

Соња Ивошевић,

студент последипломских студија на Правном факултету у Београду

МЕБУСОБНИ ОДНОСИ ОРГАНА УПРАВЕ РАЗЛИЧИТИХ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА(*)

1. Етимолошки посматрано, реч *орган* изведена је од старогрчке речи „органом“, што значи оруђе, средство, па би овим изразом требало означавати оруђе или инструмент путем којег и преко којег се обавља нека делатност(1). Најчешће се врши разликовање органа на државне и недржавне („друштвене“), с тим да се обе категорије могу даље класификовати по различитим критеријумима. Државни органи су делови државне структуре организовани за вршење „државне власти“. Под органима управе се у овом раду подразумевају државни органи који су образовани за вршење управне функције као своје основне делатности(2).

2. *Органи управе*, као посебна врста организоване групе, успостављају се кроз процес организовања. Од више основних фаза овог процеса (дефинисање циља, образовање групе људи, обезбеђивање средстава, успостављање организационе структуре и утврђивање положаја групе)(3), у овом раду нас посебно интересује последња, која се састоји у утврђивању односа органа управе као организоване групе према другим државним органима, недржавним субјектима и грађанима. Међусобни односи органа управе могу се посматрати као односи органа истог „нивоа“ или као односи „виших“ и „нижих“ органа, тј. као хоризонтални и вертикални односи.

3. *Положај органа управе* зависи од карактера политичког система одређене земље и различит је у централизованим и децентрализованим државама(4). У централизованим системима односи централних и нецентралних (периферних) органа заснивају се на начелу хијерархије. *Центра-*

(*) Наградни темат поводом Дана Републике — 29. новембра, награђен првом наградом Универзитета у Београду 1983. године. Рад је за потребе објављивања скраћен.

(1) Вид. Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр. 50. Исто схватање заступају и Иво Крбек, *Правно јавне управе ФНРЈ*, књ. I, Загреб, стр. 50 и Стеван Лиљић, *Организација јавне управе*, Београд, 1980, стр. 61.

(2) Вид. Павле Димитријевић, *op. cit.* стр. 53. Интересантно је да овај аутор прави разлику између „носилаца“ и „вршилаца“ одређене делатности, при чему носиоце делатности одређује као субјекте којима је та делатност основна, због које су и организовани (стр. 49).

(3) Детаљније вид. Павле Димитријевић, *Елементи управног права*, Београд, 1980, стр. 34.

(4) Вид. Никола Стјепановић, *Административно право, општи део*, Београд, 1954, стр. 161.

лизам се, у зависности од ширине овлашћења централних органа у односу на периферне, јавља као крути централизам и као деконцентрација. Децентрализација (у класичном смислу) има за последицу да локални органи, као облик територијалне децентрализације, врше и послове сопственог („локалног“) делокруга, којима се задовољавају ужи интереси и послове пренетог („централног“) делокруга — државне послове, којима се задовољавају шири (општи) интереси. У области локалних послова државни органи врше само надзор над законитошћу (да би се очували интереси шире заједнице, а истовремено остварио бар минимум самосталности локалних органа). Када се ради о пословима пренетог делокруга, централни органи имају према локалним сва хијерархијска овлашћења, као према државним органима истог нивоа(5). Садржину хијерархијског начела, које неки писци сматрају за битно обележје управе, чине извесна овлашћења виших (претпостављених) у односу на ниже (потчињене) органе. Ова овлашћења се најчешће састоје из: 1) права контроле законитости и целисходности аката, што се испољава у могућности одобравања поништавања и мењања аката потчињених органа; 2) права издавања конкретних наређења и општих упутстава; 3) права дисциплинског кажњавања за лакше повреде службене дужности, односно за дисциплинску неуредност и 4) права решавања сукоба надлежности између потчињених органа(6).

Супротно начелу хијерархије у односима органа управе је начело самосталности и међусобних права и дужности утврђених уставом и законом, што је у нашем политичком и правном систему последица особених решења и нових димензија које добија начело децентрализације.

Питање положаја органа управе може се поставити како у простој (унитарној), тако и у држави организованој на федеративном начелу. За државу са федеративним уређењем карактеристично је постојање две категорије политичко-територијалних јединица — федерације („савезне државе“) и одређеног броја федералних јединица. Основно питање сваке државе са федеративним уређењем је, по мишљењу израженим у теорији, питање међусобног односа органа ове две категорије политичко-територијалних јединица(7).

4. Специфичност наше земље као сложене заједнице, организоване на федеративном начелу је последица карактера њених саставних делова — друштвено-политичких заједница, које више нису „само политичке, већ исто тако и економске и социјалне заједнице... То више нису ниже и више, већ уже и шире заједнице, па зато ни њихови органи више нису нижи и виши органи, него органи ужих и ширих заједница“(8). Ово указује на битно другачији начин регулсања односа органа ових заједница, као и на непостојање хијерархије.

