у истој судској ствари
нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима	забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције
поступа у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката, самостално поступа у управној ствари (у оквиру својих овлашћења) – утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар	суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом

не могу се давати конкретна наређења како да реши одређени случај, тј. не може се одређивати начин поступања у конкретној управној ствари	не могу се давати конкретна наређења како да реши одређени случај, тј. не може се одређивати начин поступања у конкретној судској ствари
---	--

Управна власт није апсолутно самостална, као што ни судска власт није апсолутно независна. У пољу организације државне власти, без обзира на примењени систем (поделе или јединства власти), судска власт ужива већи степен слободе (независност) у односу на самосталност државне управе. Тај већи степен слободе израженији је у функционалном смислу, тј. у погледу веће слободе од контроле (рада), управљања (усмеравања) рада и одговорности. Сликовито приказано, ако бисмо самосталност органа државне управе различитог обима скицирали као систем концентричних кругова, онда би независност судова заузела простор изван круга који је најшири по обиму, а унутар круга који обухвата објективно право.

3. Теоријскоправна скица

У српској науци управног права постоје бројна схватања о начелу самосталности органа државне управе. Сва ова схватања, тежишно оријентисана ка анализи законодавства, резултат су различитих углова посматрања самосталности управе, а условљена су временом у ком су настала. На основу њиховог претреса, теоријскоправна скица самосталности органа државне управе добија овакав изглед.

Самосталност, као посебно обележје органа државне управе, означава слободу у доношењу одлука у области њихове надлежности без ичијег спољног утицаја (Марковић, 1995: 77–78; Милосављевић, 2017: 121).

За разлику од земаља чија се државна организација заснива на начелу поделе власти и у којима би самосталност управе понекад могла бити апсолутна, у скупштинском систему заснованом на начелу јединства власти може се говорити само о извесној релативној самосталности органа државне управе, која је призната законима и прописима донетим на основу закона. Та самосталност је врло значајна када се ради о доношењу управних акта ради извршења закона и других прописа (Роровић, 1974: 7; Dimitrijević, 1983: 184–185).

Самосталност у раду као начело вршења управе подразумева: *самосталност органа* који је овлашћен да донесе одлуку о управној ствари (реална) – орган води поступак и доноси решење самостално у оквиру овлашћења утврђеног законом и прописа заснованог на закону. У ширем смислу означава да је самосталан сваки орган управе који није

унутрашња јединица другог органа (организациона самосталност), већ има прописима одређену надлежност (функционална самосталност), а у ужем смислу означава потчињеност органа управе само представничким и њиховим политичко-извршним органима, али не и вишим органима управе (Stjepanović, према: Dimitrijević, 1964: 365; Dimitrijević, 1983: 224; Марковић, 1995: 238–239; Милосављевић, 2017: 276; Томић, 2021: 290–291). Самосталност може постојати још и у облику финансијске и персоналне самосталности (Роровић, 1974: 9). *Самосталност службеног лица* (персонална) – овлашћено службено лице органа надлежног за вођење управног поступка самостално утврђује чињенице и околности и на подлози тако утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај. Овлашћено службено лице не сме да подлегне туђим утицајима и да се њима руководи, нити други смеју да му дају какве налоге (Милосављевић, 2017: 276; Томић, 2021: 290–291).

Самосталност управе чине следећи елементи: правно гарантована могућност вршења послова из надлежности органа управе без ичијег утицаја, организациона одвојеност од других државних органа и немогућност вршења утицаја на елементе органа управе као организације, тј. на циљеве, кадрове, материјална средства и облике организационог повезивања. Неопходан минимум да би се могло говорити о самосталности једног органа управе јесте самосталност у вршењу управне делатности (Milkov, 1983: 1305).

Прописи о надлежности у извесном смислу гарантују самосталност органа управе јер прописују право и дужност обављања послова (Роровић, 1974: 9). Начело законитости садржи захтев да органи државне управе нису самостални у смислу да могу креирати акте својом аутономном вољом и независно од закона, него они морају конкретизовати (применити) закон. Начело самосталности у решавању представља гаранتيју стручног и објективног поступања органа који води поступак (Марковић, 1995: 78, 239).

