

свесном добровољношћу уместо потчињавањем. Закључке и препоруке ових институција у суштини представљају средства која упоредо са преношењем одређених државних функција на друштво доприносе одумирању самог права. Самостално друштвено регулисање одређених друштвених делатности и односа које врше ове институције подстиче стварање нових добровољних друштвених обичаја и навика и доводи до стварања одређених друштвених и етичких норми и обзира које даје посебну унутрашњу кохезију самосталним установама у утврђивању и примени одређених задатака.

Др. Александар Т. Христов

ВОЈНИ УПРАВНИ ОРГАНИ И НЕКА ПИТАЊА ЊИХОВЕ НАДЛЕЖНОСТИ

1. — Велики део послова државне управе који се односе на народну одбрану, као и управне послове Југословенске народне армије, врши Државни секретаријат за послове народне одбране. Тај Државни секретаријат је савезни орган управе (чл. 19, ст. 1, закона о државној управи и чл. 2 закона о савезним органима управе). Али закон о Југословенској народној армији говори и о „војним територијалним органима“ које, истина, не назива управним. Тим органима, међутим, стављени су у надлежност одређени, често врло бројни и обимни, управни послови, па пошто они врше те послове, дакле одређене послове државне управе, следно би закључак да су и они управни органи.

Даље, одређене управне послове врше и команде јединица и управе установа ЈНА. Зато је уредбом о организацији Државног секретаријата за послове народне одбране („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 31/58 — чл. 2) и изричито одређено да „послове из делокруга Државног секретаријата врше: [...] Команда ратне морнарице, Команда ратног ваздухопловства, Команда граничних јединица, Команда гарде и јединице и установе (1) Југословенске народне армије.“ Будући да наведене команде јединица и управе установа ЈНА врше и одређене управне послове, свакако доста обимне по садржини и броју, нема разлога да се и њима не призна у том погледу својство управних органа.

Могло би се томе приговорити да има и других државних органа, самосталних установа и организација који врше одређене управне послове, па се ипак, само због тога, не сматрају управним органима. Али ти државни органи, самосталне установе и организације врше послове државне управе изузетно и узгредно кад то захтевају посебни разлози, најчешће политички или они друштвеног управљања, док је њихова главна и претежна делатност друге природе, зависне од задатака и циљева због којих ти органи, установе и организације постоје. Истина, и Југословенска народна армија као оружана сила ФНРЈ има своје посебно одре-

(1) Требало би да стоји команде јединица и управе установа ЈНА, јер управне послове врше фактично команде јединица односно управе установа, а не јединице (установе). У осталом и у тексту овог истог члана говори се да ове послове врше Команда ратне морнарице, Команда ратног ваздухопловства, итд., а не Ратна морнарица, Ратно ваздухопловство, итд. Војне јединице о којима се говори јесу они делови Армије који су намењени за непосредно извршавање борбених задатака, док су војне установе остали армијски делови, па се у том смислу ти термини овде и употребљавају.

ђене задатке (одређени су у чл. 1, ст. 2, ЗЈНА), али да би била способна да их изврши, нужна је једна обимна и непрекидна делатност и државне управе коју обављају органи државне управе, посебно Државни секретаријат за послове народне одбране, војни територијални органи, али и команде јединица и управе установа (мада не све) Југословенске народне армије. Управна делатност наведених војних органа није изузетна и узгредна већ једна стална, непрекидна и веома важна страна њихове делатности.

Треба истаћи, да наведени органи, почев од Државног секретаријата за послове народне одбране па на ниже ипак имају и још једну особеност. Они нису само управни органи, они су и делови Југословенске народне армије, па као такви врше у границама одређене им надлежности и одређене послове командовања Армијом. Пошто су они и органи за командовање Армијом, то их отуда и називамо војним органима.

Према томе Државни секретаријат за послове народне одбране је с једне стране орган Врховног команданта оружаних снага који врши послове командовања Југословенском народном армијом сагласно овлашћењима која добије од Врховног команданта и припремања и предлагања доношења прописа и планова из надлежности Врховног команданта. У том смислу Државни секретаријат за послове народне одбране је у суштини Врховна команда оружаних снага. Државни секретар, као старешина Државног секретаријата у вези са овим одговоран је Врховном команданту. С друге стране, Државни секретаријат је савезни орган управе за вршење управних послова из надлежности федерације одређених чланом 10 закона о савезним органима управе и другим прописима па је у вези са овим државни секретар, као старешина Државног секретаријата одговоран Савезном извршном већу. Овакво „[...] решење омогућава тесну повезаност командних и управних функција на који начин се обезбеђује и ефикасност употребе оружаних снага ... Евентуалне незгоде двојне потчињености Државног секретаријата за послове народне одбране отклоњене су чињеницом да је Председник Републике у исто време и председник Савезног извршног већа и Врховни командант Југословенске народне армије“(2).

Тај двојак карактер војних органа, с једне стране, као органа за командовање Армијом, а с друге, као управних органа и даје једно специфично обележје тим органима у односу на остале органе државне управе. Ту долазимо до појма „војни управни орган“ који баш одговара описаном карактеру и специфичностима тог органа. Тај термин доследно употребљава наш закон о војном тужноштву од 10 марта 1955, правећи разлику између тих органа (чл. 8 и 29) и војних органа који не морају бити управни органи (чл. 7 и 25). Други наши прописи се ређе служе тим термином остајући при термину „војни орган“ чак и кад се регулише управна материја из надлежности војних управних органа.

