

# ZBORNIK RADOVA PRAVNO-EKONOMSKOG FAKULTETA U NIŠU

1964. godina

## I PRAVNE NAUKE

### O MEĐUSOBNIM ODNOSIMA ORGANA UPRAVE

Pitanje međusobnih odnosa organa državne uprave postalo je naročito složeno posle donošenja Ustavnog zakona iz 1953. godine, kad je napušten sistem dvostruke potčinjenosti organa uprave, prema kome su organi uprave bili potčinjeni horizontalno svom organu vlasti (odnosno njegovom izvršnom organu, tj. izvršnom odboru narodnog odbora ili prezidijumu) i vertikalno — odgovarajućem organu uprave višeg stepena. Ustavni zakon iz 1953. godine napuštajući načelo dvostruke potčinjenosti u međusobnim odnosima organa uprave uveo je načelo određenih prava i dužnosti organa uprave višeg i nižeg stepena, prema kome prava organa uprave višeg stepena moraju biti precizno fiksirana.

Zakon o državnoj upravi iz 1956. godine je znatno detaljnije regulisao međusobne odnose organa uprave višeg i nižeg stepena. Polazeći od načela međusobnih prava i dužnosti organa uprave višeg i nižeg stepena, on je tačno utvrdio prava organa uprave višeg stepena u odnosu na organe uprave nižeg stepena i ograničio je ta prava samo na slučajeve u kojima se radi o određenim vrstama poslova. Zakon o državnoj upravi je međusobne odnose organa uprave višeg i nižeg stepena rešio u skladu sa tada važećim ustavnim načelima i potrebama efikasne kontrole nad pridržavanjem zakona i podzakonskih propisa.

Ustav SFRJ iz 1963. godine je pri utvrđivanju međusobnih odnosa organa uprave višeg i nižeg stepena pošao takođe od načela međusobnih prava i dužnosti organa uprave višeg i nižeg stepena, koje je bilo proglašeno osnovnim načelom i u Ustavnom zakonu iz 1953. godine, ali je za razliku od Ustavnog zakona iz 1953. godine međusobne odnose organa uprave višeg i nižeg stepena detaljnije regulisao, preuzimajući izvestan broj odredaba iz Zakona o državnoj upravi.

Mi ćemo pokušati da izložimo međusobne odnose organa uprave višeg i nižeg stepena uglavnom prema odredbama Ustava SFRJ i republičkih ustava, ukazujući pri tom i na pojedine odredbe drugih važećih propisa.

Međusobni odnosi organa državne uprave mogu se posmatrati:

a) između organa uprave u okviru iste društveno-političke zajednice (horizontalni odnosi); i

b) između organa uprave različitih društveno-političkih zajednica (vertikalni odnosi).

Nesumnjivo je da su znatno složeniji vertikalni od horizontalnih odnosa.

#### A. Međusobni odnosi organa uprave u okviru iste društveno-političke zajednice

Međusobni odnosi organa državne uprave u okviru iste društveno-političke zajednice mogu se sastojati u: a) međusobnoj saradnji po pitanjima od zajedničkog interesa; b) dostavljanju potrebnih podataka i obaveštenja; c) pribavljanju mišljenja o nacrtima propisa.

1) Pravilo je da organi državne uprave u okviru iste društveno-političke zajednice međusobno saraduju po pitanjima od zajedničkog interesa. U tom cilju odgovarajući organi uprave mogu organizovati sastanke i savetovanja, na koja će pozivati predstavnike i stručnjake zainteresovanih organa uprave, tražiti mišljenja i organizovati i druge vidove saradnje.

2) Međusobni odnosi između organa uprave u okviru iste društveno-političke zajednice mogu se sastojati i u dostavljanju podataka i obaveštenja potrebnih za vršenje poslova iz nadležnosti odgovarajućih organa državne uprave. Organi će moći dostavljati samo one podatke i obaveštenja kojima oni raspolažu u vršenju redovnih poslova iz svog delokruga.

3) Pravilo je da, kad organi državne uprave pripremaju nacrt propisa, o tim nacrtima pribave mišljenje zainteresovanih organa državne uprave u okviru iste društveno-političke zajednice. Razume se da organ državne uprave koji priprema nacrt propisa treba da pribavi i mišljenje većih radnih organizacija, kao i drugih organizacija (privrednih komora, sindikata, zajednica radnih organizacija, itd.).

Pojedinim važećim propisima predviđena je i obaveza za organ uprave koji priprema nacrt propisa koji donosi skupština ili odgovarajući političko-izvršni organ, kad ne prihvati načelne i druge važnije primedbe zainteresovanog organa, radne ili druge organizacije, da uz nacrt propisa iznese i ove primedbe i da svoje mišljenje o tim primedbama.

Pojedinim propisima je predviđena mogućnost da organi uprave u poslovima od zajedničkog interesa, koji po svojoj prirodi zahtevaju stalnu saradnju zainteresovanih organa uprave iste društveno-političke zajednice, osnivaju i zajednička kolegijalna tela (savete, komisije, grupe). Kad to zahtevaju potrebe u okviru federacije i republike, ova tela može osnivati i izvršno veće.

Ako dođe do spora između dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave zbog toga što organ, ovlašćen za davanje saglasnosti na propis koji donosi drugi organ, uskrati saglasnost, taj spor rešava odgovarajuće izvršno veće izdavanjem smernice, koja je obavezna za organe u sporu. Na isti način se rešavaju i sporna pitanja između dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave oko nadležnosti, kao i druga sporna pitanja koja nastaju u rešavanju poslova iz njihovog delokruga (vidi, na primer, čl. 74. i 75. Zakona o saveznoj upravi).

Određeni međusobni odnosi nastaju između samostalnih organa uprave koji pripadaju istoj društveno-političkoj zajednici (uglavnom federaciji i republici) u vezi sa vršenjem nadzora sekretarijata nad upravama, zavodima, direkcijama ili komisijama, odnosno u vezi sa vršenjem nadzora samostalnih organa uprave nad organima uprave u njihovom sastavu.

## B. Međusobni odnosi organa državne uprave različitih društveno-političkih zajednica

Međusobni odnosi organa državne uprave različitih društveno-političkih zajednica izražavaju se u: 1) pružanju pravne pomoći od strane jednih organa državne uprave drugima; 2) pravima i dužnostima organa uprave višeg stepena u vezi sa vršenjem upravnih poslova; 3) vršenju inspekcijskih poslova; 4) ukazivanju stručne pomoći; 5) pravu organa uprave višeg stepena da vrši instancionu kontrolu i nadzorna prava nad upravnim aktima organa državne uprave nižeg stepena. No prethodno ćemo ukazati na osnovna obeležja međusobnih odnosa organa uprave višeg i nižeg stepena, kao i na pravila o opštenju organa uprave višeg i nižeg stepena.