Самосталност је највећа када у непосредном извршењу закона и других прописа органи управе утврђују чињенице и друге околности и на основу њих непосредно примењују правни пропис и издају управне акте – у таквим случајевима она се потпуно приближава, чак и изједначава са самосталношћу судова у вршењу правосуђа (Stjepanović, 1978: 41; Роровић, 1974: 8; Марковић, 1995: 78 и 239; Томић, 2021: 291). Давањем инструкција у облику стручних и обавезних упутстава не нарушава се самосталност у раду вршилаца управе (Dimitrijević, 1983: 224).

За разлику од решавања у управним стварима, када се органима управе не могу издавати конкретни налози, њихова самосталност је мања када врше функцију стручних помагача скупштина и извршних органа,

или када доносе прописе на основу стриктно и конкретно делегиране надлежности чије је вршење више усмерено и одређено (Stjepanović, 1978: 41–42; Popović, 1974: 8–9; Милосављевић, 2017: 121).

Мере ограничења самосталности управних органа чине следећа овлашћења виших органа: давање обавезних инструкција, вршење инспекцијских послова, право супституције (изузетно), тражење извештаја и података о извршавању закона и других прописа и инстанциона контрола (Popović, 1974: 10–11).

На овом месту вреди додати још неколико напомена. Начело самосталности органа државне управе није у сукобу са начелом законитости, већ „начело легалитета само учвршћује ту радну самосталност, јер што су опсежнији законски прописи јаче се истиче интерпретаторско деловање органа управе“ (Krbek, 1961: 11). У исти мах, начело законитости остварује и једну другу функцију – недвосмислено везује органе државне управе за доминантне опште интересе (Pusić, Ivanišević, Pavić, Ramljak, 1988: 28).

Начело самосталности органа државне управе није у супротности ни са начелом хијерархије управне власти чија је сврха да одржи јединство у раду управне власти и обезбеди остваривање примарних друштвених интереса (циљева). Упркос томе што су органи државне управе организовани према начелу хијерархије које подразумева надређеност вишег органа власти нижем органу власти (Јовановић, 1990: 351), сваки орган државне управе има своју законом утврђену надлежност, па виши орган не би могао преузети обављање неког посла који је у надлежности нижег органа (начело забране супституције) (уп. Popović, 1964: 5). Изузетно, супституција надлежности је могућна једино када је законом изричито допуштена, а такав случај постоји само код поверених послова имаоцима јавних овлашћења (Милосављевић, 2017: 280).

Начело самосталности државне управе је у директној вези са начелом одговорности, само признање самосталности повлачи сразмено одговорност органа државне управе за свој рад. У питању је однос равнотеже у коме већа самосталност помера клатно ка већој одговорности и обратно. Одговорности претходи контрола која може бити политичка и правна, спољна и унутрашња, хијерархијска, инстанциона, управна, судска и др.

Унутар државне управе и споља према другим државним органима, поред формалних односа успостављају се и одређени неформални (фактички) односи који могу бити и који најчешће јесу од пресудног значаја за остваривање самосталности. Организација, уз финансијске изворе и личност која игра улогу вође, чини трећи познати и битан извор моћи сваког колективитета и појединца у њему, па тако и моћи државе и њене управне власти (Димитријевић, 2012: 75–76). Организација постаје све

битнији извор моћи унутар формалне структуре управне власти, због тога што је делотворност управног система директно условљена квалитетом његове организације. Моћ управе се ослања на широко разгранату, сложену и дисциплиновану организацију (Димитријевић, 1994: 144). С друге стране, како наводи Димитријевић (2012: 76), Crozier (1964) сматра да се унутар организационе структуре међу људима успостављају фактички односи различите природе, а неки од њих произлазе из борбе за што већи удео у организационој структури моћи. Таква борба је константна, врши се кроз контролу независности у области одлучивања, а испољава се кроз два основа облика: смањење простора за слободу избора приликом одлучивања и појачавање утицаја на понашање других.

4. Самосталност органа државне управе у уставном развоју

Од почетка писане уставности (1835) Србија је „прошла кроз доба самосталности и доба заједничке државе, да би опет била самостална“ (Милосављевић, Поповић, 2009: 83). У читавом том периоду организација власти је била заснована прво на начелу поделе власти, затим на начелу јединства власти (скупштински систем), а од онда поново на начелу поделе власти.

