

*Dr Zoran Lončar, docent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

POLOŽAJ, ULOGA I ORGANIZACIJA POKRAJINSKE UPRAVE U AUTONOMNOJ POKRAJINI VOJVODINI

Sažetak: *Nakon usvajanja Ustava Republike Srbije, tek je donošenjem Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine i Statuta AP Vojvodine, kao i na njemu zasnovanih pokrajinskih propisa, poput Odluke o Skupštini AP Vojvodine, Odluke o Vladi AP Vojvodine i Odluke o pokrajinskoj upravi koji su doneti 2010. godine, uspostavljen novi pravni okvir za delovanje pokrajinske uprave koji je zahtevao promenu samog položaja i uloga pokrajinske uprave. Bez obzira na mnogobrojne novine koje se javljaju u pogledu položaja i osnovnih zadataka i poslova koje danas vrše organi pokrajinske uprave u AP Vojvodini, neke od njih bi mogle da pretrpe, možda i ne toliko male promene, nakon donošenja odluke Ustavnog suda u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti osporenih odredbi Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine i Statuta AP Vojvodine.*

Ključne reči: *pokrajinska uprava, AP Vojvodina, državna uprava, Statut AP Vojvodine*

1. Uvodne napomene

Položaj i uloga pokrajinske uprave AP Vojvodine su suštinski opredeljeni statusom koji Pokrajina ima u ustavnom sistemu Srbije. Ustavni sistem Srbije je u pogledu pravnog položaja AP Vojvodine u proteklih nekoliko godina bio u procesu pravnog uobličavanja. Donošenje Ustava Republike Srbije od 2006. godine je bio samo početni korak u procesu pravnog uobličavanja autonomije Vojvodine. Nakon novog Ustava Repu-

blike Srbije trebalo je zakonima, a nakon toga i podzakonskih aktima u rokovima određenim Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava, definisati autonomiju Vojvodine čiji je pravni okvir određen odredbama Ustava. Međutim, ne samo da se nije ispoštovao ustavni rok za donošenje svih zakona kojima je trebalo odrediti nadležnosti AP Vojvodine u svim oblastima društvenog života koje su predviđene Ustavom,¹ već je i Statut kao najviši pravni akt AP Vojvodine, ali ipak samo podzakonskog karaktera, donet faktički pre bilo kog od neophodnih zakona.² Nakon više od 13 meseci koliko je proteklo od usvajanja Predloga statuta u Skupštini AP Vojvodine i velike stručne polemike koja je vođena u pogledu njegove neusklađenosti sa Ustavom Republike Srbije,³ Narodna skupština je konačno 30. novembra 2009. godine usvojila Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine. Time su se stekli uslovi da se Narodna skupština na osnovu člana 185. Ustava izjasni i o prethodnoj saglasnosti kao neophodnom uslovu da bi Statut AP Vojvodine mogao da bude usvojen i proglašen u Pokrajinskoj skupštini,⁴ što se i desilo 14. decembra 2009. godine.

U skladu sa Odlukom o sprovođenju Statuta AP Vojvodine od 14. decembra 2009. godine Pokrajinska skupština je 23. marta 2010. godine donele pokrajinske skupštinske odluke kojima se uređuju pitanja u vezi pokrajinske skupštine, pokrajinske vlade i pokrajinske uprave. Donošenjem navedenih opštih pravnih akata od strane pokrajinske vlasti, konačno je formalno pravno zaokružen pravni okvir u okviru koga bi trebalo da deluje pokrajinska uprava u AP Vojvodini. Ostavljajući ovog puta po strani činjenicu da je neposredno po stupanju na snagu Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine i Statuta AP Vojvodine protiv ovih akata pokrenut postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim su-

¹ Na osnovu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije krajnji rok za donošenje svih zakona kojima bi se autonomija Vojvodine uskladila sa novim Ustavom je bio 31. decembar 2008. godine. U navedenom ustavnom roku, niti su doneti neophodni zakoni, niti je ovaj rok izmenama Ustavnog zakona produžen. Videti: član 15. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 98 od 10. novembra 2006. godine.

² O hijerarhiji pravnih akta u Republici Srbiji jasno govore odredbe člana 194. i 195. Ustava. „Ustav je najviši pravni akt Republike Srbije. Svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom“ (član 194. stav 2. i 3). „Statut, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom“ (član 195. stav 2).

³ U tom pogledu svakako je posebne pažnje vredana naučna rasprava koja je vođena povodom Predloga statuta AP Vojvodine na Pravnom fakultetu u Beogradu 1. decembra 2008. godine. Videti: Zbornik radova sa naučnog skupa „Predlog Statuta AP Vojvodine“, Pravni fakultet, Beograd, 2009.

⁴ „Statut autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine“. Ustav Republike Srbije, član 185. stav 2.

dom Republike Srbije, čiji bi ishod mogao bitno da itiče i na celokupni pravni okvir autonomije Vojvodine koji je trenutno formalno pravno uspostavljen, predmet naše analize u ovom radu će biti pre svega pitanja novog položaja, uloge i organizacije pokrajinske uprave koji su predviđeni nedavno usvojenim najvišim pokrajinskim propisima.

2. Ustavno-pravni položaj AP Vojvodine

Ustavno-pravni položaj Vojvodine, kojim je suštinski opredeljeno i pitanje položaja, uloga i organizacije pokrajinske uprave kao osnovnog predmeta našeg razmatranja, određen je Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, Zakonom o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine⁵ i Statutom AP Vojvodine.⁶ Ustavom je među osnovnim načelima predviđeno pravo građana na pokrajinsku autonomiju.⁷ Na osnovu Ustava autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju.⁸ Bez obzira na to što novi Ustav sadrži niz novina u pogledu AP Vojvodine, Vojvodina je u pogledu svog statusa i dalje jedinice teritorijalne autonomije u okviru unutarno uređene Republike Srbije, kakav je imali i prema Ustavu iz 1990. godine.

Najvažnije novine u Ustavu koje se tiču AP Vojvodine se odnose na proces decentralizacije vlasti i ogledaju se u obimu nadležnosti, pokrajinskoj imovini i izvornim prihodima, kao i u pravu na samostalno uređivanje svojih organa.

Bitna novina u Ustavu u pogledu nadležnosti AP Vojvodine se ogleda u znatno proširenom obimu *izvorne nadležnosti*. Za razliku od prethodnog Ustava iz 1990. godine koji je predviđao izvorne nadležnosti za autonomne pokrajine u svega osam oblasti društvenog života,⁹ novim Ustavom je mogućnost uspostavljanja izvorne nadležnosti AP Vojvodine proširena na preko dvadeset oblasti. Na osnovu Ustava, AP Vojvodina danas u okviru svoje izvorne nadležnosti, u skladu sa zakonom,

⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 99 od 30. novembra 2009. godine.

⁶ „Službeni list AP Vojvodine“, broj 17 od 14. decembra 2009. godine.

⁷ „Državna vlast je ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti“. Član 12. Ustava Republike Srbije.

⁸ Član 182. stav 1. Ustava Republike Srbije.

⁹ Autonomne pokrajine su preko svojih organa bile nadležne da uređuju pitanja od interesa za građane u autonomnoj pokrajini u oblastima: kulture, obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisma, javnog obaveštavanja, zdravstvene i socijalne zaštite, društvene brige o deci, zaštite i unapređivanja životne sredine i urbanizma. Videti: Ustav Republike Srbije iz 1990, član 109. stav 1. tačka 3.

ima pravo da uređuje pitanja od pokrajinskog značaja u oblastima: prostornog planiranja i razvoja, poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečenog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajmovi i drugih privrednih manifestacija, prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou.¹⁰ Pored toga, autonomnim pokrajinama se može i dalje zakonima poveravati vršenje pojedinih pitanja iz nadležnosti Republike.¹¹ Razgraničenje nadležnosti između centralnog i pokrajinskog nivoa vlasti, odnosno određivanje pitanja koja su od pokrajinskog značaja u Ustavom predviđenim oblastima društvenog života koja se mogu nalaziti u izvornoj nadležnosti autonomnih pokrajina, vrši se zakonom. Iz tog razloga je i donet Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine.