### I. OSNOVNE KARAKTERISTIKE MEĐUSOBNIH ODNOSA ORGANA UPRAVE VIŠEG I NIŽEG STEPENA

Pitanje međusobnih odnosa organa uprave višeg i nižeg stepena u našoj zemlji s obzirom na načelo federativnog uređenja, prava socijalističkih republika i odgovarajuća prava opštinske i sreske samouprave predstavlja veoma složen problem. Regulisanje međusobnih odnosa organa uprave ima za cilj usklađivanje delatnosti svih organa uprave i njihovo osposobljavanje za uspešno izvršenje poverenih im zadataka.

Osnovna načela naćeg federativnog uređenja i načelo samoupravnosti radnog naroda u opštini i srezu uslovljavaju osnove za organizaciju državne uprave. Pri tom treba istaći da je organizacija naše državne uprave u zavisnosti naročito od načela o jedinstvu društvenog, političkog i državnog sistema Jugoslavije i načela da su svi organi uprave na teritoriji društveno-političke zajednice podređeni predstavničkom telu odgovarajuće društveno-političke zajednice i njenom odgovarajućem političko-izvršnom organu.

Iz izloženih načela na kojima se zasniva naše državno uređenje proizilaze odgovarajuća obeležja organizacije državne uprave i međusobnih odnosa organa uprave. U vezi s tim treba naročito navesti sledeća načela sadržana u Ustavu SFRJ i republičkim ustavima:

1) *Naćelo o organizacionoj samostalnosti* kako savezne uprave, tako i republičke, pokrajinske i lokalne uprave. Organi uprave su samostalni u okviru svojih zakonskih ovlašćenja i za svoj rad odgovaraju skupštini i njenim političko-izvršnim organima (ćl. 80. stav 4. Ustava SFRJ).

2) *Naćelo po kome su opštinski organi uprave dužni da izvršavaju savezne i republičke zakone, kao i pokrajinske i sreske propise*, ako njihovo izvršavanje ustavom ili zakonom nije stavljeno u nadležnost sreskih, republičkih ili saveznih organa (ćl. 101. Ustava SFRJ, ćl. 93. Ustava SR Srbije). Prema tome, Ustav je ustanovio prezumpciju za neposredno izvršavanje propisa u korist opštinskih organa uprave. Ovo načelo posledica je činjenice, da savezna i republička uprava nemaju, po pravilu, svoje organe uprave u republikama odnosno u opštinama i srezovima.

3) *Naćelo po kojem federacija i republika nemaju pravo da na teritorijama užih društveno-političkih zajednica osnivaju sopstvene organe uprave za vršenje poslova iz nadležnosti federacije odnosno republike*. Od ovoga načela Ustavom SFRJ i republičkim ustavima predviđeni su izvesni izuzeci za federaciju odnosno republiku. Naime, federacija može na teritorijama socijalistićkih republika i drugih društveno-politićkih zajednica zakonom osnivati organe

uprave za vršenje određenih upravnih poslova samo iz oblasti *isključivih prava i dužnosti federacije* (čl. 127. Ustava SFRJ) — (u takve organe uprave spadaju na primer carinarnice). Republičkim ustavima pak, predviđeno je da republika može samo zakonom osnivati na teritoriji opštine republičke organe uprave za vršenje pojedinih upravnih poslova iz *nadležnosti republike* (vidi čl. 44. Ustava SR Srbije).

Kao drugi izuzetak od gornjeg načela treba istaći i *pravo federacije za propisivanje obaveze republika i drugih društveno-političkih zajednica da osnuju organe uprave za vršenje upravnih poslova iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije i poslova od interesa za celu zemlju* (o pojmu ovih poslova vidi u čl. 160. Ustava SFRJ, čl. 16. Osnovnog zakona o službi unutrašnjih poslova — „Sl. I. SFRJ“, br. 46/64, itd.) Republičkim ustavima je predviđeno *pravo za republiku da propisuje obavezu opština za osnivanje organa uprave za vršenje poslova iz nadležnosti republike ili poslova od opšteg interesa za republiku koji su preneti u nadležnosti opštine* (vidi čl. 154. Ustava SR Srbije).

4) *Načelo o vertikalnoj povezanosti organa uprave*, tj. o izvesnoj povezanosti organa uprave višeg stepena sa organima uprave nižeg stepena. Iako se u osnovi organizacije naše uprave nalazi princip organizacione samostalnosti organa uprave svake društveno-političke zajednice, ipak je nužno da se kroz određena prava i dužnosti organa uprave višeg stepena u odnosu na organe uprave nižeg stepena i kroz izvesnu povezanost organa uprave višeg i nižeg stepena obezbedi efikasno izvršenje saveznih, republičkih, pokrajinskih i sreskih propisa na ostvarivanju zadataka uprave u celini. Nužno je stoga da između organa uprave svih društveno-političkih zajednica u određenoj upravnoj grani odnosno upravnoj oblasti postoji određena povezanost, koja se zasniva na međusobnim pravima i dužnostima utvrđenih zakonom i drugim propisima. Na potrebu uspostavljanja povezanosti organa uprave nižeg stepena sa organima uprave višeg stepena ukazivao je i drug E. Kardelj.<sup>1</sup>

Načelo o povezanosti organa uprave višeg i nižeg stepena sadržano je u Ustavu SFRJ (čl. 85); kao i u republičkim ustavima (vidi npr. čl. 56. Ustava SR Srbije), prema kojima se zakonom u skladu sa pravima i dužnostima federacije i republike mogu utvrđivati prava i dužnosti saveznih organa uprave prema republičkim, kao i prava i dužnosti saveznih odnosno republičkih organa uprave prema sreskim i opštinskim organima uprave, u cilju kontrole izvršavanja republičkih i saveznih propisa. Prema tome, prava organa uprave višeg stepena u odnosu na organe uprave nižeg stepena ograničena su na kontrolu izvršavanja republičkih i saveznih propisa. Treba, međutim, istaći da i pored toga što postoji izvesna vertikalna povezanost između organa uprave višeg i nižeg stepena, ipak je ostao u osnovi neokrnjen ustavni princip, po kome organi uprave prvenstveno odgovaraju za svoj rad skupštini i njenim odgovarajućim političko-izvršnim organima.

5) *Načelo po kome se međusobni odnosi organa uprave zasnivaju na pravima i dužnostima organa uprave višeg i nižeg stepena*. Naime, međusobni odnosi svih organa uprave iste grane ili iste oblasti u vezi sa vršenjem službe

<sup>1</sup> „I konačno trebalo je na odgovarajući način stručno jače povezati aparat po vertikalnoj liniji, kako bi se obezbedila odgovarajuća evidencija o stanju stvari i svestrana stručna pomoć i saradnja upravnih organa radi unapređenja i dobrog funkcionisanja javnih službi uopšte. . . . U tom duhu propisi daju i određene ingerencije višim upravnim organima prema nižim u pogledu strukture aparata nižih organa, jer je bez toga nemoguće obezbediti jedinstvo sistema i jedinstvo funkcionisanja javnih službi“ (E. Kardelj, knj. IV, str. 343, izdanje „Kultura“).

i upravnih poslova zasnivaju se na pravima i dužnostima utvrđenih ustavom i zakonima. Prema Ustavu SFRJ (čl. 85. stav 1). međusobni odnosi organa raznih društveno-političkih zajednica zasnivaju se na pravima i dužnostima utvrđenim na osnovu Ustava (vidi i čl. 56. Ustava SR Srbije). Ovi se odnosi pored ostalog zasnivaju i na uzajamnoj saradnji, izmeni iskustava, stručnoj pomoći i na pravu svakog organa uprave da daje inicijativu i mišljenje i da stavlja predloge za organizovanje i vršenje službe i unapređenje stručnog rada i poslovanja svih organa uprave u određenoj grani ili oblasti uprave. Treba naročito istaći kao karakterističnu činjenicu okolnost da se međusobni odnosi organa uprave ne zasnivaju na podređenosti i potčinjenosti organa uprave nižeg stepena organima uprave višeg stepena.

