

Зоран Ј. Лончар
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

ПРОСТОРНО ОГРАНИЧЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ*

Сажетак: Поштовање правила о надлежности органа је битна претпоставка за законито вођење управног поступка и постојање реда међу бројним органима управе. Живој понекад намеће потребу да се одређене процесне радње неопходне за успешно вођење управног поступка предузму и на подручју месне надлежности неког другог органа. Разлози ефикасности и економичности вођења управног поступка у том случају захтевају или да их предузме неки други орган за потребе вођење предметног поступка или да их орган који води поступак сам предузме на подручју другог органа управе. У раду се указује на измене које су извршене у управном режиму просторно ограничења надлежности у новом Закону о општем управном поступку, и оцењује у којој мери оне могу допринети бољем вођењу управних поступака.

Кључне речи: орган управе, управни поступак, надлежности органа управе, правна помоћ.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Надлежност органа, као овлашћење и дужност да поступа у некој правној ствари на одређеној територији, је битна претпоставка за законито вођење сваког поступка, па и управног поступка. Јасно и прецизно прописана правила о надлежности органа у управном поступку омогућавају успостављање неопходног реда у међусобним односима различитих субјеката који се могу јавити као вршиоци управне делатности, као и правну сигурност грађана, што је од посебног значаја у овој врсти поступка. Истовремено, добро уређена правила о надлежности органа управе омогућавају и остваривање

* Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

начела делотворности и економичности у управном поступку. На надлежност органа се стога мора пазити по службеној дужности током свог трајања поступка, а повреде правила о надлежности представљају битну повреду правила поступка.

Новим Законом о општем управном поступку из 2016. године,¹ унете су бројне и значајне новине у наш управни поступак,² од којих су многе наишле на снажну и веома аргументовану критику стручне јавности.³ Међу законским одредбама које су претрпеле значајне измене су и поједина правила о одређивању надлежности органа који води управни поступак. Најважнију новину у погледу правила о надлежности органа у управном поступку представљају измене правила о просторном ограничењу надлежности, која су пружала могућност органу који води управни поступак да, под условима прописаним законом, предузме одређену процесну радњу и на подручју другог органа. Циљ рада је да се осветли важећи правни режим простор-

¹ Закон о општем управном поступку – ЗУП, „Службени гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/2018.

² Вид.: Драган Милков, Ратко Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – ‘управно поступање’“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 3/2016, 733-752; Зоран Томић, „О управној ствари у српском праву”, *Зборник „Актуелна питања савремене законодавства”* (ур. Слободан Перовић), Будва 2018, 225-238; Зоран Томић, „Управни уговори – елементи правног режима у Србији”, *Правни животи* 10/2017, 249-269; Стеван Лилић, „Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије”, *Зборник „Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије”*, Београд 2016, 11-37; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији”, *Правни животи* 10/2015, 95-110; Вук Цуцић, „Фино подешавање Закона о општем управном поступку”, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2018, 139-163; Dejan Vučetić, *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, Chapter IX – Serbia, (in: Zbigniew Kmiecik), Łódź University Press, Wolters Kluwer, 2020, 181-198.

³ Вид.: Драган Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну?“, *Зборник радова ПФНС* 1/2013, 85-99; Драган Милков, Ратко Радошевић, „Обавештавање у управном поступку”, *Зборник радова ПФНС* 4/2017, 1207-1227; Стеван Лилић, „Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)”, *Зборник „Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије”* (ур. Стеван Лилић), Београд 2013, 11-27; Стеван Лилић, Катарина Манојловић – Андрић, Катарина Голубовић, *Практична примена новог ЗУП-а – сјорна питања и одговори*, Службени гласник, Београд 2019; Зоран Лончар, „Посебни управни поступци”, *Зборник радова ПФНС* 4/2016, 1231-1249; Зоран Лончар, „Неостваривање европских стандарда у управном поступку у Србији”, *Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније”*, Правни факултет, Нови Сад 2018, 371-388; Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, „Делотворност ванредних правних средстава у управном поступку”, *Зборник „Унификација права и правна сигурност”* (ур. Јелена Перовић), Том 2, Београд 2020, 227-249; Зоран Јовановић, „Појам и класификација управних радњи – између теорије и законодавства”, *Зборник радова ПФНС* 3/2018, 1097-1111; Милош Прица, „Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (Зборник радова ПФНС) 91/2021, 97-116.

ног ограничења надлежности органа управе и да се оцени у којој мери законске новине заиста доприносе бољем вођењу управних поступака.

2. НАДЛЕЖНОСТ ОРГАНА УПРАВЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У погледу одређивања надлежности органа у управном поступку у новом Закону су задржана основна правила за одређивање стварне и месне надлежности.⁴

Стварна надлежност, као овлашћење и дужност органа управе да решава у управним стварима с обзиром на њихову природу, одређује се и даље прописима који уређују одређену управну област (материјално-правни прописи) или надлежност појединих органа (чл. 33, ст. 1). Новину у Закону представља увођење резервних правила за одређивање стварне надлежности, који се код ове врсте надлежности супсидијарно примењују. Наиме, ако стварна надлежност није одређена неким материјално-правним прописом из одређене управне области, нити постоје посебни прописи о стварној надлежности, стварна надлежност се одређује према *природи управне ствари*. У случају кад она не може да се одреди ни према природи управне ствари, уведено је додатно правило према коме је стварно надлежан орган у чијем су делокругу *ислови ошције управе* (чл. 33, ст. 2).⁵