Zakonu o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine se sa formalno pravnog aspekta može izreći niz primedbi. Najpre, umesto da su pitanja od pokrajinskog značaja u različitim oblastima društvenog života uređena izmenom odgovarajućih zakona kojima su uređene navedene oblasti (sektorski zakoni), njihovo uređivanje je izvršeno samo jednim propisom. Ovakav normativni postupak ima danas za posledicu postojanje dvostrukog pravnog režima u istoj oblasti društvenog života, koji se javlja kao posledica neusklađenosti sektorskih zakona sa odgovarajućim odredbama Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine. Čak i ako se pođe od pretpostavke da Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine prema svojoj pravnoj prirodi predstavlja *lex specialis* i da kao takav derogira odredbe zakona kojima se uređuju pojedine oblasti društvenog života, takvo pravilo se ipak ne bi moglo primeniti u ovom slučaju, pošto Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine uređuje različite oblasti društvenog života, a odnos generalnog i specijalnog propisa se može uspostaviti samo kada su u pitanju propisi iz iste oblasti društvenog života. Očigledno da je pri izradi Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine potreba pravnog pragmatizma dobila prevagu u odnosu na doktrinarna pravna pravila.¹² Pored toga, u Zakonu je primet-

¹⁰ Član 183. stav 2. Ustava Republike Srbije.

¹¹ „Republika Srbija može zakonom poveriti autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti“. Član 178. stav 1. Ustava Republike Srbije.

¹² „Šta više, u Zakonu o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine i ne piše da se menjaju odredbe bilo kog zakona, što znači da je ovaj propis zamišljen kao jedan *lex specialis* u odnosu na mnogo generalnih zakona iz pojedinih oblasti. To znači da se pošlo od pretpostavke o odnosu generalnog i specijalnog zakona, po kojoj

no često mešanje izvornih i poverenih poslova AP Vojvodine, bez obzira na to što su u pitanju poslovi koji podležu potpuno različitim pravnim režimima. Ova činjenica može da bude od posebne važnosti, ne samo u pogledu prava na vršenje nadzora nad različitim poslovima pokrajinske uprave, već i u pogledu pitanja načina njihovog finansiranja. Još važniji propust u Zakonu predstavlja proširivanje izvorne nadležnosti AP Vojvodine na regulisanje svih pitanja u pojedinim oblastima društvenog života koje se na osnovu Ustava mogu nalaziti u izvornoj nadležnosti autonomnih pokrajina, a ne samo na pitanja koja su od pokrajinskog značaja u navedenim oblastima, kako je to izričito određeno članom 183. stav 2. Ustava.¹³ Svakako da još veći propust u Zakonu predstavlja dopisivanje pojedinih oblasti društvenog života koje bi trebalo da se nalaze u izvornoj nadležnosti AP Vojvodine mimo članom 183. stav 2. Ustava izričito navedenih oblasti u kojima AP Vojvodina može imati svoje izvorne nadležnosti.¹⁴

Bitnu novinu u pogledu ustavno-pravnog položaja AP Vojvodine, koja predstavlja ujedno i važnu pretpostavku za brži ekonomski razvoj, predstavlja mogućnost da Pokrajina ima svoju imovinu i da sa njome slobodno raspolaže. Međutim, neophodni ustavni uslov za to je prethodno donošenje zakona kojim će se izvrši jasno razgraničenje između državne, pokrajinske i lokalne imovine i kojim će se propisati način njihovog upravljanja.¹⁵ Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine međutim, samo konstatuje pravo AP Vojvodine na pokrajinsku imovinu, ali način njenog korišćenja i raspolaganja ipak ostavlja da bude regulisan posebnim zakonom kojim će se ure-

odredbe specijalnog zakona derogiraju odredbe generalnog zakona (Iec specialis derogat legi generali). Međutim, autori ovog propisa su zaboravili da to pravilo važi samo za propise iz iste oblasti, a ne da jedan propis „o utvrđivanju nadležnosti“ bude specijalni zakon za mnogo materijalno-pravnih propisa. Ovakav normativno-pravni postupak je nezabeležen u parlamentarnoj praksi savremenih zemalja“. D. Milkov, *Upravno pravo*, I, Novi Sad, 2009, str. 148.

¹³ Takav je slučaj naprimer sa izvornim nadležnostima AP Vojvodine u oblastima: vodoprivrede (član 16. tačka 1 Zakona), šumarstva (član 18. tačka 1. Zakona), lova (član 19. Zakona), ribolova (član 21. Zakona), zaštite životne sredine (član 25. stav 1. Zakona) itd, u kojima AP Vojvodina u okviru svoje izvorne nadležnosti uređuje čitavu oblast društvenog života za teritoriju AP Vojvodine, a ne samo pitanja koja su od pokrajinskog značaja u tim oblastima društvenog života kako je predviđeno Ustavom.

¹⁴ Takav je slučaj naprimer sa oblastima: nauke i tehnološkog razvoja (član 64. Zakona), energetike (član 68. tačka 1-4. Zakona), lokalne samouprave (član 73. stav 1. tačka 1 i 2. Zakona), Nacionalnog investicionog plana (član 75. Zakona), službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina (član 76. stav 1 Zakona), koje uopšte nisu navedene u članu 183. stav 2. Ustava da mogu biti u izvornoj nadležnosti AP Vojvodine.

¹⁵ „Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom na način predviđen zakonom“. Ustav Republike Srbije, član 183. stav 5.

diti pitanje javne svojine.¹⁶ Uprkos činjenici da je ustavni rok za usklađivanje svih zakona sa Ustavom odavno protekao (31. decembar 2008. godine), Zakon o javnoj svojini se još uvek nalazi samo u prednacrtnoj fazi.

Važnu novinu u Ustavu koja predstavlja suštinski deo fiskalne decentralizacije vlasti u Srbiji, predstavljaju izvorni prihodi AP Vojvodine, čije je vrste i visinu neophodno utvrditi zakonom.¹⁷ Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine samo doslovno prepisuje ustavnu odredbu o izvornim prihodima i ostavlja da i ovo pitanje, kao i pitanje pokrajinske imovine, bude regulisano posebnim zakonom.¹⁸ Međutim, posebnog zakona kojim bi se regulisalo ustavno pravo na izvorne prihode AP Vojvodine još uvek nema, pa čak ni u najavi.

Novinu u Ustavu predstavlja i ustavna garancija da budžet AP Vojvodine ne može iznositi manje od 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, kao i da se tri sedmine budžeta AP Vojvodine obavezno moraju koristiti za finansiranje kapitalnih rashoda.¹⁹ Takođe, novine od posebnog značaja za ustavno-pravni položaj AP Vojvodine predstavljaju i odredbe o pravnim aktima i organizaciji AP Vojvodine. Ustavom je predviđeno da AP Vojvodina pored statuta kao najvišeg pravnog akta može da donosi još i odluke i druga opšta akta.²⁰ Statutom AP Vojvodine su kao njeni pravni i drugi opšti akti predviđeni: pokrajinske skupštinske odluke, pokrajinske uredbe, odluke, deklaracije, rezolucije, poslovnici, pravilnici, uputstva, naredbe, rešenja, preporuke, zaključci i drugi pravni akti.²¹ U pogledu organizacije Pokrajine bitnu novinu predstavlja ustavno pravo AP Vojvodine da samostalno, u skladu sa Ustavom i svojim Statutom, uredi sopstvenu organizaciju.²² Ustavom je u tom pogledu jedino propisa-

¹⁶ Član 7. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine.

