

POJAM I PRAVNA PRIRODA POVERENJA JAVNIH OVLAŠĆENJA

Iako je pojam javno ovlašćenje bio uveden još Ustavom SFRJ i republičkim ustavima iz 1963. godine, a zatim upotrebljavan i brojnim zakonima koji su donošeni nakon ustava, i koji su za ovaj pojam vezivali značajne pravne posledice,¹⁾ ipak ovaj pojam nije nigde do sada pozitivno-pravno definisan. I ne samo da pojam javnih ovlašćenja nije pozitivno-pravno definisan, već sve do donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine nije bila bliže određena ni sadržina ovog pojma. Ustavne odredbe iz 1963. godine koje se odnose na javna ovlašćenja utvrđuju samo da „Niko ne može vršiti javna ovlašćenja ako mu ona nisu, saglasno ustavu, poverena od građana ili organa koje oni biraju” (čl. 72.) i da „Svaki državni organ, organizacija ili pojedinac, koji ima javna ovlašćenja vrši funkcije samo u granicama ovlašćenja koja određuju ustaw i zakon” (st. 2. čl. 84.). To je, naravno, dovelo i do različitih shvatanja i definicija javnih ovlašćenja u našoj pravnoj teoriji.

Veći broj autora pri određivanju sadržine pojma javnih ovlašćenja polazio je od odredbe sadržine u čl. 3. Zakona o državnoj upravi iz 1956. godine, i naročito odredbe iz čl. 1. Zakona o opštem upravnom postupku, te javna ovlašćenja definiše kao autoritativno odlučivanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obavezama pojedinaca ili pravnih lica, na osnovu ovlašćenja iz zakona, a putem pojedinačnih upravnih akata donetih u zakonom propisanom postupku.

Tako, prof. dr. Slavoljub Popović, određujući pojam javne uprave ističe da se pod javnom upravom u užem smislu podrazumeva autoritativno rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obavezama pojedinaca ili pravnih lica i na osnovu zakona primenjivanje mera prinude ili ograničenja putem pojedinačnih pravnih akata donetih u zakonom propisanom postupku, od strane državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja.²⁾

Na drugom mestu, međutim, govoreći o nekim problemima upravnog postupka u uslovima društvenog samoupravljanja u SFRJ, prof. S. Popović, pored ostalog, ističe da se pod javnim ovlašćenjima radnih

¹⁾ Npr. Zakonom o opštem upravnom postupku predviđena je obavezna primena ovog zakona i od strane radnih i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja, kada rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima pojedinaca i pravnih lica; Zakonom o upravnim sporovima predviđeno je vođenje upravnog spora radi ocene zakonitosti upravnih akata koje donose radne i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja itd.

²⁾ Prof. dr Slavoljub Popović: Upravno pravo, opšti deo, VII izdanje, „Savremena administraciju”, Beograd, str. 21.

ili drugih organizacija podrazumeva donošenje rešenja u upravnom postupku i na taj način rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima putem upravnih akata, kao i donošenje normativnih akata kojima se regulišu odnosi sa trećim subjektima van organizacije na autoritativan način.³⁾

Ovakav stav nesumljivo upućuje na šire shvatanje pojma javnih ovlašćenja.

Dalje, Dušan Maksimović smatra da je pravilo da se javna ovlašćenja poveravaju radnim organizacijama onda kada je radi redovnog i nesmetanog obavljanja određenih privrednih delatnosti ili društvenih službi neophodno da one, na osnovu propisa, odlučuju o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana ili drugih organizacija, pri čemu je bitno da se javna ovlašćenja manifestuju „spolja” tj. prema građanima ili drugim organizacijama, a ne „unutar” organizacija.⁴⁾

Već tada, međutim, srećemo se i sa tumačenjem pojma javnih ovlašćenja u širem i užem smislu. Naime, pod javnim ovlašćenjima radnih i drugih organizacija podrazumeva se ovlašćenje ovih organizacija na donošenje određenih propisa kao i rešavanje o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinaca ili pravnih lica u upravnom postupku.

Pri vršenju poslova iz okvira javnih ovlašćenja radne i druge organizacije istupaju autorativno, sa jačom voljom u odnosu prema strankama, vršeći vlast u ime društvene zajednice. Kod ovakvog određivanja pojma javnih ovlašćenja razlikuju se javna ovlašćenja šireg i javna ovlašćenja užeg obima. Pod javnim ovlašćenjem šireg obima podrazumevaju se ovlašćenja koja se odnose na donošenje određenih opštih akata, a užeg obima bi bila ona ovlašćenja koja se odnose na rešavanje pojedinačnih slučajeva, donošenjem individualnih akata.⁵⁾

Ovlašćenje radnih i drugih organizacija da svojim opštim aktima uređuju način zadovoljavanja određenih potreba građana, i ovlašćenje za rešavanje o pravima građana u konkretnim upravnim stvarima u upravnom postupku, svakako su najčešća i najznačajnija javna ovlašćenja organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica.

Međutim, sadržina pojma javnih ovlašćenja je još mnogo šira, što se može utvrditi analizom pojedinih saveznih i republičkih propisa kojima se pojedinim samoupravnim organizacijama i zajednicama poveara vršenje određenih poslova autoritativnog karaktera. Tako, na primer, radna i druga organizacija može biti ovlašćena da pokreće disciplinski postupak i izriče disciplinske sankcije protiv korisnika svojih usluga; da pokreće prekršajni postupak i naplaćuje kazne na licu mesta; da održava red i brine se o sigurnosti prilikom obavljanja svoje delatnosti preuzimanjem određenih mera; da izdaje potvrde, sa

³⁾ Prof. dr Slavoljub Popović: Problemi upravnog postupka i upravnog spora u uslovima društvenog samoupravljanja u SFRJ, Pravni život, Beograd, br. 11-12/1969, str. 7.

⁴⁾ Dušan Maksimović: Primena pravila upravnog postupka u radnim organizacijama, Privredno-pravni priručnik, Beograd, br. 11/1967, str. 23.

⁵⁾ Mladen Kosovac: Upravni postupak i radne organizacije, Naša zakonost, Zagreb, br. 6-7/1970, str. 487.

dokaznom snagom javne isprave, o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju itd.

Kako je javno ovlašćenje veoma širok pojam, obuhvata veliki broj različitih poslova i ovlašćenja, to nije dovoljno samo propisati da se radnoj ili drugoj organizaciji poverava vršenje javnog ovlašćenja, već je neophodno propisati i koje poslove iz okvira javnih ovlašćenja određena organizacija ima pravo i dužnost da obavlja.