⁴ Поред стварне и месне надлежности, као већ традиционалних врста надлежности, одавно познатих у правној теорији, у новијој нашој литератури се онедавно спомиње и функционална надлежност у управном поступку, под којом се подразумева овлашћење и дужност, не органа да води управни поступак, већ службеног лица да предузима радње у поступку (Вид.: Зоран Томић, *Коментар Закона о ошцијем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2019, 292; Зоран Томић, *Ошције управно право*, Београд 2021, 299.). У истом смислу се говори и у Образложењу Предлога Закона о општем управном поступку, који је усвојен 2. фебруара 2016. године на 195. седници Владе (http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=257741, 3, 20. април 2022.), и то о тзв. делегацији надлежности, поводом које је указано да је „надлежност овлашћење и дужност на поступање у одређеној ствари на одређеној територији и да она припада органу, а не конкретном службеном лицу. Не мења се надлежност тиме што не решава начелник, већ самостални референт истог органа! Као када бисмо рекли да се мења надлежност суда ако не решава један, већ други судија!? Када писци образложења не познају овако елементарне и ноторне ствари, није ни чудо како изгледа нови Закон!”. Драган Милков, *Управно право*, II, Нови Сад 2017, 108, фн. 3.

⁵ Као узор за увођење природе управне ствари као допунског критеријума за одређивање стварне надлежности у управном поступку је послужио хрватски Закон о општем управном поступку (*Народне новине*”, бр. 47/2009 и 110/2021, чл. 15, ст. 2), који је био узор и за већину других законских новина, а прописивање послова опште управе као други допунски критеријум представља оригинално решење приређивача нашег Закона. Међутим, колико год прописивање органа у чијем су делокругу послови опште управе као допунског критеријума за одређивање стварне надлежности изгледало логичним и стога оправданим, ова законска новина ипак има веома ограничен домашај. Наиме, такав допунски критеријум за

Месна надлежност, као овлашћење и дужност органа управе да решава у управним стварима с обзиром на одређену територију, одређује се пре свега прописима о политичко-територијалној подели⁶ или прописима о организацији појединих органа, у случају када надлежност органа није везана за неку од постојећих територијалних јединица (подручни органи управе).⁷

У случају да критеријум за одређивање месне надлежности органа, као везе између неког предмета и органа у чију би месну надлежност он спадао, није одређен прописом којим се уређује одређена управна област, као што би био случај са, на пример, Законом о путним исправама, Законом о личној карти, Законом о оружју и муницији, Законом о удружењима итд., Законом о општем управном поступку су прописани резервни критеријуми (чл. 34), који се у том случају супсидијарно примењују. Тако, кад у посебном пропису не постоји критеријум за одређивање месне надлежности, месна надлежност органа се одређује:

- 1) у управним стварима које се тичу непокретности – према месту где се непокретност налази;
- 2) у управним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – према седишту странке или месту где се делатност обавља или би требало да се обавља;

одређивање стварне надлежности може бити примењив само на нивоу локалне управе, где у оквиру градске или општинске управе понекад постоје посебни органи (управе, секретаријати) у чији делокруг спадају послови опште управе. Данас је такав случај са неким градовима, попут: Београда, где постоји посебан Секретаријат за опште послове; Новог Сада, где постоји посебна Градска управа за опште послове; Сремске Митровице, где постоји посебна Градска управа за опште и заједничке послове и за имовину; Чачка, где постоји посебна Градска управа за опште и заједничке послове; Ужица, где постоји посебна Градска управа за послове органа града, општу управу и друштвене делатности; Јагодине, где постоји посебна Градска управа за опште, скупштинске, нормативне и заједничке послове; Суботице, где постоји посебан Секретаријат за општу управу и заједничке послове; Панчева, где постоји посебан Секретаријат за општу управу и Кикинде, где постоји посебан Секретаријат за општу управу и заједничке послове. У осталим јединицама локалне самоуправе, попут: Сомбора, Крушевца, Краљева, Ваљева, Лесковца, Врања, Новог Пазара, Вршца итд., без обзира на то што у оквиру градске или општинске управе постоје посебна одељење за општу управу, овакав допунски критеријум не може послужити за одређивање надлежности органа у управном поступку, пошто се ради само о унутрашњим организационим јединицама у оквиру јединствене градске, односно општинске управе, које једино могу бити орган у управном поступку. Такође, такав допунски критеријум за одређивање стварне надлежности је непримењив и на републичком и покрајинском нивоу организације управе, где на основу Закона о министарствима (*"Службени гласник РС"*, бр. 128/2020.), односно Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи (*"Службени лист АП Војводине"*, бр. 37/2014, 54/2014, 37/2016, 29/2017, 24/2019, 68/2020 и 38/2021.) се не може утврдити у делокругу ког органа државне или покрајинске управе су послови опште управе.

⁶ Закон о територијалној организацији Републике Србије, *"Службени гласник РС"*, бр. 127/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020.

⁷ Вид.: Д. Милков, *Ујравно право*, II, 105; З. Томић, *Општије ујравно право*, 297-298; Предрог Димитријевић, *Ујравно право*, општи део, Ниш 2016, 342-343.

3) у управним стварима које се тичу послова из надлежности органа – према седишту органа, односно седишту његове подручне јединице ако се ствар односи на послове подручне јединице;

4) у управним стварима које се тичу брода или ваздухоплова или у којима је повод за вођење поступка настао на броду или ваздухоплову – према луци уписа брода или матичном аеродрому ваздухоплова;

5) у осталим управним стварима – према пребивалишту странке, а ако странка нема пребивалиште у Републици Србији – према њеном боравишту, а ако она нема ни боравиште у Републици Србији – према њеном последњем пребивалишту или боравишту у Републици Србији.