6) *Načelo nadležnosti* po kome svaki organ uprave ima pravo i dužnost da vrši poslove koji su mu stavljeni u nadležnost. Organi uprave su ovlašćeni da poslove iz svoje nadležnosti vrše samostalno u okviru zakonskih ovlašćenja (čl. 80. stav 4. Ustava SFRJ). U vezi sa ovim načelom stoji i *načelo zabrane supstitucije* (avokacije ili devolucije) i *načelo zabrane delegacije* upravnih poslova.

U daljem izlaganju izložićemo pojedina pitanja koja se pojavljuju u vezi sa regulisanjem međusobnih odnosa organa uprave višeg i nižeg stepena.

## II. OPŠTENJE ORGANA UPRAVE VIŠEG I NIŽEG STEPENA

1. *Opštenje organa uprave višeg stepena sa organima uprave nižeg stepena.* — U Zakonu o državnoj upravi bilo je postavljeno kao opšte pravilo da organi uprave višeg stepena mogu opštiti samo sa organima uprave neposredno nižeg stepena; i obratno organi uprave nižeg stepena mogu opštiti samo sa organima uprave neposredno višeg stepena. Prvo načelo sadržano je i u Ustavu SFRJ (čl. 127.) prema kome savezni organi uprave opšte sa organima uprave drugih društveno-političkih zajednica u republici preko odgovarajućih republičkih organa. Prema tome, savezni organi uprave redovno opšte sa pokrajinskim organima i sa sreskim organima i opštinskim organima preko odgovarajućih republičkih organa uprave. Na primer, ako su Saveznom sekretarijatu za finansije potrebni izvesni podaci od sreskih skupština na području jedne republike, ovaj sekretarijat će se za te podatke obratiti preko odgovarajućeg republičkog sekretarijata za finansije, a ne neposredno sreskim organima uprave nadležnim za poslove finansija. U pogledu opštenja republičkih organa uprave sa organima uprave nižeg stepena važi isto pravilo. Prema tome, republički organi uprave mogu neposredno opštiti samo sa sreskim organima uprave, a ne neposredno i sa opštinskim organima uprave. Republički organi uprave sa opštinskim organima uprave opšte preko odgovarajućih sreskih organa uprave.

Od izloženog pravila postoje izvesni izuzeci. Naime, u izvesnim slučajevima organi uprave višeg stepena mogu opštiti sa organima uprave nižeg stepena koji nisu neposredno niži od njih. U takvim slučajevima savezni i republički organi uprave mogu neposredno opštiti sa svim organima uprave na teritoriji Jugoslavije odnosno na teritoriji republike. To su sledeći slučajevi:

a) u *poslovima pravne pomoći*, s obzirom da je Zakonom o opštem upravnom postupku predviđena dužnost za organe uprave da jedni drugima pružaju pravnu pomoć;

b) u *poslovima iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije* (čl. 127. Ustava SFRJ i sl. 80. Zakona o saveznoj upravi);

c) kad su u pitanju *podaci koji se tiču samo pojedinih organa uprave* (na primer, ako su saveznom sekretarijatu potrebni izvesni podaci od jednog sreskog organa uprave ili organa uprave jedne opštine, on se u cilju pribavljanja tih podataka može neposredno obratiti tim organima);

d) posebnim saveznm zakonima mogu se odrediti i drugi slučajevi u kojima savezni organi uprave mogu opštiti neposredno sa organima uprave drugih društveno-političkih zajednica (čl. 127. stav 6. Ustava SFRJ).

2. *Opštenje organa uprave nižeg stepena sa organima uprave višeg stepena.* — Organi uprave opštinskih i sreskih skupština obraćaju se za stručnu i drugu pomoć odgovarajućim organima uprave neposredno višeg stepena. Prema tome, opštinski organi uprave ne mogu se obraćati za stručnu i drugu pomoć neposredno republičkim organima uprave, već samo odgovarajućim sreskim organima uprave. Treba istaći da ovo pravilo ne važi za slučaj traženja pravne pomoći.

Ovo pravilo primenjuje se samo u slučaju kad je za ukazivanje pomoći nadležan sreski organ uprave, odnosno republički organ uprave ako je tu pomoć tražio sreski organ uprave. Organ uprave od koga je tražena pomoć, dužan je ukazati pomoć. Ako davanje pomoći ne spada u delokrug organa uprave od koga je pomoć tražena, on će o tome obavestiti organ koji je tražio pomoć. U tom slučaju ovaj organ uprave može se obratiti za stručnu i drugu pomoć i neposredno republičkom odnosno saveznom organu uprave, zavisno od toga koji je od tih organa nadležan.

### III PRUŽANJE PRAVNE POMOĆI

Pružanje pravne pomoći i ukazivanje saradnje od strane jednih organa uprave drugima u granicama svog delokruga i ovlašćenja predstavlja dužnost za sve organe uprave. S obzirom da pružanje pravne pomoći predstavlja dužnost za sve organe uprave, to je zamoljeni organ dužan dati tražena obaveštenja i druge podatke. Ako jedan organ uprave traži spise od drugog organa uprave, zamoljeni organ dužan je poslati tražene spise ako se time ne ometa postupak po predmetu na koji se spisi odnose. Organ kome su spisi poslani dužan je da ih vrati odmah po uvidu.

Načelo o pružanju pravne pomoći sadržano je i u Zakonu o opštem upravnom postupku (čl. 40. i 41). U smislu ZUP ukazivanje pravne pomoći sastoji se u vršenju pojedinih radnji u postupku za drugi organ, kao što su saslušavanje svedoka, vršenje uviđaja, veštačenja, dostavljanje, davanje podataka i obaveštenja, slanje spisa, itd. U čl. 40. ZUP razlikuju se dva slučaja obraćanja za pravnu pomoć: 1) u prvom slučaju organ koji vodi postupak primoran je da se obrati za pravnu pomoć drugom organu. Naime, za izvršenje pojedinih radnji u postupku koje se imaju preduzeti izvan područja nadležnog državnog organa koji vodi postupak, ovaj će organ zamoliti organa uprave na čijem se području radnja ima preduzeti; 2) u drugom slučaju organ koji vodi postupak nije primoran da se obrati za pravnu pomoć drugom organu, ali razlozi ekonomičnosti to nalažu. Naime, organ nadležan za rešavanje u upravnoj stvari može, radi lakšeg i bržeg obavljanja radnje ili izbegavanja nepotrebnih troškova, vršenje pojedine radnje u postupku poveriti odgovarajućem drugom organu za preduzimanje takve radnje (čl. 40. st. 2. ZUP).

