

ZBORNİK RADOVA PRAVNO-EKONOMSKOG FAKULTETA U NIŠU

GODINA II

1963.

BROJ 2.

I PRAVNE NAUKE

O PROMENAMA U PREDMETU UPRAVNOG PRAVA SFRJ

UVOD

Promene koje se vrše u predmetu upravnog prava SFRJ predstavljaju proces koji se odvija uporedo sa razvojem našeg društveno-ekonomskog i političkog sistema. Promene u predmetu upravnog prava SFRJ otpočele su posle donošenja Osnovnog zakona o upravljanju preduzećima od strane radnih kolektiva, a naročito posle donošenja Ustavnog zakona iz 1953. godine. Već od tog vremena vrše se promene kako u ulozi i položaju državne uprave i organa državne uprave, tako i u odnosima organa državne uprave i radnih organizacija. Međutim, vrlo značajne promene nastale su i donošenjem Ustava SFRJ i republičkih ustava. Dosadašnje promene izvršene u predmetu upravnog prava SFRJ tako su značajne, da bi se možda moglo govoriti i o preobražaju upravnog prava.

Mi ćemo ovde pokušati da ukažemo na pojedine promene koje su već izražene, kao i na promene koje su tek u začetku, ali koje pokazuju tendenciju svog razvoja.

Kao što je poznato, predmet upravnog prava kao granu pravnog sistema čine pravne norme koje regulišu položaj, ulogu i delatnost javne uprave uopšte, položaj i ulogu organa državne uprave i ustanova društvenih službi, položaj radnih ljudi zaposlenih u državnim organima, odnose između organa državne uprave i drugih državnih organa i radnih organizacija, kao i sudsku kontrolu nad radom javne uprave. Kao što se vidi predmet upravnog prava ne čini više samo državna uprava, nego javna uprava, koja je jedan kompleksan i složen pojam, i koja obuhvata pored državne i društvenu upravu. Ova osnovna promena u predmetu upravnog prava nije nastala donošenjem Ustava SFRJ i republičkih ustava, već ranije, i to uglavnom posle donošenja Ustavnog zakona iz 1953, kada je kod nas nastao proces razvoja društvenih službi, s obzirom da društvena uprava uglavnom obuhvata pravne norme koje regulišu položaj društvenih službi.

Nesumnjivo je da se uporedo sa promenama koje se vrše u okviru upravnog prava uzetog kao grana pravnog sistema vrše i odgovarajuće promene u nauci upravnog prava. Pred nauku upravnog prava danas se postavljaju

vrlo značajni zadaci u vezi sa izvršenim promenama u predmetu upravnog prava uzetog u smislu grane pravnog sistema.

U prvom periodu našega razvoja (1945—1950. godine) predmet nauke upravnog prava uglavnom su bili organizacija i rad državne uprave. Proučavanje uloge i položaja državne uprave u tom vremenu bilo je veoma detaljno, s obzirom da je u to vreme upravno pravo kao grana pravnog sistema obuhvatalo opšti i posebni deo upravnog prava, zbog čega je nauka upravnog prava proučavala i položaj državne uprave u pojedinim granama i oblastima društvenog života (u oblasti privrede, društvenih službi i političke uprave — narodne odbrane, unutrašnjih poslova, opšte uprave itd.).

U drugom periodu našeg razvoja, a naročito donošenjem Ustava SFRJ i republičkih ustava, izvršene su značajne promene u položaju i ulozi državne uprave, u položaju i metodi rada organa državne uprave, u položaju radnih ljudi u državnim organima odnosno organima državne uprave, u položaju ustanova društvenih službi, u odnosima skupština i organa uprave, u odnosima organa uprave i radnih organizacija, u odnosima organa uprave višeg i nižeg stepena, u položaju građana u upravno-pravnim odnosima, u zaštiti ustavnosti i zakonitosti, itd.

1. Promene u položaju i ulozi državne uprave

1. — Promene koje se vrše u okviru položaja i uloge državne uprave naročito se manifestuju u deetatizaciji, demokratizaciji i u decentralizaciji državne uprave, u razvijanju vanpravne delatnosti državne uprave.