У случају да месна надлежност органа не може да се одреди ни према једном од наведених правила, одређује се према месту у коме је настао повод за вођење управног поступка.

У односу на правила из ранијег Закона (чл. 21) извршене су само одређене термилошке измене и промењен је редослед навођења критеријума за одређивање месне надлежности, што свакако нису промене суштинске природе. Из тог разлога се и даље може рећи да су сва правила за одређивање месне надлежности у управном поступку и даље добро постављена, пошто се за сваку животну ситуацију може пронаћи јасан одговор на питање који ће орган бити месно надлежан за решавање конкретне управне ствари.

Правила о стварној и месној надлежности органа у управном поступку спадају у когентне правне норме и сваки орган је по службеној дужности обавезан да о њима води рачуна током целог поступка. И даље је остало правило 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 (чл. 36. ст. 3). Такви случајеви су прописани, пре свега, Законом о државној управи,⁸ којим је уређено питање *преузимања надлежности*, као дела општих и посебних овлашћења којима органи државне управе располажу у вршењу надзора над радом других органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у случају вршења поверених послова државне управе (чл. 47. ст. 1, тач. 6 и чл. 56). Међутим, могућност промене надлежности органа у управном поступку познаје и сам Закон о општем управном поступку, и то у виду *преношења надлежности*, односно делегације (чл. 35, ст. 4) и *сйоразумне промене надлежности*, односно пророгације (чл. 36, ст. 1), који се односе само на промену месне надлежности. Наиме, у случају када у току вођења управног поступка наступе околности према којима би месно надлежан био неки други орган,

⁸ Закон о државној управи, „Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 и 47/2018.

на пример, ако дође до промене пребивалишта или седишта странке, орган који је као месно надлежан покренуо поступак, задржава и даље надлежност. Међутим, он може да пренесе надлежност на орган који је према новим околностима постао месно надлежан, ако се тиме поступак знатно олакшава, нарочито за странку (чл. 35, ст. 4). С друге стране, у случају када би на основу критеријума за одређивање месне надлежности два или више органа била истовремено надлежна за решавање исте управне ствари, правило је да је надлежан онај орган који је први покренуо поступак. Међутим, месно надлежни органи се могу споразумети који ће од њих водити поступак. У међувремену, сваки месно надлежни орган је дужан да изврши на свом подручју оне радње које не трпе одлагање поступка (чл. 35, ст. 1-3).

У случају да дође до појаве сукоба надлежности у управном поступку (позитивног или негативног), правила о органу надлежном за решавање сукоба надлежности су и даље уређена посебним прописима, и то Законом о државној управи (чл. 58) и Законом о Уставном суду (чл. 68),⁹ када је у питању републички ниво власти, односно Покрајинском скупштинском одлуком о Покрајинској влади (чл. 32, ст. 1, тач. 19)¹⁰ и Законом о локалној самоуправи (чл. 62),¹¹ када су у питању покрајинска, односно општинска или градска управа.

Поступак одлучивања о сукобу надлежности је и даље уређен Законом о општем управном поступку, али нешто другачије, с обзиром на то да су скраћене поједине одредбе о сукобу надлежности. У случају појаве сукоба надлежности органа у управном поступку, и даље је правило да предлог за решавање сукоба подноси орган који се последњи изјаснио да је надлежан или да није надлежан, а може да га поднесе и странка (чл. 38, ст. 2). Међутим, веома важну новину представља изостављање раније одредбе да „до доношења одлуке о сукобу надлежности сваки орган може да предузима *оне радње које не трпе одлагање*” (чл. 28, ст. 4), што би требало да значи да данас од момента покретања питања сукоба надлежности ниједан орган више нема право да предузме било какву радњу у поступку. Тиме је остављен простор за могуће злоупотребе овог процесног института. Наиме, с обзиром на то да право на покретање питања сукоба надлежности, поред органа управе, има и странка у поступку, намерно покретање питања сукоба надлежности може довести до, на пример, нестанка одређеног доказног средства или немогућности

⁹ Закон о Уставном суду, „Службени гласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015 и 40/2015.

¹⁰ Покрајинска скупштинска одлука о Покрајинској влади, „Службени лист АП Војводине”, бр. 37/2014.

¹¹ Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021.

његове употребе, као што би био случај са вршењем увиђаја, саслушањем тешко болесног сведока, па све до наступања застарелости вођења одређеног поступка или примене неког новог прописа који на другачији начин уређује исту правну ситуацију итд.¹² Важну новину из тог разлога представља увођење рока од 15 дана за решавање сукоба надлежности од стране надлежног органа (чл. 38. ст. 3), без обзира на то што је он само инструкционе природе. Такође, одређену новину представља и изостављање детаљнијих правила о начину отклањања последица сукоба надлежности, чиме је остављена већа слобода органу који одлучује о сукобу надлежности у процени на који начин треба поступити ради отклањања последица радњи предузетих од стране ненадлежног органа.¹³

Одлука о сукобу надлежности се и даље доноси у форми закључка. Међутим, за разлику од ранијег решења када је против одлуке о сукобу надлежности орган имао право да изјави самосталну жалбу, ако је сматрао да му је њоме повређено право, осим у случају када је о сукобу надлежности решавао суд или Влада (чл. 29, ст. 1), данас, не само странка, већ ниједан од органа који су били у сукобу надлежности, немају право на посебно правно средство, с обзиром на то да се оно више не може изјавити ни против једне одлуке донете у управном поступку у форму закључка.¹⁴ То би значило да се законитост закључка донетог у случају сукоба надлежности може побити само у оквиру жалбе против главног решења, по основу чињенице да је решење донео ненадлежни орган.

