

УДК: 347.988:3.077.3(497.11)

CERIF: S 111

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_24303A

др Вук ЦУЦИЋ*

ванредни професор Универзитета у Београду – Правног факултета,
Србија

„СУКОБ НАДЛЕЖНОСТИ“ КОД СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Сажетак

Сукоб надлежности у управном поступку јавља се кад се два органа изјасне као надлежни (позитивни сукоб) или ненадлежни (негативни сукоб) за поступање у истој управној ствари. Проциси који одређују органе који су надлежни за решавање сукоба надлежности садрже одређене нејасноће, које могу бити проумачене као преклапање надлежности за решавање сукоба надлежности, с једне, и разлике у погледу надлежности за решавање сукоба надлежности између одређених категорија субјеката управе, с друге стране. У том смислу се у раду говори о „сукобу надлежности“, у првом случају „позитивном“, а у другом „негативном“. Није реч о правим сукобима надлежности, јер они могу настати тек поводом конкретне управне ствари, већ о нејасним и недореченим нормама које уређују или прописују да адекватно уреде надлежности за решавање сукоба надлежности, чиме могу довести до проблема при одређивању органа надлежног за решавање сукоба надлежности.

Кључне речи: Сукоб надлежности. – Надлежности у управном поступку. – Управни поступак. – Уставни суд.

* Електронска адреса аутора: vukcic@ius.bg.ac.rs.
ORCID ID 0000-0002-8373-5613

I Увод

Sed quis custodiet ipsos custodes? „Али, ко чува чуваре“ или ко надзира оне који надзире, ко контролише контролоре? Саркастични напис римског песника Јувенала, настао је у контексту спречавања прељубе. Песник се питао ко ће надгледати пратиоце младих дама, оне који су задужени да чувају њихову чедност. Ко ће осигурати да они не буду заведени и корумпирани?¹ Упркос оригиналној, цитат је своје заслужено место нашао у контексту јавне политике, стварања механизма за очување демократије и владавине права од оних који би их злоупотребом (све) моћи оскрnavили.

Цитирано питање постављамо и у овом раду, али у контексту права, конкретно управног поступка. Сваки правни поступак мора функционисати као складна целина процесних радњи. Да би се то осигурало, морају се створити механизми који ће отклањати различите врсте препрека на које се у поступку може наићи. Таквих механизма у управном поступку не мања. Примера ради, институт изузећа обезбеђује отклањање стварне или потенцијалне пристрасности овлашћених службених лица која воде поступак. Слично томе, механизам решавања претходног питања омогућава да се правне ствари ван надлежности органа који одлучује о управној ствари расправе у циљу благовременог и правилног решавања управне ствари. Посебну врсту датих механизма представљају правна средства, која осигуравају правилност рада органа јавне управе.

Посебну врсту механизма чији циљ је омогућавање несметаног одвијања управног поступка чине правила за одређивање надлежности, укључујући овде централно (мада не и једино које се разматра) питање – правила о решавању сукоба надлежности. Сукоб надлежности може да буде позитиван, онда кад више органа претендује да буде надлежно за вођење и одлучивање у одређеном управном поступку, или негативан – онда кад више органа одриче своју надлежност за решавање одређене управне ствари. Релевантни прописи одређују органе који су надлежни да разреше сукоб надлежности онда кад се он јави. Одређују ко је тај који чува склад између органа, пресецајући све чворове, сва неразумевања у погледу поделе послова између различитих органа, која, захваљујући несавршености језика којим се норме пишу и несавршености лица која их пишу, морају у пракси настати.

Али, шта ако не знамо ко су чувари? Ко ће сукобе надлежности међу њима разрешити? Прецизније, прво питање које је искрсло у пракси

1 Steve Theodore, What does the Latin phrase „Quis custodiet ipsos custodes“ mean?, доступно на адреси: <https://www.quora.com/What-does-the-Latin-phrase-Quis-custodiet-ipsos-custodes-mean>, 5. 8. 2024.

јесте питање ко разрешава сукоб надлежности између органа државне управе и органа јединица локалне самоуправе у управном поступку. Да ли то чини Влада, сагласно Закону о државној управи (ЗДУ)² или, пак, Уставни суд, а на основу одредаба Устава³ и Закона о Уставном суду.⁴ Дакле, реч је о „позитивном сукобу надлежности“ за решавање сукоба надлежности.

Додајмо наведеном и питање са почетка текста. Али, ко чува чуваре? Шта се ради у ситуацији кад је орган који разрешава сукоб надлежности, у одређеним случајевима, у истом рангу са онима о чијем сукобу надлежности одлучује? Шта ако је орган надлежан за решавање сукоба надлежности један од оних у сукобу? Постоји ли сукоб интереса? Све то може проистећи из одредбе ЗДУ која Владу чини надлежном за решавање сукоба надлежности између органа државне управе и ималаца јавних овлашћења, а у одсуству норме која би рекла ко је тај ко решава сукоб надлежности између органа државне управе и Владе, кад се она јавља као орган који одлучује у управном поступку. Да ли ту постоји „негативни сукоб надлежности“ за решавање сукоба надлежности?

