

NAČIN POVERAVANJA JAVNIH OVLAŠĆENJA SAMOUPRAVNIM ORGANIZACIJAMA I ZAJEDNICAMA

Poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama zakonom odnosno na zakonu zasnovanom odlukom skupštine društveno-političke zajednice je jedno od pitanja koje u jugoslovenskoj teoriji i praksi zauzima veoma značajno mesto, jer je u neposrednoj vezi i bitno utiče na dalji položaj, ulogu i funkcije države i njenih organa u našem samoupravnom socijalističkom društvu.

Međutim, iako javna ovlašćenja kao pravni institut u našem pravu postoji već više od dvadeset godina, još uvek, vršenje javnih ovlašćenja od strane samoupravnih organizacija i zajednica predstavlja jedno od najmanje određenih pitanja, najmanje određeno područje u kompleksu pitanja samoupravne transformacije naše državne uprave. U našoj pravnoj teoriji i naročito u praktičnom funkcionisanju ove institucije još je dosta veliki broj otvorenih, neraščišćenih i diskutabilnih pitanja, počev od samog određivanja pojma i sadržine javnih ovlašćenja, pravne prirode poveravanja javnih ovlašćenja, načina poveravanja i načina vršenja javnih ovlašćenja, subjekata kojima se mogu poveriti javna ovlašćenja, pa sve do zaštite prava i pravnih interesa građana o kojima rešavaju samoupravne organizacije i zajednice na osnovu poverenih javnih ovlašćenja.

Opredelila sam se da ovom prilikom nešto više kažem o načinu poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Poveravanje javnih ovlašćenja nedržavnim subjektima, samostalnim ustnovama i organizacijama, bilo je najpre normirano Zakonom o državnoj upravi iz 1956. godine. Prema ovom Zakonu poveravanje pojedinih upravnih poslova iz okvira upravne funkcije društveno-političke zajednice vršeno je u dva vida: kao stavljanje u nadležnost samostalnih ustanova i organizacija pojedinih upravnih poslova, i kao prenošenje u samostalan delokrug samostalnih ustanova i organizacija pojedinih upravnih poslova.

Što se tiče načina poveravanja pojedinih upravnih poslova samostalnim ustanovama i organizacijama, u čl. 3. navedenog Zakona bilo je predviđeno da se to može učiniti »samo zakonom i na osnovu zakona«. Kao što se vidi to je bilo dosta neodređeno, jer nije navedeno koji su to akti na osnovu zakona kojima bi se mogli pojedini upravni poslovi stavljati u nadležnost odnosno prenositi u samostalan delokrug.

Takođe, ni odredbe Ustava SFRJ iz 1963. godine, kojima se ustanovljava institucija javnih ovlašćenja, ne određuju bliže na koji način

odnosno kojim aktima se javna ovlašćenja mogu poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Osnovni zakon o ustanovama iz 1965. godine (čl. 9.) predviđao je da ustanove mogu vršiti određena javna ovlašćenja kad su im takva ovlašćenja poverena zakonom ili na osnovu zakona drugim opštim aktom skupštine društveno-političke zajednice.

Ustav SFRJ iz 1974. godine bliže određuje kojim aktima se mogu poveravati javna ovlašćenja. Prema članu 152. javna ovlašćenja se mogu poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine.

Proizilazi da je način poveravanja javnih ovlašćenja, odnosno vrste akata kojima skupština društveno-političke zajednice može izvršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama precizno određen i da se u tom pogledu ne bi više trebalo da pojavljuju nikakva otvorena pitanja i dileme. »Na osnovu taksativno određenih vrsta opštih pravnih akata kojima se može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama, može se zaključiti da se drugim vrstama opštih akata organa društveno-političkih zajednica ne može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja.

Na osnovu činjenice da se poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama može vršiti samo zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine, može se konstatovati da je u vezi sa poveravanjem javnih ovlašćenja u našem pravu primenjeno načelo legaliteta, uzeto u nešto širem smislu, s obzirom da se, pored zakona, poveravanje vršenja javnih ovlašćenja može da vrši i odlukom opštinske skupštine zasnovanom na zakonu«¹.

Međutim, u praktičnom sprovođenju ove ustavne odredbe ipak se pojavljuju neka otvorena pitanja, neki problemi o kojima postoje i različita mišljenja.

Kad je u pitanju poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama zakonom, onda je situacija jasna. S obzirom na federativno uređenje naše zemlje postoje savezni, republički i pokrajinski zakoni, pa se prema tome i poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim subjektima može vršiti saveznim, republičkim ili pokrajinskim zakonom.