Повреда правила о надлежности органа у управном поступку је једна од битних повреда закона, због које може да се изјави не само жалба, већ и да се води управни спор, а може да се употреби и новоформулисано ванредно

¹² Из тог разлога нам се чини да је много срећније решење прописано у Закону о општем управном поступку у Северној Македонији, где и даље постоји одредба да сваки орган који се налази у поступку одлучивања о сукобу надлежности може предузети радње које не трпе одлагање ради заштите јавног интереса или интереса странке на њен захтев. Вид.: Закон за општата управна постапка, „Службен весник на РМ”, бр. 124/2015 и 65/2018, чл. 22.

¹³ Раније је било правило да ће орган који решава сукоб надлежности након што одлучи који је орган надлежан да решава у управном поступку поништити решење које је у управној ствари донео ненадлежан орган, односно поништиће закључак којим се надлежни орган изјаснио као ненадлежан и да ће доставити списе предмета надлежном органу. Вид.: Закон о општем управном поступку, „Службени лист СРЈ”, бр. 33/1997, 31/2001 и „Службени лист РС”, бр. 30/2010, – ЗУП из 1997, чл. 28, ст. 2.

¹⁴ Вид.: Д. Милков, *Управно право*, II, 221; З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, 68 и 589-590; Дејан Вучетић, „Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку”, *Зборник радова ПФНС* 91/2021, 75-96; Зоран Лончар, „Правна средства у новом Закону о општем управном поступку”, *Зборник радова ПФНС* 4/2017-а, 1508-1509; Зоран Лончар, „Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку Републике Србије”, *Зборник „Искусства од примената на новије закони за општа управна посуда во земјите од региони”*, Охрид 5-7. мај 2017. године, 108-109.

правно средство Поништавање коначног решења (чл. 183). Поводом увођења овог, формално посматрано новог, ванредног правног средства у управни поступак, интересантно је приметити да само *ајсолућина ѿвреда стварне надлежности*, односно ситуација када је неки управни акт донет у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку (чл. 183, ст. 1, тач. 1), донети акт чини ништавим и као такав се може у свако доба уклонити из правног поретка (поништити). Међутим, када се ради о *релативној ѿвреди стварне надлежности*, односно у случају када је управни акт донео неки стварно ненадлежни орган управе, као и кад се ради о *ѿвреди месне надлежности* органа (чл. 183, ст. 1, тач. 7 и 10), управни акт чини само рушљивим, односно истеком рока за употребу овог ванредног правног средства, који у том случају износи од једне до пет година од коначности решења, управни акт конвалидира, односно биће у потпуности оснажен као да није учињена тако груба повреда надлежности. Сликвито речено, ако неки управни акт, на пример грађевинску дозволу, уместо надлежног органа управе изда суд или неки други неуправни орган, она ће моћи у свако доба да буде поништена, али ако је уместо органа управе надлежног за грађевинске послове, изда орган унутрашњих послова или било који орган управе надлежан за неку другу област друштвеног живота, попут информисања, културе, пољопривреде, заштите животне средине итд., истеком рока од пет година од коначности решења, таква дозвола ће опстати у правном поретку. Такође, ако је дозволу за изградњу неког објекта у Београду, издао орган надлежан за издавање грађевинских дозвола за изградњу грађевинских објеката у Новом Саду, односно ако је дошло до повреде месне надлежности органа, таква грађевинска дозвола ће бити оснажена (конвалидираће) истеком рока од само годину дана од њене коначности. Наведене нелогичности у правном режиму ванредног правног средства Поништавање коначног решења везане за ненадлежност органа у управном поступку последица су некритичког преузимања решења из претходног Закона, где су повреде стварне и месне надлежности такође биле предвиђене, али као разлози за употребу два различита ванредна правна средства, Поништавање по основу службеног надзора (релативна повреда стварне надлежности и месна ненадлежност, чл. 253, ст. 1, тач. 1 и 4) и Оглашавање решења ништавим (апсолутна повреда стварне надлежности – чл. 257, ст. 1, тач. 1), које су данас спојена у једно новоформулисано ванредног правно средство – Поништавање коначног решења.¹⁵

¹⁵ Вид.: Зоран Лончар, „Ванредна правна средства у управном поступку у Републици Србији”, *Правна ријеч* 58/2019, 169-192; Зоран Лончар, „*Поништавање и укидање решења у управном посредству*”, *Правни животи*, 10/2019, 255-268; Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић (2020), 227-249.

3. НОВА ПРАВИЛА О ПРОСТОРНОМ ОГРАНИЧЕЊУ НАДЛЕЖНОСТИ

Као последица постојања правила о месној надлежности органа управе, сваки орган има право и дужност да поступа у одређеним управним стварима само на одређеној територији која спада под његову месну надлежност. Међутим, понекад се јавља потреба да се неке процесне радње неопходне за вођење управног поступка предузму и на подручју неког другог органа. Потребу предузимања таквих радњи намећу, не само објективне околности, као што су на пример потреба вршења увиђаја на некој непокретности или узимање изјаве од лица у својству сведока у болници, који се налазе ван граница подручја органа који води поступак итд., већ то понекад захтевају и разлози економичности и ефикасности вођења поступка. Из тог разлога су дуги низ година у нашем управном поступку постојала правила о просторном ограничењу надлежности, којима је било уређено питање начина предузимања процесних радњи ван граница подручја органа који води управни поступак, у оквиру којих је постојало и овлашћење за орган који води поступак да под одређеним условима службену радњу може предузети и ван подручја граница своје месне надлежности.¹⁶