Ваља нагласити да се у раду не говори о правом сукобу надлежности, јер он може настати тек у конкретном поступку. Због тога је термин „сукоб надлежности“ стављен под наводнике. Ту се ради о нејасним и недореченим нормама које уређују или пропуштају да адекватно уреде надлежност за решавање сукоба надлежности, што у крајњој линији доводи до правне несигурности, а може да доведе до проблема при одређивању органа надлежног за решавање сукоба надлежности.

Редови који следе покушавају да дају одговоре на постављена питања. Одговорима претходи излагање правила о одређивању надлежности у управном поступку.

II Правила о решавању сукоба надлежности у управном поступку

Надлежност је право и дужност одређеног органа да, узимајући у обзир врсту посла (стварна надлежност) и територију (месна надлежност), поступа у одређеној управној ствари. Правила о одређивању надлежности у управном поступку садржана су у различитим прописима, како оним системског карактера, као што су Закон о општем

2 Закон о државној управи – ЗДУ, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018.

3 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

4 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 09/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015, 40/2015, 10/2023 и 92/2023.

управном поступку (ЗУП),⁵ ЗДУ, Закон о локалној самоуправи (ЗЛС),⁶ тако и у непребројивим прописима који уређују посебне управне области. Одредбе релевантне за решавање сукоба надлежности у управном поступку налазе се и у Уставу. Правила о надлежности су когентног карактера. Она не зависе од воље органа и странака. ЗУП изричито прописује да се стварна и месна надлежност органа не могу мењати договором органа, органа и странака или самих странака (чл. 36 ст. 1 ЗУП). Супституција (преузимање) и делегација (уступање) надлежности другом органу дозвољени су искључиво ако је то законом предвиђено, то јест, орган може да преузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено (чл. 36 ст. 3 ЗУП).

ЗУП прописује два механизма за одређивање органа који ће поступати у управној ствари у ситуацији кад постоји више претендента на положај надлежног органа или сумња у погледу надлежности. То су сукоб и стицај надлежности. Сукоб надлежности постоји онда кад се два органа изјасне као надлежни или ненадлежни за поступање у истој управној ствари (чл. 38 ст. 1 ЗУП). У првом случају је реч о позитивном, а у другом о негативном сукобу надлежности. Обе врсте сукоба надлежности су штетне – позитивни ствара несклад у раду органа, те нерационално ангажује расположиве ресурсе (време и новац), док негативни ствара правну несигурност за странку и доводи до ускраћивања могућности остварења и заштите њених права и на закону заснованих интереса.⁷ Стицај постоји онда кад је истовремено више органа стварно⁸ и месно надлежно за поступање у истој управној ствари (чл. 35 ст. 1 ЗУП). Дакле, разлика између сукоба и стицаја надлежности је у томе што код стицаја сви органи јесу заиста (стварно и месно) надлежни, док код сукоба је само један од њих надлежан.⁹

Начини решавања сукоба и стицаја надлежности су различити.

5 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 и 2/2023.

6 Закон о локалној самоуправи – ЗЛС, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021.

7 Зоран Лончар, „Сукоб надлежности у управном поступку“, *Гласник Адвокајске коморе Војводине*, бр. 3/1998, 81, 89.

8 Наведена одредба говори само о месној надлежности, а и рубрум изнад чл. 35 ЗУП гласи „Месна надлежност више органа“. Ипак, подразумева се да се одредба односи на органе који обављају исту врсту послова, то јест, који имају исту стварну надлежност, али на различитој територији. Раздвајање месне надлежности органа који имају различиту стварну надлежност не би имало смисла.

9 Зоран Томић, *Ојшће ујравно йраво*, Београд, 2018, 295.

Стицај надлежности нема за циљ да отклони опасност од решавања управне ствари од стране ненадлежног органа (позитиван сукоб надлежности) или опасност од ускраћивања права и правних интереса странке (негативни сукоб надлежности). Сврха препознавања и уређивања стицаја надлежности је у избегавању паралелног вођења поступака и настанка супротстављених одлука надлежних органа у истој управној ствари.¹⁰ Стога су и правила за решавање стицаја надлежности једноставнија. Прописује се да ће надлежан бити орган који је први покренуо поступак, изузев ако се органи друкчије споразумеју (чл. 35 ст. 1 и 2 ЗУП).