У првом периоду поделе власти (1835–1941, односно 1945) идеја о самосталности органа државне управе је лагано освајала терен, али се упркос динамичном уставном развоју није развила и усталила као уставно начело.

За време скупштинског система (1945–1992), извршна већа и државна управа били су подређени скупштини (носиоцу суверенитета радничке класе) као највишем органу државне власти у земљи и зависни од ње, али су ипак одређене димензије самосталности признате у уставима и законима тог доба (Роровић, 1974: 5). Начело самосталности нашло је своје место најпре у закону (о државној управи) да би на ранг уставног начела било подигнуто у Уставу из 1963. године и Уставу из 1974. године (и у републичким уставима). Самосталност државне управе била је релативна, тј. самосталност која је призната законима и прописима донетим на основу закона и као таква веома значајна у обављању појединих послова државне управе, а нарочито при доношењу управних аката ради извршавања закона и других прописа.

Од Устава из 1990. године, који је оживео начело поделе власти, самосталност је задржала статус уставног начела – послове државне управе обављају министарства која су самостална у вршењу Уставом и законом одређених надлежности. За обављање одређених послова државне управе могу се образовати органи управе у саставу министарства,

а за вршење стручних послова образују се посебне организације.¹² Уставне одредбе добиле су своју разраду у Закону о општем управном поступку кроз „начело самосталности у решавању“ према коме орган води поступак и доноси решење самостално, у оквиру овлашћења утврђеног законом, односно другим прописом, а овлашћено службено лице самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај.¹³ Самосталност је, дакле, била зајемчена у организационом и функционалном смислу, органу државне управе и његовом овлашћеном службеном лицу (уп. Марковић 1995: 95, 238–239). Уставни акти заједничке државе Србије и Црне Горе из 1992. и 2003. године нису садржали одредбе које се односе на самосталност државне управе.

5. Самосталност државне управе према важећем праву

Уређење власти у Републици Србији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи, а судска власт је независна.¹⁴

Државна управа је део извршне власти који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Према уставном положају, државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна Влади.¹⁵ Већ из ових одредби произлазе три начела о организацији и функционисању државне управе: начело самосталности, начело законитости и начело одговорности државне управе. Уставне одредбе је на свој начин разрадио Закон о државној управи (даље: ЗДУ),¹⁶ прописујући да су органи државне управе самостални у вршењу својих послова и да раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката,¹⁷ да за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија¹⁸ и да Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање.¹⁹ Закон о

¹² Чл. 94, ст. 1, 3–4. Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 1/90.

¹³ Чл. 11 Закона о општем управном поступку, *Сл. лист СРЈ*, 33/97, 31/01 и *Сл. гласник РС*, 30/10.

¹⁴ Чл. 4 Устава (Амандман I).

¹⁵ Чл. 136, ст. 1 Устава.

¹⁶ *Сл. гласник РС*, 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон.

¹⁷ Чл. 7 ЗДУ.

¹⁸ Чл. 5, ст. 1 ЗДУ.

¹⁹ Чл. 51, ст. 1 ЗДУ.

општем управном поступку (даље: ЗУП)²⁰ је на сличан начин прописао да орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења и да овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар.²¹ Самосталност органа државне управе би дакле у том смислу подразумевала: самосталност у погледу статуса (статусна, организациона), тј. да су њихов положај (образовање и делокруг), међусобни односи и односи са другим државним и недржавним субјектима правно уређени;²² самосталност у погледу рада (функционална), тј. да обављање управне делатности (послова) мора бити у границама објективног права (везани су Уставом и законом) и лишено ичијег утицаја; и одговорност за грешке у раду. Функционална самосталност првенствено подразумева самосталност органа у раду и самосталност овлашћеног службеног лица у вођењу управног поступка до доношења одлуке и у решавању управне ствари, али њу треба посматрати шире од тога зато што укључује самосталност овлашћених службених лица у обављању послова из надлежности органа државне управе који подлежу другом правном режиму (кривичном или прекршајном).