2. — Proces deetatizacije državne uprave, kao što je poznato, počeo se ostvarivati posle donošenja Osnovnog zakona o upravljanju preduzećima od strane radnih kolektiva. Ovaj proces omogućavale su i pravne norme sadržane u Ustavnom zakonu iz 1953. godine i u Zakonu o državnoj upravi iz 1956. godine. Proces deetatizacije državne uprave imanentan je procesu odumiranja države, koji predstavlja sastavni deo i bitno obeležje socijalističke države. Proces deetatizacije državne uprave ima za posledicu smanjivanje obima delatnosti državne uprave i prerastanje državne uprave u društveno samoupravljanje. To je stalan proces koji se odvija na svim područjima državne uprave.

Značaj deetatizacije je naročito u tome da se zadovoljavanje određenih društvenih potreba ne vrši više preko organa državne uprave i drugih državnih organa koji vrše poslove državne uprave, već se zadovoljavanje tih potreba sve više ostvaruje aktivnošću nedržavnih organizacija. Prema tome, posledica deetatizacije državne uprave sastoji se najpre u smanjivanju obima državne uprave, obima poslova koje vrše državni organi kao poslove državne uprave, jer se ti poslovi prenose na nedržavne organizacije, a s druge strane i kvalitativno se menja priroda tih poslova, jer mnogi od tih poslova prestaju da budu poslovi državne uprave i pretvaraju se u isključivo društvene poslove, koji se regulišu putem društvenih normi.

3. — Proces decentralizacije državne uprave isto tako je jedan od važnih elemenata koji karakterišu našu državnu upravu. Začetak ovog procesa nalazimo u organizacionim merama koje su bile sprovedene pre i neposredno posle donošenja Osnovnog zakona o upravljanju privrednim preduzećima iz 1950. godine. Taj proces kretao se tako, da su se savezni državni organi odnosno savezna uprava oslobađali pojedinih poslova prenošenjem tih poslova na republičku upravu, odnosno prenošenjem poslova s republičke uprave na sresku

i lokalnu upravu. Svakako da taj proces nije završen, a on je došao naročito do izražaja u Ustavu SFRJ i republičkim ustavima, kao i u ustavnim zakonima za sprovođenje ustava, koji predviđaju prezumtivnu nadležnost opštinske uprave kao jedino nadležne za rešavanje pojedinačnih upravnih stvari. Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava SFRJ i republičkim ustavnim zakonima za sprovođenje republičkih ustava izrično je ustanovljeno načelo o prezumpciji rešavanja pojedinačnih upravnih stvari u korist opštinske uprave.¹

4. — Proces demokratizacije državne uprave takođe je immanentan razvoju socijalističke države. Ovaj proces se ostvaruje pojačanim i povećanim učešćem građana u radu državnih organa uopšte, a posebno u vršenju poslova državne uprave. Demokratizacija državnog aparata predstavlja jedan od oblika ostvarivanja procesa odumiranja države. Prema tome, proces odumiranja države izražava se i u stapanju državnog aparata sa narodom, dok se konačno državna vlast ne pretvori u društveno upravljanje. Proces demokratizacije državnog aparata došao je do izražaja naročito u Ustavu SFRJ i republičkim ustavima u obliku stvaranja veća radnih zajednica. Odredbe Ustava ukazuju na perspektivu razvitka našeg državnog aparata u pravcu stalnog i sve jačeg njegovog povezivanja sa narodnim masama. Ovaj proces demokratizacije državnog aparata obuhvata i demokratizaciju državne uprave; upravo sve više jača tendencija da pojedini građani učestvuju u državnim organima koji vrše i upravne poslove: u savetima opštinskih i sreskih skupština, u pojedinim upravnim komisijama, pojedinim upravnim ustanovama i drugim organima koji vrše pored ostalog i upravne poslove učestvuju i građani. Građani mogu uticati i na drugi način na rad državne uprave, a naročito učešćem u radu zborova birača, na kojima se pretresa rad organa lokalne državne uprave i na kojima se mogu stavljati primedbe i predlozi za poboljšanje rada organa lokalne uprave.