Сукоб надлежности – централна тема рада – разрешава се ангажовањем трећег органа, који није у сукобу, а који је, по правилу, виши у односу на органе у сукобу, како би одредио који од њих треба да води поступак. ЗУП не уређује надлежност за решавање сукоба надлежности, већ искључиво поступак решавања сукоба надлежности у управном поступку. Поступак за решавање сукоба надлежности покреће се предлогом органа који се последњи изјаснио (не)надлежним или предлогом странке чија управна ствар је предмет поступка (чл. 38 ст. 2 ЗУП). Овлашћење странке за покретање поступка решавања сукоба надлежности нарочито је битна код негативног сукоба надлежности, где је мања вероватноћа да ће органи бити вољни да исти иницирају.¹¹ Орган који је прописом одређен да одлучи о сукобу надлежности, то чини у року од 15 дана од подношења предлога, тако што одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа (чл. 38 ст. 3 ЗУП). О сукобу надлежности се решава закључком,¹² те се таква одлука не може непосредно побијати, већ искључиво употребом правног средства против решења којим је поступак окончан (чл. 146 ст. 1, 3 и 4 ЗУП).

Од значаја за решавање сукоба надлежности су и правна средства којима се последице одлучивања ненадлежног органа отклањају. То се може учинити применом редовних правних средстава – жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору – због повреде правила поступка (чл. 158 тач. 5 ЗУП и чл. 24 ст. 1 тач. 3 Закона о управним споровима¹³). Стварна и месна ненадлежност органа који је донео решење

10 Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о ошћием уйравном йосйуйку*, Београд, 2017, 62.

11 Драган Милков, *Уйравно йраво II – Уйравна делайносй*, Нови Сад, 2012, 98.

12 То није видљиво из саме норме која уређује сукоб надлежности (чл. 38 ЗУП), већ из одредбе чл. 146 ст. 1 ЗУП, која прописује да је закључак управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад ЗУП-ом није одређено да се доноси решење.

13 Закон о управним споровима, *Службени йласник РС*, бр. 111/2009.

представљају основ за употребу и ванредног правног средства у управном поступку – поништавања коначног решења (чл. 183 ст. 1 тач. 1, 7 и 10 ЗУП).

Надлежност органа за решавање сукоба надлежности одређена је ван ЗУП-а, у Уставу и посебним законима – ЗДУ и ЗЛС.

Чл. 58 ЗДУ прописује да сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада, док сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе. Органи државне управе су министарства, органи управе у саставу министарстава (управе, инспекторати и дирекције) и посебне организације (секретаријати и заводи) (чл. 1 ст. 2 ЗДУ).¹⁴ Имаоци јавних овлашћења су органи аутономних покрајина, општина, градова и града Београда, јавна предузећа, јавне установе, јавне агенције и друге организације којима су законом поверени поједини послови државне управе (чл. 4 ЗДУ). При вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе, а Влада и органи државне управе и после поверавања послова државне управе задржавају одговорност за њихово извршавање (чл. 51 ЗДУ). Дакле, органи државне управе сами разрешавају интерни сукоб надлежности између својих организационих јединица, док је Влада та која разрешава сукобе надлежности који се јаве међу органима државне управе и са њима уподобљених ималаца јавних овлашћења.

Сукоб надлежности између судова и других државних органа, укључујући органе државне управе и имаоце јавних овлашћења, решава Уставни суд (чл. 167 ст. 2 тач. 1 Устава).¹⁵ За надлежност Уставног суда за решавање сукоба надлежности релевантне су и одредбе чл. 167 ст. 2 тач. 2–4 Устава, према којима је Уставни суд надлежан и за решавање сукоба надлежности: 1) између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе; 2) између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе; и 3) између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе. Поступак решавања сукоба надлежности пред Уставним судом уређен је Законом о Уставном суду (чл. 68–74).

На нивоу територијалне аутономије, сукоб надлежности решава Покрајинска влада. Покрајинска влада решава сукоб надлежности

14 Министарства, органи у саставу министарстава, као и највећи број посебних организације одређени су Законом о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023.

15 Закон о Уставном суду прописује да Уставни суд решава о сукобу надлежности између државних и других органа, у складу са Уставом (чл. 46 тач. 2).

између органа и организација покрајинске управе, других организација и служби аутономне покрајине.¹⁶

За сукобе надлежности на нивоу локалне самоуправе меродавна је одредба чл. 62 ЗЛС, која прописује да општинско веће решава сукоб надлежности између општинске управе и других предузећа, организација и установа кад на основу одлуке скупштине општине одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, као и између општинских управа за поједине области и да начелник општинске управе, односно начелник управе за поједине области решава сукоб надлежности између унутрашњих организационих јединица. Сагласно чл. 66 ст. 1 ЗЛС,¹⁷ *mutatis mutandis* важи за градско веће и начелника градске управе.

III „Позитивни сукоб надлежности“ код сукоба надлежности у управном поступку

Ко решава сукоб надлежности између органа државне управе, с једне, и органа јединица територијалне аутономије или органа локалне самоуправе, с друге стране? Ко решава сукоб надлежности између органа територијалне аутономије и локалне самоуправе? Ко решава сукоб надлежности између органа различитих јединица територијалне аутономије или различитих јединица локалне самоуправе?