Ne može se iz postojanja jednog ovlašćenja izvoditi zaključak da radna i druga organizacija ima i neka druga javna ovlašćenja. Na primer, iz činjenice da je radna ili druga organizacija ovlašćena da donosi opšte akte eksternog karaktera, kojima uređuje ostvarivanje prava i obaveza građana, korisnika svojih usluga u oblasti svoje delatnosti, ne može se izvoditi zaključak da ista organizacija ima ovlašćenje i za rešavanje u konkretnoj upravnoj stvari o pravima i obavezama građana ili organizacija. Međutim, takve izričite odredbe su veoma retke, što verovatno dovodi do različitih nesporazuma u praksi.

Ustav SFRJ iz 1974. godine, kao i republički ustavi, takođe ne određuju pojam javnih ovlašćenja, ali nešto bliže određuju sadržinu ovog pojma. Prema članu 152. Ustava SFRJ „Zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine može se organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, cijama poveriti da, u oblasti svoje delatnosti, svojim aktima uređuju određene odnose od šireg interesa, da rešavaju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama i da vrše druga javna ovlašćenja”.

Iz ovako određene sadržine javnih ovlašćenja može se zaključiti da se ovaj pojam upotrebljava da označi pravo organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, kojima je zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine povereno vršenje javnih ovlašćenja, da određene odnose, koji su povezani sa njihovom osnovnom delatnošću, uređenju primenom metoda dominacije, istupajući sa jačom voljom, te obavezujući pojedince ili organizacije na određeno ponašanje, u interesu društvene zajednice.

Radi se, dakle, o jednom od oblika vršenja funkcije vlasti, na osnovu posebnih zakonskih ovlašćenja. Između termina „vlast” i termina „javna ovlašćenja” teško se može napraviti razlika u pogledu sadržaja, jer se i javna ovlašćenja mogu manifestovati kroz razne funkcije (normativnu, izvršnu i druge), već u pogledu izvora tih ovlašćenja i njihovih nosilaca.

Iz Osnovnih načela Ustava SFRJ proizilazi da se socijalističko društveno uređenje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije zasniva na vlasti radničke klase i svih radnih ljudi, i na odnosima među ljudima, kao slobodnim i ravnopravnim proizvođačima i stvaraocima. Prema članu 88. Ustava, radnička klasa i svi radni ljudi nosioci su vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima. Ustavom i statutom društveno-političke zajednice utvrđuju se zajednički interesi i funkcije vlasti i upravljanja društvenim poslovima, koje radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju u društveno-političkim zajednicama (čl. 90. st. 2. Ustava SFRJ). Funkciju vlasti i upravljanja drugim društvenim poslo-

vima u društveno-političkim zajednicama vrše skupštine i njima odgovorni organi (čl. 92. st. 1. Ustava SFRJ).

Ustav SFRJ, dakle, polazeći od načela jedinstva vlasti, kao jednog od osnovnih načela našeg državnog uređenja, predviđa da funkciju vlasti i upravljanja društvenim poslovima vrše skupštine društveno-političkih zajedница, kao organi samoupravljanja i najviši organi vlasti, u okviru prava i dužnosti date društveno-političke zajegnica. Međutim, to ne znači da se i svi poslovi vlasti, sve funkcije, obavljaju neposredno od strane skupština.

Ustavom su predviđene posebne vrste organa kojima se poveravaju pojedine funkcije vlasti. Za vršenje izvršne funkcije u društveno-političkoj zajednici se obrazuje izvršni organ, izvršno veće, ili drugi odgovarajući kolegijalni izvršni organ (čl. 148. Ustava SFRJ); za vršenje upravne funkcije skupština društveno-političke zajednice obrazuje organe uprave (čl. 149. Ustava SFRJ); sudsku funkciju vrše redovni sudovi kao organi državne vlasti i samoupravni sudovi (čl. 92. st. 2. Ustava SFRJ); zaštita ustavnosti poverava se ustavnim sudovima (čl. 92. st. 3. Ustava SFRJ), dok je funkcija javnog gonjenja poverena javnom tužilaštvu, kao samostalnom državnom organu (čl. 235. Ustava SFRJ).

Svaki od navedenih organa dužan je da vrši poverenu funkciju na osnovu i u okviru Ustava, odnosno zakona i statuta, i odgovoran je za njeno vršenje. Svaki od ovih organa nosilac je određene funkcije na osnovu Ustava SFRJ; to je njegovo izvorno pravo, i nije mu potrebno ovlašćenje za vršenje ustavom poverenih poslova.

Međutim, kada su u pitanju samoupravni društveni subjekti, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice, situacija je drugačija. Ustavom je samo predviđena mogućnost i pravo za skupštine društveno-političkih zajedница da svojim aktima (zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine) povere određene poslove uređivanja odnosa od šireg interesa, rešavanja u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama i vršenja drugih javnih ovlašćenja, pojedinim samoupravnim subjektima. Ne radi se, dakle, o poslovima iz okvira samoupravnog delokruga ovih subjekata, već o poslovima iz delokruga organa društveno-političke zajednice.

Samoupravnim organizacijama i zajednicama poveravaju se navedeni poslovi da bi ih vršili u ime društveno-političke zajednice, čija skupština je izvršila delegiranje tih poslova. Vršeći poverene poslove iz okvira javnih ovlašćenja, samoupravne organizacije i zajednice postupaju na način i pod uslovima koje im određuje skupština društveno-političke zajednice, koja je izvršila poveravanje javnih ovlašćenja.

Pod javnim ovlašćenjima, dakle, podrazumevamo jedan od oblika vršenja vlasti, odnosno jednu od funkcija vlasti, koja se od državnih pravnih funkcija razlikuje po subjektima kojima je povereno vršenje ove funkcije, kao i po osnovama iz kojih proizilazi ovlašćenje za vršenje ove funkcije.

Što se tiče razlike po subjektima, videli smo da se ona ogleda u tome što izvesne poslove „vlasti” mogu obavljati i određeni subjekti van sistema državnih organa, koje smo zajedničkim imenom nazvali „samoupravne organizacije i zajednice”.

Što se, pak, tiče osnova iz kojih proizilazi mogućnost za vršenje poslova „vlasti“ od strane samoupravnih organizacija i zajednica, s obzirom da ima različitih mišljenja, smatramo za potrebno da na ovom mestu nešto više kažemo o tome.

Osnovi za vršenje javnih ovlašćenja od strane samoupravnih organizacija i zajednica

Istakli smo već da se vršenje javnih ovlašćenja od strane samoupravnih organizacija i zajednica razlikuje od klasičnog vršenja vlasti od strane državnih organa, pored ostalog, i po tome što državni organi imaju izvorno ustavno pravo za vršenje određenih poslova vlasti, dok samoupravne organizacije i zajednice takvo pravo nemaju. One će moći da autoritativno istupaju prema građanima samo u slučaju kada im je od skupštine društveno-političke zajednice povereno vršenje takvih poslova.