2. Promene u položaju i metodi rada organa državne uprave

1. — Promene izvršene u položaju organa uprave sastoje se u promenama koje su izvršene u organizaciji, delatnosti i metodi rada organa uprave.

Vrlo značajna promena sastoji se u uvođenju samoupravljanja u organima državne uprave, koja je promena nagoveštena u odredbama Ustava SFRJ i republičkim ustavima. U toku su intenzivne pripreme za donošenje propisa koji treba da regulišu samoupravljanje u organima državne uprave i pitanje raspodele ličnih dohodaka radnih ljudi zaposlenih u organima državne uprave. Uvođenjem samouprave u organe državne uprave položaj radnih ljudi zaposlenih u tim organima u načelu se izjednačava sa položajem radnih ljudi u radnim organizacijama.

2. — *Regulatorna (normativna) delatnost organa državne uprave nije više originarna, kao što je to u izvesnoj meri prema Zakonu o državnoj upravi, s obzirom da su državni sekretarijati imali pravo i ovlašćenje da donose propise za izvršenje normativnih akata izvršnih veća i bez izričnog ovlašćenja*

¹ „Rešavanje pojedinačnih upravnih stvari za koje su po dosadašnjim saveznim propisima u prvom stepenu nadležni sreski narodni odbori i njihovi organi prenosi se u nadležnost odgovarajućih opštinskih organa, osim inspekcijskih poslova za koje su po posebnim propisima bili nadležni sreski organi... Republičkim zakonom može se odrediti koji se poslovi nadzora nad zakonitošću rada ustanova za koje je saveznim propisima predviđena nadležnost sreskih organa prenose u nadležnost opštinskih organa (čl. 12. Ustavnog zakona o sprovođenju Ustava SFRJ).

u normativnom aktu izvršnog veća. Prema odredbama Ustava SFRJ i republičkim ustavima normativna delatnost organa državne uprave je samo delegirana delatnost, što znači da organi državne uprave mogu da donose normativne akte (pravilnike, naredbe i upravna uputstva) samo kad su na to izrično ovlašćeni zakonom ili propisom izvršnog veća odnosno propisom odgovarajućih pokrajinskih, sreskih i opštinskih skupština.

3. — Značajne promene izvršene su i u *metodu rada organa državne uprave*. Ove promene se manifestuju u posebnom isticanju značaja načela javnosti u radu organa državne uprave, kao i u promenjenim odnosima između organa uprave i radnih organizacija.

Načelo javnosti u radu organa državne uprave i do sada je isticano kao nužno za pravilan rad organa državne uprave. Međutim, Ustav SFRJ i republički ustavi nisu rešavanje tog pitanja prepustili organima društveno-političkih zajednica, već su predvideli naročito u pogledu opštinskih organa uprave obavezu obezbeđivanja javnosti rada ovih organa. Statuti opština moraju regulisati način obezbeđivanja javnosti rada kako organa uprave i drugih opštinskih organa, tako i ustanova i organizacija u opštini.

Promene u metodu rada organa državne uprave izražavaju se i u činjenici, da organi državne uprave sve više stupaju u odnose saradnje sa drugim organima, a naročito sa radnim organizacijama, u vezi sa vršenjem svojih zadataka. Prema tome, organi državne uprave pri izvršavanju svojih zadataka sve više traže oslonca u određenim društvenim faktorima, jer se na taj način zadaci i poslovi povereni organima državne uprave mogu izvršavati na efikasniji i racionalniji način. Ova promena u metodu rada organa uprava došla je do izražaja i u Ustavu SFRJ (član 80. stav 3) prema kome „organi uprave saraduju sa drugim organima uprave i radnim i drugim organizacijama u pitanjima od zajedničkog interesa, obezbeđuju uzajamno obaveštavanje u radu i svojim radom omogućuju efikasno ostvarivanje prava i interesa građana i organizacija.” Iz ove činjenice, koja svedoči o promeni metoda rada organa uprave proizilazi i zaključak, da organi uprave sve više proširuju svoju vanpravnu delatnost u vezi sa ostvarivanjem svojih zadataka.