Југословенска народна армија је организована у војне јединице и установе (чл. 2 ЗЈНА), па се за њих може рећи да представљају организационе јединице Армије, али не и Државног секретаријата за послове народне одбране. Тај државни секретаријат има своје организационе јединице предвиђене у поменутој уредби о организацији, које врше одређене им послове из делокруга Државног секретаријата за Државни секретаријат као целину, док војни територијални органи и команде јединица и управе установе ЈНА врше послове из делокруга ДСНО

(2) Векослав Колб: Организациони механизам народне одбране, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 1/56, с. 17.

на одређеном им државном територију, односно за одређену јединицу (установу) ЈНА. Војни територијални органи не стоје према организационим јединицама Државног секретаријата за послове народне одбране у односу потчињености. Нижи војни територијални органи потчињени су вишим, а највиши у односу на управне послове Државном секретаријату, односно носиоцу његових овлашћења — државном секретару за послове народне одбране. Исто вреди и за војне јединице и установе.

Војни територијални органи и команде војних јединица односно управе устава имају, дакле, свој специфични положај због којег их, обзиром на њихову управну делатност и називамо војним управним органима. Такав назив ових органа је најприкладнији. Он одговара и терминологији закона о државној управи, чији чл. 4, ст. 2, дозвољава да постоје органи управе који ће бити непосредно подређени савезним (па и републичким и среским) органима управе. Као такви постоје већ царински, поморски и други управни органи, па тако онда и војни управни органи.

Уредба о материјалном и финансиском пословању у ЈНА употребљава појам „материјално-финансијски орган“. Шта се под тим подразумева одређено је и чл. 7 те уредбе: „Материјално-финансијски орган, у смислу ове Уредбе, је команда војне јединице односно управа војне установе која извршује предрачун прихода и расхода или његов део, односно која управља и рукује војном имовином.“

Начелно, појам војног управног органа је шири, обухватнији од појма материјално-финансијског органа, јер први поред послова другог врши и друге управне послове. Редовно је, стога, материјално-финансијски орган уједно и војни управни орган. Али потребе материјално-финансијског пословања захтевале су да се и неким организационим јединицама ДСНО као и неким организационим јединицама других војних управних органа призна својство материјално-финансијског органа. Међутим, организационе јединице немају, самостално, својство материјално-финансијског органа оног степена које има сам војни управни орган, већ им се својство материјално-финансијског органа признаје, ако је то потребно, због управљања и руковања војном имовином и новчаним средствима која им служе за непосредну употребу, а у противном им се то својство не признаје.

С друге стране, могуће је (истина ретко) да неки војни управни орган нема својство материјално-финансијског органа. То бива у случају кад тај војни управни орган због малог обима материјалног и финансијског пословања буде у том погледу стављен у надлежност за снабдевање материјалним и финансијским средствима неком постојећем материјално-финансијском органу.

Поставља се питање да ли су онда сви војни органи уједно и војни управни органи. Одговор на то питање је негативан.

По природи послова које врше, војни судови, војно тужилаштво ЈНА и подређена му војна тужилаштва, ако их и посматрамо као војне органе, нису војни управни органи. Старешине наведених органа, истина, врше одређене управне послове посебно у односу на лица из свог састава, а војно тужилаштво има још и одређена друга овлашћења (3), али само због тога не могу се сматрати војним управним органима. Карактер послова због којих и постоје ти органи даје им обележја посебних органа.

(3) Види чл. 7, 8 и 25 закона о војном тужилаштву.

Али нема потребе да се ни свим командама јединица и управама установа Југословенске народне армије призна својство војног управног органа. Команде јединица и управе установа ЈНА ранга нижег од команде пука (с изузетком самосталних батаљона) нису овлашћене, нити за то има потребе, да решавају управне ствари. јер оне не врше управне послове осим што спроводе извесне управне радње и мере под руководством војних управних органа у чијем су саставу, кад им то они ставе у задатак.

Стога се и стало на становиште да су команде пукова и јединица (установа) тог ранга најнижи, првостепени, војни управни органи па да су као такви увек надлежни за решавање управних ствари из надлежности војних органа, ако посебно није друкчије одређено. Другим речима, пресумпција надлежности код војних управних органа иде у корист команди пукова и јединица (односно управа установа) тог ранга. Јер управни послови који су стављени у изворну надлежност војних управних органа нису никада стављани у надлежност оним органима који би били ранга нижег од команде пука. И управни послови из делокруга ДСНО кад се преносе на ниже војне управне органе не преносе се на органе ниже од команде пука (изузетно и самосталног батаљона). Зато је пракса већ од раније и заузела становиште да су команде пукова (односно јединица и управе установа тог ранга) надлежне да решавају управне ствари као првостепени органи уколико прописом није одређена надлежност другог, вишег органа.

И није се без разлога заузело такво становиште. Пук је јединица која непосредно спроводи све прописе и мере виших војних органа. Пук има одређену самосталност како у извршењу војних задатака које он добива као део — јединица ЈНА, тако и у вршењу управних послова. За то има и могућности, јер има потребан стручни кадар организован у команди пука, органу који команданту омогућује и служи за руковођење пуком: командовање и управљање. Ниже јединице од пука немају те могућности, али ни потребе с обзиром на њихову величину, намену и задатке.

Ранг јединице, односно установе одређен је формацијом — дакле актом великог значаја, јер формацију војних јединица и установа одређује Врховни командант (чл. 8, т. 3, ЗЈНА) — па се већ из тог документа зна да ли установа има својство војног управног органа.

Може се, према изложеном, закључити да су војни управни органи поред Државног секретаријата за послове народне одбране и војних територијалних органа, све команде војних јединица ранга пука и вишег, као и све управе војних установа наведеног и вишег ранга (не убрајајући овде војне судове и војна тужилаштва).