U praksi će, naravno, s obzirom na nadležnost federacije, poveravanje vršenja javnih ovlašćenja ređe biti vršeno saveznim zakonom, a mnogo češće, u najvećem broju slučajeva, republičkim i pokrajinskim zakonima. U svim našim republikama i pokrajinama donet je veći broj zakona kojima je izvršeno poveravanje javnih ovlašćenja organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Međutim, kada se poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama vrši odlukom skupštine društveno-političke zajednice, postavlja se pitanje koje društveno-političke zajednice?

¹ Dr Slavoljub Popović: O poveravanju vršenja javnih ovlašćenja organizacijama i zajednicama, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 3/76, str. 355.

U Ustavu SFRJ je predviđeno da se poveravanje javnih ovlašćenja može vršiti odlukom opštinske skupštine. Usko, i odvojeno od ostalih ustavnih odredaba, tumačeći ovu odredbu mogli bi smo zaključiti da se odlukom skupština drugih društveno-političkih zajednica (gradske zajednice, zajednice opština, regionalne zajednice) ne bi moglo vršiti poveravanje vršenja javnih ovlašćenja.

Do ovakvog ustavnog regulisanja verovatno je došlo otuda što su Ustavom, osim Federacije i socijalističkih republika i pokrajina, kao obavezne i osnovne društveno-političke zajednice predviđene još samo opštine.

Međutim, u članu 119. Ustava SFRJ predviđeno je da opštine međusobno saraduju na principima dobrovoljnosti i solidarnosti i da se mogu udruživati u gradske ili regionalne zajednice. Takođe je propisano da se republičkim i pokrajinskim ustavom može predvideti obavezno udruživanje opština u gradske ili regionalne zajednice, kao posebne društveno-političke zajednice, na koje se prenose određeni poslovi iz nadležnosti republike, odnosno autonomne pokrajine i opština.

Istim članom predviđeno je da se opštine u gradovima udružuju, u skladu sa republičkim odnosno pokrajinskim ustavom, u gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice kojima opštine u zajedničkom interesu poveravaju određena prava i dužnosti. Na ove zajednice mogu se preneti određeni poslovi iz nadležnosti republika odnosno autonomne pokrajine.

Ustavom SR Hrvatske (čl. 182—187.) predviđeno je da se opštine udružuju u zajednice opština kao samoupravne društveno-političke zajednice u kojima radni ljudi i građani obavljaju funkcije vlasti i samoupravljanja u ostvarivanju i usklađivanju zajedničkih interesa opština.

Ustavom SR Bosne i Hercegovine (čl. 276.) predviđeno je da se republičkim zakonom može propisati obavezno udruživanje opština u gradske odnosno regionalne zajednice, kao posebne društveno-političke zajednice, na koje se prenose određeni poslovi iz nadležnosti republike odnosno opštine, dok je članom 281. predviđeno da je grad Sarajevo posebna društveno-politička zajednica udruženih opština sa područja Grada.

Ustavom SR Srbije (čl. 284.) predviđeno je da se opštine udružuju u međuopštinske regionalne zajednice i gradske zajednice, radi ostvarivanja trajne saradnje, planiranja razvoja i usklađivanja svojih i donošenja zajedničkih planova i programa, kao i radi ostvarivanja drugih zajedničkih interesa. Udruživanje se vrši na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i SR Srbije. Ove zajednice vrše određena prava i dužnosti koje im povere opštine i Republika iz okvira svojih prava i dužnosti. Ustavom je predviđeno da je grad Beograd gradska zajednica opština i posebna samoupravna društveno-politička zajednica.

Postavlja se sada pitanje da li se i odlukama skupštine zajednice opština odnosno gradske zajednice može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama?

Ako pođemo od člana 152. Ustava SFRJ, u kome se decidirano navode zakon i odluka opštinske skupštine kao akti kojima se može

vršiti poveravanje javnih ovlašćenja, onda je odgovor jasan. Drugim aktima se ovo poveravanje ne bi moglo vršiti.

Međutim, članom 224. Ustava SR Hrvatske predviđeno je: »Zakonom i odlukom skupštine društveno-političke zajednice, na osnovu zakona, može se organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama povjeriti da u oblasti svoje delatnosti svojim aktima uređuju određene odnose od šireg interesa, da rješavaju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama te da vrše druga javna ovlašćenja«.

Ako imamo u vidu da je Ustavom SR Hrvatske predviđeno da se i zajednice opština konstituišu kao društveno-političke zajednice, te da se pored zakona, prema napred citiranom članu Ustava, i na zakonu zasnovanim odlukama skupština društveno-političkih zajednica može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama, proizilazi zaključak da se i odlukama skupštine zajednice opština može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja.