4. — Pod uticajem principa društvenog samoupravljanja koji prožima sve institucije našeg državnog, političkog i društvenog života vrši se i transformacija organa državne uprave u pravcu *smanjivanja vršenja prinude*. Postoji nesumnjiva tendencija da organi državne uprave u sve manjoj meri obavljaju upravne poslove primenom autoriteta državne vlasti i istupanjem sa jačom voljom, a da u većoj meri nastoje da obave poslove iz svoje nadležnosti putem mera ubeđivanja, ostvarivanja saradnje sa odgovarajućim organima i organizacijama i pružanja stručne i druge pomoći organima i organizacijama. Pod uticajem razvoja principa društvenog samoupravljanja organi državne uprave u sve većoj meri obavljaju niz analitičkih organizatorskih i drugih poslova koji se ne vrše putem pravnih instrumenata, s obzirom da vršenje tih poslova ima stručni karakter i da se vršenjem tih poslova organi državne uprave postepeno pretvaraju u servis, koji će zadovoljavati potrebe građana, radnih i drugih organizacija.

5. — Izvršene promene u položaju i metodu organa državne uprave ukazuju na činjenicu da se organi državne uprave ne pojavljuju uvek kao organi vlasti, već prvenstveno kao organi koji vrše stručnu službu i koji treba da omogućue radnom čoveku ostvarivanje i zaštitu njegovih prava i pravnih inte-

resa. Samo izuzetno organi uprave će se pojavljivati kao aparat prinude u onim slučajevima, kad druge mere nisu mogle dovesti do zaštite i ostvarivanja društvenih interesa. S obzirom na protivurečnosti koje postoje u našem društvu između interesa ljudi u proizvodnji (naročito u vezi sa raspodelom rezultata rada s jedne strane i društvene zajednice s druge strane) pojavljuje se potreba postojanja organa državne uprave kao aparata prinude. Iako Ustav SFRJ predviđa za rešavanje navedenih protivurečnosti niz instrumenata demokratiskog karaktera, od kojih je osnovni društveno samoupravljanje, ipak će u izvesnim slučajevima biti neophodna i intervencija organa uprave sredstvima prinude.

Na današnjem stupnju našeg razvoja delatnost organa državne uprave pokazuje se nužnom, jer ona ima za zadatak da organizuje odbranu socijalizma od reakcionarnih snaga, da obezbedi socijalističku društvenu disciplinu, da obezbedi tekovine socijalističke revolucije, da obezbedi zaštitu socijalističkog poretka i slobode njegovog razvitka. Organi državne uprave predstavljaju instrument socijalističkih snaga radničke klase i radnog naroda uopšte.

Organi državne uprave imaju za zadatak da obezbede poštovanje pravnog sistema, koji nastaje na osnovu odluka organa samoupravljanja i zakona odnosno propisa organa društveno-političkih zajednica.

S druge strane organi državne uprave pojavljuju se kao instrument i sredstvo za omogućavanje i ostvarivanje prava od strane građana i radnih i drugih organizacija.

Uloga organa državne uprave kao instrumenta za odbranu tekovina revolucije i intervencije u pojedinim društvenim oblastima je privremena. U skladu sa procesom odumiranja države i prava, daljim razvojem proizvodnih snaga i društvenog samoupravljanja vrši se i preobražavanje organa državne uprave. Organi državne uprave se kvalitativno menjaju u smislu njihovog pretvaranja iz uloge gospodara nad društvom, kakav položaj organi uprave imaju naročito u birokratskim državama, i uloge instrumenta za intervenisanje u pojedinim društvenim odnosima, u subjekta koji treba da štiti interese građana, radnih i drugih organizacija i društvene interese. Uloga organa državne uprave kao organa vlasti će se postepeno smanjivati u skladu sa jačanjem socijalističkog društva, koji će nastojati da obezbedi društvenu disciplinu drugim sredstvima, odnosno u skladu sa razvojem društvenog samoupravljanja koje će postepeno zamenjivati ulogu i delatnost organa državne uprave, koju oni sada imaju na današnjem stupnju društvenog razvoja.