¹⁷ „Autonomna pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina određuju se zakonom“. Ustav Republike Srbije, član 184. stav 1. i 2.

¹⁸ „AP Vojvodina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda AP Vojvodine određuju se zakonom“. Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, član 9. stav 1 i 2.

¹⁹ „Budžet AP Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta AP Vojvodine koriste za finansiranje kapitalnih rashoda“. Ustav Republike Srbije, član 184. stav 4.

²⁰ „Najviši pravni akt autonomne pokrajine je statut. Statut autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine. O pitanjima iz svoje nadležnosti autonomna pokrajina donosi odluke i druga opšta akta“. Ustav Republike Srbije, član 185. stav 1. i 3.

²¹ Videti: član 19. Statuta AP Vojvodine.

²² „Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i statutom autonomne pokrajine, (...) samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi“. Ustav Republike Srbije, član 179.

no da je skupština najviši organ autonomne pokrajine (član 180. Ustava), dok se svi ostali pokrajinski organi u skladu sa pravom na samostalno uređivanje organa, propisuju pokrajinskim aktima. Određujući pokrajinsku skupštinu kao najviši organ autonomne pokrajine, Ustav je međutim, time formalno odredio i sistem organizacije vlasti u autonomnoj pokrajini, i to skupštinski tip. Zbog toga, autonomne pokrajine pri uređivanju sopstvene organizacije, u okviru ustavnog prava na samostalno uređivanje svojih organa, imaju ustavnu obavezu samo da predvide skupštinu kao jedan od pokrajinskih organa i da njen odnos sa drugim pokrajinskim organima za koje se odluče da postoje, uspostave kao odnos sa najvišim organom, odnosno drugim rečema rečeno da organizaciju pokrajinske vlasti uredi prema skupštinskom tipu organizacije vlasti.²³ Na osnovu novog Statuta organi AP Vojvodine su: Skupština AP Vojvodine, Vlada AP Vojvodine, pokrajinska uprava i pokrajinski ombudsman.

3. Položaj pokrajinske uprave

Pod položajem pokrajinske uprave se podrazumeva mesto koje ona ima u političkom sistemu AP Vojvodine, a ono se ispoljava kroz odnose koje pokrajinska uprava uspostavlja sa Pokrajinskom skupštinom i Pokrajinskom vladom.

3.1. Odnos pokrajinske uprave sa pokrajinskom skupštinom

Odnos Pokrajinske skupštine i pokrajinske uprave je na osnovu Ustava (član 180. stav 1) trebao da bude zasnovan na skupštinskom tipu organizacije vlasti, a zasnovan je na osnovu Statuta AP Vojvodine na parlamentarnom tipu podeli vlasti, kakav danas postoji i na republičkom nivou. U odnosu na prethodni period promena u položaju pokrajinske uprave se ogleda u činjenici da je pokrajinska uprava danas više vezana za Pokrajinsku vladu nego za Pokrajinsku skupštinu, za razliku od ranije kada je pokrajinska uprava bila u potpunosti podređena Pokrajinskoj skupštini. Danas pokrajinska uprava odnose sa pokrajinskom skupštinom uglavnom uspostavlja indirektno, preko Vlade AP Vojvodine. Međutim, Pokrajinska skupština i dalje raspolaže sa brojnim ovlašćenjima u odnosu na pokrajinsku upravu.

²³ U tom smislu govori i stav M. Pajvančić. „Ustav utvrđuje da je skupština autonomne pokrajine (...) najviši organ u autonomnoj pokrajini. Skupštinu Ustav ne definiše kao najšire predstavništvo građana i organ kojeg neposredno biraju građani već kao „najviši organ“. Ovo upućuje na zaključak da na nivou autonomne pokrajine (...) postoji skupštinski model organizacije vlasti“. M. Pajvančić, Komentar Ustava Republike Srbije, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2010, str. 230.

Pokrajinska skupština je u odnosu na pokrajinsku upravu i dalje zadržala *organizaciona ovlašćenja*. Pokrajinska skupština svojom odlukom osniva sve organe pokrajinske uprave, osim onih za čije osnivanje ovlašćenje prenese na Vladu AP Vojvodine.²⁴ U ostvarivanju ovakvog ovlašćenja, Pokrajinska skupština je i donela Odluku o pokrajinskoj upravi, kojom je uspostavljena aktuelna organizacija pokrajinske uprave u AP Vojvodini.²⁵

Pored toga, veoma važno ovlašćenje Pokrajinske skupštine u odnosu na pokrajinsku upravu se ogleda i u pravu na *utvrđivanje prava i obaveza* pokrajinske uprave. Pokrajinska skupština svojim pokrajinskim skupštinskim odlukama i drugim pokrajinskim opštim aktima uređuje prava i obaveze organa pokrajinske uprave. U pogledu utvrđivanja prava i obaveza pokrajinskih organa uprave od strane Pokrajinske skupštine postoje određene specifičnosti, koje proizlaze iz položaja koji AP Vojvodina ima u ustavnom sistemu Republike Srbije. Naime, Pokrajinska skupština nema potpuna ovlašćenja da uređuje sva prava i obaveze pokrajinskih organa uprave, jer nema izvorna zakonodavna ovlašćenja. Pokrajinska skupština to može činiti samo u onoj meri u kojoj AP Vojvodina može uređivati pojedina pitanja iz određenih oblasti društvenog života koja se nalaze u njejoj izvornoj nadležnosti, a koje su određene Zakonom o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine.

Za odnos Pokrajinske skupštine sa pokrajinskom upravom su veoma važna i *personalna ovlašćenja* Pokrajinske skupštine. Pokrajinska skupština bira najviše funkcionere pokrajinske uprave, i to: pokrajinske sekretare, koji su po funkciji istovremeno i članovi Vlade AP Vojvodine, kao i zamenike pokrajinskih sekretara.²⁶ Isto tako, Pokrajinska skupština uređuje i sva prava i dužnosti svih izabраниh, imenovanih i postavljenih lica u organima pokrajinske uprave.

Organi pokrajinske uprave nemaju više obavezu da podnose izveštaje o radu Pokrajinskoj skupštini, već samo Pokrajinskoj vladi. Pokrajinskoj skupštini izveštaj o radu podnosi samo Pokrajinska vlada.²⁷ Međutim, organi pokrajinske uprave imaju obavezu na *davanje obaveštenja, objašnjenja i podataka* koje od njih zatraži Pokrajinska skupština.²⁸

²⁴ Videti: član 34. Statuta AP Vojvodine i član 6. Pokrajinske skupštinske odluke o Skupštini AP Vojvodine, „Službeni list AP Vojvodine“, broj 5 od 1. aprila 2010. godine.

²⁵ Videti: Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskoj upravi, „Službeni list AP Vojvodine“, broj 4 od 1. aprila 2010. godine.

²⁶ Videti: član 6. Pokrajinske skupštinske odluke o Skupštini AP Vojvodine.

²⁷ Član 55. Pokrajinske skupštinske odluke o Skupštini AP Vojvodine.