Према Уставу, то чини Уставни суд. Наиме, чл. 167 ст. 2 тач. 2 Устава прописује да сукоб надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе решава Уставни суд. Тачка 3 истог члана прописује да Уставни суд решава сукоб надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе, а тачка 4 да решава сукоб надлежности између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе.

ЗДУ даје другачији одговор. Тај пропис утврђује надлежност Владе за решавање сукоба надлежности. Сагласно чл. 58 ст. 1 ЗДУ сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада. Наиме, органи државне управе су републички органи, а

16 Чл. 31 тач. 19 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинској влади, *Службени листи АП Војводине*, бр. 37/2014. Ова одредба важи за органе АП Војводине. На нивоу АП Косова и Метохије питање треба да буде уређено посебним законом који ће бити донет по поступку предвиђеном за промену Устава (чл. 182 ст. 2 Устава).

17 Према тој одредби органи града обављају послове предвиђене тим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града.

међу имаоце јавних овлашћења спадају органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (чл. 4 ЗДУ).

Да ли је онда одредба чл. 58 ст. 1 ЗДУ неуставна?

То је један од два могућа одговора. Према том тумачењу је увек кад се појави сукоб надлежности између републичких органа, с једне, и органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, с друге стране, или сукоб надлежности само између потоњих, надлежан Уставни суд. То би значило да је чл. 58 ст. 1 ЗДУ у складу са Уставом само у делу у којем прописује надлежност Владе за решавање сукоба надлежности између органа државне управе.

Делује да је то став и Уставног суда. Тако стоји у одлуци¹⁸ којом је Уставни суд решио сукоб надлежности између једног органа државне управе и једног органа јединице локалне самоуправе. Спорно је било питање надлежности за одлучивање о жалби на одлуку Градске пореске управе града Крагујевца (реч је о локалној пореској администрацији – органу јединице локалне самоуправе) у стварима накнаде за коришћења грађевинског земљишта. Настао је негативни сукоб надлежности кад су се Градско веће града Крагујевца и Министарство финансија – Сектор за другостепени порески и царински поступак – Одељење за другостепени порески поступак Крагујевац огласили ненадлежним за поступање у датој ствари. Уставни суд је, лаконски, констатовао „да постоји негативан сукоб надлежности између републичког органа и органа јединица локалне самоуправе за чије решавање је, сагласно одредби члана 167 став 2 тачка 2 Устава Републике Србије, надлежан Уставни суд.“ Дакле, без обзира на то које врсте послова јединице локалне самоуправе се предмет тиче – изворних или поверених¹⁹ – за установљивање надлежности Уставног суда за решавање сукоба надлежности довољно је да су у сукобу органи различитих јавноправних ентитета, у конкретном случају, републички и орган јединице локалне самоуправе.

Друго тумачење, за које држимо да је исправно, јесте оно према којем наведене одредбе нису несагласне, већ комплементарне. Према датом тумачењу, за одређивање надлежности за решавање сукоба надлежности није значајно само којем јавноправном ентитету орган припада – Републици, аутономној покрајини, општини, граду или граду

18 Решење Уставног суда бр. 160/2019 од 23. јануара 2020. године, доступно на адреси: <https://ustavni.sud.rs/cms/view.php?id=157&startfrom=0&action=1&OznakaPredmeta=&BrojPredmeta=&GodinaPredmeta=&DatumOdlukeOd=&DatumOdlukeDo=&OsporeniClanStav=&OsporeniAkt=&PodnosilacUZ=&VrstaNadleznostiId%5B%5D=142&VrstaNadleznostiId%5B%5D=140&VrstaNadleznostiId%5B%5D=141&PravnaOblastId=&sortBy=dateDESC&keywords=&Html=&HtmlType=1>, 7. 8. 2024.

19 Детаљно о изворним и повереним пословима, вид. Предраг Димитријевић, Зоран Лончар, Дејан Вучетић, *Право локалне самоуправе*, Београд, 2020, 75–77.

Београду – него и у којем својству се дати орган јавља. Органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе могу да обављају послове из своје изворне надлежности или поверене послове државне управе. Чл. 51 ЗДУ прописује да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе,²⁰ а Влада и органи државне управе и после поверавања послова државне управе задржавају одговорност за њихово извршавање. Управо то разликовање омогућава паралелно постојање цитираних одредби Устава и ЗДУ.

Ако један орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности поводом послова из своје изворне надлежности, онда то питање треба да решава Уставни суд, јер ту се, заправо, разматра шире питање расподеле надлежности између различитих јавноправних ентитета, то јест републичког, покрајинског и локалног нивоа власти.