Međutim, po ovom pitanju izražena su i drugačija gledišta, te bih iznela jedno interesantno mišljenje, prema kome samoupravne organizacije i zajednice mogu vršiti poslove iz okvira javnih ovlašćenja po dva osnova:

a) jednu vrstu poslova mogu odgovarajući organi društveno-političke zajednice da povere samoupravnim organizacijama i zajednicama zakonom odnosno odlukom opštinske skupštine donetom na osnovu zakona, i to poslove iz okvira prava i dužnosti odgovarajuće društveno-političke zajednice;

b) samoupravne organizacije i zajednice mogu da imaju i izvorno ustavno pravo za vršenje određenih poslova iz okvira javnih ovlašćenja.

Poslovi iz okvira prava i dužnosti društveno-političke zajednice, koji se po osnovu javnih ovlašćenja povere na vršenje samoupravnim organizacijama i zajednicama, bitno se razlikuju po svojoj pravnoj prirodi od istovrsnih poslova koji predstavljaju izvorno ustavno pravo određenih samoupravnih organizacija i zajednica, na primer, samoupravnih interesnih zajednica iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, oblasti zapošljavanja i drugih.

Prema ovom mišljenju, samoupravne interesne zajednice, kad u ostvarivanju svojih funkcija uređuju određene odnose svojim opštlim aktima ili kad u upravno-pravnom odnosu rešavaju u pojedinačnim stvarima, na primer, o pravu radnika na penziju, invalidinu, materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti i sl. ne vrše ove poslove iz okvira prava i dužnosti određene društveno-političke zajednice po osnovu poverenog javnog ovlašćenja, već ih vrše kao poslove iz okvira svojih prava i dužnosti, na osnovu i u smislu ustavnih intencija i odredaba iz člana 53. i drugih Ustava SFRJ.⁶⁾

Iz ovakvog stava dalje se izvode i pravne posledice ovakvog razlikovanja koje se, uglavnom, svode na sledeće:

— u vršenju poslova iz okvira prava i dužnosti društveno-političke zajednice, samoupravne organizacije i zajednice postupaju u granicama poverenog javnog ovlašćenja, u skladu sa smernicama društveno-političke zajednice i pod nadzorom njenih organa;

⁶⁾ Pero Krijan: Povjeravanje javnih ovlašćenja samoupravnim i drugim organizacijama, Samoupravno pravo, Beograd, br. 3/75.

— u vršenju poslova iz okvira svojih izvornih prava i dužnosti, kao što su poslovi rešavanja u upravno-pravnom odnosu u pojedinačnim stvarima iz njihove delatnosti, samoupravne organizacije i zajednice postupaju autonomno;

— u prvom slučaju skupština društveno-političke zajednice njeni organi imaju šira ovlašćenja, a u drugom slučaju njihova prava svode se na ostvarivanje opštег uvida u stanje, i to, po pravilu, samo u pogledu zakonitosti.

Čini nam se, međutim, da niti član 53. Ustava SFRJ (na koji se primera radi poziva autor ovog gledišta) niti druge odredbe Ustava SFRJ i republičkih ustava ne daju dovoljno osnova za razlikovanje navedene dve vrste javnih ovlašćenja.

Naime, tačno je da je ustanovnim odredbama predviđeno osnivanje samoupravnih interesnih zajedница (u nekim oblastima društvenog života čak i obavezno), i da se za neke samoupravne interesne zajednice u izvesnoj meri određuje i delokrug rada.

Međutim, kao osnov za odgovarajuće organe samoupravnih interesnih zajedница da u upravno-pravnom odnosu rešavaju u pojedinačnim stvarima radnika na penziju, invalidnu, materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti itd. ne služi neposredno ustav, već upravo odgovarajući zakoni kojima se predviđa da, kada ovi organi rešavaju o navedenim pravima radnika, rešavaju donošenjem rešenja u upravnom postupku.

Tako na primer, prema članu 53. Ustava SFRJ, članu 53. Ustava SR Srbije i odgovarajućim odredbama ustava drugih socijalističkih republika i pokrajina, radi obezbeđenja svoje socijalne sigurnosti, radni ljudi osnivaju samoupravne interesne zajednice penzijskog i invalidskog osiguranja ili drugih viđova socijalnog osiguranja u kojima udružuju sredstva u tu svrhu i utvrđuju, na načelima uzajamnosti i solidarnosti i minulog rada, svoje zajedničke i pojedinačne obaveze prema tim zajednicama i zajednička i pojedinačna prava koja u njima ostvaruju.

Međutim, prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju SR Srbije, pri rešavanju o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja primenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, ako zakonom nije drugačije određeno, a protiv drugostepenog rešenja o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja može se pokrenuti upravni spor. Kako se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta državnog organa ili organizacije udruženog rada ili druge samoupravne organizacije i zajednice u vršenju javnih ovlašćenja, proizilazi da se o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja odlučuje upravnim aktom.

Na ovakav zaključak upućuje nas i činjenica da je, za sada, najčešći način na koji se vrši poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama da rešavaju o pravima i obavezama pojedinaca, upravo propisivanje obaveze za navedene subjekte da, kada rešavaju o pravima ili obavezama pojedinaca ili pravnih lica, obavezno primenjuju pravila Zakona o opštem upravnom postupku i da takav akt ima karakter upravnog akta protiv koga se može voditi upravni spor.

Dakle, i u ovom slučaju za organe samoupravnih interesnih zajednica, koji su nadležni da rešavaju u pojedinačnim stvarima o pravima osiguranika, kao osnov služi navedeni republički zakon.

Međutim, u ovom slučaju može se postaviti, kao veoma značajno, jedno drugo pitanje, Naime, da li u pojedinim oblastima u kojima se obrazuju samoupravne interesne zajednice (naročito one koje se obrazuju na načelima uzajamnosti i solidarnosti) o pravima i obavezama građana i dalje treba da odlučuju organi tih zajednica autoritativnim istupanjem i donošenjem upravnih akata (bez obzira da li na osnovu izvornih ustavnih ovlašćenja ili po osnovu javnih ovlašćenja koja su zakonom ili odlukom opštinske skupštine poverena) ili su sazreli uslovi za dalje podruštvljavanje tih poslova, te rešavanje o pravima i obavezama građana samoupravnim pojedinačnim aktima.

Konkretno, kada se radi o ostvarivanju prava građana iz penzijskog i invalidskog osiguranja, Zakonom o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja SFRJ („Sl. list SFRJ”, br. 35/72.) predviđeno je samo da se u postupku ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja obezbeđuje dvostepenost rešavanja u okviru zajednica i sudska zaštita prava utvrđenih zakonom (čl. 60.). Nije, dakle, utvrđeno ni kojim aktima, niti u kom postupku se ova prava mogu ostvarivati, te je ostavljena mogućnost zakonima socijalističkih republika i pokrajina da ovo pitanje bliže regulišu.

O tome kako je pitanje ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja regulisano u SR Srbiji napred smo govorili, a na sličan način je regulisano i u ostalim socijalističkim republikama, osim SR Slovenije.