Može se sada postaviti pitanje saglasnosti člana 224. Ustava SR Hrvatske sa članom 152. Ustava SFRJ. Međutim, nemamo nameru da ovo pitanje dalje raspravljamo. Samo da istaknemo da smatramo da je ovakvo regulisanje pitanja poveravanja javnih ovlašćenja odredbama Ustava SR Hrvatske društveno opravdano, jer ako se poveravanje javnih ovlašćenja može vršiti savezним, republičkim i pokrajinskim zakonom i odlukom opštinske skupštine, onda ne nalazimo opravdanih razloga zbog kojih bi se ovo pravo uskratilo skupštinama zajednica opština, koje su takođe društveno-političke zajednice, sa Ustavom utvrđenom nadležnošću.

Prema članu 170. Ustava SR Srbije poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama može se vršiti, takođe, samo zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine. Međutim, ovde se postavlja pitanje da li se odlukama Skupštine grada Beograda može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja, kada se ima u vidu da je grad Beograd Ustavom konstituisan kao gradska zajednica opština i posebna samoupravna društveno-politička zajednica, sa određenim pravima i dužnostima uređivanja odnosa od zajedničkog interesa za radne ljude, građane i organizacije udruženog rada na teritoriji Grada.

Proizlazi da, prema Ustavu, Skupština grada Beograda ne bi imala pravo da svojim odlukama poverava vršenje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama. Smatramo, međutim, da pojedine članove Ustava ne možemo tumačiti same za sebe i odvojeno od konteksta ostalih odredaba i čitavog našeg društveno-političkog i pravnog sistema, te na taj način izvlačiti određene zaključke. Jer, ako se odlukama Skupštine grada mogu uređivati određeni odnosi od interesa za Grad kao društveno-političku zajednicu, i ako se od strane gradskih organa mogu vršiti određeni autoritativni poslovi na teritoriji Grada, onda ne vidimo razloge zbog kojih Skupština grada Beograda ne bi mogla svojim odlukama neke od tih poslova poveriti na vršenje samoupravnim organizacijama i zajednicama koje se osnivaju upravo za obavljanje poslova od zajedničkog interesa za Grad. Naravno, i ovde

bi osnovni razlozi kojima bi se rukovodila Skupština grada prilikom poveravanja vršenja javnih ovlašćenja bili ti da bi samoupravne organizacije i zajednice kojima se poveravaju pojedini poslovi iz okvira javnih ovlašćenja, te poslove obavljale brže i kvalitetnije.

Upravo u napred navedenom smislu ovo pitanje je regulisano i Statutom grada Beograda. Naime, prema članu 256. Statuta, pojedini poslovi uprave, u okviru prava i dužnosti Grada, mogu se odlukom Skupštine grada, u skladu sa zakonom i statutom, poveriti organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama.

Amandmanom VII. na Ustav SR Srbije data je mogućnost da se i u drugim gradovima obrazuje više opština, koje bi se udruživale u gradske zajednice, kao posebne društveno-političke zajednice, kojima bi opštine, u zajedničkom interesu, poveravale određena prava i dužnosti. Na ove zajednice mogli bi se preneti i određeni poslovi iz okvira prava i dužnosti Republike.

Dakle, s obzirom na mogućnost obrazovanja i drugih gradskih zajednica, kao posebnih društveno-političkih zajednica, pitanje poveravanja javnih ovlašćenja odlukama njihovih skupština još više dobija na značaju.

Sledeće vrlo interesantno pitanje koje se postavlja u vezi sa aktima kojima se može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama jeste da li se i odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica, koje republičkim ustavom nisu ustanovljene kao društveno-političke zajednice, može poveriti vršenje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama?

Po ovom pitanju izražena su dva različita mišljenja.

Prema jednom mišljenju, odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica može se vršiti poveravanje javnih ovlašćenja onim samoupravnim organizacijama i zajednicama koje obavljaju svoju delatnost na široj teritoriji od opštine, odnosno na teritoriji za koju se obrazuje međuopštinska regionalna zajednica.

Odmah se, međutim, postavlja pitanje: vršenje kojih poslova iz okvira javnih ovlašćenja bi se moglo poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama od strane međuopštinskih regionalnih zajednica, ako se ima u vidu da i ove zajednice vrše samo one poslove koje im povere opštine i Republika, iz okvira svojih prava i dužnosti?