Када се законима или уредбама ставља неки управни посао у надлежност органа управе, нарочито у последње време (по доношењу Уставног закона), онда се каже да, на пример, доношење одређеног прописа или решавање одређених управних ствари спада у надлежност тог и тог органа управе а не старешине тог органа. То је и исправно. Једино кад се хоће посебно истаћи да извесни акт мора донети старешина органа а не неко друго лице из тог органа, исправније је, како с разлогом истиче и проф. Крбек, назначити старешину органа уместо сам орган. Тако и закон о државној управи (чл. 26, ст. 3) прописује да државни секретар доноси прописе за које је овлашћен државни секретаријат, јер је у чл. 88 истог

закона и иначе прописано да државни секретаријати доносе правилнике, наредбе, итд. Но обично се редовно говори о надлежности државног секретаријата а не државног секретара.

Међутим, у војним прописима се редовно наводи да је за доношење одређеног акта, обављање одређених послова, надлежан командант (начелник), дакле старешина органа. Тачно је да је положај војног старешине као старешине органа веома наглашен у војној организацији, али таква пракса одређивања надлежности није увек најприкладнија, јер доводи до сумње да ли је при таквој одредби старешина у питању овлашћен да решавање одређеног управног посла повери старешини из састава свог органа у смислу чл. 35, ст. 2, закона о управном поступку (тзв. суплирање, замена надлежности). Ако би се схватиле одредбе наших војних прописа у којима се надлежност за решавање управних ствари готово увек ставља у надлежност старешине органа, тако да акте у тим стварима и не може донети нико други до ли тог старешине, онда би била онемогућена примена чл. 35, ст. 2. Сигурно је да се то не жели, а када се то у појединим стварима баш и хоће, онда се може остати при досада уобичајеној формулацији. У противном је препоручљиво следити праксу осталих наших (невојних) прописа, те одређивати да је за решавање неке управне ствари надлежна, на пример, команда дивизије односно управа установе тога ранга и томе слично. Јер и онако важи опште правило да решења из надлежности органа доноси старешина органа. Међутим кад служба то налаже, одступања од тог правила — по одлуци самог старешине и у границама дозвољеног — морају се предвидети, чиме се — како је познато — старешина органа не ослобађа одговорности за правилно и законито функционисање органа.

Оваквим прописивањем надлежности органу а не старешини, избегло би се, што је понегде био случај, прописивање надлежности за решавање појединих ствари неким старешинама које су на служби у вишим војним управним органима. С обзиром на њихов положај у тим органима који је био, на пример, у рангу команданта пука, признавала им се понекад првостепена надлежност за решавање управних ствари као да су команданти пука. Њиховим решењима фактично се онда заобилазило начело двостепености, премда се то није хтело, будући је у таквим случајевима по жалби одлучивао старешина дотичне команде (управе), дакле, фактично је исти орган решавао ствар у оба степена. Разумљиво да би старешина војног управног органа, када је то потребно и могуће, могао по члану 35, ст. 2, закона о управном поступку пренети овлашћење за решавање ствари на одређене старешине које су на служби у самом органу. Али тако донето решење сматра се као да је донесено од самог старешине органа, па се евентуална жалба упућује на решавање другостепеном војном управном органу. Старешина првостепеног органа, истина, може по жалби заменити то решење и донети ново под условима из чл. 234 и сл. закона о управном поступку, али то може учинити и у случају кад сам доноси првостепено решење, но у оба случаја то ново решење остаје и опет само првостепено решење.

Поред Државног секретаријата за послове народне одбране, само војни територијални органи су овлашћени да према грађанима и државним органима, привредним и друштвеним организацијама иступају као органи државне управе у стварима из одређене им надлежности. Други војни управни органи начелно нису овлашћени да према грађанима који нису на служби у ЈНА као и према поменути

органима и организацијама иступају као органи државне управе. Али ти други војни управни органи, баш као и ДСНО и војни територијални органи, врше друге управне послове у границама своје надлежности и доносе управне акте који се односе не само на војна него и на грађанска лица на служби у тим јединицама (установама). Изузетно, кад им је то изрично прописом стављено у надлежност ови војни управни органи имају овлашћење да решавају поједине управне ствари и грађанима који иначе нису на служби у ЈНА, но и тада је реч о управноправном односу насталом у вези са војном службом.

У вршењу управних послова војни управни органи поступају као и остали органи државне управе и ту се њихова делатност у суштини не разликује: примењују исте опште прописе поступака и у вези с тим имају иста овлашћења.

2. — *Војни управни органи и други органи управе надлежни за послове народне одбране.* — Развој наше локалне самоуправе омогућује, а концепције наше народне одбране управо на то упућују, да се управни послови у вези са извршењем војне обавезе грађана и других обавеза грађана, државних органа, привредних, самоуправних и друштвених организација у области народне одбране, као и неки други послови наше народне одбране све више концентришу код народних одбора, посебно општинских. То је и разумљиво с обзиром да су наши народни одбори највиши органи власти свог подручја, па према томе и позвани да ове послове организују и воде у сарадњи са војним органима. Осим тога, то је у складу и са принципом израженим у чл. 4, ст. 1, закона о државној управи по коме законе и друге прописе извршују органи управе народног одбора општине, уколико Уставом или законом није одређено да их извршују савезни или републички органи управе, односно уколико законом или другим прописом није одређено да их извршују срески органи управе. Пресумпција надлежности иде, дакле, у корист општинских органа управе.

У вези с тим, закон о изменама и допунама општег закона о уређењу општина и срезова од 17 јуна 1959 („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 24/59) прописује организовање одељења односно одсека као основних органа управе општинских народних одбора надлежних за послове из области народне одбране. Уједно је прописано да се уредбом Савезног извршног већа могу пренети у надлежност наведених органа управе општинских народних одбора поједини послови из досадашње надлежности војних одсека као војних територијалних органа и да су у тим пословима ти органи управе општинских народних одбора дужни поступати по упутствима и наређењима надлежних војних територијалних органа и Државног секретаријата за послове народне одбране.