SR Slovenija je donela Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Uradni list SR Slovenije”, br. 19/77.) kojim su izvršene bitne promene u postupku ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Prema ovom Zakonu, postupak za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja uređuju osiguranici samoupravnim opštim aktom zajednice. O pravu osiguranika rešava se pojedinačnim samoupravnim aktom zajednice. Ako osiguranik nije zadovoljan konačnim aktom ili ako zajednica ne izda pojedinačni akt u roku koji je određen opštim aktom zajednice, sudska zaštitu prava iz penzijskog ili invalidskog osiguranja može ostvariti pred posebnim sudom udruženog rada, koga ustanavljava zajednica sama ili zajedno sa drugim samoupravnim interesnim zajednicama.

Najčešće se delatnosti samoupravnih organizacija i zajednica koje imaju karakter vršenja javnih ovlašćenja označavaju kao autoritativno istupanje ovih subjekata, u odnosu na druge društvene subjekte i pojedince. Pod autoritativnim istupanjem u ovom slučaju podrazumeva se, ustvari, istupanje sa jačom voljom, nametanje volje ovlašćenih subjekata i obavezivanje pojedinaca ili organizacija na određeno poнаšanje, u interesu društvene zajednice, i protiv njihove volje.

Pojam „autoritet”, u ovom slučaju, upotrebljen je, ustvari, umesto pojma „vlast”. S obzirom da u našoj pravnoj i političkoj teoriji ima različitih shvatanja i određivanja pojmove „vlast” i „autoritet”, sve do onih koji ova dva pojma poistovećuju, možda bi se moglo i prihvati napred izneto.

Međutim, čini nam se mnogo bližim stanovište po kome između pojmljova, odnosno termina „vlast” i „autoritet” postoje bitne razlike. Prema prof. dr R. Lukiću: „Pod vlašću podrazumevamo državnu vlast u užem smislu reči, tj. neposrednu vlast države kao organizacije s monopolom fizičke sile, a isto tako i ono što bi se moglo nazvati posrednom ili izvedenom državnom vlašću, tj. vlast nekih drugih organizacija koje se oslanjaju na državu u slučaju da njihove odluke, odnosno naredbe, oni na koje se odnose ne izvršavaju dobrovoljno, pa je potrebno na njih primeniti sankciju. Tako bi u našem slučaju ovakvu izvedenu državnu vlast imale sve naše samoupravljačke organizacije ukoliko su njihove odluke, odnosno norme (propisi) takve da u slučaju prekršaja sankciju primenjuje država.”⁷⁾

Za razliku od pojma vlasti, pojam autoriteta prof. Lukić označava kao: „Svojstvo subjekata koje se sastoji u njegovoj moći da poнашање drugih subjekata reguliše svojim naredbama, koje će ovi dobrovoljno izvršavati. Kad kažem „dobrovoljno”, to ne mora da znači da oni izvršavaju naredbe zato što ih smatraju opravdanim, korisnim za njih, i sl., jednom rečju, zato što ih usvajaju. Naprotiv, autoritet postoji i kad se naredbe vrše iako se ne usvajaju, upravo zato što se ima poverenje u naredbodavca, odnosno što subjekt koji mu se pokorava ne može da mu odbije pokretnost i kad se ne slaže s njim. Osnov autoriteta može biti različit: znanje, starost i druge osobine subjekata autoriteta ili ljubav subjekta koji mu se pokorava”.⁸⁾

Međutim, iz činjenice da su vlast i autoritet dva različita pojma, sa svojom određenom sadržinom, ne može se izvlačiti zaključak da su ova dva pojma potpuno razdvojena, naročito u pogledu subjekata koji ih poseduju. Naime, najčešće, subjekti koji imaju vlast imaju i autoritet, posebno u našem samoupravnom socijalističkom društvu. Inače, u protivnom, vršenje vlasti od strane državnih organa, koji ne bi imali i autoritet, bilo bi veoma otežano, da ne kažemo i nemoguće, i predstavljaljalo bi „golo nasilje”.

Ipak, istakli bi smo da samoupravne organizacije i zajednice, kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, istupaju prema drugim subjektima sa jačom voljom na osnovu vlasti, koja je, zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine, njima poverena, u koju oni vrše u ime društveno-političke zajednice, umesto državnih organa.

„Poveravanje” ili „prenošenje” javnih ovlašćenja

U vezi sa poveravanjem javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama postavlja se, pre svega, pitanje značaja pojma „poveravanje”, i da li postoji sadržinska razlika između pojmljova „poveravanje” i „prenošenje”.

Odmah bi smo istakli da nije retka pojava da se pojmovi „poveravanje” i „prenošenje” javnih ovlašćenja upotrebljavaju u istom zna-

⁷⁾ Dr. Radomir Lukić: Vlast u današnjem socijalizmu, Gledišta, br. 6-7/1966. Beograd, str. 894.

⁸⁾ Prof. dr R. Lukić: Isto, str. 895.

čenju, da se među njima ne pravi nikakva sadržinska razlika. U tom smislu ovi pojmovi koriste se da označe mogućnost organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica da u vršenju poslova iz okvira „poverenih” ili „prenetih” javnih ovlašćenja istupaju u odnosu prema drugima kao organi vlasti, tj. sa „jačom voljom”, i da im na osnovu zakona zapovedaju.

Ovakvoj pojavi svakako doprinosi i nedosledna upotreba navedenih termina u našim pozitivnim propisima.

Na drugoj strani, pak, ima autora koji pokušavaju da naprave sadržinsku razliku između pojmljiva „poveravanje” i „prenošenje”. Tako prema nekim mišljenjima pojmljivo „prenošenje” koristi se da bi označio proces decentralizacije upravnih poslova sa organima uprave šire društveno-političke zajednice na organe uprave uže društveno-političke zajednice, dok se pojmljivo „poveravanje” koristi da označi proces deetatizacije upravnih poslova.

Mišljenja smo da se pojmljiva „poveravanje” i „prenošenje” sadržinski razlikuju. Smatramo da bi termin „poveravanje” trebalo koristiti u slučajevima kada određeni subjekti, koji su po ustavu ili zakonu nadležni za vršenje određenih poslova, ovlašćuju neke druge subjekte da, u njihovo ime, umesto njih, obavljaju neke od tih poslova. Nаравно, oni bi na to morali biti takođe ovlašćeni zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu.

Konkretno, kada se radi o poveravanju vršenja javnih ovlašćenja organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, skupštine društveno-političkih zajednica su na osnovu ustava ovlašćene da svojim aktima (zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine) mogu poveriti samoupravnim organizacijama i zajednicama vršenje određenih poslova (uređivanje određenih odnosa od šireg interesa, rešavanje u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama i vršenje drugih javnih ovlašćenja).

Pošto se radi o poveravanju poslova koji su inače u nadležnosti skupštine određene društveno-političke zajednice, odnosno njenih organa, skupština društveno-političke zajednice ima pravo da odredi način vršenja poverenih poslova, smernice za obavljanje tih poslova od strane samoupravnih organizacija i zajednica, a takođe da odredi i način vršenja nadzora u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja.