Naime, znamo da se udruživanje u međuopštinske regionalne zajednice vrši na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i Republike, a njihova nadležnost se kreće u granicama poslova koje im povere Republika i opštine udružene u datu zajednicu. Konkretno, Skupština SR Srbije donela je Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenje određenih prava i dužnosti republike («Sl. glasnik SR Srbije», br. 42/75.). Ovim Zakonom je, pored ostalog, predviđeno da se u međuopštinskoj regionalnoj zajednici usklađuju, u okviru prava i dužnosti Republike i saglasno politički utvrđenoj u Republici, zajednički interesi opština i drugi društveni interesi koji se odnose naročito na:

a) stvaranje i razvijanje materijalnih i drugih uslova za život i rad i za samoupravno zadovoljavanje materijalnih, zdravstvenih, soci-

jalnih, vaspitno-obrazovnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba radnih ljudi i građana i na obezbeđivanju opštih uslova za rad i privređivanje, za zapošljavanje, snabdevanje i vršenje uslužnih delatnosti;

b) utvrđivanje i sprovođenje poreske politike, socijalne politike, politike u oblasti zapošljavanja, kadrovske politike, stambene politike, zaštita i unapređivanje čovekove okoline, zanatstva, ugostiteljstva, turizma, komunalne privrede, saobraćaja, kao i određivanje i sprovođenje politike u drugim oblastima života i rada od zajedničkog interesa;

c) uređivanje i obezbeđivanje organizovanja priprema za narodnu odbranu i za rad u ratu u skladu sa zakonom;

d) uređivanje u skladu sa zakonom i obezbeđivanje organizacije i zaštite sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina, ravnopravnosti naroda i narodnosti, zaštita zakonitosti, sigurnosti ljudi i imovine, javnog reda i mira i organizovanje i obezbeđivanje društvene samozaštite i društvene kontrole.

Pojedine opštine, udružene u međuopštinske regionalne zajednice donele su svoje odluke o poveravanju međuopštinskoj regionalnoj zajednici vršenje određenih poslova iz okvira njihovih prava i dužnosti. Tako se došlo do utvrđenih prava i dužnosti odnosno nadležnosti međuopštinskih regionalnih zajednica.

Ako imamo u vidu suštinu pojma »poveravanje« prava i dužnosti, koji se ne može poistovetiti sa pojmom »prenošenje« prava, onda bi smo mogli zaključiti da Republika odnosno opštine koje su svojim aktima izvršile poveravanje određenih prava međuopštinskim regionalnim zajednicama, nisu prestale biti odgovorne za pravilno i pravovremeno vršenje tih poslova. Dalje, to bi značilo da Republika i opštine prilikom poveravanja mogu odrediti i način vršenja ovih poslova, odnosno uslove i druge odnose pod kojima su međuopštinske regionalne zajednice dužne da vrše ova prava i dužnosti.

Postavlja se sada pitanje da li se aktima odnosno odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica može izvršiti poveravanje vršenja javnih ovlašćenja iz okvira tako utvrđene njihove nadležnosti nekim drugim samoupravnim subjektima.

Prema navedenom mišljenju ovakva mogućnost bi postojala u slučajevima kada bi u republičkom zakonu odnosno odlukama opštinskih skupština, kojima se vrši poveravanje vršenja određenih poslova međuopštinskim regionalnim zajednicama, bilo predviđeno i pravo da ove zajednice mogu vršenje određenih poslova (koji su inače njima povereni) dalje poveriti na vršenje nekoj drugoj samoupravnoj organizaciji ili zajednici.

Nasuprot ovom, međutim, ističemo mišljenje prema kome skupštine međuopštinskih regionalnih zajednica ni u kom slučaju ne bi mogle vršiti poveravanje poslova iz okvira javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama. Kao osnovni razlozi za ovakav stav navode se sledeći:

Najpre, činjenica je da međuopštinske regionalne zajednice ustavom nisu konstituisane kao društveno-političke zajednice, već imaju karakter samoupravnih organizacija odnosno zajednica. Prema tome, čak i ako bi smo odredbu iz člana 152. Ustava SFRJ i odgovarajuće odred-

be republičkih ustava šire tumačili (da se poveravanje javnih ovlašćenja može vršiti zakonom odnosno odlukom skupštine društveno-političke zajednice zasnovanom na zakonu) ni u tom slučaju skupštine međuopštinskih regionalnih zajednica ovakvo pravo ne bi imale, jer nisu konstituisane kao društveno-političke zajednice.

Njihova nadležnost nije originerna već se utvrđuje upravo poveravanjem određenih poslova iz nadležnosti republike, republičkim zakonom, i određenih poslova iz nadležnosti opština, odlukama opštinskih skupština.