Kvantitativne promene koje se vrše u okviru državne uprave ogledaju se u smanjivanju obima delatnosti organa državne uprave, s obzirom da će se u procesu prenošenja upravnih poslova sa državnih organa na radne i druge organizacije smanjivati obim delatnosti organa državne uprave. Međutim, istovremeno odvija se i proces kvalitativnih promena u okviru državne uprave koji se izražava u činjenici, što se organi državne uprave sve manje pojavljuju u ulozi subjekata koji vrše vlast i prinudu i pretvaraju se u stručnu službu, koja treba prvenstveno da zadovolji potrebe građana, radnih i drugih organizacija, i da omogući radnom čoveku ostvarivanje i zaštitu njegovih prava i pravnih interesa. Ideja iz Programa Saveza komunista Jugoslavije da „država treba da prerasta u stručni aparat potčinjen samoupravnim izbornim društvenim organima“ (Program SKJ, VII Kongres Saveza komunista Jugoslavije, str. 403), došla je naročito do izražaja u odredbama Ustava SFRJ i u republičkim ustavima.

Izražena tendencija da se organi državne uprave pojavljuju kao stručna služba za potrebe građana i radnih organizacija, kao i za potrebe predstavničkih tela, ukazuje na tendenciju prerastanja organa državne uprave u organe društvenog samoupravljanja, zbog čega i delatnost organa državne uprave postepeno gubi karakter instrumenta političke vlasti i dobija karakter službe društvenog samoupravljanja.

Drug Kardelj ističe da „državni aparat (pa prema tome i organi državne uprave) mora biti sluga naroda, a ne snaga iznad njega; to je osnovni princip socijalističke demokratije.“ (E. Kardelj, I knjiga, str. 447).

3. Promene u položaju radnih ljudi u organima uprave

1. — Naročito značajne promene pripremaju se u vezi sa položajem radnih ljudi u organima uprave. Te promene odnose se na pitanje samoupravljanja i raspodele ličnih dohodaka radnih ljudi zaposlenih u organima uprave.

Kao što je već istaknuto, princip samoupravljanja radnih ljudi došao je do izražaja kako u Ustavu SFRJ tako i u republičkim ustavima. „Radi obezbeđivanja jedinstvenog društveno-ekonomskog položaja radnih ljudi, zakonom i statutom utvrđuju se prava samoupravljanja radnih ljudi koji rade u državnom organu, društveno-političkoj organizaciji ili udruženju, u skladu sa prirodnom delatnosti tih organa i organizacija (čl. 9. stav 3. Ustava SFRJ). U vezi sa ovom ustavnom odredbom vrše se intenzivne pripreme za prelazak i državnih organa na ostvarivanje principa samoupravljanja u državnim organima.

Prema diskusijama koje se vode, radni ljudi u državnim organima trebalo bi da imaju određena samoupravna prava u pitanjima organizacije i sistematizacije radnih mesta, unapređivanja poslova organa, stručnog obrazovanja, radnih odnosa i raspodele sredstava i ličnih dohodaka. Radni ljudi u državnim organima trebalo bi svoja samoupravna prava da ostvaruju ili neposredno ili preko saveta radne zajednice u slučaju ako u državnom organu postoji izvestan veći broj zaposlenih. Taj broj biće određen zakonom. Radni ljudi u državnim organima neposredno bi mogli da odlučuju o izvesnim najvažnijim pitanjima iz svog delokruga, kao što je to izbor i opoziv članova saveta radne zajednice, udruživanje sredstava fonda zajedničke potrošnje sa odgovarajućim sredstvima drugih organa, o raspodeli sredstava i sl. Što se tiče saveta radne zajednice, njemu bi se poverili izvesni poslovi na samostalno odlučivanje, a u izvesnim poslovima bi odlučivao odnosno saodlučivao sa starešinom organa. Tako, na primer, smatra se da bi savet radne zajednice mogao da samostalno odlučuje o prijemu na rad radnih ljudi, o stručnom obrazovanju zaposlenih radnih ljudi, o upotrebi sredstava fonda zajedničke potrošnje i slično. Zajedno pak sa starešinom organa savet radne zajednice mogao bi da odlučuje o raspodeli sredstava potrebnih za rad organa, o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, o radnim odnosima i sl.