Ако то није случај, ако орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности са органом државне управе обављајући поверене послове државне управе, за чије извршење и након поверавања Влада и органи државне управе задржавају одговорност, онда је за решавање сукоба надлежности надлежна Влада. Ту су дати органи уподобљени са органима државне управе²¹ и Влада решава сукоб надлежности у „свом дворишту“. Нема никакве дилеме у погледу нивоа власти којем дата врста надлежности, то јест, послова припада. Све су то послови државне управе, припадајући републичкој власти, које је законодавац ради делотворнијег и економичнијег обављања поверио одређеном органу јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе.

Таквим тумачењем се даје смисао свим нормама које су наведене у претходном одељку рада. Сагледане кроз дату призму, правила о надлежности за решавање сукоба надлежности, потпуније и прегледније, изгледају на следећи начин:

- Уставни суд (чл. 167 ст. 2 тач. 2–4 Устава) решава сукобе надлежности: 1) између органа државне управе и органа јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе, под условом да се поставило питање везано за обављање изворног посла јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе (чл. 167 ст. 2 тач. 2 Устава); 2) између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе, под условом да је питање

20 Најважнија разлика између ове две врсте послова је у степену контроле који над њиховим обављањем имају централни (републички) органи управе, *Ibid.*, 75.

21 Лазо Костић, *Административно право*, Београд, 2000, 647.

везано за обављање изворног посла јединице локалне самоуправе; 3) између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе, под условом да је питање везано за обављање неког од њихових изворних послова.

- Влада (чл. 58 ст. 1 ЗДУ) решава сукоб надлежности: 1) између органа државне управе и органа јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе, под условом да се поставило питање везано за обављање повереног посла државне управе; 2) између различитих органа јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе, под условом да се поставило питање везано за обављање повереног посла државне управе.
- Покрајинска влада (чл. 31 тач. 19 Покрајинске скупштинске одлуке о Покрајинској влади) решава сукоб надлежности између органа и организација покрајинске управе, других организација и служби аутономне покрајине, под условом да се поставило питање везано за обављање изворног посла аутономне покрајине.
- Општинско / градско веће (чл. 62 и 66 ст. 1 ЗЛС) решава сукоб надлежности између општинске / градске управе и других предузећа, организација и установа кад на основу одлуке скупштине општине / града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, као и између општинских / градских управа за поједине области, под условом да се поставило питање везано за обављање изворног посла локалне самоуправе.

Из изложеног се види да се додавањем критеријума врсте послова које обављају органи јединице територијалне аутономије или локалне самоуправе све одредбе о надлежности за решавање сукоба надлежности добијају пуни смисао и уклапају се без пресека.

Додајмо на крају да је Уставни суд одлучио о сукобу надлежности иако је реч о повереном послу државне управе.²² Стога држимо да је

22 Наведена врста посла, уређена у чл. 2а Закона о пореском поступку и пореској администрацији (*Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 и 138/2022), означена је као поверени посао државне управе у Јединственом попису послова на локалном нивоу власти (област: Финансије, бр. 12), који је израдило Министарство државне управе и локалне самоуправе, доступно на адреси: <https://mduls.gov.rs/obavestenja/jedinstveni-popis-poslova-na-loklanom-nivou-vlasti/?script=lat>, 8. 8. 2024. У литератури

поменути сукоб надлежности требало да разреши Влада на основу чл. 58 ст. 1 ЗДУ.

IV „Негативни сукоб надлежности“ код сукоба надлежности у управном поступку

„Негативни сукоб надлежности“ за решавање сукоба надлежности је негативни сукоб надлежности који прети да се јави онда кад није прописано правило за решавање сукоба надлежности одређених органа јавне власти.

Прво што упада у очи јесте недостатак норме о надлежности за решавање сукоба надлежности између покрајинских органа, с једне, и органа јединица локалне самоуправе у ситуацији кад се сукоб јавио у предмету који се тиче изворних послова покрајинске управе који су, сагласно одредби чл. 4 ст. 2 ЗЛС, поверени јединици локалне самоуправе. Аналогно одредби чл. 58 ЗДУ, сукоб надлежности би требало да се сматра интерним сукобом за чије је решавање надлежна Покрајинска влада.

Прописи који уређују надлежност за решавање сукоба надлежности изоставили су у потпуности једну категорију органа јавне власти – независне државне органе, нарочито независна контролна тела, попут Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичке комисије за јавне набавке, Државне ревизорске институције.²³ Ту су и независне организације попут Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности и Народне банке Србије. Нека од њих одлучују и у управном поступку (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичка комисије за јавне набавке, Комисија за заштиту конкуренције, Комисија за хартије од вредности, Народна банка Србије). Поменута тела могу да се нађу у сукобу надлежности не само међусобно, већ и са другим органима јавне власти.²⁴ Како се смисао оснивања независних тела и организација огледа у њиховој независности у односу на политичко-извршну власт, то јест Владу, не би било

се, такође, среће став да право на финансијску самосталност територијално децентрализованих јединица није њихово изворно право. Вид. Слободан Орловић, „Елементи покрајинске аутономије: право на уређивање органа, финансије, акте и заштиту“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2024, 115.