За разлику од свих претходних закона, у новом Закону су изостављене одредбе о просторном ограничењу надлежности између различитих органа управе. У оквиру новоформулисаних одредби названих „посебно ограничење надлежности” задржана су само поједина правила о одређивању надлежности везна за принцип одвојености цивилних и војних органа, при чему је значајно измењен њихов правни режим. У случају када је у циљу вођења управног поступка неопходно предузети службену радњу на подручју неког војног органа, за разлику од ранијег законског решења, према коме је за предузимање службене радње у зградама и другим објектима које користи Војска Србије било неопходно претходно поднети пријаву и добити одобрење од надлежног војног старешине (чл. 26, ст. 3), данас је за предузимање службених радњи на подручју војних органа прописан различит правни режим, заснован на *систему пријаве* или *систему одобрења*, који се примењује у зависности од врсте објекта у коме се радња предузима. У случају службене радње у зградама и другим објектима које користи Војска Србије неопходна је само претходна пријава надлежном војном органу (чл. 37, ст. 1), док је за предузимање службене радње у зградама и другим објектима за посебне намене који се користе за војне потребе у Министарству одбране

¹⁶ Вид.: Закон о општем управном поступку, „Службени листи ФНРЈ”, бр. 52/1956, „Службени листи СФРЈ”, бр. 10/1965, 18/1965, 4/1977, 11/1978, 32/1978, 9/1986 и 47/1986 и „Службени листи СРЈ”, бр. 24/1994, чл. 26; ЗУП из 1997, чл. 26.

или Војсци Србије неопходно прибавити изричито одобрење министра одбране (чл. 37, ст. 2).

Овакво ново законско решење сматрамо да заслужује одређену пажњу, јер се не ради само, на први поглед о термилошким изменама, које се огледају у раздвајању ранијих термина „пријаве и одобрења” у две посебне законске одредбе. У првом случају, ако службену радњу треба предузети у зградама и другим објектима које користи Војска Србије, као што је на пример касарна, довољно је да се таква радња само пријави надлежном војном органу. Више није неопходно добити изричито одобрење, као позитиван акт издат од стране надлежног војног старешине, који би подразумевао његову сагласност за предузимање такве радње. Данас је битно да се војни орган путем пријаве само обавести о намери за предузимање радње, а није неопходна и његова сагласност. Шта више, на основу начина формулације законске одредбе могло би се закључити да је данас службену радњу у касарни Војске Србије могуће предузети и упркос неслагању надлежног војног органа. Сасвим је друго питање да ли су приређивачи закона тако нешто заиста желели да пропишу. У другом случају, када се службена радња предузима у зградама и другим објектима за посебне намене које се користе за војне потребе у Министарству одбране или Војсци Србије, када је за предузимање такве радње неопходно добити изричито одобрење издато од стране министра одбране, нејасно је које би то биле просторије у згради Министарства одбране које се користе за „војне потребе”, а које у „невојне” потребе, с обзиром на то да је у питању орган држане управе који врши послове државне управе у области одбране као своју основну делатност,¹⁷ док су војни послови резервисани за Војску Србије.¹⁸ Такође, с обзиром на прихватање принципа одвојености цивилних и војних органа, због кога су и прописана посебна правила о одређивању надлежности у управном поступку, названа „посебна ограничења надлежности”, остаје нејасно зашто је за предузимање службене радње у Војсци Србије као војном органу, прописана обавеза прибављања сагласности министра одбране, као старешине цивилног органа управе, а не надлежног војног старешине, како је то до сада било прописано (чл. 26, ст. 3).¹⁹

¹⁷ Вид.: Закон о министарствима, чл. 14, ст. 1. Шта више, и у Закону о одбрани (*„Службени гласник РС”*, бр. 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018), који је основни пропис у области одбране, изричито је прописано да Министарство одбране у овој управној области врши класичне послове државне управе, које у другим управним областима спадају у делокруг других министарстава, као што су: извршавање закона и међународних уговора, општих аката Народне скупштине, Владе и аката председника Републике из области одбране, предлагање и спровођење политике одбране, вршење инспекцијског надзора итд. (чл. 14).

¹⁸ Вид.: Закон о одбрани, чл. 4, ст. 1, тач. 3 и чл. 30-46-а.

¹⁹ С обзиром на начин како је формулисана законска одредба произлази да је за предузимање неке службене радње на неком војном полигону или војном аеродрому, подземном складишту муниције, који свакако спадају у објекте за посебне намене Војске Србије, неоп-

Одређену новину у Закону у погледу просторног ограничења надлежности представља и изостављање правила о начину предузимања службених радњи на екстериторијалном подручју, за која су до сада важила посебна правила (чл. 26, ст. 4), а према којима су се такве радње предузимале путем Министарства спољних послова. С обзиром на то да се и даље може јавити потреба за предузимањем неке службене радње на неком од подручја која имају екстериторијални карактер, попут, пре свега, дипломатско-конзуларних представништава страних држава у Републици Србији, а да у Закону о општем управном поступку не постоје више ни упућујућа правила о начину њиховог предузимања, такве радње би требало да се предузимају на начин који је прописан одговарајућим међународним споразумом, који је закључила Република Србија са одређеном страном државом којој припада екстериторијално подручје, о чему је објашњење надлежно да даје Министарство спољних послова.²⁰