Државну управу у организационом смислу чине министарства, органи управе у саставу министарстава (даље: органи у саставу) и посебне организације,²³ а у функционалном смислу још и одређени недржавни субјекти (имаоци јавних овлашћења) који могу обављати послове државне управе када им је обављање тих послова поверено законом. Не уживају сви органи државне управе исти степен самосталности. Министарства су једини органи државне управе који (у пуном смислу!) уживају самосталност у обављању послова из своје надлежности (Милосављевић, 2017: 124).

Самосталност органа у саставу је ограничена на начин да њихов рад подлеже усмеравању и надзору од стране министра који је на челу министарства у чијем су саставу. Даље, ограничење самосталности произлази из овлашћења министра да доноси прописе из делокруга органа у саставу. Коначно, ограничење самосталности огледа се и у правној немогућности ступања органа у саставу у непосредне односе са Владом, Народном скупштином (и председником Републике), јер њих пред тим државним органима представља министар. Такође, Влада и Народна скупштина (и председник Републике) своја овлашћења према

20 *Сл. гласник РС*, 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС.

21 Чл. 12, ст. 1–2 ЗУП.

22 Чл. 136, ст. 2–3 Устава и чл. 2 ЗДУ.

23 Чл. 136, ст. 2 Устава и чл. 1 ЗДУ.

органу у саставу остварују преко министарства. Иако ограничена, ова самосталност је већег обима од самосталности сектора,²⁴ јер се органи у саставу образују „за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност (курзив, Д. С.) од оне коју има сектор у министарству.“²⁵

Сектори такође уживају извесну самосталност, с тим да је код њих самосталност у вођењу поступка и решавању у управној ствари као облик функционалне самосталности наглашенија у односу на организациону самосталност. Руководилац органа државне управе може издавати директиве којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених, али директивом не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.²⁶ Уз то, сектори у неким органима државне управе могу имати други назив и уживати одређени облик функционалне самосталности кад је то предвиђено посебним законом и прописом.

Екскурс. Дирекција полиције је унутрашња организациона јединица Министарства унутрашњих послова²⁷ која је образована за обављање полицијских и других унутрашњих послова.²⁸ ЗОП изричито гарантује полицији тзв. оперативну „независност“²⁹ од других државних органа у обављању полицијских и других послова за које је полиција одговорна, а МУП намеће дужност да обезбеди претпоставке за оперативну независност и рад полиције (уп. Субошић, Вукашиновић Радојичић, 2007: 93–100).³⁰ Уз то, полиција ужива и одређени степен организационе самосталности, која произлази најпре из самосталног положаја МУП-а као министарства, а затим из правног положаја Дирекције полиције и

24 Основна унутрашња јединица је сектор, посебне су секретаријат, кабинет министра, а у Министарству одбране – и Генералштаб Војске Србије, а уже одељење, одсек и група. Чл. 10, ст. 2 Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Сл. гласник РС*, 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13, 2/19 и 24/21 (даље: Уредба о унутрашњем уређењу).

25 Чл. 28, ст. 2 ЗДУ.

26 Чл. 44 ЗДУ.

27 Чл. 4 Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, 38/23.

28 Чл. 22, ст. 1 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, 6/16, 24/18 и 87/18 (даље: ЗОП).

29 Термин „оперативна независност“ није адекватан, јер је полиција (Дирекција полиције) организациона јединица МУП-а који као орган државне управе, исто као и сама државна управа, у уставном поретку Републике Србије има положај самосталног, а не независног органа. Начело самосталности је иманентно положају и раду државне управе, а начело независности положају и раду судова.

30 Чл. 12, ст. 1 и 3 ЗОП. Вид. Субошић, Вукашиновић Радојичић, 2007: 93–100.

њене законом утврђене надлежности,³¹ тј. обавезе полиције да полицијске послове обавља у складу са циљем и начелима полицијских послова и стандардима полицијског поступања.³² Међутим, таква оперативна независност полиције подлеже извесним ограничењима.³³

Посебне организације се образују за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.³⁴ У односу на министарства и органе у саставу, њихова примарна улога огледа се у обављању стручних послова, док извршне послове обављају тек онда када је њихово обављање у непосредној вези са стручним пословима (Марковић, 1995: 92). Њихова организациона самосталност је мања у односу на министарства, а нешто већа у поређењу са органима у саставу који су подређени сталном усмеравању и надзору министарства. Непосредно су подређене Влади и могу да, исто као и министарства, успостављају идентичне односе са Владом и Народном скупштином,³⁵ као и да доносе подзаконске прописе из свог делокруга.³⁶ Образују се законом и могу имати својство правног лица када је то одређено законом, првенствено због потребе самосталног иступања у правним пословима (Милосављевић, 2017: 130).