U ZUP (čl. 41) predviđena je i obaveza međusobnog ukazivanja pravne pomoći u upravnom postupku od strane državnih organa kao i radnih i drugih organizacija u vršenju javnih ovlašćenja.

Organi unutrašnjih poslova dužni su da jedni drugima pružaju stručnu i drugu pomoć. Sem toga, organi unutrašnjih poslova dužni su da pružaju pravnu pomoć drugim državnim organima po propisima koji takvu pomoć predviđaju, a radnim i drugim organizacijama — po propisima o upravnom postupku, kad ove organizacije na osnovu zakona vrše javna ovlašćenja (čl. 42. i 98. Osnovnog zakona o službi unutrašnjih poslova — 46/64).

#### IV PRAVA I DUŽNOSTI ORGANA UPRAVE VIŠEG STEPENA U VEZI SA VRŠENJEM UPRAVNIH POSLOVA

Organi uprave višeg stepena imaju određena prava i dužnosti u odnosu na organe uprave nižeg stepena povodom vršenja upravnih poslova od strane organa uprave nižeg stepena.

1. *Opšta prava organa uprave višeg stepena u vezi sa izvršenjem propisa.* — Š obzirom da propise viših organa (savezne, republičke sreske) izvršuju prvenstveno opštinski organi uprave, to je bilo nužno organima uprave višeg stepena dati izvesna prava i ovlašćenja koja se odnose na pitanje izvršenja propisa viših organa. Prema važećim propisima organi uprave višeg stepena imaju pravo:

a) tražiti *izveštaje* o izvršenju i primeni odgovarajućih propisa. Organi uprave višeg stepena mogu tražiti ove izveštaje od onih organa, koji su dužni da izveštavaju i primenjuju odgovarajuće propise; tražiti druge podatke kada su im potrebni za vršenje poslova iz svoje nadležnosti.

Ovo pravo organa uprave višeg stepena u odnosu na organe uprave nižeg stepena proizilazi iz ustavnog načela o obezbeđivanju uzajamnog obaveštavanja u radu organa uprave (v. čl. 80. stav 3. Ustava SFRJ).<sup>2</sup> Ovo načelo omogućava i organima uprave nižeg stepena da traže potrebna obaveštenja u vezi s njihovim radom od organa uprave višeg stepena;

b) ukazivati republičkim odnosno lokalnim organima uprave na njihove akte koji nisu u saglasnosti sa zakonom i drugim propisima. Ovde se radi o aktima donetim van upravnog postupka, jer u pogledu akata donetih u upravnom postupku važe odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Nezakonite akte organi uprave mogu staviti van snage (poništiti odnosno ukinuti);

c) predložiti nadležnim organima ukidanje i poništavanje opštih akata republičkih i lokalnih organa uprave. Naime, ako organi uprave o kojima je reč u prethodnoj tački ne stave van snage opšti akt, koji je po mišljenju organa uprave višeg stepena nezakonit, ovaj organ uprave može predložiti nadležnim organima ukidanje i poništavanje nezakonitih akata republičkih i lokalnih organa uprave (Savezni organ uprave u pogledu nezakonitih akata republičkih organa uprave učiniće predlog republičkom izvršnom veću, ako se radi o nezakonitim aktima pokrajinskih organa uprave, predlog će se učiniti pokrajinskom izvršnom veću; ako se radi o nezakonitim aktima sreskih organa uprave, predlog će se učiniti sreskoj skupštini; a ako se radi o nezakonitim aktima opštinskih organa uprave, predlog će se učiniti opštinskoj skupštini).

d) Savezni i republički organi uprave mogu *predložiti republičkom izvršnom veću da obustavi izvršenje propisa ili drugog opšteg akta sreskih ili*

<sup>2</sup> Saveznim Zakonom o saveznoj upravi (čl. 81) predviđeno je ovlašćenje za savezne organe uprave da u cilju izvršavanja poslova iz svog delokruga traže od odgovarajućih republičkih organa uprave obaveštenja u vezi sa izvršavanjem saveznih zakona i drugih saveznih propisa i saveznih društvenih planova i mera, kao i obaveštenja i podatke o stanju i pojavama u odgovarajućoj oblasti uprave.

opštinskih organa uprave, koji su u suprotnosti sa ustavom ili zakonom. Ako republičko izvršno veće ne obustavi takav propis ili akt koji je u suprotnosti sa Ustavom Jugoslavije ili saveznim zakonom, to može učiniti Savezno izvršno veće. Prema tome, predlog za obustavljanje od izvršenja propisa ili drugog opšteg akta donetog od strane sreskog ili opštinskog organa uprave, savezni organ uprave može učiniti i Saveznom izvršnom veću pod uslovima iz čl. 151. Ustava SFRJ.

e) Republički, sreski i opštinski organi uprave dužni su obezbeđivati izvršavanje zakona, akata i mera saveznih organa (čl. 127. st. 2. Ustava SFRJ). Međutim, federacija može i preko svojih organa *obezbeđivati* izvršavanje saveznih zakona i drugih saveznih propisa za čije su izvršavanje nadležni organi drugih društveno-političkih zajednica, ako i dok ovi organi ne izvršavaju te propise (čl. 127. st. 4. Ustava SFRJ). Ovo načelo sadržano je i u republičkim ustavima kojima se predviđa pravo za republiku da neposredno preko svojih organa može obezbeđivati izvršavanje zakona i drugih propisa, za čije su izvršavanje nadležni organi opštine, sreza ili autonomne pokrajine, ako ovi organi ne izvršavaju te propise (vidi čl. 158. Ustava SR Srbije). Slično načelo bilo je sadržano i u Zakonu o državnoj upravi. Zakon o saveznoj upravi (čl. 86) sadrži dužnosti i ovlašćenje za savezne organe uprave da sami izvrše posao iz oblasti prava i dužnosti federacije čije je izvršavanje saveznim zakonom stavljeno u nadležnost republičkog, pokrajinskog, sreskog ili opštinskog organa uprave, ako ga ovaj organ uprave, i pored upozorenja saveznog organa uprave, ne izvrši ili ga ne izvrši u određenom roku. Ovde se, prema tome, radi o pravu supstitucije ili devolucije nadležnosti u korist organa uprave višeg stepena.<sup>3</sup>

Iz navedenog ovlašćenja organa uprave višeg stepena proizilazi, da njegovo pravo na izvršavanje upravnog posla koji organ uprave nižeg stepena nije izvršio predstavlja izvesnu sankciju za neizvršenje posla koji je bio dužan izvršiti.