Свакако да једну од најважнијих новина у погледу правила о просторном ограничењу надлежности у управном поступку представља потпуно изостављање овлашћења органа који води поступак да предузме на туђем подручју радње које не трпе одлагање, уз обавезу да о томе одмах обавести орган на чијем подручју је радња предузета (чл. 26, ст. 2). Изостављање овакве законске одредбе има за последицу да данас орган који води управни поступак нема више никакву могућност да изађе изван граница свог подручја, без обзира на то да ли је разлог за предузимање такве радње објективне природе или је у питању потреба ефикасног или економичног вођења поступка. Још важнију промену у вези правила о просторном ограничењу надлежности у Закону представља измена института *йравне йомоћи*, која се огледа у изостављању могућности да се правна помоћ тражи од домаћих органа управе, односно обавезе органа да предузму поједине процесне радње за потребе органа који води управни поступак (чл. 30-31). Као последица ове законске промене данас орган који води управни поступак за правну помоћ може да се обрати, под условима прописаним Законом (чл. 43), само иностраном органу (међународна правна помоћ), али не и неком домаћем органу, за чим се иначе много чешће јавља потреба. При томе требало би узети у обзир и да новопрописани институт извођења доказа пред замољеним органом (чл. 117) никако не може да представља адекватну замену за изостанак правне помоћи од стране домаћих органа из управног поступка, с обзиром на то да је правна помоћ као институт била ширира од извођења доказа пред замољеним органом, који се односи само на предузимање радњи у

ходно добити изричито одобрење министра одбране, као и у случају када се предузима било која радња у просторијама самог Министарства одбране.

²⁰ Вид.: Закон о спољним пословима, „Службени гласник РС”, бр. 116/2007, 126/2007 и 41/2009, чл. 5.

доказном поступку.²¹ Због измене института правне помоћи више не постоји обавеза да се органу који води поступак на његов захтев достави неки спис неопходан за вођење поступка, што је врло чест случај у пракси. Чак ни новоуведена законска обавеза о бесплатном уступању органу који води поступак свих података о којима се води службена евиденција (чл. 103), не може да представља адекватну замену за ранији институт правне помоћи. Услед наведене измене у институту правне помоћи данас се више ни од суда, као независног државног органа, не може тражити достављање списка из неког судског предмета који су потребни за вођење управног поступка, а што је раније био случај.²² С друге стране, могућност за пружања правне помоћи суду од стране органа управе и даље постоји и уређена је посебним прописима који се односе на судске поступке.

Захваљујући наведеним законским изменама управни поступак данас представља једини поступак у коме нема института правне помоћи, који постоји у свим судским поступцима, попут кривичног,²³ парничног,²⁴ ванпарничног,²⁵ прекршајног поступка,²⁶ па чак и управном спору,²⁷ где се примењује на основу правила о сходној примени Закона о парничном поступку.²⁸

²¹ „Орган који води поступак, по службеној дужности или на предлог странке, може да одлучи да се доказни поступак изведе пред замољеним органом, ако је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или великим губитком времена“. ЗУП, чл. 117.

²² „Изузетно, орган за решавање у управним стварима може тражити од суда да му достави списе који су потребни за вођење управног поступка. Суд је дужан да поступи по том захтеву ако се тиме не омета судски поступак. Суд може одредити рок у коме му се списи морају вратити“. ЗУП из 1997, чл. 31, ст. 3.

²³ Вид.: Законик о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 и 62/2021, чл. 19.

²⁴ Вид.: Закон о парничном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018 и 18/2029, чл. 174-179.

²⁵ Вид.: Закон о ванпарничном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 25/1982 и 48/1988, „Службени гласник РС“, бр. 46/1995, 18/2005, 85/2012, 45/2013, 55/2014, 6/2015, 106/2015 и 14/2022, чл. 30, ст. 2.

²⁶ Вид.: Закон о прекршајима, „Службени гласник РС“, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 и 91/2019, чл. 98.

²⁷ Вид.: Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009, чл. 74.

²⁸ Поводом законских измена у институту правне помоћи интересантно је приметити да се у појединој стручној литератури, од којих нека има и уџбенички карактер (Вид.: Зоран Томић, *Општије управно право*, Београд 2017; Зоран Томић, *Општије управно право*, Београд 2018; Зоран Томић, *Општије управно право*, Београд 2019; З. Томић, *Општије управно право*, Београд 2021), и даље говори о правној помоћи у управном поступку, одређујући при томе њен појам, садржину и врсте (стр. 301), док се посебно истиче и да замољени орган као пружалац правне помоћи може бити један од учесника у управном поступку (стр. 297), као да правна помоћ између домаћих органа уопште није изостављена из новог Закона, који је већ пет година у примени. Шта више, сличан је случај и са самим Коментаром Закона, који би требало да представља стручну помоћ за његову примену у пракси, где се такође говори о могућности

Овом приликом није на одмет приметити да је у свим државама у региону које се реформисале управни поступак по истом моделу као и Србија, и то пре Србије, задржан институт правне помоћи. Такав је случај најпре са Хрватском, где је у Закону о опћем управном поступку из 2009. године, који је послужио као узор за реформу управног поступка у свим осталим државама региона, па и у Србији, задржано класично правило о могућности предузимања процесних радњи ван граница подручја месне надлежности јавноправног тела који води поступак у случају хитности, односно постојања опасности од одгоде (чл. 17, ст. 3), као и о обавезној и факултативној правној помоћи (чл. 26), уз детаљна правила о начину пружања правне помоћи, поступања у случају одбијања захтева, као и о трошковима пружања правне помоћи (чл. 27-29). У Црној Гори је Законом о управном поступку из 2014. године,²⁹ најпре у оквиру новог преформулисаног института названог „надлежност у хитним управним стварима” предвиђена могућност за предузимање процесне радње ван граница подручја месне надлежности јавноправног органа који води управни поступак (чл. 39), да би затим у потпуности била уређена и правна помоћ, и то у виду обавезне и факултативне правне помоћи (чл. 44), какав је случај и у Северној Македонији, где је Законом о општем управном поступку прописана могућност за предузимање процесних радњи ван граница подручја јавног органа који води управни поступак, која се може предузети у случају постојања опасности од одлагања (чл. 20, ст. 2), а затим и правна помоћ, у класичном обавезном и факултативном облику (чл. 29).