Органи државне управе могу ради обављања послова из свог делокруга ван седишта органа у управном округу образовати окружну подручну јединицу³⁷ и подручну јединицу за подручје које је уже или шире од подручја управног округа, једну или више општина, град или аутономну покрајину,³⁸ а такве подручне јединице могу имати одређени степен самосталности слично секторима.³⁹

Степен самосталности органа државне управе произлази из њиховог положаја као посебне организације (најопштије речено) и њиховог делокруга (Милосављевић, 2017: 139). Будући да сви они обављају послове у име и за рачун државе и њених грађана, њихово деловање треба да изгледа

31 Чл. 24–29 ЗОП.

32 Чл. 31–33 ЗОП.

33 Чл. 4, чл. 11, ст. 4, чл. 12, ст. 2, чл. 14, ст. 1, чл. 18, чл. 30, ст. 5, чл. 36–46, чл. 219–243 ЗОП, чл. 44 Законика о кривичном поступку, *Сл. гласник РС*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одлука УС и 62/21 – одлука УС. Вид. Милосављевић, 2023: 373–417; Милетић, Југовић, 2019: 374–381.

34 Чл. 33 ЗДУ.

35 Чл. 68 ЗДУ.

36 Чл. 15 ЗДУ.

37 Чл. 38, ст. 3 ЗДУ.

38 Чл. 39, ст. 3 ЗДУ.

39 Уп. чл. 10–23 Уредбе о унутрашњем уређењу.

као један усклађени систем, а да би се то остварило прописују се правила о њиховим међусобним односима. При томе, Влада остварује усмеравање и усклађивање њиховог рада и врши надзор над њиховим радом.⁴⁰ Будући да се међусобни односи органа државне управе као једнакоправних субјеката успостављају према начелу сарадње, самосталност органа државне управе се у таквим односима не доводи у питање. С друге стране, њихова самосталност је највећим делом ограничена овлашћењима Владе и других државних органа.

Влада је носилац извршне власти и као таква је одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.⁴¹ Из уставног положаја и надлежности Владе произлазе врло опсежна организациона (прописивање начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места и давање сагласности на акте којима се у органима државне управе уређују та питања), персонална (постављења и разрешења одређених функционера), функционална (усмеравање и усклађивање њиховог рада) и надзорна овлашћења (утицај на планирање рада, поништавање и укидање прописа, покретања поступка за утврђивање одговорности и разрешења од дужности функционера).⁴²

Народна скупштина оснива и укида органе државне управе, утврђује њихов делокруг, бира и разрешава министре, одобрава буџетска средства за њихов рад, надзире рад у оквиру надзора над радом Владе и чланова Владе, поставља посланичка питања и интерпелације, покреће питање одговорности, тражи обавештења, објашњења и податке (преко Владе) и врши друга надзорна овлашћења.⁴³ Сва ова овлашћења произлазе из начела поделе власти и права и дужности утврђених Уставом, законом и другим општим актима (уп. Томић, 2021: 162).

Председник Републике у вршењу својих уставних овлашћења може да тражи обавештења, објашњења и податке, његови односи са органима управе се заснивају на начелу поделе власти и правима и дужностима утврђеним Уставом, законом и другим општим актима, а остварују се преко Владе (осим односа са Војском Србије којом командује).⁴⁴

Судови и органи државне управе сагласно начелу поделе власти обављају различите државне функције као независни, односно

⁴⁰ Чл. 61–62 ЗДУ.

⁴¹ Чл. 122–124 Устава.

⁴² Чл. 123, т. 5) Устава; чл. 8 Закона о Влади, *Сл. гласник РС*, 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.

⁴³ Чл. 99 Устава.

⁴⁴ Чл. 112 Устава.