2. *Dostavljanje nacrtu propisa na mišljenje odgovarajućim organima uprave.* — Zakon o saveznoj upravi (čl. 90) predvideo je za savezne organe uprave dužnost da nacrtu propisa i druge stručne materijale kojima se obrađuju načelna pitanja iz odgovarajuće oblasti uprave dostavljaju prethodno na mišljenje odgovarajućim republičkim organima uprave. Ako su republički organi uprave dali svoje mišljenje, savezni organi uprave su dužni da uzimaju u razmatranje data mišljenja. Za savezne organe uprave predviđena je i dužnost da

<sup>3</sup> Osnovnim zakonom o službi unutrašnjih poslova predviđeno je za Savezni odnosno republički sekretarijat unutrašnjih poslova ovlašćenje, da u unutrašnjim poslovima iz isključive nadležnosti federacije preuzme pojedine predmete i poslove iz nadležnosti organa unutrašnjih poslova u republici, odnosno iz nadležnosti sreskih ili opštinskih organa unutrašnjih poslova i da po njima neposredno vodi postupak. Ovo pravo ima i sreski organ unutrašnjih poslova u odnosu na opštinske organe unutrašnjih poslova, i to ne samo kad se radi o unutrašnjim poslovima iz isključive nadležnosti federacije, već i u poslovima od interesa za celu zemlju (čl. 52).

Zakonom o državnoj upravi (čl. 105) bili su predviđeni detaljniji uslovi, jer organ uprave višeg stepena nije bio ovlašćen da izvrši sam posao koji organ uprave nižeg stepena nije izvršio, pre nego što je tom organu izdao obaveznú instrukciju. Tek u slučaju ako organ uprave nižeg stepena i pored dobivene instrukcije nije izvršio određen upravni posao, organ uprave višeg stepena bio je ovlašćen da taj posao sam izvrši. Organ uprave koji je preuzeo da sam izvrši upravni posao, koji nadležni organ uprave nije izvršio, bio je dužan o tome doneti pismeno rešenje, koje je morao dostaviti organu uprave koji posao nije izvršio. Protiv ovakvog rešenja nadležni organ uprave imao je pravo žalbe republičkom odnosno Saveznom izvršnom veću. Treba naglasiti da se ovde radilo o rešenju koje se donosi van upravnog postupka, pa stoga u pogledu donošenja rešenja i žalbe nisu važile odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.



uzimaju u razmatranje i predloge koje republički organi uprave samoinicijativno daju u cilju rešavanja pitanja od opšteg interesa.

Ako savezni organ uprave u pripremanju nacrt propisa koje donosi Savezna skupština ili Savezno izvršno veće ne prihvati načelne i druge važnije primedbe republičkog organa uprave, dužan je da uz nacrt propisa iznese i ove primedbe i dâ svoje mišljenje o tim primedbama.

3. *Posebna prava saveznih organa uprave u poslovima iz isključivih prava i dužnosti federacije.* — Organi uprave višeg stepena imaju izvesna posebna prava u odnosu na organe uprave nižeg stepena, kad se radi o poslovima iz isključivih prava i dužnosti federacije. To su uglavnom sledeća prava:

a) Saveznim zakonom ili na osnovu saveznog zakona mogu se predvideti prava za savezne organe uprave da u poslovima iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije mogu obustaviti od izvršenja opšte akte organa uprave u republici koji su u suprotnosti sa saveznim zakonom ili drugim saveznim propisima donetim na osnovu zakona. Pod opštim aktima organa uprave u republici podrazumevaju se opšti akti (propisi) republičkih, pokrajinskih, sreskih i opštinskih organa uprave. Savezni organi uprave ovo pravo mogu da vrše samo u onim slučajevima, kad o tome postoji savezni zakon ili drugi propis donet na osnovu saveznog zakona koji ih ovlašćuje na to. Savezni organ uprave koji je obustavio izvršenje propisa republičkog, pokrajinskog, sreskog ili opštinskog organa uprave dužan je da predloži nadležnom organu ukidanje ili poništavanje tog propisa.<sup>4</sup>

b) Na osnovu saveznog zakona može se predvideti pravo za savezne organe uprave, da u izvršavanju pojedinih poslova iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije mogu rešavati o žalbi protiv upravnih akata republičkih organa uprave. U Zakonu o opštem upravnom postupku (čl. 225) sadržano je pravilo, prema kome se protiv prvostepenog rešenja državnog sekretarijata, saveznog ili republičkog sekretarijata i drugog samostalnog saveznog ili republičkog organa uprave ne može izjaviti žalba. Ustav SFRJ (čl. 127) daje, međutim, mogućnost da se saveznim zakonom ustanovi jedan oblik nadzora u korist saveznih organa uprave nad upravnim aktima donetim od strane republičkih organa uprave, a u poslovima iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije.

4. *Prava organa uprave višeg stepena u poslovima iz isključivih prava i dužnosti federacije i u drugim poslovima od interesa za celu zemlju odnosno od opšteg interesa za socijalističku republiku.* — Pod poslovima od interesa za celu zemlju podrazumevaju se poslovi za čije su izvršavanje odgovorni savezni organi i kad ih neposredno izvršavaju organi u republici. Ovi poslovi se određuju saveznim zakonom (čl. 127. Ustava SFRJ).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Prema Osnovnom zakonu o službi unutrašnjih poslova (čl. 47) Savezni sekretarijat za unutrašnje poslove ovlašćen je da u unutrašnjim poslovima iz isključive nadležnosti federacije obustavi izvršenje propisa i drugih opštih akata organa unutrašnjih poslova u republici (republičkih, pokrajinskih, sreskih i opštinskih organa), kada su u suprotnosti sa saveznim zakonom ili drugim saveznim propisom donetim na osnovu saveznog zakona. Istovremeno ovaj organ je dužan da predloži republičkom izvršnom veću (ako je obustavljen opšti akt republičkog organa uprave), pokrajinskom izvršnom veću (ako je obustavljen opšti akt pokrajinskog organa uprave), sreskoj odnosno opštinskoj skupštini (ako je obustavljen opšti akt sreskog odnosno opštinskog organa uprave) da se nezakoniti opšti akt poništi ili ukine.

<sup>5</sup> Na primer, Zakonom o društvenoj kontroli cena (30/62) predviđeno je da su poslovi društvene kontrole cena od opšteg interesa za federaciju (čl. 1).

Unutrašnji poslovi od interesa za celu zemlju jesu poslovi: 1) zaštita života i lične sigurnosti ljudi; 2) sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela, pronalaženja i hvatanja učinilaca krivičnih dela i učestvovanja u prethodnom krivičnom postupku,

Pitanja koja su od opšteg interesa za republiku određuju se republičkim zakonom, a u okviru ustavom utvrđenih prava republike za donošenje propisa (v. čl. 149. Ustava SR Srbije).