О колико се пажљиво и добро осмишљеним изменама у погледу правила о простором ограничењу надлежности у управном поступку у новом Закону заиста ради, на веома сликов начин могу да укажу подаци о начину на који је ово питање било уређено у предлозима законских текстова који се претходили коначној верзији Закона, а који су били формулисани током скоро пет година дугог процеса његове израде.³⁰

У Предлогу Закона из 2012. године,³¹ било је предвиђена могућност предузимања радњи ван граница подручја месне надлежности органа који

примене института правне помоћи (Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку* (2017), 269; З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку* (2019), 287).

²⁹ Закон о управном поступку, „Службени лист Црне Горе”, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017.

³⁰ Вид.: Драган Милков, Ратко Радошевић, „Приговор у управном поступку”, *Зборник радова ПФНС* 4/2018, 1461-1462; Драган Милков, Ратко Радошевић, „Начело предвидивости у управном поступку”, *Зборник радова ПФНС* 1/2020, 4; З. Лончар, (2017-а), 1505; Зоран Лончар, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди”, *Зборник „Хармонизација српској и мађарској њрава са њравом Евројске уније“*, Нови Сад 2017-б, 381; Дејан Вучетић, „Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије”, *Зборник радова ПФНС* 68/2014, 178-182.

³¹ Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 620 седници Владе од 23. фебруара 2012. године, доступан на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=168120, 22. април 2022. године.

води поступак у случају хитности (чл. 43, ст. 4). Такође, детаљно је био уређен и институт правне помоћи између домаћих органа, у виду обавезне и факултативне помоћи (чл. 52). У Предлогу Закона из 2013. године,³² у оквиру посебних одредби о просторном ограничењу надлежности била је уређена могућност да се у случају хитности предузму радње на подручју другог органа, о чему је морао одмах да се обавести орган на чијем подручју је предузета радња (чл. 38, ст. 2). Исто тако, био је уређен и институт правне помоћи под називом „службена помоћ”, у виду службене помоћи између органа управе (чл. 47) и службене помоћи од стране суда (чл. 48). Од свега наведеног можда је још интересантнији податак да је чак и у Нацрту Закона од 3. јуна 2015. године, који је био на јавној расправи која је претходила усвајању данас важећег Закона, у оквиру посебне одредбе насловљене као „просторно ограничење надлежности”, такође било превиђено да орган који води поступак може изван свог подручја да предузме службену радњу чије би одлагање изазвало опасност, уз дужност да одмах обавести орган на чијем је подручју радњу предузео (чл. 41, ст. 2). Истовремено, био је уређен и институт правне помоћи, као „службена помоћ”, која се разликовала на службену помоћ између органа управе (чл. 50) и службену помоћ од суда (чл. 51), како је то било и у свим претходним верзијама законског текста. У коначној верзији Закона, која је усвојена 29. фебруара 2016. године, међутим све је то ишчезло. Из тог разлог данас ниједан орган који води управни поступак не може да предузима процесне радње ван граница свог подручја, па чак ни у случају кад то налажу разлози хитности, нити може да тражи њено предузимање од неког другог органа у виду пружања правне помоћи. О предузимању таквих радњи од стране неког другог органа из разлога ефикасности и економичности вођења управног поступка, што би било у сагласности са новоформулисаним и у претходном периоду у стручној литератури значајно промовисаним начелом делотворности и економичности вођења поступка (чл. 9),³³ излишно је говорити.

4. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

Нова правила о надлежности органа у управном поступку, а посебно о просторном ограничењу надлежности, не могу се оценити као значајније унапређење правног режима управног поступка. Шта више, правила о про-

³² Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 120. седници Владе 18. децембра 2013. године, доступан на http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=201834, 22. април 2022. године.

³³ Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о општем ујравном посјуйку* (2019), 53 и 133-136, Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем ујравном посјуйку*, Београд 2017, 29-31; З. Лончар (2017-6), 391-392.