Овом уредбом (уредба о преношењу послова из надлежности војних одсека на органе управе општинских народних одбора надлежне за послове народне одбране — „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 8/60) пренет је у надлежност органа управе општинских народних одбора надлежних за послове народне одбране велик број послова из досадашње надлежности војних одсека као првостепених војних територијалних органа. Према томе ови органи управе општинских народних одбора у тим пословима сада фактично врше досадашње функције првостепених војних територијалних органа. У вези с тим променама донета је и уредба о изменама и допунама уредбе о организацији одбора, комисија и републичких и локалних органа управе народне одбране — „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 8/60.

Наведени закон о изменама и допунама општег закона о уређењу општина и срезова и цитирани прописи донети у вези с њим регулишу на интересантан начин питање одлучивања по жалбама на решења општинских органа управе надлежних за послове народне одбране у пословима који су им тим прописима стављени у надлежност. Уместо да по жалбама на решења о којима је реч решава надлежни орган управе среза, као што ће управо тај орган решавати жалбе у осталим стварима, закон одређује да се у тим стварима као другостепени орган има појавити надлежни војни одсек. Неуобичајено је да се у нашем систему организације државне управе један подручни орган савезног органа управе (конкретно: команда војног одсека) појави као виши — другостепени — орган управном органу општинског народног одбора. Но решење је свакако с гледишта наше народне одбране у садашњем периоду практично и корисно. Оно ће већ сада растеретити команду војних одсека низа послова које исто тако добро може обављати орган управе општинског народног одбора, а што је још важније, грађанима се приближава ова за њих толико важна грана државне управе и народном одбору омогућује веће ангажовање и увид над овим пословима. Команде војних одсека ће се моћи посветити задацима који су им намењени у вези са организацијом одређене им територије у војном погледу и њиховом улогом у систему наше народне одбране. С друге стране, овакво решење овог питања показује пут којим ће се свакако кретати развој у правцу све ширег захватања народних одбора у област послова народне одбране, али не испуштајући из вида да су питања организације оружаних снага и одбране земље од првостепеног значаја за федерацију и да спадају у њена најважнија права и дужности (чл. 9 Уставног закона). У том даљем развоју вероватно се може очекивати да ће отпасти описана надлежност војних одсека као другостепених органа, с тим да пређе на органе управе среза надлежне за послове народне одбране, што би — чини се — било у складу са даљим развојем наше самоуправе и целокупним системом организације и концепција наше народне одбране и државне управе.

Поменути органи управе општинских и среских народних одбора надлежни за послове народне одбране као и републички (и аутономних јединица) секретаријати народне одбране и Секретаријат Савета народне одбране нису војни органи, дакле ни војни управни органи. То су посебни органи управе: савезни, републички и локални, одговорни својим представничким телима. Ти органи, као уосталом и сви органи управе, имају своје специфичности. Овде се посебно истиче да Државни секретаријат за послове народне одбране и војни територијални органи имају прописима одређена права и дужности у односу на ове органе. Чињеница да у њима могу радити и војна лица која одреди државни секретар за послове народне одбране и да су, на пример, општински органи о којима је овде реч дужни поступати по упутствима и наређењима надлежних војних територијалних органа и Државног секретаријата за послове народне одбране у пословима који су на њих пренети из раније надлежности војних територијалних органа, не мења ипак описани карактер ових органа.

II. — 1. — *Стварна надлежност.* — Што се тиче стварне надлежности војних управних органа, она је одређена односно одређује се законом или другим на закону заснованим прописима с којима је могуће одредити надлежност. Кад је

тим прописом ствар стављена у надлежност неком од војних управних органа (изворна надлежност) на пример, команди пука, онда је поступак начелно истоветан са оним код осталих органа управе. Тај војни управни орган решава ствар у првом степену а виши војни управни орган (у нашем примеру команда дивизије) у другом степену. С обзиром на начело двостепености против решења другостепеног војног управног органа жалба није дозвољена, али се против тог решења под условима из закона о управним споровима може покренути управни спор.

У неким случајевима ова изворна надлежност војних управних органа није, да се тако каже, толико „чврста“ као таква надлежност осталих органа државне управе. Наиме, закон или уредба у таквим случајевима обично овласте државног секретара за послове народне одбране да пропише надлежност појединих војних старешина које ће решавати у пословима одређене материје за коју закон (уредба) пропише да ће је решавати одређене војне старешине. Кад државни секретар на основу тога пропише надлежност старешинама, почев од, на пример, команданта пука, па на више, тиме је наведеним старешинама (односно органима којима они стоје на челу) прописана изворна надлежност у тој материји. Али државни секретар, с обзиром на описано овлашћење, може прописати и друкчије тако да надлежност регулише почев од, на пример, команданта дивизије или виших, као и да већ прописану надлежност у изложеном смислу помери.

Виши војни управни орган не може без изричног законског овлашћења преносити на нижи војни управни орган, макар му је и подређен, решавање управних ствари из своје надлежности, као што не може без изричног законског овлашћења ни преузимати и сам решавати управне ствари из надлежности другог или подређеног му нижег војног управног органа. Међутим, из одредбе чл. 20 ст. 1, закона о управном поступку по којој савезни, републички, покрајински, обласни и срески орган не може преузимати одређену управну ствар из надлежности републичког, покрајинског, обласног, среског и општинског органа и сам је решити, неки закључују да то не значи да и савезни (републички, итд.) орган не би могао преузети одређену ствар из надлежности њему подређеног савезног (републичког, итд.) органа. Они тврде да закон то не забрањује а да из природе хијерархијског односа таквих савезних (републичких, итд.) органа произлази могућност преузимања односно преношења решавања одређених управних ствари. Према том становишту, одредба чл. 20, ст. 1, закона о управном поступку је само потврда начела да органи наше државне управе: савезни, републички, итд., не стоје у хијерархијском односу већ у односу заснованом на закону утврђеним правима и обавезама па да због тога савезни орган не може без изричног законског овлашћења преузети (пренети) решавање одређене управне ствари из надлежности (у надлежност) републичког органа.