Savezni odnosno republički organi uprave u poslovima iz isključivih prava i dužnosti federacije i u poslovima od interesa za celu zemlju, kao i u poslovima od opšteg interesa za republiku imaju u okviru svog delokruga prema odgovarajućim republičkim, pokrajinskim, sreskim odnosno opštinskim organima uprave sledeća ovlašćenja;

a) Organi uprave višeg stepena imaju pravo da organima uprave nižeg stepena izdaju *obavezne instrukcije*, kojima im daju stručna uputstva i pravila za stručno organizovanje službi i stručni rad službenika ili pravila o načinu izvršenja pojedinih poslova. Ovo pravo saveznih odnosno republičkih organa uprave zasniva se na činjenici da na saveznim odnosno republičkim organima uprave leži organizaciona odgovornost za funkcionisanje odgovarajuće grane ili oblasti uprave. Kad se radi o navedenim poslovima, pravo izdavanja obaveznih instrukcija imaju i sreski organi uprave u odnosu na opštinske organe uprave. Ovo pravo organa uprave sankcionisano je i Ustavom SFRJ, prema kome se saveznim zakonom može utvrditi, da u poslovima iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije i u poslovima od interesa za celu zemlju savezni organi uprave imaju pravo da organima uprave republike izdaju obavezne instrukcije (čl. 127. st. 3). Ovakvo pravo organa uprave višeg stepena proizilazi i iz dužnosti organa uprave da sprovede politiku utvrđenu od strane odgovarajuće skupštine.<sup>6</sup>

S obzirom da se u ovim slučajevima radi o obaveznim instrukcijama, zbog čega se u slučaju neizvršenja prema organima uprave nižeg stepena mogu preduzeti i izvesne sankcije, to je Zakonom o državnoj upravi bilo predviđeno

kad je to predviđeno zakonom; 3) sprovođenja saveznih propisa o javnom redu i miru i održavanju javnog reda i mira koji nisu od interesa samo za uže društveno-političke zajednice; 4) izvršavanja krivičnih sankcija; 5) bezbednosti saobraćaja; 6) sprovođenje propisa o držanju i nošenju oružja i municije; 7) sprovođenja propisa o udruženjima građana (čl. 17. Osnovnog zakona o službi unutrašnjih poslova).

Prema Osnovnom zakonu o službi bezbednosti plovidbe 39/64) kao poslovi od interesa za celu zemlju označavaju se: a) inspekcijски poslovi koji se odnose na vršenje nadzora nad: jugoslovenskim brodovima i plovilima unutrašnje plovidbe koji su ovlašćeni da vrše međunarodni ili međurepublički saobraćaj, kao i nad članovima posada tih brodova i plovila; vršenjem službe obalne pilotaze, održavanjem luka i pristaništa otvorenih za međunarodni saobraćaj; održavanjem plovnih puteva međunarodnog značaja u jugoslovenskom obalnom moru i na unutrašnjim plovnim putevima, vršenjem radio službe koja služi bezbednosti plovidbe i zaštiti ljudskih života na moru i unutrašnjim plovnim putevima; b) stručni i tehnički poslovi koji se odnose na: utvrđivanje sposobnosti za plovidbu pomorskih brodova, brodova i plovila unutrašnje plovidbe čiji pregled vrši Jugoslovenski registar brodova; održavanje plovnih puteva međunarodnog značaja u jugoslovenskom obalnom moru i na unutrašnjim plovnim putevima; održavanje i rad jugoslovenskih obalnih radio stanica koje služe bezbednosti plovidbe i zaštiti ljudskog života na moru i unutrašnjim plovnim putevima.

<sup>6</sup> Vidi član 82. Zakona o saveznoj upravi.

Savezni i republički sekretarijati za unutrašnje poslove ovlašćeni su da u unutrašnjim poslovima iz isključive nadležnosti federacije, kao i u poslovima od interesa za celu zemlju, izdaju obavezne instrukcije za rad odgovarajućim organima unutrašnjih poslova nižeg stepena. Kad se radi o navedenim poslovima, to pravo ima i sreski organ unutrašnjih poslova prema opštinskom organu unutrašnjih poslova (v. čl. 46, 49, 51 i 52. Osnovnog zakona o službi unutrašnjih poslova — 46/64).

za republičke, sreske i opštinske organe uprave pravo da upotrebe i odgovarajuće pravno sredstvo protiv obavezne instrukcije.<sup>7</sup>

b) Saveznim zakonom može se odrediti da u poslovima iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije, kao i u drugim poslovima od interesa za celu zemlju, savezni organi uprave mogu vršiti *prava nadzora* nad organima uprave nižeg stepena (nad republičkim, pokrajinskim, sreskim i opštinskim organima uprave). Saveznim zakonom kojim se ustanovljava ovo pravo u korist saveznih organa uprave predvideće se i predmet nadzora, kao i obim u kome savezni organi uprave mogu da vrše ovaj nadzor (čl. 127. st. 3. Ustava SFRJ).

c) Savezni organi uprave imaju pravo da zahtevaju *sarađnju* u skladu sa saveznim zakonima od strane organa uprave nižeg stepena kad se radi o izvršavanju zakona, akata i mera saveznih organa u oblasti isključivih prava i dužnosti federacije odnosno u poslovima od interesa za celu zemlju (čl. 127. st. 2. Ustava SFRJ).

5. *Mogućnost prenošenja pojedinih poslova iz nadležnosti federacije odnosno republike u nadležnost organa nižeg stepena.* — U važećim propisima sadržano je načelo o zabrani delegacije nadležnosti sa organa uprave višeg stepena na organe uprave nižeg stepena, osim u slučajevima kad je mogućnost delegacije nadležnosti predviđena izrično zakonom.

Ustavom SFRJ predviđeno je, međutim, pravo za organe federacije da pojedine poslove u vezi sa izvršavanjem saveznih zakona iz oblasti isključivih prava i dužnosti federacije prenose zakonom u nadležnost republičkih, sreskih ili opštinskih organa uprave. U takvom slučaju federacija je dužna tim organima da obezbedi odgovarajuća sredstva odnosno izvore prihoda za vršenje prenesenih poslova (čl. 128. Ustava SFRJ).<sup>8</sup>

Slično pravo je predviđeno i republičkim ustavima za republičke organe. Naime, republičkim zakonom mogu se pojedini poslovi, koji su pravo i dužnost republike, preneti u nadležnost opštinskih organa, uz obavezu republike da im obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda za vršenje tih poslova (vidi npr. čl. 155. stav 3. Ustava SR Srbije).

<sup>7</sup> Navedenim zakonom bilo je za pomenute organe predviđeno pravo, da protiv obavezne instrukcije saveznog, republičkog odnosno sreskog organa uprave podnesu prigovor ako smatraju da instrukcija nije u skladu sa zakonom i drugim propisima. Prigovor protiv instrukcije saveznog organa uprave izjavljivao se Saveznom izvršnom veću, protiv instrukcije republičkog organa uprave — republičkom izvršnom veću, a protiv instrukcije sreskog organa uprave sreskoj skupštini. Republički organ uprave podnosio je prigovor protiv obavezne instrukcije preko republičkog izvršnog veća, a organi uprave sreske i opštinske skupštine — preko odgovarajućeg saveta sreske odnosno opštinske skupštine. Republičko izvršno veće odnosno savet sreske ili opštinske skupštine dostavljao je prigovor sa svojim mišljenjem organu koji rešava o njima (Saveznom ili republičkom izvršnom veću odnosno sreskoj skupštini). Nadležno izvršno veće odnosno sreska skupština mogla je da ukine instrukciju ako bi utvrdila da je protivna zakonima ili drugim propisima zasnovanim na zakonu.