Na osnovu napred iznetog možemo izvesti zaključak, i pridružiti se navedenom drugom mišljenju, da se odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica ne bi moglo vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Sledeće pitanje vezano za način poveravanja vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama jeste: kada i u kojim slučajevima opštinska skupština može svojim odlukama vršiti ovo poveravanje?

Prema ustavnim odredbama može se vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama odlukom opštinske skupštine zasnovanom na zakonu. Proizilazi da opštinska skupština ne bi mogla bez ovlašćenja u zakonu poveravati vršenje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama. Ipak, čini se da bi smo ovde mogli razlikovati dve situacije u pogledu utvrđivanja nadležnosti opštinske skupštine i njenih organa, te samim tim i u pogledu mogućnosti poveravanja pojedinih od tih poslova samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Naime, kada se radi o nadležnosti opštinske skupštine i njenih organa za obavljanje određenih poslova iz okvira javnih ovlašćenja koja su utvrđena zakonom, onda je logično i u skladu sa našim pravnim sistemom da opštinska skupština ne bi mogla svojim odlukama, bez za to datog ovlašćenja u zakonu, poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama vršenje tih poslova. Jer, ukoliko bi se i u ovim slučajevima, bez zakonskog ovlašćenja, dozvolilo opštinskim skupštinama poveravanje nekih od tih poslova drugim samoupravnim subjektima, to bi praktično značilo da bi se odlukama opštinskih skupština menjali zakoni kojima se utvrđuje nadležnost organa za obavljanje pojedinih poslova, što svakako nije u skladu sa načelom ustavnosti i zakonitosti, kao osnovnim načelima našeg pravnog i političkog sistema.

U našoj zakonodavnoj praksi nisu retki primeri da se pojedinim zakonima kojima se određuje nadležnost opštinske skupštine odnosno njenih organa za obavljanje određenih poslova, istovremeno ovlašćuje opštinska skupština da može svojom odlukom neke od tih poslova poveriti i nekim drugim samoupravnim subjektima.

Primeru radi: članom 30. Zakona o zaštiti civilnih invalida rata (»Sl. glasnik SR Srbije«, br. 6/75.) predviđeno je da o pravima na zaštitu po ovom zakonu, na zahtev lica iz člana 1. Zakona, rešava organ uprave nadležan za poslove socijalne zaštite opštine, odnosno centar za socijalni rad ako ga ovlasti skupština opštine, na čijoj teritoriji podnosioc zahteva ima prebivalište.

Prema členu 22. Zakona o građevinskom zemljištu («Sl. glasnik SR Srbije», br. 32/75.) u slučaju samovlasnog zauzimanja gradskog građevinskog zemljišta ili neovlašćenog menjanja njegove namene izvođenjem radova, smeštajem materijala ili drugim sličnim radnjama koje se mogu preduzimati samo na osnovi odobrenja, nadležni opštinski organ uprave ili ovlašćena organizacija rešenjem će naložiti odgovornom licu da bez odlaganja i o svom trošku vrati nepokretnost u pređašnje stanje.

Međutim, postavlja se pitanje da li opštinska skupština može svojom odlukom poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama vršenje poslova iz okvira javnih ovlašćenja koja su utvrđena njenim propisima, u oblasti njenog samoupravnog delokruga, i bez zakonskog ovlašćenja.

Po ovom pitanju izražena su, takođe, dva različita gledišta: prema jednom gledištu, ni u ovakvim slučajevima opštinska skupština ne bi imala pravo da poverava vršenje određenih poslova samoupravnim organizacijama i zajednicama, ukoliko na to nije zakonom ovlašćena.

Prema drugom gledištu, kada se radi o pitanjima koja se nalaze u samostalnom delokrugu opštine, onda bi opštinska skupština svojom odlukom vršenje nekih poslova iz svoje nadležnosti, odnosno nadležnosti svojih organa, mogla poveriti drugim samoupravnim subjektima i bez posebnog zakonskog ovlašćenja. Jer, samim tim što su izvesni poslovi zakonom stavljeni u samostalan delokrug opštine, ostavljena je i mogućnost opštinskim skupštinama da svojim statutom odnosno odlukom reguliše i pitanje nadležnosti za njihovo vršenje.