23 Марко Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018.

24 Као пример можемо навести област дигиталне имовине, где је законодавац предвидео подељену и преклопљену надлежност Народне банке Србије и Комисије за хартије од вредности, без давања јасних параметара, нити одређивања надлежности за решавање евентуалних сукоба надлежности. Вук Цуцић, „Надзор у области дигиталне имовине“, *Право и привреда*, бр. 2/2023, 362–362.

примерено да иста одлучује о сукобу надлежности (ово, наравно, не важи за случај кад наведене организације обављају поверене послове државне управе). Сматрамо да би Уставни суд, узимајући у обзир његов положај и постојећи правни оквир, био погодна инстанца за решавање сукоба надлежности у које би биле укључене независна тела и организације, а ван послова које обављају као поверене послове државне управе.

Последње, а правно и политички најштакљивије питање је надлежност за решавање сукоба надлежности у којима је једна страна политичко-извршно тело одговарајућег јавноправног ентитета – Влада, Покрајинска влада и општинско / градско веће – а друга један од субјеката управе чије сукобе надлежности они решавају (органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, кад обављају изворне послове). Реч је о органима којима је поверено решавање сукоба надлежности, а који могу да се нађу у улози органа који решава у првостепеном, односно другостепеном управном поступку, те самим тим, органа који може доћи у сукоб надлежности са другим субјектом управе.

Разматрање наведеног отвара три питања. Да ли Влада (а важило би, *mutatis mutandis* и за друга политичко-извршна тела) може бити у сукобу надлежности са органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у управном поступку? Ако може, да ли би требало прописати правни механизам за решавање сукоба надлежности? Ако би, ко би за решавање таквих сукоба надлежности требало да буде надлежан?

Прво питање извире из одредбе којом је уређено ванредно правно средство у управном поступку под називом поништавање коначног решења. Применом датог правног средства, другостепени орган или надзорни орган може на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење, између осталог, ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а решење није донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку (чл. 183 ст. 1 тач. 7 ЗУП). Овде се ради о релативној стварној ненадлежности – ситуацији кад је орган управе решио управну ствар која није у његовој надлежности.²⁵ Ову ситуацију треба разликовати од апсолутне стварне ненадлежности (чл. 183 ст. 1 тач. 1 ЗУП), која се јавља кад је у управном поступку одлучено о нечему што уопште није управна ствар.²⁶

Али, ако Влада одлучи о управној ствари за коју није надлежна, онда не може да дође до поништавања коначног решења. Отуд извире

25 Никола Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, 695.

26 Предраг Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2022, 396–397, фн. 172. Димитријевић сматра поделу на апсолутну и релативну стварну ненадлежност излишном због тога што се у оба случаја ради о озбиљној повреди законитости. *Ibid.*

питање да ли је наведеном нормом Влади дато опште право на преузимање (супституцију) надлежности других субјеката управе. Сматрамо да није. Држимо да се том нормом не дерогира одредба чл. 36 ст. 3 ЗУП, у којој стоји да орган може да преузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено. Такво овлашћење није дато Влади ни ЗУП-ом, нити Законом о Влади.²⁷ ЗДУ садржи одредбу којом на општи начин уређује преузимање повереног посла. Чл. 56 ЗДУ прописује да је надзорни орган државне управе дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, као и да ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана. То овлашћење није дато Влади, већ органима државне управе. Чак и кад би се аналогичном датом одредбом применила на Владу, на пример, у оним стварима у којима поступа као другостепени орган у односу на органе државне управе или имаоце јавних овлашћења, опет се не би могло тврдити да је реч о општем овлашћењу за преузимање поверених послова, јер су услови за преузимање строго ограничени на хитну потребу за отклањањем опасности по одговарајуће јавне интересе.

Решење Владе које је донето у управној ствари за коју она није надлежна могло би се оспоравати тужбом у управном спору, као редовним правним средством.²⁸ Законодавац је сматрао да таква повреда ипак није толико озбиљна да би могла да се успешно напада ванредним правним средствима.²⁹

На питање да ли би требало прописати правни механизам за решавање сукоба надлежности у којима је један орган политичко-извршно тело, јасан одговор пружа Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.³⁰ Већ на самом почетку Стратегије, при одређењу визије и општег циља, наводи се да је

27 Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012, 7/2014, 44/2014 и 30/2018.

28 Жалбу у управном поступку, због позиције Владе у систему извршне власти, не би било могуће изјавити.

29 Управноправна литература не нуди објашњење за овакав став законодавца. Вид.: Н. Стјепановић, 695–696; З. Томић, 345; Д. Милков, 245; П. Димитријевић, 395; Драган Васиљевић, Зорица Вукашиновић Радојичић, *Управно право*, Београд, 2019, 374.

30 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, *Службени гласник РС*, бр. 42/2021 и 9/2022.