(5) Више о томе вид. код Павла Димитријевића, *Односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1—2/1981, стр. 94.

(6) Вид. Никола Стјепаковић, *оп. cit.*, стр. 163.

(7) Више о томе вид. Златија Бркић-Веловић, *Уставно-правни проблеми расподеле функција између федерације и федералних јединица*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1—2/1974, стр. 136.

(8) Гашо Мијановић, *Уставни основи међусобних односа органа различитих друштвено-политичких заједница*, „Правна мисао“, бр. 9—10/1982, стр. 11—12.

5. Међусобни односи органа управе различитих друштвено-политичких заједница мењали су се и развијали од хијерархијских (по Уставу ФНРЈ из 1946. године, што се огледало у постојању двоструке подређености органа управе — хоризонтално: свом органу власти и вертикално: вишем органу управе, као и у установи савезно-републичанских министарстава у одређеним областима) до односа заснованих на начелу права и дужности утврђених уставом и законом (по Уставном закону из 1953, Закону о државној управи из 1956, Уставу СФРЈ из 1963, уставним амандманима, Уставу СФРЈ и уставима република и покрајина из 1974, Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе из 1978. године, као и у републичким и покрајинским законима о управи)(9).

6. Међусобни односи органа управе заснивају се на уставној поставци о *организационој самосталности и функционалној повезаности* ових органа(10). Устав одређује да се уставом и законом утврђују права и дужности органа управе у погледу извршавања закона и других прописа и општих аката, као и контроле извршавања тих аката. Уставну одредбу да се међусобни односи органа управе различитих друштвено-политичких заједница застивају на правима и дужностима утврђеним уставом и законом, односно статутот општине, даље разрађује Закон о основама система државне управе... додајући при том да се ови односи заснивају и на „*сарадњи, међусобном обавештавању и договарању*” (чл. 62).

По једном мишљењу израженом у теорији(11), односи права и дужности јављају се као односи сарадње (у свим питањима од заједничког интереса) и као односи надзора (у погледу извршавања закона и других прописа). По овом мишљењу, да би се осигурало потребно функционално јединство управног апарата у целини (што у централизованим системима обезбеђује хијерархијски принцип), потребно је прецизирати садржину односа сарадње и снабдети их снагом „*правне обавезе*”, а не задржати их на нивоу „корисних” и „факултативних” контаката(12). То је и учињено у чл. 149. Устава СФРЈ и чл. 64. Закона о основама система државне управе... који предвиђају овлашћења органа коме је сарадња одбијена да о томе обавести извршни орган који према њему врши законом одређена права.

Одредбе о сарањи органа управе различитих друштвено-политичких заједница разрађују и републички и покрајински закони о управи. Тако Закон о државној управи (СР Србије) предвиђа у чл. 105. да „републички органи управе остварују сарадњу и договарање са општинским органима у питањима од заједничког интереса, размењују искуства, усклађују своје акције и програме рада и развијају друге облике непосредне сарадње”, међу којима посебно место заузима пружање стручне помћи(13).

(9) Изузетно, хијерархијски принцип се задржао у организацији ЈНА и у односу подручних и централних органа.

(10) Вид. Борћи Цаца, *Односи републичких и општинских органа управе*, „Општина”, бр. 1—2/1980, стр. 35 и 44.

(11) Павле Димитријевић, *op. cit.*, стр. 98.

(12) Павле Димитријевић, *op. cit.*, стр. 99.

(13) Чл. 106. Закона о државној управи, „Службени гласник СР Србије”, бр. 9/1980.

По мишљењу проф. П. Димитријевића, овим законским одредбама нису исцрпљени сви облици међусобне сарадње, већ могу постојати и „други“ облици помоћи и сарадње, који се огледају, пре свега, у обавези међусобног информисања органа управе (што је изричито наведено као дужност у оквиру међусобне сарадње органа управе исте друштвено-политичке заједнице(14).

Извесни аутори(15) сматрају да у ову категорију односа, поред наведених, спадају и стручно усавршавање кадрова у управи, правна помоћ, давање инструкција и упутстава и авокација.

Другу основну категорију међусобних односа органа управе различитих друштвено-политичких заједница чине, по класификацији проф. Димитријевића, односи „надзора“(16), органа управе ширих заједница над радом општинских органа у вези са извршавањем закона и других прописа.

За наш друштвено-политички и правни систем је карактеристично разликовање категорија „непосредног извршавања“ од „одговорности за извршавање“(17), што се огледа у могућности да један пропис непосредно извршавају органи једне, а да за то буду одговорни органи друге друштвено-политичке заједнице.