Takođe se može postaviti i pitanje da li samoupravna organizacija odnosno zajednica može sama, svojim samoupravnim aktom, da odluči da, u vezi sa članom 152. Ustava SFRJ, pojedine poslove obavlja kao poslove javnih ovlašćenja. Jasno je da se na ovo pitanje ne može dati pozitivan odgovor. Naime, samoupravna organizacija ili zajednica može biti subjekt kome se može poveriti vršenje javnih ovlašćenja, ali ona istovremeno ne može i sama da odluči da vrši izvesna javna ovlašćenja (uređivanje odnosa od šireg društvenog interesa, rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima ili obavezama pojedinaca ili pravnih lica ili druga).

Ovo pitanje ne bi ni zasluživalo da bude spomenuto, da u praksi nema i drugačijih primera. Naime, znamo da dosta veliki broj društvenih subjekata, samoupravnih organizacija i zajednica, vrši određene poslove iz okvira javnih ovlašćenja. Najčešće to će biti rešavanje o pravima ili obavezama građana, organizacija udruženog rada i drugih organizacija. Nisu retki slučajevi da neke organizacije smatraju da je vršenje tih poslova njihovo samoupravno pravo i da ta ovlašćenja vrše u svoje ime, a ne u ime društveno-političke zajednice koja im je poverila vršenje javnih ovlašćenja. Postupajući tako dešava se da se građanima nameću neke obaveze za koje nema osnova u zakonu ili na zakonu zasnovanom propisu, a po pravilu se ne ostavlja ni mogućnost građanima za upotrebu određenog pravnog sredstva u cilju zaštite svojih prava.

Još jedno značajno pitanje vezano za način poveravanja javnih ovlašćenja jeste i to na koji način mi saznajemo da je određenoj samo-

upravnoj organizaciji ili zajednici povereno obavljanje određenih poslova iz okvira javnih ovlašćenja.

U našoj zakonodavnoj delatnosti nije razvijena praksa da se na izričit način u propisima predviđa poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama ili zajednicama. Vrlo je malo slučajeva kada je zakonom ili odlukom opštinske skupštine izričito propisano da neka samoupravna organizacija ili zajednica ima javno ovlašćenje za rešavanje konkretnih upravnih stvari, ili neko drugo javno ovlašćenje, već se do takvog zaključka dolazi posrednim putem, u svakom pojedinačnom slučaju tumačenjem odredaba pojedinih propisa, ili na osnovu nekih okolnosti koje upućuju na zaključak da je određena organizacija dobila takvo ovlašćenje.

Na koje se sve načine može zaključiti da je nekoj radnoj organizaciji povereno javno ovlašćenje za rešavanje u upravnom postupku? Na ovo pitanje Savezni savet za pravosuđe dao je sledeće svoje mišljenje: »Prema članu 9. Osnovnog zakona o ustanovama, javno ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima može se poveriti radnim ili drugim organizacijama izričito zakonom ili propisima društveno-političke zajednice donetim na osnovu zakona.

Ukoliko ovakvo javno ovlašćenje nije zakonom ili podzakonskim propisom izričito povereno radnoj ili drugoj organizaciji, smatramo da bi se moglo i na posredan način izvlačiti zaključak iz pojedinih odredaba u propisima o tome da li je radnim ili drugim organizacijama povereno vršenje javnog ovlašćenja ili nije. Tako, ako se na primer u materijalnim propisima predvidi da radna ili druga organizacija (odnosno ako se predvide određene kategorije organizacija) rešavaju u konkretnim slučajevima iz pojedinih upravnih materija, onda iz toga, po našem mišljenju možemo posrednim putem izvući zaključak da te kategorije organizacija imaju javno ovlašćenje za rešavanje pojedinih upravnih stvari iz tih upravnih materija.«²

Preduzeće PTT saobraćaja tražilo je da se navedu radne i druge organizacije koje u upravnim stvarima neposredno primenjujući propise u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju o pravima, obavezama ili o pravnim interesima pojedinaca, pravnih lica ili druge stranke. Ono je to tražilo s obzirom na propis iz odredbe stava 2. člana 1. Zakona o opštem upravnom postupku, prema kome su dužne da postupaju, pored organa uprave i drugih državnih organa — i radne i druge organizacije kada u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju u upravnim stvarima. Odgovor na ovo pitanje je bio potreban preduzeću PTT saobraćaja radi pravilne primene PTT tarife. Savezni savet za pravosuđe dao je sledeći odgovor: »Izveštavamo vas da za sada ne postoji o ovom pitanju propis koji bi na jednom mestu taksativno nabrojao koje sve radne i druge organizacije u smislu člana 1. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku rešavaju u upravnim stvarima.