²⁸ Član 67. stav 1. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

Pokrajinska skupština nema više ni neposredna kontrola ovlašćenja u odnosu na organe pokrajinske uprave. Takva ovlašćenja danas ima samo Pokrajinska vlada. Međutim, za ostvarivanje odnosa sa pokrajinskom upravom je veoma važno što Pokrajinska skupština vrši *političku kontrolu* nad radom Pokrajinske vlade i svakog njenog člana pojedinačno, koji su istovremeno po funkciji i pokrajinski sekretari. U okviru ostvarivanja te kontrole može se pokrenuti i postupak za utvrđivanje *političke odgovornosti* pokrajinskih sekretara ili njihovih zamenika koje je na čelo organa pokrajinske uprave izabrala sama Pokrajinska skupština. Kao sredstva za ostvarivanje ove vrste odgovornosti pokrajinskih funkcionera Pokrajinskoj skupštini mogu da posluže: razmatranje izveštaja o radu Pokrajinske vlade, poslaničko pitanje, interpelacija i izglasavanje nepoverenja Pokrajinskoj vladi ili njenom članu.²⁹

Za odnos koji uspostavlja sa pokrajinskom upravom za Pokrajinsku skupštinu su veoma važna i *finansijska ovlašćenja* sa kojima raspolaže. U tom smislu Pokrajinska skupština donosi pokrajinski budžet i usvaja završni račun AP Vojvodine i time odlučuje o sredstvima za rad pokrajinske uprave.³⁰

3.2. Odnos pokrajinske uprave sa pokrajinskom vladom

Pokrajinska uprava je danas u mnogo većoj meri podređena Vladi AP Vojvodine nego što je to bio slučaj u prethodnom periodu sa Izvršnim većem. Novina u odnosima Pokrajinske vlade i pokrajinske uprave se javlja kao posledica prihvaćenog organizacionog principa podele vlasti i to parlamentarnog tipa, koji je na pokrajinskom nivou uspostavljen Statutom AP Vojvodine po ugledu na republički nivo vlasti i Ustav Republike Srbije.

Osnovna uloga Pokrajinske vlade se danas sastoji u *usmeravanju* i *usklađivanju* rada organa pokrajinske uprave.³¹ Organi pokrajinske uprave vrše poslove u skladu sa smernicama za rad koje donosi Pokrajinska vlada. Odlukom o pokrajinskoj upravi je predviđen način na koji Pokrajinska vlada usmerava i usklađuje rad organa pokrajinske uprave. Pokrajinska vlada usmerava i usklađuje rad organa pokrajinske uprave u odnosu na: način njihovog rada u primenjivanju pokrajinskih skupštinskih odluka i drugih opštih akata Pokrajinske skupštine; u odnosu na primenu

²⁹ Član 55. Pokrajinske skupštinske odluke o Skupštini AP Vojvodine.

³⁰ Član 34. tačka 7. Statuta AP Vojvodine i član 6. Pokrajinske skupštinske odluke o Skupštini AP Vojvodine.

³¹ Član 30. Pokrajinske skupštinske odluke o Vladi AP Vojvodine, „Službeni list AP Vojvodine“, broj 4 od 1. aprila 2010. godine.

propisa koje donosi ili predlaže Pokrajinska vlada; u odnosu na donošenje propisa za koje je ovlašćen organ pokrajinske uprave i u odnosu na sprovođenje mera koje se odrede u vršenju nadzora nad radom organa pokrajinske uprave.³²

Pokrajinska vlada u odnosu na pokrajinsku upravu raspolaže i sa *organizacionim ovlašćenjima*. Organe pokrajinske uprave obrazuje Pokrajinska skupština, međutim, Pokrajinska vlada svojim aktom utvrđuje načela o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u organima pokrajinske uprave.³³ Pored toga, Pokrajinska vlada može kada je za to izričito ovlašćena posebnom odlukom Pokrajinske skupštine, da obrazuje pojedine organe ili organizacije pokrajinske uprave.

Za odnos sa pokrajinskom upravom su veoma bitna i ne toliko mala *personalna ovlašćenja* kojima raspolaže Pokrajinska vlada. Najviše funkcionere u pokrajinskoj upravi bira Pokrajinska skupština (pokrajinski sekretarari i zamenici pokrajinskih sekretara), a Pokrajinska vlada postavlja sve ostale funkcionera u organima i organizacijama pokrajinske uprave. Novom Odlukom o pokrajinskoj upravi je predviđeno da Pokrajinska vlada postavlja: podsekretare, pomoćnike pokrajinskih sekretara i direktore pokrajinskih upravnih organizacija.

Funkcija podsekretara u pokrajinskim sekretarijatima predstavlja potpunu novinu u Odluci o pokrajinskoj upravi.³⁴ Podsekretar u pokrajinskom sekretarijatu pomaže pokrajinskom sekretaru u upravljanju kadrovskim, finansijskim, informatičkim i drugim poslovima i usklađuje rad unutrašnjih jedinica pokrajinskog sekretarija i saraduje sa drugim organima. Podsekretar je za svoj rad odgovoran pokrajinskom sekretaru, na čiji predlog ga i postavlja Pokrajinska vlada na period od 4 godine. S ozbirom na to da je očigledno da se radi o novoj političkoj funkciji, a ne stručnoj funkciji u pokrajinskoj upravi na koju bi se dolazilo postavljenjem nakon sprovedenog javnog konkursa, uvođenje funkcije podsekretara u pokrajinskim sekretarijatima predstavlja značajno odstupanje od principa depolitizacije i profesionalizacije pokrajinske uprave, ali istovremeno i njene racionalizacije, koji su proklamovani Strategijom reforme pokrajinske uprave usvojene još 2006. godine. Istovremeno, ostaje ne jasno zašto ovu vrstu funkcionera u pokrajinskoj upravi, ako su već svrstani u grupu političkih funkcionera, ne bira Pokrajinska skupština kao i pokrajinskog sekretara i njegovog zamenika, koji takođe pripadaju istoj grupi političkih funkcionera. Očigledno da ovakvo rešenje predstavlja pokušaj uvođenja

³² Član 67. stav 3. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

³³ Član 43. Pokrajinske skupštinske odluke o Vladi AP Vojvodine.

³⁴ Član 38. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

pojedinih političara u pokrajinsku upravu na „mala vrata“, odnosno bez saglasnosti Pokrajinske skupštine.

Pomoćnik pokrajinskog sekretara rukovodi zaokruženom oblašću rada pokrajinskog sekretarijata za koji se obrazuje sektor i za svoj rad odgovara pokrajinskom sekretaru. Pokrajinska vlada postavlja pomoćnika pokrajinskog sekretara na period od četiri godine na predlog pokrajinskog sekretara, ali prema propisima koji se odnose na pokrajinske službenike na rukovodećem radnom mestu, što znači nakon javno sprovedenog konkursa.³⁵

Pokrajinska vlada takođe postavlja i direktora pokrajinske upravne organizacije u koje spadaju zavodi, direkcije i sl. Direktori pokrajinskih upravnih organizacija se postavljaju na period od četiri godina i to prema propisima kojim se uređuje položaj pokrajinskih službenika na rukovodećem radnom mestu, što znači da bi trebalo da pripadaju kategoriji karijernih službenika. Bitnu novinu u Odluci o pokrajinskoj upravi u pogledu njihovog postavljanja predstavlja činjenica da ih kao buduće profesionalne službenike na funkciju Pokrajinskoj vladi, ne predlaže pokrajinski sekretar za čiju oblast rada je vezana delatnost pokrajinske upravne organizacije kojom oni treba da rukovode i koji bi po prirodi stvari bio najpozvaniji da proceni stručnost kandidata predloženih od strane Pokrajinske Službe za upravljanje kadrovima koja je sprovela javni konkurs, već lično predsednik Pokrajinske vlade.³⁶