један од циљева деполитизована и професионализована државна управа и да ће се процес реформе јавне управе заснивати, између осталог, на начелима деполитизације и професионализације³¹ (ова два начела су прва наведена).³² Илузорно би било говорити о деполитизованој и професионализованој јавној управи уколико би политичко-извршна тела могла да без ограничења и последица преузимају послове из надлежности других субјеката управе. Не само да би се ту јавили ризици преузимања и одлучивања у управним стварима на основу принципа политичког опортунитета, већ би проблематично било и то што је упитно постојање правничких и стручних знања међу члановима тих политичко-извршних тела (нарочито општинских и градских већа) неопходних за решавање свих врста управних ствари.

Одговор на треће питање, а из разлога већ поменутих код независних контролних тела и независних организација (положај и постојећи правни оквир), сматрамо да би Уставни суд био погодна инстанца за решавање ових сукоба надлежности.

V Закључак

Сукоб надлежности постоји кад се два органа изјасне као надлежни (позитивни сукоб) или ненадлежни (негативни сукоб) за поступање у истој управној ствари. Поступак решавања сукоба надлежности један је од правних механизма који омогућава несметано и правилно спровођење управног поступка. Законодавац је ЗУП-ом и Законом о Уставном суду уредио поступак решавања сукоба надлежности (покретање поступка, рокове, отклањање последица радњи ненадлежног органа), док је органе надлежне за решавање сукоба надлежности одредио у Уставу, ЗДУ, ЗЛС и Покрајинској скупштинској одлуци о Покрајинској влади.

Прописи који одређују органе који су надлежни за решавање сукоба надлежности садрже одређене нејасноће, које могу бити протумачене као преклапање надлежности за решавање сукоба надлежности, с једне, и празнине у погледу надлежности за решавање сукоба надлежности између одређених категорија субјеката управе, с друге стране. У том смислу се у раду говори о „сукобу надлежности“, у првом случају „позитивном“, а у другом „негативном“. Није реч о правим сукобима

31 Принципи деполитизације и професионализације јавне управе се преклапају, јер оба теже отклањању или смањењу утицаја политике на рад државних и јавних службеника. Зорица Вукашиновић Радојичић, Дејан Вучетић, *Професионализација јавне управе у Србији*, Београд, 2021, 3.

32 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, одељак II.

надлежности, јер они могу настати тек поводом конкретне управне ствари. Због тога је термин „сукоб надлежности“ стављен под наводнике. Реч је о нејасним и недореченим нормама које уређују или пропуштају да адекватно уреде надлежност за решавање сукоба надлежности, чиме могу довести до проблема при одређивању органа надлежног за решавање сукоба надлежности.

„Позитиван сукоб надлежности“ уочен је у пракси Уставног суда. Наиме, Уставни суд је себе у једном предмету сматрао надлежним да разреши сукоб надлежности између органа државне управе и органа јединице локалне самоуправе, на основу одредбе чл. 167 ст. 2 тач. 1 Устава, према којој је надлежан за решавање сукоба надлежности између републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе. На основу ст. 3 и 4 истог члана Устава, Уставни суд је надлежан да разреши и сукобе надлежности између покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе и између органа различитих аутономних покрајина или различитих јединица локалне самоуправе.

ЗДУ даје другачији одговор. Тај пропис утврђује надлежност Владе за решавање сукоба надлежности. Сагласно чл. 58 ст. 1 ЗДУ сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења – решава Влада. Наиме, органи државне управе су републички органи, а међу имаоце јавних овлашћења спадају органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (чл. 4 ЗДУ).

Сматрамо да наведене одредбе нису међусобно несагласне, те да чл. 58 ст. 1 ЗДУ није неуставан, већ да је при одређивању надлежности за решавање сукоба надлежности потребно размотрити још један елемент – у којем својству се орган јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе јавља у конкретној управној ствари. Чл. 51 ЗДУ прописује да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Управо то разликовање омогућава паралелно постојање цитираних одредби Устава и ЗДУ. Ако један орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности поводом послова из своје изворне надлежности, онда то питање треба да решава Уставни суд, јер ту се, заправо, разматра шире питање расподеле надлежности између различитих јавноправних ентитета, то јест, републичког, покрајинског и локалног нивоа власти. Ако то није случај, ако орган аутономне покрајине, општине, града или града Београда дође у сукоб надлежности са органом државне управе обављајући поверене послове државне управе, онда је за решавање сукоба надлежности надлежна Влада, јер су ту дати органи уподобљени са органима државне управе.