Савезне законе могу извршавати савезни органи и органи у републикама и покрајинама, а за то могу бити одговорни савезни и републички, односно покрајински органи. Устав СФРЈ у чл. 274, ст. 1. одређује да савезне законе, за чије извршавање одговарају савезни органи, непосредно извршавају ови органи при чему их савезни закон може овластити да на територији републике или покрајина оснивају подручне органе и организационе јединице), а органи у републикама и покрајинама, када је то савезним законом одређено. Код ове категорије савезних закона се питање односа савезних органа управе са органима република и покрајина најчешће и не поставља.

Другу категорију савезних закона чине они, за чије извршење су одговорни савезни органи, а непосредно их извршавају органи у републикама и покрајинама (чл. 274, ст. 4. Устава СФРЈ). У овом случају савезни органи могу савезним законом добити овлашћење да дају обавезне инструкције надлежним републичким и покрајинским органима, врше инспекцијске послове и да сами непосредно изврше одређени управни посао, ако би његово неизвршење могло изазвати теже штетне последице (чл. 275. Устава СФРЈ)(18).

Трећу категорију савезних закона чине они за чије су извршење одговорни органи у републикама и покрајинама и непосредно их извршавају ти органи. Устав СФРЈ у чл. 273, ст. 1. одређује да савезне законе и друге прописе извршавају органи у републикама и покрајинама (оп-

(14) Вид. Павле Димитријевић, *op. cit.*, стр. 101.

(15) Борџи Цана, *op. cit.*, стр. 40.

(16) О појму надзорних односа вид. Павле Димитријевић, *op. cit.*, стр. 106.

(17) Вид. Бранислав Ивановић, *О неким питањима изградње и остваривања самоуправног правног система и међусобних односа органа различитих друштвено-политичких заједница*, „Правна мисао“, бр. 9—10/1982, стр. 71.

(18) Проф. Димитријевић ову ситуацију сматра ванредним надзорним односом, за разлику од редовног, који се успоставља између републичких, одн. покрајинских и општинских органа, *op. cit.*, стр. 103.

штински) и одговорни су за њихово извршавање, ако Уставом СФРЈ није предвиђено да те законе и друге прописе непосредно извршавају савезни органи. На сличан начин одредбу о презумптивној надлежности општинских органа за извршавање закона и других прописа садрже и републички и покрајински уставни (чл. 281. Устава СР Србије). Прописе о извршавању ових савезних закона доносе републички и покрајински органи, а савезни органи могу, ако су за то изричито овлашћени савезним законом, да доносе прописе о техничким мерама и вођењу евиденције, као и друге прописе којима се у интересу целе земље обезбеђује јединствено спровођење тих закона (чл. 273, ст. 2. Устава СФРЈ). Међусобни односи савезних органа и органа управе у републикама и покрајинама у погледу извршавања савезних закона заснивају се на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању (чл. 273, ст. 3. Устава СФРЈ). Општински органи су, према чл. 309, ст. 1. Устава СР Србије дужни да обезбеде извршавање закона и других аката и мера републичких органа у пословима из њихове надлежности и да сарађују са њима. Међусобни односи републичких и општинских органа заснивају се на правима и дужностима утврђеним републичким уставом и законом, при чему републички, односно покрајински органи (по чл. 108. Закона о државној управи СР Србије) врше надзор и предузимају мере за обезбеђење извршавања закона и других прописа за чије су извршавање надлежни општински органи управе и у том циљу могу да траже од општинских органа извештаје, податке и обавештења о стању у одговарајућим областима управе и начину спровођења утврђене политике и извршавању закона и других прописа, односно да непосредно остварују увид у рад ових органа. Када републички орган управе у вршењу права надзора утврди да општински орган не извршава законе и друге прописе за чије извршавање је надлежан, овлашћен је да упозори тај орган и одреди рок у коме се утврђено стање има отклонити, а ако оцени да је то неопходно — и да обавести извршни орган скупштине општине (чл. 109. Закона о државној управи СР Србије). По одредби чл. 309, ст. 2. Устава СР Србије, Република може само законом оснивати на територији општине републичке органе управе за вршење појединих управних послова из надлежности Републике и прописивати обавезу општини да оснива органе за вршење послова из надлежности Републике или послове од општег интереса за Републику из надлежности општине. У „словима од општег интереса за Републику“⁽¹⁹⁾ републички органи управе имају право и дужност да надлежним општинским органима дају обавезне инструкције за извршавање послова за које су овлашћени законом и за примењивање закона и других републичких прописа, да непосредно или преко других органа изврше инспекцијски или други управни посао из надлежности органа општине (ако их ти органи не врше, а невршење тог посла би могло изазвати теже штетне последице), као и да траже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа (чл. 311, ст. 2. Устава СР Србије, чл. 110 Закона о државној управи СР Србије). Посебна овлашћења републичких органа према општинским предвиђена су за случај *тзв. ванредних околности*⁽²⁰⁾, када на основу

(19) Више о овоме вид. код Николе Стјепановића, *Управно право СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 757.