Radi mogućnosti ostvarivanja kontrole nad radom pokrajinske uprave, organi pokrajinske uprave su dužni da podnose *izveštaj o svom radu* Pokrajinskoj Vladi.³⁷ Novinu pri tom predstavlja obaveza podnošenja posebnog godišnjeg izveštaja o ostvarivanju mera i aktivnosti u pogledu srazmerne zastupljenosti nacionalnih zajednica u organima pokrajinske uprave. Naime, na osnovu Statuta AP Vojvodine (član 24), Odlukom o pokrajinskoj upravi je predviđeno da pripadnici nacionalnih zajednica moraju da budu zastupljeni u pokrajinskoj upravi srazmerno njihovoj zastupljenosti u stanovništvu na području rada organa pokrajinske uprave, što s obzirom na važeću organizaciju pokrajinske uprave faktički znači na celoj teritoriji AP Vojvodine. Radi toga je Pokrajinska vlada ovlašćena Odlukom o pokrajinskoj upravi da utvrđuje mere i aktivnosti, naročito u oblasti zapošljavanja, koje imaju za cilj postizanje srazmerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih zajednica u pokrajinskoj upravi, o čemu su organi pokrajinske uprave u tom slučaju dužni da podnose godišnji izveštaje Po-

³⁵ Član 39. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

³⁶ Član 41. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

³⁷ Član 3. stav 5. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

krajinskoj Vladi.³⁸ Ovakvim rešenjem je u pokrajinsku upravu uvedena obaveza obezbeđivanja srazmerne nacionalne zastupljenosti, što ne samo da nije u skladu sa Strategijom reforme pokrajinske uprave AP Vojvodine, koja u pogledu zapošljavanja promovise principe depolitizacije i profesionalizacije, već ni i sa Ustavom Republike Srbije, koji samo pripadnicima nacionalnih manjina, dakle ne i svih nacionalnih zajednica, garantuje pravo na odgovarajuću, a ne srazmernu zastupljenost u organima pokrajinske uprave.³⁹

Pokrajinska vlada je ovlašćena da vrši i *nadzor nad radom* pokrajinske uprave.⁴⁰ Odlukom o pokrajinskoj upravi (član 4) je predviđeno da u ostvarivanju prava nadzora nad radom pokrajinske uprave Pokrajinska Vlada ima ovlašćenja: da razmatra izveštaje o radu pokrajinske uprave; da poništava ili ukida opšte akte koji su u suprotnosti sa pokrajinskom skupštinskom odlukom ili opštim aktom Pokrajinske skupštine i Pokrajinske vlade; kao i da predlaže Pokrajinskoj skupštini razrešenje zamenika rukovodioca organa pokrajinske uprave.⁴¹ Pored toga, Statutom AP Voj-

³⁸ Član 10. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

³⁹ Ustav Republike Srbije pravi jasnu razliku između srazmerne i odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u različitim vidovima javnog života. Naime, Ustavom je u članu 180. stav 4. propisano da se u autonomnim pokrajinama u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje *srazmerna zastupljenost* nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom, a u članu 77. stav 2. Ustava je predviđeno da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i *odgovarajućoj zastupljenosti* pripadnika nacionalnih manjina. Dakle, Ustav jasno predviđa da se u Skupštini AP Vojvodine, budući da je ona autonomna pokrajina u kojoj živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, mora omogućiti *srazmerna* zastupljenost nacionalnih manjina, i to u skladu sa zakonom, dok se pri zapošljavanju u organima pokrajinske uprave mora voditi računa o nacionalnom sastavu i *odgovarajućoj* zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

⁴⁰ Član 31. Pokrajinske skupštinske odluke o Vladi AP Vojvodine.

⁴¹ Interesantno je primetiti da u vršenju nadzora nad radom pokrajinske uprave Pokrajinska vlada može da predloži Pokrajinskoj skupštini samo razrešenje zamenika pokrajinskog sekretara, međutim, ne i razrešenje samog pokrajinskog sekretara, bez obzira na to što se on nalazi na čelu pokrajinskog sekretarijata kao inokosnog organa. Takvo rešenje predstavlja svakako propust u Odluci o pokrajinskoj upravi (član 4. stav 2. tačka 3). Činjenica da su pokrajinski sekretari po funkciji istovremeno i članovi Pokrajinske vlade, ne znači da u vršenju nadzora nad radom pokrajinskog sekretarijata, Pokrajinska vlada ne može da utvrdi možda i njihovu ličnu odgovornost za određene propuste u radi sekretarijata i da zbog toga ne bi trebala da ima pravo da predloži i njihovo razrešenje Pokrajinskoj skupštini, tim pre što je već samom Odlukom o pokrajinskoj vladi (član 10) izričito propisano da je pokrajinski sekretar kao član Pokrajinske vlade, odgovoran za svoj rad i za stanje u oblasti za koju je zadužen, pored Pokrajinske vlade, istovremeno i Pokrajinskoj skupštini. Očigledno da se predloženim rešenjem želelo ili da se pitanje političke odgovornosti za propuste u radu pokrajinskih sekretarijata prebaci na zamenika pokrajinskog

vodine (član 60) i Odlukom o pokrajinskoj vladi (član 31) je predviđeno da u okviru nadzora nad radom organa pokrajinske uprave Pokrajinska vlada može poništiti ili ukinuti pored opšteg akta i svaki pojedinačni akt organa i organizacije pokrajinske uprave koji nije u skladu sa zakonom, statutom ili pokrajinskom skupštinskom odlukom.

Pokrajinska vlada je ovlašćena i da *rešava sukob nadležnosti* do koga dođe između organa i organizacija pokrajinske uprave, drugih organizacija, kao i samih službi i uprava Pokrajinske vlade, kao i da odlučuje o *izuzeću rukovodioca* organa i organizacija pokrajinske uprave.⁴²

4. Uloga pokrajinske uprave

Pod ulogom pokrajinske uprave se podrazumevaju *zadaci i poslovi* koji pokrajinska uprava obavlja. Osnovni zadaci i poslovi pokrajinske uprave nisu više određeni Statutom AP Vojvodine, već samo Odlukom o pokrajinskoj upravi (član 12-17). U odnosu na prethodni period novom Odlukom o pokrajinskoj upravi su unete bitne promene. Pri tome je očigledno da je pri propisivanju zadataka i poslova pokrajinske uprave kao uzor služio Zakon o državnoj upravi (član 12-21), kojim su određeni zadaci i poslovi državne uprave Republike Srbije.⁴³ Istovremeno u pogledu određivanja zadataka i poslova pokrajinske uprave u Odluci o pokrajinskoj upravi postoje i određene „originalnosti“, do sada ne zabeležene u našem pravnom sistemu. Na osnovu nove Odluke o pokrajinskoj upravi (član 12) organi pokrajinske uprave u okviru nadležnosti AP Vojvodine utvrđenih Ustavom, zakonom i Statutom AP Vojvodine, obavljaju *izvršne poslove, vrše nadzor, pripremaju propise* koje donosi Pokrajinska skupština i Pokrajinska Vlada i *donose upravne propise* iz svoje nadležnosti, obavljaju *stručne i razvojne poslove, prate rad javnih službi, vrše poverene poslove* državne uprave i obavljaju *druge poslove* u skladu sa propisima.

U obavljanju *izvršnih poslova*, organi pokrajinske uprave: sprovode i primenjuju pokrajinske skupštinske odluke, pokrajinske uredbe i druge odluke Pokrajinske skupštine i Pokrajinske vlade donošenjem upravnih propisa⁴⁴ i pojedinačnih upravnih akata kojima se rešava u upravnim stva-

sekretara ili da se samom predsedniku Pokrajinske vlade da ekskluzivno pravo da samo on može pred Pokrajinskom skupštinom da pokrene pitanje razrešenja nekog pokrajinskog sekretara na osnovu člana 18. stav 3. Odluka o pokrajinskoj vladi.