<sup>8</sup> Tako je Osnovnim zakonom o službi unutrašnjih poslova (čl. 46. 51. i 52) predviđeno ovlašćenje za Savezni odnosno republički sekretarijat unutrašnjih poslova da u unutrašnjim poslovima iz isključive nadležnosti federacije mogu odrediti da organi unutrašnjih poslova u republici, odnosno sreski i opštinski organi unutrašnjih poslova izvrše određeni posao iz nadležnosti Saveznog odnosno republičkog sekretarijata unutrašnjih poslova. Sreski organ unutrašnjih poslova ovlašćen je da odredi da opštinski organ unutrašnjih poslova izvrši određeni posao iz njegove nadležnosti, kako kad se radi o unutrašnjim poslovima iz isključive nadležnosti federacije, tako i u poslovima od interesa za celu zemlju.

## V MEĐUSOBNI ODNOSI ORGANA UPRAVE U VEZI SA VRŠENJEM INSPEKCIJSKIH POSLOVA

1. *Prava saveznih i republičkih inspekcijskih organa da inspekcijske poslove vrše na celoj teritoriji federacije odnosno republike.* — Ustav SFRJ (čl. 129), kao i republički ustavi (vidi, na primer, čl. 225. Ustava Srbije) predviđaju pravo za savezne odnosno republičke organe koji vrše poslove inspekcije, da mogu vršiti inspekcijske poslove na celoj teritoriji Jugoslavije, odnosno socijalističke republike, radi kontrole izvršavanja saveznih i republičkih zakona i radi zaštite zakonitosti i prava građana i organizacija. Ova prava savezni i republički inspekcijski organi mogu da vrše saglasno saveznom odnosno republičkom zakonu, tj. odredbe o ovom pravu treba da budu detaljnije nazrađene saveznom odnosno republičkim zakonom.

Ovo pravo saveznih i republičkih inspekcijskih organa do sada je bilo sadržano u saveznom Zakonu o državnoj upravi.

Navedena prava saveznih odnosno republičkih inspekcijskih organa u stvari predstavljaju izuzetak od načela da savezni odnosno republički organi uprave ne mogu da vrše poslove iz svoje nadležnosti neposredno na teritoriji užih društveno-političkih zajednica. Izvršavanje saveznih odnosno republičkih zakona povereno je prvenstveno opštinskim organima uprave. Međutim, kad se radi o vršenju inspekcijskih poslova u cilju kontrole izvršavanja saveznih odnosno republičkih zakona, u tom slučaju omogućeno je saveznom odnosno republičkim inspekcijskim organima da inspekcijske poslove vrše neposredno i na teritorijama užih društveno-političkih zajednica.

2. *Prenošenje poslova iz nadležnosti inspekcijskih organa višeg stepena na inspekcijske organe nižeg stepena (delegacija nadležnosti).* — U pojedinim važećim propisima sadržano je ovlašćenje saveznih, republičkih, pokrajinskih i sreskih inspekcijskih organa da traže od inspekcijskih organa nižeg stepena da izvrše pojedine poslove iz njihove nadležnosti, a mogu im ukazivati i stručnu pomoć pri vršenju tih poslova. Prema tome, inspekcijski organi višeg stepena mogu pojedine poslove iz svoje nadležnosti vršiti preko odgovarajućih inspekcijskih organa nižeg stepena, prvenstveno preko opštinskih inspekcijskih organa. Ovo ovlašćenje predstavlja jedan oblik delegacije nadležnosti. Pri tome se mora imati u vidu odredba čl. 126. Ustava SFRJ i odgovarajuće odredbe republičkih ustava o obavezi organa višeg stepena da obezbedi odgovarajuća sredstva za vršenje prenesenih poslova.

Zakon o saveznoj upravi (čl. 88) je predvideo obavezu za republičke, pokrajinske, sreske i opštinske uprave da izvrše određene inspekcijske poslove iz nadležnosti saveznih organa uprave, kada ovi organi to od njih zatraže. U ovakvim slučajevima savezni organi uprave su dužni da republičkim, pokrajinskim, sreskim ili opštinskim organima uprave obezbede sredstva potrebna za izvršenje tih poslova.

3. *Vršenje nadzora od strane inspekcijskih organa višeg stepena nad radom inspekcijskih organa nižeg stepena.* — Savezni odnosno republički organi uprave nadležni za vršenje inspekcije mogu vršiti neposredni nadzor nad republičkim, sreskim, i opštinskim organima uprave koji vrše inspekcijske poslove u pogledu izvršenja saveznih odnosno republičkih zakona i drugih propisa kad je to tim propisima određeno.

Zakonom o saveznoj upravi (č. 88. st. 3) predviđeno je posebno ovlašćenje za savezne organe uprave da vrše neposredan nadzor nad radom republičkih, pokrajinskih, sreskih i opštinskih organa uprave u izvršavanju inspekcijских poslova kada su im povereni.

Zakonom o sanitarnoj inspekciji („Službeni list SFRJ”, br. 10/65) ovlašćeni su savezni, republički, pokrajinski i sreski organi nadležni za poslove sanitarne inspekcije da vrše neposredan nadzor nad radom republičkih, pokrajinskih, sreskih odnosno opštinskih organa nadležnih za poslove sanitarne inspekcije u pogledu izvršavanja saveznih, republičkih odnosno sreskih propisa (čl. 31).

4. *Preduzimanje vršenja poslova iz nadležnosti inspektorata nižeg stepena od strane inspektorata višeg stepena (supstitucija ili devolucija nadležnosti).* — U važećim propisima sadržano je načelo zabrane supstitucije (devolucije) vršenja poslova organa uprave nižeg stepena od strane organa uprave višeg stepena. Naime, savezni, republički i sreski organi uprave ne mogu preuzeti ni jedan posao iz nadležnosti republičkog, sreskog odnosno opštinskog organa uprave, osim ako je to izrično predviđeno zakonom. Prema tome, posebnim zakonom mogu se predvideti i takva ovlašćenja inspektorata višeg stepena u odnosu na inspektorate nižeg stepena.<sup>9</sup>

#### VI SARADNJA SA ORGANIMA NIŽEG STEPENA I UKAZIVANJE STRUČNE POMOĆI ORGANIMA UPRAVE NIŽEG STEPENA OD STRANE ORGANA UPRAVE VIŠEG STEPENA

U Zakonu o državnoj upravi bilo je postavljeno načelo o ukazivanju stručne pomoći organima uprave nižeg stepena od strane organa uprave višeg stepena. Savezni, republički i sreski organi uprave prema ZODU (čl. 108) bili su dužni da se u okviru svog delokruga i ovlašćenja staraju o unapređenju službe i stručnog rada službenika i o obrazovanju i usavršavanju službenika u odgovarajućoj grani odnosno oblasti uprave, a bili su dužni da svim organima uprave ukazuju stručnu pomoć koju ovi od njih traže. Za savezne i republičke organe uprave nadležne za pojedinu službu odnosno struku (matični upravni organ) bila je predviđena i obaveza da se staraju o unapređenju rada odgovarajuće službe odnosno struke i o stručnom osposobljavanju kadrova.