„Негативни сукоб надлежности“ у управном поступку јавља се у три ситуације у којима није прописано ко је надлежан за његово решавање. Није прописано ко решава сукобе надлежности: 1) између покрајинских органа, с једне, и органа јединица локалне самоуправе у ситуацији кад се сукоб јавио у предмету који се тиче изворних послова покрајинске управе који су поверени јединици локалне самоуправе; 2) између независних државних органа и организација (попут Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичке комисије за јавне набавке, Државне ревизорске институције, Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности, Народне банке Србије), с једне стране, и других субјеката управе, с друге стране, као и између самих независних органа и организација; 3) између политичко-извршних тела одговарајућих јавноправних ентитета – Владе, Покрајинске влада и општинских / градских већа, с једне стране, и субјеката управе чије сукобе надлежности они решавају (органи државне управе, имаоци јавних овлашћења, органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, кад обавлају изворне послове), с друге стране.

Сматрамо да би у у првом случају сукоб надлежности требало да решава Покрајинска влада, а да би код друга два, узимајући у обзир његов положај и постојећи правни оквир, Уставни суд био погодна инстанца за решавање сукоба надлежности.

Коришћена литература

- Васиљевић Драган, Вукашиновић Радојичић Зорица, *Управно право*, Београд, 2019. (Vasiljević Dragan, Vukašinović Radojičić Zorica, *Upravno pravo*, Beograd, 2019)
- Вукашиновић Радојичић Зорица, Вучетић Дејан, *Професионализација јавне управе у Србији*, Београд, 2021. (Vukašinović Radojičić Zorica, Vučetić Dejan, *Profesionalizacija javne uprave u Srbiji*, Beograd, 2021)
- Давинић Марко, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Београд, 2018. (Davinić Marko, *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Beograd, 2018)
- Димитријевић Предраг, Лончар Зоран, Вучетић Дејан, *Право локалне самоуправе*, Београд, 2020. (Dimitrijević Predrag, Lončar Zoran, Vučetić Dejan, *Pravo lokalne samouprave*, Beograd, 2020)
- Димитријевић Предраг, *Управно право*, Ниш, 2022. (Dimitrijević Predrag, *Upravno pravo*, Niš, 2022)

- Костић Лазо, *Административно право*, Београд, 2000. (Kostić Lazo, *Administrativno pravo*, Beograd, 2000)
- Лончар Зоран, „Сукоб надлежности у управном поступку“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 3/1998. (Lončar Zoran, „Sukob nadležnosti u upravnom postupku“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, br. 3/1998)
- Милков Драган, *Управно право II – Управна делатност*, Нови Сад, 2012. (Milkov Dragan, *Upravno pravo II – Upravna delatnost*, Novi Sad, 2012)
- Орловић Слободан, „Елементи покрајинске аутономије: право на уређивање органа, финансије, акте и заштиту“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2024. (Orlović Slobodan, „Elementi pokrajinske autonomije: pravo na uređivanje organa, finansije, akte i zaštitu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1/2024)
- Стјепановић Никола, *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978. (Stjepanović Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, Beograd, 1978)
- Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017. (Tomić Zoran, Milovanović Dobrosav, Cucić Vuk, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 2017)
- Томић Зоран, *Опште управно право*, Београд, 2018. (Tomić Zoran, *Opšte upravno pravo*, Beograd, 2018)
- Theodore Steve, What does the Latin phrase „Quis custodiet ipsos custodes“ mean?, доступно на адреси: <https://www.quora.com/What-does-the-Latin-phrase-Quis-custodiet-ipsos-custodes-mean>, 5. 8.2024.
- Цуцић Вук, „Надзор у области дигиталне имовине“, *Право и привреда*, бр. 2/2023. (Cucić Vuk, „Nadzor u oblasti digitalne imovine“, *Pravo i privreda*, br. 2/2023)

Vuk CUCIĆ, PhD

Associate Professor at the University of Belgrade – Faculty of Law, Serbia

“CONFLICT OF JURISDICTION” IN THE CONFLICT OF JURISDICTION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

A conflict of jurisdiction in administrative proceedings occurs when two authorities declare themselves competent (positive conflict) or not competent (negative conflict) to act in the same administrative matter (case). The regulations that determine the authorities responsible for resolving conflicts of jurisdiction contain certain ambiguities, which can be interpreted as overlapping jurisdiction for resolving conflicts of jurisdiction, on the one hand, and gaps in terms of jurisdiction for resolving conflicts of jurisdiction between certain categories of administrative entities, on the other hand. In this sense, the paper talks about the ‘conflict of jurisdiction’, in the first case ‘positive’, and in the second ‘negative’. We are not talking about real conflicts of jurisdiction, because they can arise only with respect to a specific administrative matter, but about vague norms that regulate or fail to adequately regulate jurisdiction for resolving conflicts of jurisdiction, which can lead to problems in determining the authority responsible for resolving conflicts of jurisdiction.

Key words: *Conflict of Jurisdiction. – Jurisdiction in Administrative Proceedings. – Administrative Proceedings. – Constitutional Court.*

Датум пријема рада: 13. 8. 2024.

Датум исправке рада: 9. 9. 2024.

Датум прихватања рада: 15. 9. 2024.