(20) Вид. Никола Стјепановић, *op. cit.*, стр. 756.

одлуке извршног већа републички органи могу непосредно да организују и руководе одређеним акцијама и укључују у њих своје раднике и раднике општинских органа, као и да одређују или непосредно предузимају друге мере које захтевају околности на угроженом подручју (чл. 393. Устава СР Србије, чл. 111. Закона о државној управи СР Србије).

У СР Србији јављају се и специфични односи — односи републичких и покрајинских органа управе, који се заснивају на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању, као и на правима и дужностима утврђеним републичким уставом и законом (чл. 295, ст. 1. Устава СР Србије). Органи у покрајини су одговорни за извршавање и примењивање на територији покрајине републичких закона који се примњују на целој територији републике (чл. 294). Ако органи управе у покрајинама не извршавају републичке законе или друге републичке прописе за чије извршење су одговорни, Извршно веће Скупштине СР Србије ће о томе упознати одговарајући орган покрајине и предузеће друге мере у оквиру својих права и дужности (чл. 295). Републички органи управе у редовним ситуацијама опште са општинским органима преко одговарајућих покрајинских органа, а у хитним случајевима (послови народне одбране, државне безбедности и други случајеви када би могла да настане ненакнадива штета) могу општити непосредно са тим органима, о чему обавештавају одговарајући покрајински орган (чл. 296).

Устав СФРЈ помиње још два облика друштвено-политичких заједница, које су шире од општине, а уже од републике, односно покрајине. Ради се о регионалним и градским заједницама општина. Ове заједнице могу се образовати на принципу добровољности и солидарности, а може постојати и обавеза општина да се удружују(21). Овде ћемо посветити пажњу односима органа регионалних и градских заједница општина које имају карактер друштвено-политичких заједница и органа других друштвено-политичких заједница. Ове заједнице могу, поред изворних овлашћења утврђених уставом, имати и овлашћења која на њих пренесу удружене општине и република. У оквиру послова које овим заједницама повери република, њихови органи имају према општинским органима иста права и дужности као и републички органи. Републички органи управе имају према органима ових заједница у оквиру послова које су заједницама повериле општине иста права и дужности као и према општинским органима(22).

По другој класификацији међусобних односа органа управе различитих друштвено-политичких заједница(23), поред функционалних односа (који су по садржини шири од појма „односи сарадње” код проф. Димитријевића), постоје још и надзорни односи (који обухватају оцену законитости прописа општинских органа, управни надзор и надзорно решавање у управном поступку), инстанциони односи који настају у поступку по жалби) и организациони односи. Ове три посебне категорије односа (надзорни, инстанциони и организациони) по обиму се углавном поклапају са категоријом односа надзора у вези са извршавањем закона и других прописа код проф. Димитријевића.

(21) Вид. Мирко Мисовић, *Односи органа регионалне и градске заједнице општина и органа других друштвено-политичких заједница*, „Правна мисао”, бр. 11—12/1982, стр. 77—89.

(22) Мирко Мисовић, *op. cit.*, стр. 84.

(23) Борђан Цаца, *op. cit.*, стр. 44 и даље.

7. У нашем друштвено-политичком систему усвојена је концепција о постојању „ширих” и „ужих” друштвено-политичких заједница, чији међусобни односи се не заснивају на надређености и подређености, већ на међусобним правима и дужностима.

Из ове концепције нужно произилази да се односи органа различитих друштвено-политичких заједница (па и органа управе) не могу заснивати на претпостављеним правима вишег органа у односу на нижи (што је карактеристично за хијерархијске односе), већ да органи управе ширих друштвено-политичких заједница према органима ужих друштвено-политичких заједница могу имати само она права (и дужности) која су им уставом, законом и статутот општине изричито дата.

Друга група основних принципа на којима се успостављају односи органа управе (начело сарадње, међусобног договарања и обавештавања, самосталности органа у оквиру његових овлашћења, одговорности скупштини друштвено-политичке заједнице и претпоставка надлежности за извршавање закона у корист органа управе општине) произилази из доследног спровођења начела федерализма и децентрализације.

Детаљност и обухватност нормирања, и поред бројних недостатака ових прописа (који се огледају у понављању, неодређености и непрецизности, што је у теорији и пракси већ уочено) указује на велику пажњу која је код нас овом питању посвећена.