⁴² Član 30. tačke 17. i 18. Pokrajinske skupštinske odluke o Vladi AP Vojvodine.

⁴³ Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 79 od 16. septembra 2005. godine i broj 101 od 6. novembra 2007. godine.

⁴⁴ Donošenje „upravnih“ propisa predstavlja potpunu novinu u našem pravnom sistemu, koja je verovatno nastala više kao posledica stručne nesmotrenosti, nego želje. Naime, iz formulacije Odluke o pokrajinskoj upravi da organi pokrajinske uprave u okviru

rima,⁴⁵ vode javne evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju i vrše druge upravne radnje.⁴⁶

Poslove *nadzora nad primenom pokrajinskih propisa* vrši pokrajinski sekretarijati. U vršenju nadzora nad primenom pokrajinskih propisa pokrajinski sekretarijati mogu da ostvaruju uvid u poslovanje i postupanje organa, organizacija, fizičkim i pravnih lica i da izriču odgovarajuće mere. U vršenju poslova nadzora službeno lice u okviru pokrajinskog sekretarijata je ovlašćeno da utvrdi stanje u pogledu primene pokrajinskih propisa, da upozori na uočene nepravilnosti i da odredi rok i mere za njihovo otklanjanje, kao i da izda instrukcije, da naloži preduzimanje poslova koje smatra potrebnim, da pokrene odgovarajući postupak za utvrđivanje odgovornosti i da preduzima i druge mere u skladu sa pokrajinskim propisima.⁴⁷

U okviru nadzora nad primenom pokrajinskih propisa posebnu vrstu nadzora koji je predviđen Odlukom o pokrajinskoj upravi (član 18-20) predstavlja *unutrašnji upravni nadzor*. Unutrašnji upravni nadzor obuhvata nadzor nad primenom propisa kojima se uređuje organizacija, delokrug i način rada pokrajinske uprave i radni odnosi zaposlenih u organima pokrajinske uprave. Ovu vrstu nadzora vrši pokrajinski sekretarijat zadužen za upravu, a u okviru njega pokrajinski upravni inspektor.

Važna uloga pokrajinske uprave se ostvaruje i kroz poslove *pripremanja i donošenja propisa*. U okviru ove grupe zadataka i poslova organi pokrajinske uprave pripremaju nacрте i predloge propisa koje donose Pokrajinska skupština i Pokrajinska vlada i sami donose propise („upravne“) iz svoje nadležnosti. Odlukom o pokrajinskoj upravi (član 21) je

izvršnih poslova donose „upravne propise“, proizlazi da organi pokrajinske uprave mogu da donose i neke druge propise koji nisu „upravni“ i koji se tada ne donose u vršenju izvršnih poslova pokrajinske uprave. Organi pokrajinske uprave, kao uostalom i svi drugi organi uprave, donose podzakonske opšte pravne akte koji se nazivaju propisima i u koje spadaju: pravilnici, naredbe i upustva. Tako je uostalom i predviđeno članom 22. same Odluke o pokrajinskoj upravi, pa nije postojala potreba za ovakvom terminološkom inovacijom.

⁴⁵ Bitno obeležje pojma upravnog akta, i to ne samo teorijskog, već i onog koji je određen Zakonom o upravnim sporovima (član 4đ), je da je to *pojedinačan akt* kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u *upravnoj stvari*. Međutim, iz date formulacije Odluke o pokrajinskoj upravi (da organi pokrajinske uprave u obavljanju izvršnih poslova donose „pojedinačne upravne akte kojima se rešava u upravnim stvarima“), proizlazi da postoje i neki drugi upravni akti koje donose organi pokrajinske uprave, a koji pri tome nisu pojedinačni, već verovatno opšti i kojima se u tom slučaju onda ne može rešavati u upravnim stvarima.

⁴⁶ Član 13. stav 1. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

⁴⁷ Član 17. stav 2. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

propisano da organi pokrajinske uprave donose propise radi izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata Republike Srbije, propisa Pokrajinske skupštine i Pokrajinske vlade, kad su za to ovlašćeni tim aktima, i da u njih spadaju: pravilnici, naredbe i uputstva. Kao što je to slučaj i sa svim drugim podzakonskim opštim pravnim aktima, ni „upravnim“ propisom koji se donosi od strane organa pokrajinske uprave se nikada ne mogu utvrđivati prava i obaveze koje prethodno već nisu utvrđene zakonom ili pokrajinskom skupštinskom odlukom donetom od strane Pokrajinske skupštine.

Uloga pokrajinske uprave se ogleda i u *vršenju stručnih i razvojnih poslova*. Organi pokrajinske uprave u okviru obavljanja stručnih i razvojnih poslova: prate i analiziraju stanje u oblastima iz svog delokruga, pripremaju izveštaje i informacije na osnovu utvrđenog stanja, preduzimaju mere ili predlažu Pokrajinskoj vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ona ovlašćena, pripremaju Pokrajinskoj vladi strategije, programe i planove razvoja u oblastima iz svog delokruga.⁴⁸

Uloga pokrajinske uprave se ogleda i u *praćenju rada javnih službi*. Organi pokrajinske uprave su u oblastima iz svoga delokruga ovlašćeni da prate, nadziru i pomažu rad ustanova, javnih preduzeća, fondova i drugih organizacija čiji je osnivač AP Vojvodina u cilju nastojanja da se njihov rad odvija u skladu sa propisima.⁴⁹

Organi pokrajinske uprave mogu da *vrše i poslove državne uprave* kada im je vršenje tih poslova zakonom povereno. U tom slučaju se radi o poverenoj nadležnosti pokrajinske uprave i nadzor nad organima pokrajinske uprave u vršenju tih poslova vrše organi državne uprave (ministarstva) Republike Srbije, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi.

Pored svih navedenih zadataka i poslova, uloga pokrajinske uprave može biti i vršenje *drugih upravnih poslova* kada je to izričito određeno nekim propisom. Već samom Odlukom o pokrajinskoj upravi (član 16) kao zadatak organa pokrajinske uprave je predviđeno da oni mogu da vrše i *nadzor nad poverenim poslovima pokrajinske uprave*. Naime, u slučaju kada su jedinicama lokalne samouprave sa teritorije AP Vojvodine, javnim preduzećima i ustanovama čiji je osnivač AP Vojvodina i nacionalnim savetima nacionalnih manjina, odlukom Pokrajinske skupštine povereni pojedini poslovi pokrajinske uprave, nadzor nad vršenjem tih poslova obavljaju organi pokrajinske uprave iz čijeg su delokruga poslovi

⁴⁸ Član 13. stav 3. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

⁴⁹ Član 13. stav 4. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

koji su povereni.⁵⁰ Ta vrsta nadzora se takođe vrši prema odredbama o nadzornim ovlašćenjima iz Zakona o državnoj upravi.

5. Organizacija pokrajinske uprave

5.1. Organi pokrajinske uprave

Odlukom o pokrajinskoj upravi (član 3) je predviđeno da se pokrajinska uprava sastoji od *pokrajinskih sekretarijata* kao osnovnog organizacionog oblika organa pokrajinske uprave i *pokrajinskih upravnih organizacija*.