Radnim ili drugim organizacijama javna ovlašćenja za rešavanje u upravnim stvarima mogu se dati zakonom ili propisom donesenim na

² Mišljenje Saveznog saveta za pravosuđe, br. 79/22 od 6. VI. 1968. god. »Informator«, br. 1522 — 9. X. 1968. str. 6.

zakonu. U zakonodavnoj delatnosti nije razvijena praksa da se na izričit način u propisima koji se odnose na radne i druge organizacije predviđa poveravanje (davanje) javnog ovlašćenja tim organizacijama za rešavanje u upravnim stvarima. Zbog toga se zaključak o tome da li određena radna ili druga organizacija vrši javno ovlašćenje u praksi izvodi često na posredan način u svakom pojedinačnom slučaju, tumačenjem odredaba iz tih propisa koje ukazuju na mogućnost vršenja javnog ovlašćenja kad organizacija neposredno primenjujući propise rešava o pravima, obavezama ili pravnim interesima u upravnom postupku. Prema tome, iz karaktera obavljanja pojedinih poslova posredno se može zaključiti da li radne odnosno druge organizacije vrše javno ovlašćenje kad rešavaju o pojedinačnim slučajevima...³.

Dakle, zaključak o tome da li neka samoupravna organizacija ili zajednica ima javno ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima, ili takvog ovlašćenja nema, izvodimo na dva načina:

Prvo, kad je samim propisima predviđeno da neka samoupravna organizacija ili zajednica, odnosno određene kategorije organizacija ili zajednica imaju javno ovlašćenje da rešavaju u upravnim stvarima, kao što je to, na primer, učinjeno Zakonom o položaju i ovlašćenjima Crvenog krsta Jugoslavije (»Sl. list SFRJ«, br. 13/76.) ili Zakonom o vršenju javnih ovlašćenja i načinu obezbeđenja sredstava Crvenog krsta Srbije (»Sl. glasnik SR Srbije«, br. 6/79.).

Drugo, s obzirom da je takvo izričito poveravanje javnih ovlašćenja retko u našim propisima, može se zaključiti da samoupravna organizacija ili zajednica ima javno ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima i onda kada je propisano da akt kojim organizacija ili zajednica rešava o kakvom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili pravnog lica ima karakter upravnog akta protiv koga se može voditi upravni spor. U ovom slučaju zakon je nesumnjivo poverio javno ovlašćenje za rešavanje u upravnom postupku.

Isto tako, iz okolnosti da je samoupravna organizacija ili zajednica u rešavanju o pravima ili obavezama građana ili pravnih lica obavezna da primenjuje pravila Zakona o opštem upravnom postupku, može se izvesti zaključak da je ista time dobila javno ovlašćenje za rešavanje u upravnom postupku, jer se, za sada, pravila Zakona o opštem upravnom postupku obavezno primenjuju samo kad samoupravna organizacija ili zajednica u vršenju javnih ovlašćenja neposredno primenjujući propise, u upravnim stvarima rešava o pravima i obavezama građana i pravnih lica.

Moramo, međutim, da istaknemo da, iako je, za sada, ovo jedan od najčešćih načina na koji se vrši poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama za rešavanje u upravnom postupku, nije sasvim u redu. Obavezna primena pravila Zakona o opštem upravnom postupku trebalo bi da proizilazi iz poverenog javnog ovlašćenja za rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obavezama stranaka, a ne obrnuto; da se iz obavezne primene Zakona o

³ Mišljenje Saveznog saveta za pravosuđe br. 03/3—597/1 od 10. IX. 1968, »Informator«, br. 1523 — 12. X. 1968. str. 4.

opštem upravnom postupku izvodi zaključak da je time samoupravnoj organizaciji ili zajednici povereno javno ovlašćenje.

Iz činjenice da samoupravna organizacija ili zajednica, rešavajući pojedinačnim aktima o pravima ili obavezama ili drugim odnosima svojih članova, primenjuje pravila Zakona o opštem upravnom postupku, ne može se uvek izvući pouzdan zaključak da je istoj povereno vršenje javnih ovlašćenja.

Naime, moguće je da samoupravna organizacija ili zajednica odluči da svojim samoupravnim opštim aktima ne propisuje posebna pravila postupka za rešavanje o pravima i obavezama svojih članova iz međusobnih odnosa u udruženom radu i drugih odnosa, već da shodno primenjuje pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Ako bi smo u ovakvom slučaju izvukli zaključak da se radi o vršenju poverenih javnih ovlašćenja, onda bi to svakako bio pogrešan zaključak.