Poslovi koji su povereni samoupravnim organizacijama i zajednicama kao poslovi javnih ovlašćenja zadržavaju isti karakter kakav su imali pre poveravanja. Radi se, dakle, samo o promeni subjekata ovlašćenih za vršenje tih poslova, a ne i o promeni karaktera poslova. Ako podemo od napred iznetog onda je očigledno da se pojmljivo „poveravanje” ne može označiti proces deetatizacije.

Proces deetatizacije označava prenošenje državnih poslova iz nadležnosti državnih organa na nedržavne subjekte (samoupravne organizacije i zajednice), pri čemu ovi poslovi prestaju biti državni poslovi i postaju društveni poslovi. Ove poslove samoupravne organizacije i zajednice obavljaju kao poslove iz svog samoupravnog delokruga.

„Deetatizacija je prenošenje nadležnosti za vršenje poslova s države na neku drugu (društvenu) organizaciju ili prepuštanje slobodnoj

delatnosti pojedinaca. D. je suprotnost etatizaciji, tj. proširenju nadležnosti države. U načelu, d. se smatra pozitivnom pojavom, koja do prinosi slobodi i demokratiji s jedne i racionalnijem vršenju poslova s druge strane. Stoga se za d. i bore odgovarajuće društene snage. To je slučaj npr. u nas, u vezi s razvojem samoupravljanja...⁹⁾). Ili, „Deetatizacija je proces ukidanja državnog upravljanja ili direktne državne kontrole nad određenim granama i oblastima društvene aktivnosti”¹⁰⁾.

Prema prof. dr Slavoljubu Popoviću: „Deetatizacija državne uprave ostvaruje se najpre u procesu prenošenja upravnih poslova autoritativnog karaktera sa državnih organa na nedržavne organizacije, pri čemu preneti posolvi gube karakter upravnih poslova i postaju društveni poslovi. Uspostavljanjem radničkog samoupravljanja na veoma širokoj osnovi vrši se takođe veoma značajan oblik deetatizacije državne uprave”¹¹⁾.

Samoupravne organizacije i zajednice kojima su poverena javna ovlašćenja poslove iz okvira javnih ovlašćenja ne vrše kao poslove iz svog samoupravnog delokruga, već na osnovu delegacije izvršene zakonom odnosno odlukom opštinske skupštine. Pri vršenju ovih poslova one istupaju u ime društveno-političke zajednice čija im je skupština te poslove poverila. Ovi poslovi nisu prestali biti poslovi te društveno-političke zajednice, odnosno njenih organa, već je poveravanjem vršenja javnih ovlašćenja određenim samoupravnim organizacijama i zajednicama samo proširen krug subjekata koji su ovlašćeni da te poslove obavljaju.

Društvena potreba za vršenjem određene funkcije, određenih poslova autoritativnog karaktera i dalje postoji. Međutim, nadležni državni organi (skupštine društveno-političkih zajedница) ocenjuju da bi bilo celishodnije i opravdanije da te poslove ne vrše više državni organi, već određeni nedržavni subjekti, samoupravne organizacije i zajednice kojima su ti poslovi poveravaju kao poslovi javnih ovlašćenja.

Na ovakav zaključak upućuje nas st. 2. člana 152. Ustava SFRJ kojim je predviđeno da se zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine može odrediti i način vršenja javnih ovlašćenja koja se poveravaju samoupravnim organizacijama i zajednicama, dати smernice za vršenje tih poslova, kao i predvideti pravo vršenje nadzora nad obavljanjem poslova iz okvira povernih javnih ovlašćenja.

Takođe, Zakonom o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave („Sl. list SFRJ”, br. 23/78.) u čl. 18. predviđeno je da se na samoupravne organizacije i zajednice, kad u oblasti svoje delatnosti vrše javna ovlašćenja, shodno primenjuju načela koja se odnose na rad organa uprave.

Kod poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama mogli bi smo govoriti o izvesnom procesu demokratizacije, podruštvovanja državnih poslova. Naime, sa poveravanjem javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama stvara se mogućnost neposrednjeg učešća radnih ljudi i građana u vršenju pojedi-

⁹⁾ Pravna enciklopedija, „Savremena administracija”, Beograd, 1979.

¹⁰⁾ Politička enciklopedija, „Savremena administracija”, Beograd, 1975.

¹¹⁾ Prof. dr Slavoljub Popović, Upravno pravo, Opšti deo, „Savremena administracija”, Beograd, VIII izd. 1978, str. 44.

nih poslova autoritativnog karaktera, koje su ranije bili nadležni da vrše državni organi.

Želimo, međutim, odmah da istaknemo da po pitanju pravne prirode poveravanja javnih ovlašćenja ima i sasvim suprotnih mišljenja. Naveli bi smo jedno koje je karakteristično: „Radna organizacija vrši poverena joj javna ovlašćenja potpuno samostalno i originalno i to kao poslove iz svoje nadležnosti, a ne kao neke delegirane poslove. Samo ako je zakonom izričito propisano učešće ili saradnja drugih državnih organa ili organizacija u vršenju javnih ovlašćenja od strane nadležne organizacije, onda je dužna i ovlašćena da traži odnosno prihvati takvu saradnju. Međutim, u interesu jačanja samoupravnosti i odgovornosti organizacija kojima se poverava vršenje javnih ovlašćenja, od donošenja novog Ustava (1963.) sve je manji broj propisa koji predviđaju učestvovanje državnih organa u aktima organizacija kojima one ostvaruju poverena im javna ovlašćenja... Radna organizacija je u vršenju javnih ovlašćenja samostalna i ona ih ostvaruje u skladu sa samoupravnim pravima radne zajednice odgovarajuće radne organizacije”¹²⁾.

Pojam „prenošenja“ poslova ili ovalašćenja sa jednih organa na druge organe ili organizacije, po našem mišljenju, označava da su preneti poslovi prestali biti poslovi organa koji je izvršio prenošenje i postali poslovi u nadležnosti organa odnosno organizacija ma koje je prenošenje izvršio.

Konkretno, kada se radi o prenošenju poslova autoritativnog karaktera sa državnih organa ili organizacije možemo razlikovati dve situacije:

prvo ako se radi o prenošenju vršenja autoritativnih poslova sa državnih organa šire društveno-političke zajednice na organe uže društveno-političke zajednice možemo govoriti o procesu decentralizacije tih poslova, i

drugo, ukoliko se radi o prenošenju ovih poslova sa državnih organa na nedržavne subjekte, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice, onda ovi poslovi prestaju biti državni poslovi i postaju poslovi iz okvira samoupravnog delokruga ovih organizacija i zajednica. Ovakvu situaciju imaćemo u slučaju kada nadležni državni organi ocene da na postojećem stepenu razvoja društvenih odnosa nema više potrebe ni interesa da određene poslove obavljaju državni organi kao poslove vlasti, te se prenose u nadležnost nedržavnih subjekata da ih obavljaju kao poslove iz svog samoupravnog delokruga. U ovom slučaju, dakle, možemo govoriti o procesu dezentralizacije upravne funkcije.