сторном ограничењу надлежности никако не могу добити прелазну оцену. Постојећа правила којима је уређено питање просторног ограничења надлежности су битно ограничавајући фактор за ефикасно и економично вођење управних поступака. Изостављање законске могућности да орган који води поступак у случају хитности предузме неку процесну радњу на подручју другог органа, као и изостављање института правне помоћи између домаћих органа управе, као и органа управе и судова, свакако да представља битан пропуст приређивача закона. Из тог разлога би будућу законодавну ревизију управног поступка требало искористити за уређивање, пре свих, питања правне помоћи у управном поступку, како би се на целовит и свеобухватан начин уредио овај процесни институт, који је веома важан за ефикасно и економично вођење поступака, а који данас постоји у свим процесним законодавствима, осим управног. Поред тога, неопходно би било преуредити и одређена правила о просторном ограничењу надлежности, како би се органу који води поступак дала законска могућност да у случају хитности може да изађе ван граница своје месне надлежности и да неку процесну радњу предузме на подручју другог органа, уз дужност обавештавања органа на чијем подручју је радња предузета, како је то све до недавно био случај. Истовремено, законодавну ревизију управног поступка би требало искористити и за преиспитивање начина на који су формулисане и друге одредбе о просторном ограничењу надлежности, као и уопште о надлежности органа у управном поступку, на које је указано у раду. Пажљивим и целовитим изменама законских одредби о надлежности органа управе обезбедиле би се неопходне правне претпоставке за успешно вођење управних поступака, а да при томе права и правни интереси странака, као и њихова правна сигурност, не буду доведени у питање, какав је данас случај са управним поступком.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Vučetić Dejan, *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, Chapter IX – Serbia, (in: Zbigniew Kmieciak), Łódź University Press, Wolters Kluwer, 2020, 181-198.
- Вучетић Дејан, „Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 91/2021, 75-96;
- Вучетић Дејан, „Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 68/2014, 175-186;
- Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, „Делотворност ванредних правних средстава у управном поступку”, *Зборник „Унификација права и правна сигурности”* (ур. Јелена Перовић), Том 2, Београд 2020, 227-249;
- Димитријевић Предраг, *Управно право*, општи део, Свен, Ниш 2016;

- Јовановић Зоран, „Појам и класификација управних радњи – између теорије и законодавства”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2018, 1097-1111;
- Лилић Стеван, „Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)”, *Зборник „Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије”* (ур. Стеван Лилић), Београд 2013, 11-27;
- Лилић Стеван, Манојловић – Андрић Катарина, Голубовић Катарина, *Практична примена новог ЗУП-а – сјорна питања и одговори*, Службени гласник, Београд 2019;
- Лилић Стеван, „Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије”, *Зборник „Перспективе имплементације европских стандарда у правном систем Србије”*, Београд 2016, 11-37;
- Лончар Зоран, „Ванредна правна средства у управном поступку у Републици Србији”, *Правна ријеч*, Бања Лука, 58/2019, 169-192;
- Лончар Зоран, „Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку Републике Србије”, *Зборник „Искусства од примената на новите закони за општа управна постапка во земјите од регионот”*, Правни факултет „Јустинијан први” во Скопје, Охрид мај 2017. године, 101-114;
- Лончар Зоран, „Неостваривање европских стандарда у управном поступку у Србији”, *Зборник „Хармонизација српској и мађарској права са правом Европске уније”*, Правни факултет, Нови Сад 2018, 371-388;
- Лончар Зоран, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди”, *Зборник „Хармонизација српској и мађарској права са правом Европске уније”*, Правни факултет, Нови Сад 2017, 379-400;
- Лончар Зоран, „Поништавање и укидање решења у управном поступку”, *Правни животи* 10/2019, 255-268;
- Лончар Зоран, „Посебни управни поступци”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1231-1249;
- Лончар Зоран, „Правна средства у новом Закону о општем управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2017, 1505-1523;
- Милков Драган, Радошевић Ратко, „Начело предвидивости у управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2020, 1-19;
- Милков Драган, Радошевић Ратко, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – ‘управно поступање’”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2016, 733-752;
- Милков Драган, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну?“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2013, 85-99;
- Милков Драган, Радошевић Ратко, „Приговор у управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2018, 1457-1370;
- Милков Драган, Радошевић Ратко, „Обавештавање у управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2017, 1207-1227;
- Милков Драган, *Управно право*, II, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2017;

- Миловановић Добросав, Цуцић Вук, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији”, *Правни живот* 10/2015, 95-110;
- Прица Милош, „Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 91/2021, 97-116;
- Томић Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2019;
- Томић Зоран, „О управној ствари у српском праву”, *Зборник „Актуелна питања савременог законодавства”* (ур. Слободан Перовић), Будва 2018, 225-238;
- Томић Зоран, *Опште управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2021;
- Томић Зоран, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017;
- Томић Зоран, „Управни уговори – елементи правног режима у Србији”, *Правни живот* 10/2017, 249-269;
- Цуцић Вук, „Фино подешавање Закона о општем управном поступку”, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2018, 139-163

Zoran J. Lončar
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

Spatial Limitation of Jurisdiction in Administrative Proceedings

Abstract: *The competence of administrative bodies is an important precondition for the lawful conducting of administrative proceedings. About this kind of competence must be taken care ex officio during the entire procedure, and violations of rules on competence represents a significant violation of the rules in administrative procedure. Among the numerous novelties introduced in the administrative procedure by the Law on General Administrative Procedure from 2016 there are certain changes in rules on determining the competence of the body conducting the administrative procedure. The new rules on the competence of bodies in administrative procedure, and especially on the spatial limitation of competence, cannot be assessed as a significant improvement of the legal regime of administrative procedure, given that some of them represent a significant limiting factor for effective and economical management of administrative procedures. The future legislative revision of the administrative procedure should therefore be used to regulate, above all, issues of legal aid between administrative bodies, as well as administrative bodies and courts, and in particular the rules on spatial limitation of jurisdiction, which would enable the administrative body to, in case of urgency, take official action on territory of another body, with the duty to inform the authority in charged with territory where the action was taken. Careful and fundamental amendments to the legal provisions on the competence of administrative bodies would provide the necessary legal preconditions for efficient and economical conducting of administrative proceedings, and the rights and legal interests of the parties, as well as their legal security, would no longer be denied.*

Keywords: *administrative body, administrative procedure, competence of administrative body, legal aid.*

Датум пријема рада: 09.05.2022.

Датум прихватања рада: 10.06.2022.