самостални органи.⁴⁵ Међу њима се одвијају различити односи који се заснивају на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима (Милосављевић, 2017: 142–143), а рапорт о томе изгледа овако: постоји обавеза међусобног признавања правноснажних аката; решавање правне ствари из надлежности органа друге гране власти не би производило правно дејство јер би се радило о акту апсолутне ненадлежности, изузев прејудисионог питања (Stevandić, 2022: 158–164); судови у управном спору врше контролу законитости управних аката, док органи државне управе не могу да контролишу судске акте; судови су дужни да на њихов захтев, и ако то не омета вођење судског поступка, доставе органима државне управе списе који су им потребни за вођење управног поступка; послове правосудне управе обавља министарство надлежно за послове правосудја; сваки појединачни акт правосудне управе којим би се дирало у самосталност и независност суда и судија био би ништав.

Јавно тужилаштво као јединствен и самосталан државни орган у обављању своје функције ступа у различите односе са органима државне управе.⁴⁶ У погледу гоњења учинилаца кривичних и других кажњивих дела, нарочито су значајни односи јавног тужилаштва и полиције као органа државне управе надлежног за откривање и хватање учинилаца кривичних дела. Даље, јавни тужилац је овлашћен да у управном поступку улаже правна средства ради заштите јавног интереса и законитости, па је могућност утицаја јавног тужилаштва на рад управе првенствено процесног, а не мериторног карактера (Dimitrijević, 1983: 186). Коначно, јавни тужилац је овлашћен да захтева од органа државне управе списе и обавештења који су му потребни за обављање своје функције.

Службено лице овлашћено за вођење управног поступка ужива самосталност при утврђивању чињеница и околности, у складу са начелом истине и слободне оцено доказа, у примени материјалних прописа на утврђено чињенично стање и у извођењу одговарајућег закључка.⁴⁷ При томе дужно је да води рачуна и о другим општим актима, смерницама скупштине, начелним ставовима и смерницама владе, као и обавезним инструкцијама и упутствима органа управе (Томић, 2019: 147). С друге стране, нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.⁴⁸

45 Чл. 136, ст. 1 и чл. 142, ст. 1 Устава (Амандман IV).

46 Чл. 155, ст. 1 Устава.

47 Чл. 12, ст. 2 ЗУП.

48 Чл. 6, ст. 2 Закона о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22, 13/25 – одлука УС и 19/25 (даље: ЗДС).

Повреда начела самосталности може имати за последицу незаконитост и поништење управног акта у управном поступку⁴⁹ или судском спору,⁵⁰ кривичну одговорност или политичку одговорност министра пред Владом и Народном скупштином.⁵¹

Као што је већ речено, одговорност органа државне управе је у непосредној вези са њеном самосталношћу у обављању послова. Службена лица органа државне управе одговарају због грешака у свом раду, а таква одговорност може бити правна (кривична, прекршајна, дисциплинска и материјална)⁵² и ванправна (морална и политичка коју сnose функционери).

6. Закључак

Самосталност органа државне управе могла би се према родној припадности сврстати у ред „правно уређеног односа“ органа државне управе према другим државним органима и недржавним субјектима, а специфична обележја појма чине: субјект – органи државне управе; релативно самосталан положај (организациона раздвојеност) – постоји могућност вршења правно допуштеног утицаја парламента и владе на елементе органа државне управе као управне организације и судова на обављање послова у границама закона; вршење управне делатности у границама објективног права – правно уређен делокруг и надлежности који гарантују самостално обављање послова у границама објективног права; вршење управне делатности лишено утицаја других – обављање послова из законом утврђеног делокруга и надлежности лишено правно недопуштених утицаја других субјеката; обављање управних послова подлеже надзору и контроли владе, парламента и судова; повреде самосталности органа државне управе подлежу правној санкцији.

Самосталност органа државне управе у Републици Србији правно је уређена и гарантована Уставом и законом у облику организационе и функционалне самосталности органа у границама објективног права и у облику функционалне самосталности службеног лица овлашћеног за вођење управног поступка и одлучивање о управној ствари у границама закона. Самосталност је релативна јер је ограничена вршењем правно допуштених утицаја (нормативним, надзорним и другим овлашћењима) Владе, Народне скупштине и судова и условљена обављањем послова из свог делокруга и надлежности (управних и надзорних) у границама

49 Чл. 171, ст. 2, чл. 176, ст. 1, т. 8) и чл. 183, ст. 1, т. 5 ЗУП.