Međutim, kako smo već napred istalki, u našim pozitivnim propisima pojmovi „poveravanje“ i „prenošenje“ upotrebljavaju se u veoma različitom značenju, a vrlo često obadva termina se upotrebljavaju da označe jednu istu pojavu. Iz tih razloga ovi pojmovi se moraju tumačiti u svakom konkretnom slučaju u skladu sa ukupnim intencijama propisa i ciljem koji se njime želi postići.

¹²⁾ Milivoje Kovačević: Normativni akti koje radne organizacije donose u vršenju javnih ovlašćenja, Opština, Beograd, br. 2/1967. str. 41.

U vezi sa poveravanjem vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama postavlja se i pitanje oduzimanja ovih ovlašćenja. Naime, ako je skupština društveno-političke zajednice ovlašćena da zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštine poveri vršenje javnih ovlašćenja, postavlja se pitanje da li ona može i oduzeti pravo na vršenje iavnih ovlašćenja od organizacija kojima je izvršeno poveravanje.

Ustavnim odredbama ovo pitanje nije izričito regulisano. Međutim, ako pođemo od napred iznetog stava da poslovi iz okvira javnih ovlašćenja ne prelaze u samoupravni delokrug samoupravnih organizacija i zajednica, i ne prestaju da budu poslovi skupštine društveno-političke zajednice odnosno njenih organa, onda se nameće zaključak da skupština može i oduzeti pravo na vršenj javnih ovlašćenja. Naravno, oduzimanje javnih ovlašćenja može se izvršiti aktom iste ili više pravne snage od onoga kojim je poveravanje izvršeno, a to znači takođe zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine.

S obzirom da će, u najvećem broju slučajeva, vršenje poslova iz okvira poverenih javnih ovlašćenja od samoupravnih organizacija i zajednica zahtevati organizaciono i kadrovsko sposobljavanje za uspešno obavljanje poverenih poslova, što u prvom redu podrazumeva ulaganje određenih materijalnih sredstava, može se postaviti pitanje naknade tih troškova, odnosno štete koju bi organizacije ili zajednice pretrpele oduzimanjem javnih ovlašćenja.

Mišljenja smo da se pitanje naknade štete može postaviti samo u slučaju kada samoupravne organizacije ili zajednica nije svojom krivicom dovela do oduzimanja prava na vršenje ovih poslova, u tom slučaju ona bi imala pravo da od skupštine društveno-političke zajednice zahteva naknadu štete. Međutim, ukoliko bi došlo do oduzimanja javnih ovlašćenja iz razloga nezakonitog ili nepravilnog rada ovih organizacija, smatramo da se pitanje naknade štete ne bi moglo postavljati niči bi društveno-politička zajednica bila dužna da tu štetu nadoknadi.

Razlozi za poveravanje javnih ovlašćenja

Razlozi za poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama nastaju u periodu posle 1950. godine, posle donošenja ovog zakona započinje jedna nova faza u razvoju našeg šdruštveno-ekonomskog i političkog sistema, samoupravni socijalizam.

Samoupravljanje kao novi proizvodni i uopšte društveni odnos prestavlja podruštljavanje politike i podruštljavanje vlasti. Novi društveno-ekonomski odnosi u samoupravnom sistemu dovode do značajnih promena u načinu i karakteru vršenja vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima.

Razvojem političkog sistema socijalističkog samoupravljanja u kom se svaki radni čovek ravnopravno sa drugim radnim ljudima odlučuje o svom radu, uslovima i rezultatima rada, ličnim i zajedničkim interesima i o usmeravanju društvenog razvijatka, sve je manje „klasične vlasti”. Pravo uređivanja duštvenih odnosa prestaje biti monopol državnih organa, te se mnogi poslovi koje su do tada vršili državni organi pre-

nose na samoupravne organizacije i zajednice, tako da ti poslovi gube karakter državnih poslova, postaju društveni poslovi, koje neposredno vrše samoupravne organizacije i zajednice, i čije vršenje samostalno uređuju.

Kada se ta transformacija državno-pravnih u samoupravne norme dostigla određeni nivo bilo je moguće da se i ustavom odredi područje odnosa koji se uređuju samoupravnim normama.

„Samoupravni položaj i prava radnog čoveka u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada, mesnim zajednicama, samoupravnim organizacijama i zajednicama, samoupravni položaj radnih ljudi u opštini, slobodno samoupravno uređivanje, aktivnosti i stvaralaštvo radnih ljudi, ravnopravnost naroda i narodnosti i slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina, utvrđena ustavima, osnova su, granica i pravac ostvarivanja prava i dužnosti društveno-političkih zajednica u vršenju funkcija vlasti „(stav 8. deo IV. Uvodnog dela Ustava SR Srbije).

Ovde se, dakle, više ne radi o „prenetim” pravima, već o suverenim pravima radnih ljudi i građana da u okviru organizacija udruženog rada, mesnih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica i drugih samoupravnih organizacija i zajednica svojim samoupravnim aktima uređuju međusobne odnose.

Međutim, na današnjem stepenu našeg društvenog razvoja radni ljudi i građani obezbeđuju zadovoljavanje izvesnih svojih zajedničkih intresa i potreba i vršenjem vlasti, preko svojih organa vlasti. Ustavom SFRJ i ustavom socijalističkih republika i pokrajina određeno je koji su to društveni interesi i poslovi koji se kao parva i dužnosti Federacije, republike, pokrajine i opštine ostvaruju preko odgovarajućih organa ovih društveno-političkih zajednica.

U okviru svojih prava i dužnosti, ustavom utvrđenih, određena društveno-politička zajednica može zakonom ili odlukom opštinske skupštine, na osnovu člana 152. Ustava SFRJ, poveriti samoupravnim organizacijama ili zajednicama da obavljaju neke od tih poslova kao poslove javnih ovlašćenja. Radi se, dakle, o poslovima koji su još uvek u nadležnosti državnih organa, najčešće organa državne uprave, a njihovo vršenje se poverava određenim samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Osnovna delatnost ovih samoupravnih organizacija i zajednica saстојi se u zadovoljavanju potreba i interesa radnih ljudi, građana i organizacija u oblasti za koju su osnovane (obrazovanje, nauka, kultura, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, komunalne delatnosti, neke privredne delatnosti itd.), dok se vršenje poslova iz okvira javnih ovlašćenja pojavljuje kao njihova uzgredna, prateća aktivnost i vezuje se za osnovnu delatnost ili iz nje proizilazi.