То што су односи између наших савезних, републичких, итд., органа управе засновани на закону утврђеним правима и обавезама не значи да одредбе чл. 20, ст. 1 и 2, закона о управном поступку не долазе до примене код савезних (републичких, итд.) органа управе у односу на органе управе који су им непосредно подређени у смислу чл. 4, ст. 2, закона о државној управи. Када би се прихватило изнето становиште, правна сигурност би била доведена у питање, органи о којима је реч не би знали шта имају да раде, њихова иницијатива и њихова одговорност не би долазили до изражаја и уопште тешко би их се онда и могло називати орга-

нима. Због тога сматрамо да се одредбе чл. 20, ст. 1 и 2, закона о управном поступку у свему односе и на органе о којима је реч, дакле и на војне управне органе као савезне органе државне управе.

Војни управни органи, нарочито они који нису територијални органи, врше одређени број послова по делегираној надлежности, а то су они управни послови које је на њих пренео државни секретар за послове народне одбране. Има мишљења по којем би сви управни послови наведени у члану 11 закона о ЈНА (4) ако их врше војни управни органи нижи од ДСНО били послови по делегацији. То мишљење не изгледа оправдано већ и с обзиром на стилизацију одредаба наведеног члана. Наиме, док се за послове у свим тачкама ст. 1, изузев у т. 3, употребљава израз „врши“ или израз који томе по смислу одговара, дотле се у т. 3 употребљава израз „руководи“, а управо у тој тачки наведени су најобимнији управни послови из надлежности ДСНО. Закон претпоставља да ће те послове вршити и други војни управни органи, само је руковођење тим пословима препуштено државном секретару. Из тога би следило да се они послови из ове тачке које државни секретар не задржи за себе, могу стављати и у изворну надлежност свих других војних управних органа у потребном обиму, као што се у пракси у многим случајевима и поступило (одређени послови из материјалног и финансијског пословања, итд.).

Послови из чл. 11, ст. 1, т. 1 и 2, не могу се по природи ствари делегирати на ниже војне управне органе, па долазе у обзир за делегацију они из т. 4, 5 и 6 за које је прописано да их врши државни секретар. Ове последње може делегирати само кад на то буде овлашћен оним прописом којим му се ти послови буду и поверили, а за оне из т. 5 и нема више потребе након ступања на снагу закона о јавним службеницима.

Без обзира на изнето, војним управним органима нижим од ДСНО остаје извршен број послова које врше или које ће вршити у будућности по делегацији. Делегиране послове одговарајући орган решава, разуме се, исто као и оне из своје изворне надлежности. Али у погледу даљег поступка ствар се компликује. Да ли је против решења војног управног органа донетог по делегацији дозвољена жалба или само приговор? Ако само приговор, ко треба да решава о њему у случајевима кад је решење донео војни управни орган нижи од команде армијске области.

Уредба о организацији ДСНО одређује да се против решења донетих по делегацији у управном поступку од стране команди армијских области, Ратне морнарице, Ратног ваздухопловства, Граничних јединица, Гарде, исто као и против првостепених решења донетих од стране Генералштаба, сектора, управа или одељења Државног секретаријата може изјавити приговор државном секретару (чл. 35, ст. 1, друга реченица и ст. 2).

Али ова уредба не говори ништа у погледу оних решења која доносе по делегацији други војни управни органи нижи од побројених у чл. 35, ст. 1. У чл. 38

(4) Чл. 11, ст. 1, закона гласи: „У вршењу управних послова Југословенске народне армије државни секретар за послове народне одбране: 1) припрема прописе и планове које доноси Врховни командат; 2) припрема нацрте прописа који се тичу ЈНА, а које доноси Савезно извршно веће и други органи; 3) руководи пословима припремања ЈНА за одбрану земље и пословима за њезино снабдевање; 4) производи, унапређује, поставља и разрешава подофицире и војне службенике; 5) поставља грађанска лица за службенике у ЈНА и решава о престанку њихове службе; 6) врши и друге послове који се односе на управљање ЈНА а који су му стављени у надлежност законима и другим посебним прописима.“

само се говори да „Команде армијских области и војних подручја, као трупне команде, Команда ратне морнарице, Команда ратног ваздухопловства [...] и њима потчињене јединице и установе [...] врше управне послове из делокруга Државног секретаријата уколико вршење појединих од тих послова Државни секретаријат не задржи за себе. Те команде односно јединице и установе ЈНА управне послове, као и послове у вези са припремама ЈНА за одбрану и у вези са њеном бојном готовошћу, врше на основу и у оквиру овлашћења датих им од стране државног секретара.“

Из стилизације друге реченице цитиране одредбе могло би се чак закључити да јединице и установе ЈНА све управне послове врше по начелу делегације. То се сигурно није желело а нити је то стварно у пракси. Но из чл. 35 уредбе требало би, иако се у чл. 38 о томе ништа не говори, закључити да се и против решења која у управном поступку доносе по делегацији команде војних јединица и управе установа може изјавити приговор, а — с обзиром на карактер приговора — о њему би требало да решава државни секретар, уколико се изрично не би прописало да о њему одлучује непосредно виши старешина од онога који је донео конкретно решење. Будући да тако што није прописано остаје да би о овим приговорима требало да решава државни секретар. Појављује се онда питање да ли ће подносилац приговора ићи надлежним путем (што би с обзиром на одредбе правила службе кад је странка војно лице било исправно) или ће приговор упутити непосредно државном секретару. Јер, према становишту судске праксе на управни спор странка може ићи тек пошто је исцрпља могућност приговора.