50 Чл. 24 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, 111/09.

51 Чл. 125, ст. 3 и чл. 136, ст. 1 Устава.

52 Чл. 5, ст. 1 ЗДУ, чл. 6, ст. 1 и 107–124 ЗДС.

закона. Повреде самосталности санкционисане су поништењем управног акта, кривичном и политичком одговорношћу.

Уставна и законска решења пружају солидан нормативни оквир за остваривање самосталности органа државне управе. Међутим, како постоји јасна разлика између духа закона и његове примене, тако је и самосталност органа државне управе свакодневно на испиту отпорности на недопуштене спољне утицаје. Правце даљег нормативног развоја представљало би уређење заштитних механизма у посебним законима који би онемогућили смену руководећих категорија државних службеника који нису подлегли неформалним (недопуштеним) утицајима. На пример, прописати овлашћење министра да предлаже Влади постављење и смењивање само руководиоца основних и посебних унутрашњих организационих јединица, али не и овлашћење да поставља (или даје сагласност на постављење) или смењује руководиоце ужих унутрашњих организационих јединица.

Ипак, важнијим од унапређења нормативног оквира чини се његова адекватна и доследна примена у пракси. Изграђивање и континуирано унапређивање политичке културе, с једне стране, и интегритета државних службеника, с друге стране, од суштинске је важности не само за реалну димензију самосталности органа државне управе, него и за учвршћивање владавине права и јачање институција правне државе. Када „добри момци“ буду и са једне и са друге стране, могло би се основано очекивати да ће органи државне управе у пуном (уставном и законском) смислу бити самостални.

Литература

Балаћ, А. Стојановић, М. (2009). *Грчко-српски речник*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

Barnett, H. (2009). *Constitutional and Administrative Law*. London – New York: Routledge – Cavendish.

Вујаклија, М. (2002). *Лексикон страних речи и израза*. Београд: Просвета.

Вујанић, М. Гортан Премк, Д. Дешић, М. Драгићевић, Р. Николић, М. Ного, Љ. Павковић, В. Амић, Н. Р. Стијовић, Р. Радовић Тешић, М. Фекете, Е. (2007). *Речник српскога језика*, Нови Сад: Матица српска.

Dimitrijević, P. (1983). *Osnovi upravnog prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Dimitrijević, P. (1964). *Javna uprava*. Niš.

Димитријевић, П., (2012). „Организација државне управе у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 62, 73–89.

Димитријевић, П. (1994). Нека критичка запажања о теоријском концепту управе, *Теме*. 1-2. 143-151.

Zdravković, Lj. (2010). *Nemačko-srpski / srpsko-nemački rečnik: sa gramatikom*. Beograd: Marso.

Јеринић, Ј. (2012). *Судска контрола управе*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Јовановић, С. (1990). *О држави – основи једне правне теорије*. Београд: БИГЗ.

Krbek, I. (1961). *Pravo jugoslovenske javne uprave*. II. Zagreb: Birozavod.

Марковић, Р. (1995). *Управно право*. Београд: Службени гласник.

Милетић, С. Југовић, С. *Право унутрашњих послова*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

Milkov, D. (1981). Samostalnost uprave i nezavisnost sudova. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. 1(15). 185-187.

Milkov, D. (1983). Samostalnost organa uprave u vršenju upravne delatnosti. *Pravni život*. 12(33). 1294-1305.

Милосављевић, Б. (2011). *Увод у теорију уставног права*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Милосављевић, Б. (2017). *Управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Милосављевић, Б. (2023). *Основи безбедносног права*. Београд: Академија за националну безбедност – Службени гласник.

Милосављевић, Б. Поповић, Д. М. (2009). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Oxford English – Serbian Student's Dictionary. (2012). Oxford: Oxford University Press.

Popović, S. (1964). О међусобним односима органа управе. *Zbornik radova Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu*. 3(3). 1-15.

Popović, S. (1974). О samostalnosti organa državne uprave u skupštinском систему. *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, ванр. бр. 14. 5-14.

Поповић, С. Б. Петровић, М. Прица, М. (2011). *Управно право: општи део*. Ниш: Свен.

Pravna enciklopedija. (1979). Beograd: Savremena administracija.