5.1.1. Pokrajinski sekretarijati

Pokrajinski sekretarijati su osnovni i jedini organizacioni oblik organa pokrajinske uprave. Pokrajinski sekretarijati se obrazuju za vršenje poslova pokrajinske uprave u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti.⁵¹ Pokrajinskim sekretarijatom rukovodi *pokrajinski sekretar*, koga bira Pokrajinska skupština na period od četiri godine. Na osnovu Odluke o pokrajinskoj upravi i dalje postoji ukupno 17 pokrajinskih sekretarijata. Pokrajinski sekretarijati u AP Vojvodini su: Pokrajinski sekretarijat za privredu, Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo; Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje; Pokrajinski sekretarijat za kulturu; Pokrajinski sekretarijat za informacije; Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, Pokrajinski sekretarijat za finansije; Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne zajednice; Pokrajinski sekretarijat za međuregionalnu saradnju; Pokrajinski sekretarijat za arhitekturu, urbanizam i graditeljstvo; Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politi-

⁵⁰ Poveravanje poslova pokrajinske uprave odlukom Pokrajinske skupštine je iz više razloga sporno. Najpre, mogućnost poveravanja poslova pokrajinske uprave nacionalnim savetima nacionalnih manjina sa ustavno-pravnog aspekta nije moguće. Naime, članom 178. stav 2. Ustava je propisano da autonomna pokrajina može odlukom da poveri pojedina pitanja iz svoje nadležnosti samo jedinicama lokalne samouprave, međutim, ne i *nacionalnim savetima* nacionalnih manjina. Takođe, poveravanje pojedinih poslova pokrajinske uprave i lokalnim samoupravama sa teritorije AP Vojvodine odlukom Pokrajinske skupštine može da bude sporno, pošto na osnovu navedene odredbe Ustava autonomna pokrajina jedinicama lokalne samouprave može da poveri samo pojedina pitanja iz svoje nadležnosti, ali ne i *pojedine poslove* iz svoje nadležnosti, čime se otvara mogućnost da AP Vojvodina pored poslova koje spadaju u njenu izvornu nadležnost, može da poverava jedinicama lokalne samouprave i poslove koje joj je Republika poverila iz njene nadležnosti. Poveravanje te vrste poslova pokrajinske uprave odlukom Pokrajinske skupštine nije moguće pošto je odredbom člana 178. stav 1. Ustava izričito propisano da se pojedina pitanja iz nadležnosti Republike mogu poveravati samo zakonom.

⁵¹ Član 35. Pokrajinske skupštinske odluke o pokrajinskoj upravi.

ku i demografiju; Pokrajinski sekretarijat za nauku i tehnološki razvoj; Pokrajinski sekretarijat za energetiku i mineralne sirovine, Pokrajinski sekretarijat za sport i omladinu, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova; Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju i Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj.

5.1.2. Pokrajinske upravne organizacije

Pored pokrajinskih sekretarijata Odlukom o pokrajinskoj upravi je predviđeno da se u okviru pokrajinske uprave mogu obrazovati i pokrajinske upravne organizacije (član 3 i 41). Pokrajinske upravne organizacije predstavljaju organizacije koje se obrazuju za obavljanje stručnih i sa njima povezanih izvršnih poslova pokrajinske uprave. Pokrajinske upravne organizacije se mogu obrazovati u obliku *zavoda* i *direkcije*, a posebnim propisom se mogu odrediti i drugačiji nazivi. Radom pokrajinske upravne organizacije rukovodi *direktor*, koga postavlja Pokrajinska vlada na period od četiri godine, na predlog predsednika pokrajinske Vlade.

Za razliku od prethodne Odluke o pokrajinskoj upravi u kojoj je bila predviđena samo jedna pokrajinska upravna organizacija i to Direkcija za robne rezerve AP Vojvodine (član 19), u novoj Odluci o pokrajinskoj upravi nije predviđeno postojanje ni jedne pokrajinske upravne organizacije. Međutim, Odlukom o pokrajinskoj upravi je predviđeno da je Pokrajinska vlada dužna da u roku od tri meseca od njenog stupanja na snagu donese *Odluku o sprovođenju odluke o pokrajinskoj upravi*. Taj rok ističe 1. jula 2010. godine i treba očekivati da će tada biti mnogo jasnija organizacija celokupne pokrajinske uprave, pa u okviru nje i pokrajinskih upravnih organizacija.

5.2. Pokrajinski upravni okrugi

Na osnovu Statuta AP Vojvodine (član 32) novom Odlukom o pokrajinskoj upravi (član 42) je predviđeno da se u cilju vršenja pojedinih poslova pokrajinske uprave van mesta sedišta organa pokrajinske uprave, odnosno Novog Sada gde se trenutno nalazi sedište svih pokrajinskih organa uprave, obrazuju pokrajinski upravni okrugi. Prema prethodnoj Odluci o pokrajinskoj upravi (član 36), kao i posebnoj Odluci o obavljanju poslova van sedišta pokrajinskih organa uprave koje je donele Izvršno veće AP Vojvodine 23. marta 2009. godine,⁵² radi obavljanja poslova pokrajinske uprave van sedišta organa pokrajinske uprave obrazovale su se

⁵² „Službeni list AP Vojvodine“, broj 5 od 24. marta 2009. godine.

posebne organizacione jedinice kao područni organi pokrajinskih sekretarijata za ukupno sedam područja koje su bila određena odlukom Izvršnog veća.⁵³ Očigledno da je navedena odluka Izvršnog veća AP Vojvodine imala za cilj da pripremi organizaciju pokrajinske uprave za obrazovanje pokrajinskih upravnih okruga, za šta je pravni osnov konačno stvoren usvajanjem Statuta AP Vojvodine.

Novom Odlukom o pokrajinskoj upravi je umesto razrede, u potpunosti preuzeta odredba člana 32. Statuta AP Vojvodine kojom je predviđeno da na teritoriji AP Vojvodine postoji ukupno sedam pokrajinskih upravnih okruga. Odlukom o pokrajinskoj upravi je samo propisano (prepisano) da će sedišta pokrajinskih upravnih okruga biti: na teritoriji Bačke – u Subotici i Somboru; na teritoriji Banata – u Kikindi, Vršcu, Pančevu i Zrenjaninu i na teritoriji Srema – u Sremskoj Mitrovici. U cilju formiranja pokrajinskih upravnih okruga, Pokrajinska vlada bi trebala uredbom da odredi nazive, područje, vrstu poslova, način rada i rukovođenja pokrajinskih upravnih okruga. Stoga treba očekivati da će i sva pitanja bitna za funkcionisanje pokrajinskih upravnih okruga biti jasnija kada Pokrajinska vlada bude donela odluku o primeni Odluke o pokrajinskoj upravi.

6. Završne napomene

Položaj AP Vojvodine se usvajanjem Ustava Republike Srbije nije suštinski promenio. AP Vojvodina je i prema novom Ustavu ostala autonomna teritorijalna zajednica u sastavu unitarno uređene države Srbije. Međutim, nakon usvajanja Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, a posebno nakon usvajanja Statuta AP Vojvodine i na njemu zasnovanih pokrajinskih propisa, poput Odluke o skupštini AP Vojvodine, Odluke o Vladi AP Vojvodine i Odluke o pokrajinskoj upravi, položaj i uloga pokrajinske uprave su ipak bitno promenjene u odnosu na ranije stanje koje je bilo uspostavljeno na osnovu Ustava Republike Srbije od 1990. godine i Statuta AP Vojvodine od 1991. godine.