U vezi sa stručnom pomoći, a na osnovu navedenih odredaba ZODU, vršeno je razlikovanje između dveju vrsta delatnosti organa uprave višeg stepena u odnosu na organe uprave nižeg stepena, i to: 1) delatnost organa uprave višeg stepena u vezi sa staranjem o izgradnji stručnih kadrova; i 2) delatnost u vezi sa staranjem o pravilnom funkcionisanju i unapređenju službe.

Ustav SFRJ (čl. 80. stav 3) je takođe predvideo načelo o međusobnoj saradnji organa uprave u pitanjima od zajedničkog interesa. Iz ovog načela proizilazi i dužnost organa uprave višeg stepena da ukazuju stručnu pomoć organima uprave nižeg stepena u vezi sa unapređenjem rada odgovarajuće službe odnosno struke i o stručnom osposobljavanju kadrova.

<sup>9</sup> Na primer, u Zakonu o sanitarnoj inspekciji (10/65) predviđeni su izvesni izuzeci od načela zabrane supstitucije vršenja poslova. Naime, članom 32. navedenog zakona predviđeno je ovlašćenje za organ nadležan za poslove sanitarne inspekcije šire društveno-političke zajednice da sam preduzme propisom predviđenu upravnu meru odnosno radnju i podnese prijavu za učinjeni prestup odnosno prekršaj.

Vidi i član 16. Zakona o izmenama i dopunama Osnovnog zakona o organizaciji prevoza motornim vozilima u drumskom saobraćaju (9/65), kao i član 101. Osnovnog zakona o izgradnji železnica, saobraćaja i bezbednosti na železnicama (9/65).

Zakonom o saveznoj upravi predviđena je obaveza za savezne organe uprave da u odgovarajućoj grani uprave pružaju stručnu pomoć republičkim i pokrajinskim, sreskim i opštinskim organima uprave.

Osnovni zakon o službi unutrašnjih poslova (čl. 42) predvideo je obavezu za organe unutrašnjih poslova da međusobno saraduju i da jedni drugima pružaju stručnu i drugu pomoć.

Nesumnjivo je da se primenom pojedinih mera i oblika saradnje na efikasniji način izgrađuje i razvija stručna etika i unutrašnja disciplina unutar upravne grane odnosno oblasti ili službe, nego što bi se to ostvarilo primenom načela hijerarhije ili načela dvostruke potčinjenosti. Prema tome, načelo o međusobnoj saradnji organa uprave i pružanju odgovarajuće stručne pomoći čine našu upravu efikasnijom, inicijativnijom i samostalnijom od uprave organizovane na načelu hijerarhijske potčinjenosti. U sistemu međusobne saradnje organi uprave nižeg stepena imaju u organima uprave višeg stepena stručne pomagače, koji im kroz različite forme stručne pomoći olakšavaju i omogućavaju bolje organizovanje i efikasnije vršenje upravnih poslova.

## VII INSTANCIONO I NADZORNO REŠAVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU OD STRANE ORGANA UPRAVE VIŠEG STEPENA

1. Instancionu kontrolu vrše organi neposredno višeg stepena kad rešavaju po žalbi protiv prvostepenog rešenja donetog u upravnom postupku. Pod žalbom se podrazumeva pravno sredstvo kojim stranka ili drugo ovlašćeno lice osporava zakonitost ili pravilnost (celishodnost) prvostepenog rešenja u upravnom postupku.

2. Nadzorno rešavanje u upravnom postupku. Napred smo izlagali o nadzoru organa uprave višeg stepena nad organima uprave nižeg stepena u vezi sa donošenjem akata van upravnog postupka. Ovdje se radi o nadzoru organa uprave višeg stepena nad aktima donetim u upravnom postupku od strane organa nižeg stepena.

Organi uprave višeg stepena vrše najpre nadzor nad aktima donetim u upravnom postupku od strane organa uprave nižeg stepena pri vršenju instancione kontrole, tj. pri rešavanju po žalbi protiv prvostepenog rešenja.

Međutim, pored instancionog rešavanja u upravnom postupku ZUP predviđa i slučajeve tzv. nadzornog rešavanja od strane organa uprave višeg stepena nad upravnim aktima koji su postali konačni u upravnom postupku odnosno pravnosnažni. Postoje četiri slučaja tzv. nadzornog rešavanja od strane organa uprave višeg stepena: 1) poništavanje i ukidanje rešenja po pravu nadzora; 2) vanredno ukidanje rešenja; 3) oglašavanje rešenja ništavim; i 4) rešavanje po zahtevu za zaštitu zakonitosti.

Dr Slavoljub POPOVIĆ  
prof. Pravno-ekonomskog  
fakulteta u Nišu

## R é s u m é

Dans cet article l'auteur traite des rapports mutuels des organes de l'Administration, en général, du point de vue de la Constitution. L'auteur en examine, d'abord les rapports mutuels des organes de l'Administration dans le cadre d'une même unité politico-sociale, et, ensuite, les rapports mutuels des organes des différentes communautés politico-sociales. Dans cette deuxième partie l'auteur en donne d'abord les caractéristiques fondamentales des rapports mutuels des organes de l'Administration de grade supérieur et inférieur, en y exposant les principes sur lesquels en sont basés les rapports mutuels. En suite, il considère les rapports mutuels des organes de l'Administration par rapport à: a) prestation de l'assistance légale; b) droits et devoirs des organes de l'Administration de grade supérieur et inférieur par rapport à l'expédition des affaires administratives, en y relevant d'abord les pouvoirs généraux des organes de l'Administration de grade supérieur par rapport à l'exécution des prescriptions, et, ensuite les pouvoirs spéciaux des organes de l'Administration fédéraux et républicains dans les affaires de compétence exclusive de la Fédération et dans les affaires d'intérêt pour tout le pays, soit, d'intérêt général pour la république socialiste; c) faculté de transfert de différentes affaires de la compétence de la Fédération ou de la république en celle des organes de grade inférieur; d) rapports mutuels des organes de l'Administration dans l'exercice des affaires d'inspection; e) collaboration avec les organes de l'Administration de grade inférieur dans la prestation d'assistance technique aux organes de l'Administration de grade supérieur; f) de même qu'en relation aux connaissances d'instance et de contrôle dans la procédure administrative des organes de grade supérieur.