Теоретичари управног права немају баш исто мишљење у погледу делегације. Ево становишта двојице наших признатих аутора.

Проф. Стјепановић (*Управно право ФНРЈ* — општи део, 1958, с. 517) сматра да се акти делегираног органа у погледу правних средстава сматрају као да су донесени од стране оног органа који је извршио делегацију, ако друкчије није изричито прописано.

Међутим, проф. Крбек (*Управно право ФНРЈ* — I, 1955, с. 82), сматра да се у случају делегације доноси акт, начелно, по свим својим правним последицама (на пример, што се тиче жалбе) просуђује према ново делегираном органу а не према редовно надлежном органу.

Иако ова два становишта изгледју опречна, она нису тако далеко једно од другог. Наиме, и један и други аутор допуштају да се може прописати било да се правно средство равна према органу који је стварно донео акт, било према органу који је извршио делегацију.

Међутим, аутори објашњења уз *Збирку закона о ЈНА* (издање „Службеног лист ФНРЈ“, Београд 1955, с. 121) у погледу истакнутог питања, уз чл. 10 закона о ЈНА, под 4, истичу: „Правни акти донесени на темељу делегације и субделегације надлежности сматрају се у управном поступку (право жалбе, право тужбе и др.) као да их је донео орган који је извршио делегацију [...]“. Ово становиште, што се тиче правних средстава, потпуно изједначава акт донесен по делегацији са оним код суплирања надлежности по чл. 35, ст. 2, закона о управном поступку.

Наш закон о управном поступку се у овој ствари на изричан начин не изјашњава. Он забрањује делегацију, осим кад је омогућује изрично законско овла-

шћење (чл. 20, ст. 2). Али из чињенице, да после општег правила о надлежности по жалби („По жалби против решења које је у првом степену донео орган управе решава одговарајући орган управе непосредно вишег степена“ — чл. 224, ст. 1) даје више посебних правила о томе ко је надлежан у појединим случајевима да по жалби одлучује (чл. 224, ст. 2, — 228), а да не помиње и случај кад је у питању решење донесено по делегацији могло би се, можда, закључити да у том случају вреди цитирано опште правило за решавање по жалби. Јер делегацијом решавање прелази у целини на други, нови орган па би се и жалба имала, бар према једном од наведених становишта, по том новом органу равнати као и у стварима које он решава по својој изворној надлежности.

Али могло би се приговорити чему онда делегација надлежности ако делегирани орган решава ствар са истим правним последицама као и ствар из изворне надлежности. Битна разлика која делегацију карактерише ипак остаје. Орган који је извршио делегацију, може је и опозвати, а изворна надлежност може се органу одузети само прописом истог ранга којим му је и била дата.

Међутим, заузето је становиште, што је касније и прописом регулисано, да се у овим случајевима може изјавити једино приговор и то државном секретару. На то је свакако утицала и одлука Законодавног одбора Савезног већа Савезне народне скупштине о усклађивању одредаба о управном поступку, итд. („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/56) по којој се приговором назива и правно средство органу по чијем је овлашћењу донето првостепено решење. Али је и даље остало нерешено питање да ли ће приговор ићи надлежним путем или непосредним, што је посебно значајно кад првостепено решење доноси на пример, командант пука. Преимућство има непосредно достављање јер се знатно скраћује поступак, али се тако ускраћује вишем војном управном органу увид у рад нижег органа за чији је рад иначе одговоран.

Стога би по приговору изјављеном у овим случајевима коначно решавање било најцелисходније дати војном управном органу непосредно вишег степена. Са становишта странке њој би то било корисније јер би брже и на ближег месту могла остварити своје право. У случају да је незадовољна са решењем донетим по приговору, остаје јој као и кад је незадовољна са решењем државног секретара, да покрене управни спор. Али остаје јој, независно од управног спора, право притужбе по одредбама правила службе у вези с којом, но и без ње, државни секретаријат може ступити у спор на страну туженог органа, а и користити своја надзорна прازа и тако утицати на правилан рад нижих органа.

Овакво становиште чини се прихватљиво и зато што оне управне послове које већ решава одређени војни управни орган најбоље може ценити њему надређени орган који је најближи ситуацији и најбоље познаје прилике. Осим тога тај другостепени орган је команда дивизије или виша команда, дакле, виши војни органи, довољно стручни да им се и такви задаци могу поверити. Истина, ДСНО, нарочито кад ствар решавају нижи органи, нема увек директан увид над тим. Само је питање да ли је државном секретаријату и потребан баш такав увид уз постојање хијерархијски повезаних органа који морају остваривати тај увид и одговарати за рад нижих војних управних органа и уз постојање низа других инструмената контроле и надзора.

Гледано са изложеног становишта, и приговор из чл. 35, ст. 2, уредбе о организацији ДСНО сувишан је. Наиме, првостепена решења, која доносе Генералштаб, сектори и организационе јединице ДСНО, могла би се ценити као решења донесена не по делегацији већ по суплирању надлежности. Та решења могу се посматрати као решења самог државног секретара јер су донета од истог стварно надлежног органа, од Државног секретаријата. Странка би у том случају могла одмах покренути управни спор, ако је незадовољна, чиме се поступак скраћује, а државни секретар би тако опет дошао у могућност да евентуалну грешку исправи и донесе ново решење у смислу чл. 260 закона о управном поступку.