Dalje, ponekad se iz samog naziva akta »rešenje« koji donosi samoupravna organizacija ili zajednica izvlači zaključak da se radi o vršenju poverenih javnih ovlašćenja. Ovo je sigurno još manje pouzdan način, jer se naziv »rešenje« upotrebljava ponekad i u stvarima u kojima se zapravo ništa ne rešava. Naziv »rešenje« se u nekim slučajevima zadržao iz vremena kad se o izvesnim stvarima i odnosima odlučivalo autoritativno, a danas to predstavlja građanskopravni ili neki drugi odnos.

Tako, na primer, iako dodela stana na korišćenje nije više autoritativni posao, niti se rešenjem kojim se određenoj osobi dodeljuje stan na korišćenje nešto »rešava«, već se izražava volja davaoca stana na korišćenje da želi da stupi u određeni građanskopravni odnos sa određenom osobom, ipak je taj akt zadržao naziv »rešenje« iz vremena kada je važila državna distribucija stanova. Ima mišljenja da se, u situaciji kada u ovoj oblasti još uvek ne vladaju čisti ekonomski zakoni i tržišni mehanizam, na ovaj način garantuje određena objektivnost i sigurnost u »raspodeli« stanova. Protiv ovakvog rešenja, međutim, ne može se uložiti niti žalba u upravnom postupku, niti tužba za pokretanje upravnog spora.

Očigledno je, dakle, da izvođenje zaključka o tome da li je nekoj samoupravnoj organizaciji ili zajednici povereno vršenje javnih ovlašćenja ili nije, na posredan način, može da dovede do dosta neodređenosti i netačnosti. Sigurno je da bi se ovi problemi mogli otkloniti na taj način što bi se zakonom ili odlukom skupštine društveno-političke zajednice, kojom se vrši poveravanje javnih ovlašćenja, na izričit način određenim organizacijama odnosno zajednicama poverilo vršenje javnih ovlašćenja i odredio obim vršenja tih ovlašćenja, kao što je to, na primer, učinjeno navedenim zakonima kojima regulišu položaj i ovlašćenja Crvenog krsta Jugoslavije i Crvenog krsta Srbije.

Dr Slavka Miladinović
professeur agrégé

LE MODE DE VÉRIFICATION DES AUTORISATIONS PUBLIQUES AUX ORGANISATIONS ET COMMUNAUTÉS AUTOGESTIONNAIRES

R é s u m é

La vérification de l'exercice des autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaires par la loi ou par la décision basée la loi de l'assemblée de la communauté socio-politique est une des questions qui dans la théorie et la pratique yougoslaves occupe une place très importante, car elle est en relation directe et exerce une grande influence sur la position, la rôle et la fonction ultérieurs de l'Etat et de ses organes dans notre société socialiste autogestionnaire.

Cependant, quoique les autorisations publiques en tant qu'institution juridique existe dans notre droit depuis plus de vingt ans, dans notre théorie juridique et surtout dans le fonctionnement pratique de cette institution il y a encore un assez grand nombre de questions ouvertes et discutables. Une de ces questions est celle qui se rapporte au mode de vérification des autorisations publiques, qui est traitée dans de plus larges proportions dans ce travail.

Quoiqu'au premier abord il paraît que le mode de vérification des autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaires est réglementé avec précision par l'article 152 de la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, néanmoins dans la mise en application pratique de cette disposition constitutionnelle certains problèmes se posent. En effet, la Constitution prévoit que la vérification des autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaire peut être effectuée par la loi ou par la décision basée sur la loi de l'assemblée de la commune, alors la question se pose si cela signifie que par les décisions des assemblées des autres communautés socio-politiques (les communautés urbaines, les communautés des communes, les communautés régionales) on ne pourrait effectuer cette vérification. Nous plaignons en faveur de la thèse que d'après les décisions basées sur la loi des assemblées de toutes les communautés socio-politiques on peut vérifier les autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaires, d'où il s'ensuit que les assemblées des communautés régionales intercommunales n'auraient pas un tel droit, qui d'après la Constitution de la République Socialiste de Serbie n'ont pas le statut de la communauté socio-politique.

Dans notre activité législative n'est pas développée la pratique que par les prescriptions soit expressément vérifiée l'exercice des autorisations publiques aux sujets n'appartiennent pas à l'Etat, mais on arrive généralement à une telle conclusion par la voie indirecte, ce qui dans la pratique mène à des problèmes déterminés, tant en ce qui concerne le droit à l'exercice des affaires qui sont dans le cadre des autorisations publiques que, en particulier, en ce qui concerne le mode et le volume de ces affaires. C'est pourquoi nous considérons que dans la régularisation législative future ces questions doivent être spécifiées d'une manière plus précise.