Dakle, razlozi koji su doveli do institucije poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama uglavnom se sa postoje u sledećem:

Najpre, smatra se da je to jedan od puteva dalje demokratizacije upravne funkcije. S jedne strane, poveravanjem vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama dolazi do demonomopolizacije u vršenju upravnih poslova od strane organa državne uprave, jer se vršenje ovih poslova poverava znatno većem broju subjekata van

strukture državnih organa. S druge strane, i ako se karakter poslova koji se, kao javna ovlašćenja poveravaju samoupravnim organizacijama i zajednicama ne manja, dolazi do daljeg podruštvljavanja ovih poslova s obzirom na orgne koji ih vrše, te njihovom neposrednjom vezom sa samoupravnom strukturom društva.

Drugo, smatra se da će samoupravne organizacije i zajednice koje se osnivaju za obavljanje određene opštete korisne društvene delatnosti moći kategorisati da vrše i određene upravne poslove vezane za tu osnovnu delatnost.

Polazeći od napred iznetih razloga veći broj naših teoretičara smatra da je upravo institucija poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama put daljeg podruštvljavanja uprvane funkcije u našem samoupravnom sistemu i da bi se poveravanjem javnih ovlašćenja u našoj zakonodavnoj praksi trebalo ići mnogo brže i smelije. Smatra se da se još uvek u praksi ova institucija suviše restriktivno koristi.

Međutim, ima i autora koji smatraju da se preko instituta javnih ovlašćenja koja se poveravaju samoupravnim organizacijama i zajednicama pojava države širi, te postavljaju pitanja da li je to u skladu sa razvojem našeg samoupravnog sistema.

Navodimo mišljenje prof. dr Lada Vavpetića: „U vezi sa pojmom javno ovlašćenje ostaje dakle potreban samo odgovor na pitanje, da li je s obzirom na osnovne principe i osnovne društvene tendencije naše socijalističke Jugoslavije, koja se bazira na sistemu društvenog samoupravljanja dopustivo da se pojava države širi, da se proširuje mogućnost jednostranog pravnog obavezivanja putem jednostranih aktata vlasti. Potreban je dakle odgovor, da li kod nas organizacije koje su s obzirom na njihovu društvenu ulogu i njihove zadatke potpuno heterogene, u odnosu prema organizacijama koje sastavljaju normalan organizam države, mogu vršiti vlast makar to bilo samo u pojedinim slučajevima.

Takvo stanje u direktnoj je protivnosti sa načelima te vrlo značajnim tendencijama deetatizacije pa i sa prihvaćenim procesom odumiranja države. I u stvarnom pogledu na taj način organizacije, koje obavljaju zadatke, koji su istovrsni zadacima ostalih operativnih (radnih i sličnih organizacija) dobijaju radi pomenutih privilegija potpuno iznimani društveni položaj. Na taj način ove privilegije prouzrokuju značajnu nejednakost u odnosu prema drugim istovrsnim organizacijama, što sigurno ne može delovati u konsolidujućem smislu, za kojim teži svako društvo”.¹³⁾

Radi se, dakle, o dva različita mišljenja, stava oko opravdanosti poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama, odnosno o pitanju da li se poveravanjem javnih ovlašćenja subjektima van sistema klasičnih organa vlasti ostvaruje princip demokratizacije vlasti i uopšte društvenih odnosa u nas, ili pak obrnut proces širenja državne vlasti.

¹³⁾ Dr Lado Vavpetić: Opšta društvena odnosno javna korist, javno ovlašćenje i upravna stvar, Analji Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-3/1972. str. 102.

Čini se da dosta ubedljivih argumenata stoji i na strani jednog i na strani drugog mišljenja (ukoliko se državna vlast shvati u klasičnom smislu). Ipak, prevagu bi smo dali argumentima iznetim u prilog prvog stanovišta, imajući u vidu sve značajnije promene koje se vrše u sistemu naše državne vlasti, te sve značajniju transformaciju klasičnih državnih organa u mehanizme za zaštitu i dalji razvoj samoupravnih odnosa.

Ne bi smo se, međutim, mogli složiti sa tvrđenjem da se sa poveravanjem javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama ide suviše restriktivno, i da bi oву instituciju trebalo što šire koristiti. Ako se poveravanje javnih ovlašćenja nedržavnim subjektima posmatra samo kao mogućnost i put daljeg smanjivanja obima delatnosti državnih organa, u prvom redu organa državne uprave, što dovodi do dalje demokratizacije odnosa, onda se sa takvim stavom eventualno i može složiti.

Međutim, smatramo da bi poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama trebalo mnogo detaljnije i svestranije razmotriti, i u svakom konkretnom slučaju (konkretnе vrste samoupravnih organizacija i zajednica), saglasno stepenu razvoja socijalističkih samoupravnih odnosa, proceniti da li određene poslove iz nadležnosti državnih organa treba poveravati navedenim subjektima kao poslove javnih ovlašćenja, ili su sazreli uslovi da se neki od tih poslova prenesu u samostalan delokrug određenih samoupravnih organizacija i zajednica. Kada ovo kažemo posebno mislimo na neke novokonstituisane subjekte našeg samoupravnog sistema (samoupravne interesne zajednice), njihov položaj, ulogu i ovlašćenja koja se njima poveravaju.

Kriterijumi za poveravanje javnih ovlašćenja

Što se tiče kriterijuma od kojih bi skupština društveno-političke zajednice polazila pri poveravanju vršenja javnih ovlašćenja određenim samoupravnim organizacijama i zajednicama, može se konstatovati da ni oni nisu precizno utvrđeni našim pozitivnim propisima. Naime, ustavnim odredbama predviđeno je samo da se samoupravnim organizacijama i zajednicama može poveriti da u oblasti svoje delatnosti vrše određena javna ovlašćenja. Iz ovakve odredbe može se izvući zaključak da je jedan od osnovnih uslova i kriterijuma za poveravanje javnih ovlašćenja da su poslovi iz okvira javnih ovlašćenja neposredno vezani za osnovnu delatnost samoupravne organizacije ili zajednice, odnosno da se ovim organizacijama i zajednicama ne može poveriti vršenje bilo kojih autoritativnih poslova, već samo onih koji su iz oblasti njihove delatnosti.

Prema tome, ustavnu odredbu da se samoupravnim organizacijama i zajednicama može poveriti da u oblasti svoje delatnosti vrše određena javna ovlašćenja tumačimo tako da priroda poslova koji se poveravaju kao javna ovlašćenja mora biti saglasna i proizilaziti iz predmeta poslovanja organizacije ili zajednice.

Zakonom o opštinskoj upravi u SR Bosni i Hercegovini („Službeni list SR BiH“ br. 31/74.), članom 57. bilo je predviđeno da se vršenje određenih upravnih poslova iz okvira prava i dužnosti opštine može odlukom skupštine poveriti samoupravnim organizacijama i zajednicama da ih vrše u oblasti svoje delatnosti, ako je to u interesu skladnijeg vršenja te delatnosti ili ako se time postiže veća efikasnost u vršenju tih poslova.