Pusić, E. Ivanišević, S. Pavić, Ž. Ramljak, M. (1988). *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.

Putanec, V. (1974). *Francusko-hrvatski ili srpski rječnik*. Zagreb: Školska knjiga.

Симовић, Д., Петров, В. (2018). *Уставно право*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Stevandić, D. (2022). Prejudiciono pitanje kao sporedni predmet upravnog postupka. *Pravni zapisi*. 1 (13). 154-173.

Stjepanović, N. (1978). *Upravno pravo u SFRJ – opšti deo, udžbenik za studente prava*. Beograd: Privredni pregled.

Субошић, Д. Вукашиновић Радојичић, З. (2007). Статусна обележја полицијске организације. *Безбедност*. 2(49). 92–107.

Томић, З. Р. (2019). *Коментар Закона о општем управном поступку: са судском праксом и регистром појмова*. Београд: Службени гласник.

Томић, З. Р. (2021). *Опште управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник.

Craig, P. (1999). *Administrative law*. London: Sweet & Maxwell.

Прописи

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 /BGBl. 2025 I Nr. 94/ geändert worden ist). Преузето 29.10.2025. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

Закон о државним службеницима. *Службени гласник РС*. Бр. 79. 2005, 81. 2005 – испр., 83. 2005 – испр., 64. 2007, 67. 2007 – испр., 116. 2008, 104. 2009, 99. 2014, 94. 2017, 95. 2018, 157. 2020, 142. 2022, 13. 2025 – одлука УС и 19. 2025.

Закон о државној управи. *Службени гласник РС*. Бр. 79. 2005, 101. 2007, 95. 2010, 99. 2014, 47. 2018 и 30. 2018 – др. закон.

Законик о кривичном поступку. *Службени гласник РС*. Бр. 72. 2011, 101. 2011, 121. 2012, 32. 2013, 45. 2013, 55. 2014, 35. 2019, 27. 2021 – одлука УС и 62. 2021 – одлука УС.

Закон о општем управном поступку. *Службени лист СРЈ*. Бр. 33.1997, 31.2001 и *Службени гласник РС*. Бр. 30. 2010.

Закон о општем управном поступку. *Службени гласник РС*. Бр. 18.2016, 95.2018 – аутентично тумачење и 2.2023 – одлука УС.

Закон о полицији. *Службени гласник РС*. Бр. 6.2016, 24.2018 и 87.2018.

Закон о управним споровима. *Службени гласник РС*. Бр. 111.2009.

Закон о Влади. *Службени гласник РС*. Бр. 55. 2005, 71. 2005 – испр., 101. 2007, 65. 2008, 16. 2011, 68. 2012 – одлука УС, 72. 2012, 7. 2014 – одлука УС, 44. 2014 и 30. 2018 – др. закон.

Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе. *Службени гласник РС*. Бр. 81. 2007 – пречишћен текст, 69. 2008, 98. 2012, 87. 2013, 2. 2019 и 24. 2021.

Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова. *Службени гласник РС*. Бр. 38.2023.

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98.2006 и 115.2021.

Constitution du 4 octobre 1958. Преузето 9. 11. 2025. <https://www.legi-france.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Danilo Stevandić, LL.D.*

The Principle of Autonomy of State Administration Authorities in the Republic of Serbia

Summary

The principle of autonomy constitutes a legally regulated relationship between administrative authorities and other state bodies or non-state entities. It entails a relative organizational and functional autonomy of administrative authorities, as well as the functional autonomy of authorized officials, objectively determined by the law. Following a lexical-semantic analysis of the term and the delineation of related concepts, the paper first presents a legal-theory framework on the autonomy of administrative authorities, followed by an overview of the legal-history framework and an analysis of the normative framework in the Republic of Serbia. The author concludes that constitutional and statutory provisions provide a solid normative basis for the autonomy of administrative authorities, yet there remains a need for its further enhancement. More importantly, there is a constant need to improve political practice and legal tradition in the consistent application of legal norms, that is, to develop a firmly established understanding and general consensus regarding the inadmissibility of undue influence on the work of administrative authorities.

Keywords: *principle of autonomy, principle of separation of powers, principle of accountability, principle of legality, administrative authorities, undue influence.*

* Assistant Professor, Faculty of Law, Union University, Belgrade