Чини се да би овакво решење ове ствари било у свему у складу са нашим законом о општем управном поступку, а праксу би поједноставило и уједначило. Разуме се, све то би ваљало у том смислу нормирати одговарајућим прописом.

С обзиром на организациону структуру Армије немогуће је одредити да само један одређени војни управни орган може извесну материју решавати као првостепени. То би довело до немогућих ситуација, као, на пример, кад би о неком праву војника који је на служби у, рецимо, аутомобилској чети једног војног поддручја морао решавати командант пука. Одмах би се поставило питање којег пука, кад јединица тог војника није у саставу ниједног пука. Зато је карактеристично за војне управне органе (изузимајући овде војне територијалне органе у стварима из њихове специфичне надлежности, која је решена као и код осталих органа државне управе) да се у одређеној истој материји сви они могу јавити као првостепени, почев од пука до ДСНО. Исто тако сви они се јављају и као другостепени органи (изузимајући пукове и тог ранга). Тако ће, на пример, у идентичном предмету команда дивизије бити једном првостепени орган (за странке које нису у саставу или у вези са саставом пукова) да би се другом приликом у таквом предмету јавила као другостепени орган кад је у првом степену решавала једна од команди пука из састава те дивизије. Истина, слична ситуација се јавља у стварима из службеничких односа и код осталих органа државне управе, али све друге управне ствари лица на служби у државној управи решавају иначе надлежни органи управе, по правилу општински, док војни органи имају широк круг надлежности за решавање и других ствари лица на служби у Армији па и неких других. Зато се, због тога што лица у Армији служе у разним јединицама и установама које стоје једна према другој у хијерархијском односу морао и прихватити баш овакав систем надлежности.

То је и разлог да код војних органа није могуће прописати првостепену надлежност онако као што је то учињено за општинске органе управе, јер и кад је у једној управној ствари из надлежности војних управних органа (изузимајући војне територијалне органе као такве) прописана надлежност команде пука то значи да у таквим стварима могу решавати у првом степену и сви виши војни управни органи, но тако да се ипак не мешају у надлежност нижих. Другим речима, кад је војним управним органима ранга пука одређена стварна надлежност у свим управним стварима где им та надлежност није изричито ускраћена, таква одредба уједно значи да су у истим стварима (кад не спадају у надлежност нижег органа), надлежни и сви виши војни управни органи, баш као и органи пуковског ранга, као и да ствари, које није стварно надлежан решавати војни управни орган одређеног ранга, не могу решавати ни војни управни органи ранга нижег од тога.

Код војних територијалних органа ствар је, како је истакнуто, постављена као и код осталих органа управа. За решавање управних ствари из њихове специфичне надлежности стварно је надлежан увек првостепени војни територијални орган, осим кад је прописом одређена првостепена надлежност другог управног органа. То, додуше, није нигде изричито прописано, али произлази из карактера управних послова које ти органи врше као војни територијални органи, а може се извести и из одредбе чл. 89, ст. 1, закона о народној одбрани.

Нема, међутим, потребе да се код војних управних органа пропише стварна надлежност неком органу онаква каква је прописана органу државне управе надлежном за послове опште управе. Наиме, све послове из надлежности војних управних органа мора решити један од војних управних органа, макар то био и ДСНО, ако би сви други били ненадлежни. Друга је ствар што међу организационим јединицама неког војног управног органа може доћи до размимоилажења о томе која од њих треба или не треба да ради на одређеној ствари. Али то није спор о надлежности, нити се то странке тиче, већ је то управо слабост унутрашње организације самог органа, за коју је одговоран старешина органа. Војни управни орган мора да реши ствар за коју је надлежан, а која ће његова унутрашња организациона јединица на томе радити то је ствар унутрашње расподеле послова која не може ни не сме утицати на решавање саме ствари, ако је тај орган иначе надлежан да је реши.

Тешкоће за странку обично настају у томе што она, поготову кад је у питању странка која није на служби у ЈНА, не зна да ли је решење заиста донео стварно надлежни орган. Наиме, војни управни органи, изузев првостепених војних територијалних органа и ДСНО, доносе решења са конспиративним називом својих војних пошта, па странка и не може знати који орган иза тога стоји. Али разлози војне сигурности не дозвољавају да се овде много шта промени, па ће тако остати и убудуће. То, међутим, ствара посебну обавезу војним управним органима, у које странка мора имати и има пуно поверење, да се стриктно држе своје стварне надлежности, те да у својим првостепеним решењима обавезно наведу којој вишој војној пошти може бити уложена жалба, кад и ако већ не могу навести стварни назив вишег војног управног органа. Странка, истина, може тачно утврдити право стање ствари ако се обрати у том смислу представком Државном секретаријату или покретањем управног спора. Али тиме је изложена потребним трошковима, мада су већ и саме те могућности јака гаранција странки да ће јој ствар решити заиста надлежни војни управни орган.

2. — *Месна надлежност.* — Што се пак тиче месне надлежности за сам Државни секретаријат за послове народне одбране то се питање не поставља, јер се она протеже на читавој територији ФНРЈ будући да је реч о савезном органу управе. Али нека питања у вези с том надлежношћу јављају се како код војних територијалних органа тако и код осталих војних управних органа.