Zakonom o državnoj upravi SR Bosne i Hercegovine („Sl. list SR BiH“, br. 38/78.), čijim stupanjem na snagu je prestao da važi napred navedeni Zakon o opštinskoj upravi, u čl. 136. predviđeno je da se javna ovlašćenja za vršenje upravnih i stručnih poslova iz delokruga organa uprave mogu poveriti samoupravnim organizacijama i zajednicama kada je to društveno celishodno i kad se time postiže efikasnije ostvarivanje određenih prava, pravnih interesa i izvršavanje obaveza radnih ljudi i građana, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica.

Kriterijumi za poveravanje javnih ovlašćenja sadržani u navedenim odredbama Zakona o opštinskoj upravi i Zakona o državnoj upravi u SR Bosni i Hercegovini tumače se dvojako:

Prema jednim autorima do poveravanja vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama doći će u slučajevima kada se konstatiše da je to društveno celishodno i kada se utvrdi da će se poslovi iz okvira javnih ovlašćenja vršiti efikasnije i ekonomičnije od strane tih organizacija i zajednica.

Prema drugim autorima osnovni kriterijum od koga treba poći pri poveravanju javnih ovlašćenja jeste da se ovim poveravanjem omogućuje efikasnije vršenje osnovne delatnosti odnosne organizacije ili zajednice, a zatim i da se na taj način postiže efikasnije vršenje poslova iz okvira javnih ovlašćenja.

Ako pođemo od činjenice da se vršenje javnih ovlašćenja povevara uglavnom onim organizacijama i zajednicama koje vrše poslove od posebnog društvenog interesa, onda je razumljivo što je društvena zajednica veoma zainteresovana da takve organizacije i zajednice obavljaju delatnosti i poslove za koje su obrazovane što bolje i uspešnije zadovoljavaju potrebe i interes radnih ljudi i građana. Ako je za njihovo uspešno delovanje potrebno da svojim aktima uređuju odnose od šireg društvenog interesa ili rešavaju u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obavezama građana ili pravnih lica, onda će to svakako biti razlog i jedan od osnovnih kriterijuma kojima bi se rukovodila skupština društveno-političke zajednice pri poveravanju javnih ovlašćenja.

Dakle, vršenje određenih autoritativnih poslova iz okvira povernih javnih ovlašćenja ili omogućuje racionalnije i celishodnije obavljanje osnovne delatnosti samoupravne organizacije ili zajednice, ili predstavlja jednu od faza odnosno nastavak jedinstvenog procesa u vršenju određene delatnosti.

Sledeći kriterijum, koji se praktično vezuje za predhodni i proizilazi iz njega, jeste da se poveravanjem javnih ovlašćenja postiže veća efikasnost u vršenju poslova iz okvira javnih ovlašćenja. Naime, ukoliko su izvesni autoritativni poslovi neposredno vezani za osnovnu de-

latnost samoupravne organizacije ili zajednice, onda je osnovno pre-dpostaviti da će takve poslove brže i kvalitetnije obavljati te organizacije, s obzirom na njihovo poznavanje poslova iz te oblasti.

Međutim, prilikom donošenja odluke o poveravanju nekih poslova iz okvira javnih ovlašćenja određenim organizacijama i zajednicama skupština društveno-političke zajednice mora voditi računa o realnim mogućnostima i sposobnostima date organizacije da obavlja takve poslove.

Ukoliko određena organizacija ili zajednica nije realno u mogućnosti da obavlja poslove javnih ovlašćenja, a proceni se da bi bilo opravdano i celishodno da joj se poveri obavljanje takvih poslova, onda bi društveno-politička zajednica, odnosno njena skupština bila dužna da joj omogući da se ista za to kadrovski i materijalno osposobi.

Naravno, ovo bi bili neki od osnovnih uslova i kriterijuma od kojih smatramo da bi skupština društveno-političke zajednice trebalo da polazi prilikom donošenja odluke o poveravanju vršenja javnih ovlašćenja određenim samoupravnim organizacijama i zajednicama. Međutim, zakonom ili odlukom opštinske skupštine kojom se vrši poveravanje prava na vršenje javnih ovlašćenja određenim samoupravnim organizacijama ili zajednicama, mogu i treba da se bliže odrede konkretni uslovi i kriterijumi koje organizacija treba da ispunjava da bi obavljala poslove javnih ovlašćenja.

NOTION ET LA NATURE JURIDIQUE DE LA CONFIDANCE DES AUTORISATIONS PUBLIQUES

R é s u m é

C'est la nation des autorisations publiques qu'on emploie pour désigner le droit de l'organisation de travail associé et autres organisations et communautés autogestionnaires, auxquelles, par la Loi ou par la décision de l'Assemblée de la communauté socio-politique fondée sur la loi, est confié d'exécuter les autorisations publiques, d'organiser certains rapports, liés avec leur activité fondamentale par l'application de la méthode de domination, en présentant une volonté expresse, d'obliger les individus ou les organisations à un certain comportement. Il s'agit, d'ailleurs, d'une des formes de l'exercice du pouvoir, de la part des sujets non-étatiques à la base des autorisations particulières.

Les affaires confiées aux organisations et communautés autogestionnaires comme affaires des autorisations publiques retiennent le même caractère qu'elles ont eu avant les autorisations. Il ne s'agit que du changement des sujets autorisés à exercer ces affaires et non pas du changement du caractère des affaires. Les organisations et les communautés autogestionnaires auxquelles les autorisations publiques sont confiées n'exécutent pas ces affaires comme les affaires de leur domaine autogestionnaire, mais à la base de la délégation exécutée par la Loi ou par la décision de l'Assemblée de la communauté socio-politique. Lors de l'exécution des affaires leur confiées les organisations et les communautés autogestionnaires se présentent au nom de l'organe de la communauté socio-politique car les affaires n'ont pas cessé d'être les affaires de cette communauté socio-politique c'est-à-dire de ses organes. C'est pourquoi par la confiance des autorisations publiques aux sujets non étatiques on ne réalise pas le processus de la désétatification (dans le sens classique), mais un procès déterminé de la démocratisation, la socialisation des affaires étatiques. A savoir, vu aux sujets, auxquels on a confié l'exercice des autorisations publiques, on forme la possibilité d'une plus grande et plus directe participation des travailleurs et des citoyens dans l'exercice de certaines affaires de caractère autoritaire qui auparavant étaient de la compétence des organes d'Etat. Par la confiance de l'exercice des affaires déterminées du cadre des autorisations publiques on rend possible l'accomplissement plus rationnelle et plus utile des activités des organisations et communautés autogestionnaires, ou on présente une des phases c'est-à-dire la suite d'un procès unique dans l'exercice de l'activité déterminée ou par cette confiance on acquiert une plus grande efficacité dans l'exercice des affaires du cadre des autorisations publiques.