Pri propisivanju odredbi Statuta AP Vojvodine i ostalih pokrajinskih propisa, primetno je da je u pogledu položaja i uloge pokrajinske uprave kao uzor služio državni nivo vlasti, odnosno Ustav i pojedini zakoni na

⁵³ Područja za koja su obrazovane područne jedinice pokrajinske uprave obuhvatala su gradove i opštine: područje I - Sremska Mitrovica, Šid, Ruma, Irig, Pećinci, Stara Pazova i Indija; područje II – Sombor, Apatin, Kula i Odžaci; područje III – Subotica, Bačka Topola, Senta, Mali Idoš, Kanjiža i Ada; područje IV – Kikinda, Čoka i Novi Kneževac; područje V – Zrenjanin, Nova Crnja, Novi Bečej, Sečanj i Žabalj; područje VI – Pančevo, Kovin, Kovačica i Opovo i područje VII – Vršac, Bela Crkva, Plandište i Alibunar.

osnovu kojih je danas ustrojena državna uprava Republike Srbije, bez obzira na to što za tako nešto u njima nije postojao i odgovorajući pravni osnov. Šta više, pojedine odredbe Ustava, a posebno Zakona o državnoj upravi su gotovo u potpunosti preuzete u tekstu pokrajinskih propisa, uprkos činjenici da je njima uređeno vršenje upravne funkcije kao jedne od funkcija državne, a ne pokrajinske vlasti koja bi trebala da se uspostavi u AP Vojvodini kao jedinici teritorijalne autonomije. U pojedinim pokrajinskim propisima, uprkos doslovnom preuzimanju mnogih odredbi najviših pravnih akata Republike Srbije, postoje i određene odredbe koje su u suprotnosti sa najvišim republičkim propisima, sa kojima bi s obzirom na hijerarhiju pravnih propisa ustanovljenu Ustavom (član 194-195), svakako morali da budu u saglasnosti.

Položaj pokrajinske uprave je bitno promenjen time što je pokrajinska uprava danas više vezana za Pokrajinsku vladu, nego za Pokrajinsku skupštinu. Izmene u pogledu položaja pokrajinske uprave se javljaju kao posledica promene principa organizacije pokrajinske vlasti, u okviru kojih je umesto skupštinskog tipa jedinstva vlasti danas prihvaćen, po ugledu na republički nivo, parlamentarni tip podele vlasti. Bez ozbira na Ustavom dato pravo autonomnim pokrajinama na samostalno uređivanje organa (član 179), pri uređivanju međusobnih odnosa između samih pokrajinskih organa ipak je morao biti prihvaćen skupštinski tip organizacije vlasti, s obzirom na Ustavnu odredbu o skupštini kao najvišem organu autonomne pokrajine (član 180. stav 1). U nizu odredbi pokrajinskih propisa Pokrajinska skupština nije ustanovljena kao najviši organ AP Vojvodine, što se najočiglednije vidi u odredbama po kojima Pokrajinska vlada može, između ostalog čak i da raspusti Skupštinu AP Vojvodine. Takve odredbe postoje i u pogledu samih odnosa koji se uspostavljaju između Pokrajinske skupštine i pokrajinske uprave, prema kojima naprimer Pokrajinska skupština više nema nikakva kontrolna ovlašćenja prema pokrajinskoj upravi, a pokrajinska uprava nikakvu obavezu na podnošenje izveštaja o radu Pokrajinskoj skupštini. Isto tako, brojna organizaciona i personalna ovlašćenja u pogledu organa pokrajinske uprave kojima je ranije raspolagala Pokrajinska skupština, danas su mnogo više vezana za Pokrajinsku vladu.

Pokrajinska uprava je bitne promene pretrpela i u pogledu svoje uloge, odnosno zadataka i poslova koje danas obavlja u AP Vojvodini. Uloga pokrajinske uprave je novim pokrajinskim propisima u velikoj meri ustrojena po ugledu na državnu upravu Republike Srbije. S obzirom na to da novim Ustavom i Zakonom o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine nije promenjen položaj Vojvodine, već da je samo proširena njena nadležnost, i to posebno u delu izvornih poslova, nije postojao i osnov za bitnu

promenu osnovnih zadataka i poslova koja vrše organi pokrajinske uprave. Ipak, među novim zadacima i poslovima pokrajinske uprave su se u novoj Odluci o pokrajinskoj upravi, po ugledu na državnu upravu Republike Srbije, našli osnovni poslovi koji čine upravnu funkciju državne vlasti, poput vršenja upravnog nadzora, donošenja propisa, rešavanja u upravnim stvarima i sl. Pri tome je primetana i svojevrsna originalnost, koja je verovatno nastala više kao posledica nedovoljne stručne pažnje, nego stvarne želje, kao što je slučaj naprimer sa „pojedinačnim upravnim aktima“, „upravnim propisima“ i sl.

Odredbe o organizaciji pokrajinske uprave koje su sadržene u novoj Odluci o pokrajinskoj upravi nisu pretrpele gotovo nikakve promene. Bitna promena organizacije pokrajinske uprave se mogla očekivati, ne samo usled najavljenog preimenovanja pokrajinskih sekretarijata u ministarstva, koje je očigledno odloženo za neku od narednih izmena Odluke o pokrajinskoj upravi, već pre svega zbog znatno proširene nadležnosti i neuporedivog većeg kruga izvornih poslova koja je AP Vojvodina dobila na osnovu novog Ustava, a posebno na osnovu Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine. Uprkos tome, izmena organizacije pokrajinske uprave je izostala, bar zasad.

Određenu novinu u pogledu organizacije pokrajinske uprave predstavlja samo uvođenje pokrajinskih upravnih okruga. Takva novina je bila i očekivana, pošto je priprema pokrajinske uprave za obrazovanje upravnih okruga otpočela formiranjem područnih organizacionih jedinica pokrajinskih sekretarijata na osnovu Odluke o obavljanju poslova van sedišta pokrajinskih organa uprave, koja je doneta strane Izvršnog veća AP Vojvodine još 23. marta 2009. godine. Dakle, znatno pre nego što je bio uspostavljen pravni osnov za formiranje upravnih okruga, koji je nastao tek usvajanjem novog Statuta AP Vojvodine. Međutim, obrazovanje sedam pokrajinskih upravnih okruga, pored isto toliko i republičkih upravnih okruga koji danas takođe postoje na teritoriji AP Vojvodine, trebalo bi tek u budućnosti da pokaže svoju opravdanost u pogledu ekonomičnosti i efikasnosti funkcionisanja organa pokrajinske uprave.

U svakom slučaju, bez obzira na mnogobrojne novine koje su unete u pogledu, pre svega položaja i uloga pokrajinske uprave, a mnogo manje u pogledu njene organizacije, neke od njih bi možda mogle da pretrpe i ne tako male promene, po osnovu odluke Ustavnog suda koja treba da bude doneta u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti osporenih Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine i Statuta AP Vojvodine. Tek nakon toga će se moći u pravom svetlu sagledati ukupan položaj, uloga i organizacija kakvu će u budućnosti imati pokrajinska uprava u AP Vojvodini.

*Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Position, Role and Organization of Provincial Administration in the Autonomous Province of Vojvodina

Abstract

Although the AP of Vojvodina according to the new Constitution of Serbia remained autonomous territorial community within the unitary governed state of Serbia, after the Law on defining the jurisdiction of the Autonomous Province of Vojvodina, and especially after the new Statute of the Autonomous Province of Vojvodina and the related provincial regulations, position and role of the provincial government were significantly changed, while its organization remained almost completely unchanged. The most important changes regarding the position of the provincial administration are reflected in the fact that the provincial government is now much more related to the provincial Government, than to the provincial Assembly and occurs as a result of changes to the principles of organization of the provincial government. The main change in the role of provincial government is reflected in the take-over of certain tasks and duties of the administrative functions of state government, which until now were reserved exclusively for Government of the Republic of Serbia. Regardless of the important novelties that have been made regarding the position and role of provincial government, some of them could suffer, maybe not so small change, after Federal Constitutional Court makes the decision in the process of assessing the constitutionality and legality of the challenged provisions defining the jurisdiction of the Autonomous Province of Vojvodina and the Statute of the Autonomous Province of Vojvodina.

Key words: provincial administration, Autonomous Province of Vojvodina, state administration, Statute of the Autonomous Province of Vojvodina