Закон о ЈНА предвиђа тростепену поделу територија ФНРЈ у војном погледу, стављајући у надлежност Врховном команданту да пропише ту поделу, оснивање војних територијалних органа и њихових подручја (чл. 14). Врховни командант је донео те прописе, али будући нису никада јавно објављени, грађани у ствари не знају о овоме ништа више него што пише у чл. 14 Закона о ЈНА. Војна па и државна сигурност заиста не дозвољава да се објављују ти

прописи уколико се односе на другостепене и трећестепене војне територијалне органе, али што се тиче првостепених територијалних органа — војних одсека — чије се подручје одређује првенствено с обзиром на административну поделу земље, нема, изгледа, разлога који би спречавали објављивање прописа о њиховој месној надлежности. Потреба се за тим раније није још толико осећала, јер је у седишту сваког среза био и војни одсек што је грађанима и без посебне објаве било познато. Али после укидања срезова у НР Црној Гори и Аутономно-Косовско-Метохијској Области, а у осталим републикама проширење њихове територије, разлози правне сигурности говоре у прилог објаве прописа о месној надлежности војних одсека који се данас јављају било као првостепени војни територијални органи или као другостепени органи у неким стварима у којима решава орган општинског народног одбора надлежан за послове народне одбране, о чему је напред била реч.

Иначе месна надлежност војних територијалних органа у односу на њихову специфичну надлежност као војних територијалних органа простире се на одређеној им територији, па се по томе ни у чему не разликује од месне надлежности осталих органа државне управе.

Друкчије ствар стоји код осталих војних управних органа, али и код оних територијалних органа који се, и кад се, појављују као трупне команде. Њихова месна надлежност (сам назив баш и није адекватан, али га задржавамо јер је уобичајен) не равна се по територији већ по припадности лица било којој од јединица и установа које се налазе под руководством конкретног војног управног органа.

Тако је команда пука месно надлежна за сва лица која припадају јединицама и установама пука, команда дивизије за сва лица која припадају јединицама и установама дивизије (а не припадају пуковима дивизије, али и за лица из састава пукова у стварима у којима се тек дивизија јавља као првостепени орган) и тако редом. Дакле, ако желимо утврдити који је војни управни орган месно надлежан за решавање конкретне управне ствари, морамо најпре утврдити војни управни орган који би требало да буде стварно надлежан за ту ствар, па кад смо утврдили да би то, рецимо, била команда дивизије, онда је месно надлежна команда оне дивизије које је странка припадник (односно у којој се налази имовина, ако је поступак настао у вези с њом). Чак и кад ови органи решавају и неке управне ствари грађана, дакле, оних који нису припадници њихових јединица (а то бива само кад управноправни однос потиче у вези са службом у војним јединицама и установама, било саме странке, било лица од којег странка изводи неко право) њихова се месна надлежност опет не равна према боравишту односно пребивалишту странке, већ према војној јединици (установи) у вези с којом је настао управноправни однос о коме је реч.

3. — *Сукоб надлежности.* — У погледу сукоба надлежности како између самих војних управних органа тако и између неког од њих с једне и којег невојног органа с друге стране, нако се они у пракси не догађају, ипак је од интереса размотрити ситуације које би се евентуално могле појавити.

Само се по себи разуме да у сукоб не могу доћи војни управни органи који стоје у хијерархијском односу. Али је сукоб могућ између два или више војних управних органа који нису међусобно у хијерархијском односу. Решавање таквог

сукоба не може изазвати тешкоћа, јер је заједнички виши војни управни орган, а тога никада није тешко утврдити (у крајњем случају биће то ДСНО) надлежан да тај сукоб реши. Решење тог заједничког вишег војног управног органа решава ствар коначно, и јасно је да евентуално незадовољни орган нема право жалбе, као што то у истој ситуацији имају органи државне управе по чл. 34 Закона о управном поступку с обзиром на карактер односа код једних и других органа (хијерархијски односи код војних органа — односи на закону утврђеним правима и обавезама код органа државне управе).

Закон о управном поступку ставља у надлежност Савезном извршном већу да реши евентуални сукоб надлежности између војних управних органа и републичких извршних већа (чл. 30), а Савезном врховном суду евентуалне сукобе између војних управних органа и народних одбора и њихових органа управе, односно републичких и осталих органа управе, самосталних установа и организација (чл. 32). Све и да дозволимо да до ових сукоба дође, војни управни орган који би сматрао да је до сукоба дошло не би могао покренути питање решавања о сукобу сам код Савезног извршног већа или Савезног врховног суда, већ би то могао учинити једино Државни секретаријат за послове народне одбране. Тај је Секретаријат као савезни орган управе одговоран за рад свих војних управних органа, па тек кад он сматра да је до сукоба стварно и дошло, сам ће и покренути питање решавања тог сукоба. Сматра ли Државни секретаријат за послове народне одбране да сукоба нема, другим речима, да нижи војни управни орган није у праву, већ супротна страна, наредиће том нижем органу како да поступи, а тиме ће тај „сукоб“ бити и решен.

Марко Калођера

ДЕЛАТНОСТ СКУПШТИНА ЗА ВРЕМЕ ПРВЕ ВЛАДЕ МИЛОША ОБРЕНОВИЋА

У нашој историској науци преовлађује мишљење да скупштина као орган власти није имала неки већи значај у периоду од 1815—1839 већ да је као саветодавни орган кнеза Милоша давала мишљења по неким важнијим питањима. При оваквој оцени делатности значаја и улоге скупштине као органа власти чини нам се да се није водило рачуна о неколико важних момената. Пре свега, скупштине нису посматране као орган власти који се у току прве владе Милоша Обреновића развијао у правцу демократске установе, насупротив Милошевим тенденцијама као и тенденцијама старешинског слоја. На пример, ако посматрамо састав скупштине од 1815—1839 можемо да констатујемо да су у почетку једини учесници централних скупштина старешине — Милошеви чиновници; касније се састав мења и све више продиру изабрани представници народа, што скупштини даје више карактер демократске установе. С друге стране, није се водило рачуна о народним захтевима који су постављани на скупштини а о којима је кнез Милош морао да води рачуна и које је често морао и да испуни. И на крају, фактичка делатност скупштина није довољно узета у обзир приликом оцене места и значаја скупштине као органа власти у периоду од 1815 до 1839.