Sem navedenih poslova savet radne zajednice mogao bi da utiče na rad državnog organa na taj način, što bi se moglo predvideti da je starešina obavezan u pojedinim slučajevima da traži mišljenje od saveta radne zajednice, odnosno što bi se savetu radne zajednice omogućilo da daje mišljenje i predloge i po drugim pitanjima iz rada državnog organa.

Ova pitanja biće regulisana posebnim zakonom, kojim će se regulisati i ostala pitanja u vezi sa samoupravljanjem radnih ljudi u državnim organima, kao što je pitanje trajanja mandata članova radne zajednice, povezivanja saveta radnih zajednica u organima iste društveno-političke zajednice, itd.

2. — Značajne promene biće izvršene u vezi sa položajem radnih ljudi u državnim organima, kao i u organima uprave, i na području raspodele ličnih dohodaka. Posebnim zakonom treba da bude rešeno pitanje načina obezbeđenja sredstava za potrebe državnih organa i organa državne uprave, kao i pitanje raspodele sredstava na državne organe. Izgleda da će budžet i dalje biti zadržan kao osnovni instrument za finansiranje opšte potrošnje, a s tim i za finansiranje državnih organa, kao i organa državne uprave. Postavlja se zahtev, da se u vezi sa obezbeđenjem sredstava za državnu upravu treba da usvoji takav metod, koji će stvoriti neophodne uslove za ostvarivanje samoupravnih prava od strane radnih ljudi zaposlenih u državnim organima, kao i koji će omogućiti raspodelu ličnih dohodaka prema radu. Razume se, da se ove novine uvode u tom cilju da se omogući efikasnije vršenje poslova i racionalnija upotreba i trošenja sredstava koje se stavljaju na raspolaganje organima državne uprave. Posebnim zakonom, kao što smo istakli, detaljno će se regulisati i pitanje utvrđivanja sredstava i raspodela sredstava na pojedine organe. Kao osnov za utvrđivanje sredstava za rad organa treba da služe poslovi i zadaci iz delokruga i programa rada organa, kao i uslovi pod kojima se ovi poslovi i zadaci vrše.

3. — Izvesne promene vrše se i u položaju funkcionera organa državne uprave. Pre svega, kao jedno od novih obeležja u položaju funkcionera organa uprave treba istaći vremensko ograničenje vršenja funkcije funkcionera u organima uprave. Prema odredbama Ustava SFRJ i republičkih ustava, kao i prema odredbama statuta pokrajina, srezova i opština funkcioneri u organima uprave po pravilu imenuju se na period od četiri godine, s tim što savezni i republički funkcioneri mogu biti imenovani da uzastopno istu funkciju vrše još za naredne četiri godine samo na osnovu posebno provedenog postupka od strane skupštine, a na predlog predsednika izvršnog veća. Ovo ograničenje vršenja funkcija je ustvari sastavni deo jednog šireg načela — načela ograničenja reizbornosti odnosno načela rotacije, koje se primenjuje na članove skupština i drugih izbornih tela, a u cilju obezbeđivanja socijalističkih i demokratskih načela.

Ustav SFRJ je naročito istakao ličnu i političku odgovornost funkcionera organa državne uprave. Ova lična i politička odgovornost došla je kao posledica odredbe, da po pravilu funkcionere u organima državne uprave imenuje odnosno bira Savezna odnosno republička skupština. Samo izuzetno one funkcionere, za koje to bude predviđeno posebnim zakonom imenovaće Savezno odnosno republičko izvršno veće. Na sličan način reguliše se i pitanje imenovanja funkcionera u pokrajinskoj odnosno sreskoj i opštinskoj upravi. Promenama izvršenim u vezi sa imenovanjem funkcionera organa uprave podvlači se i dolazi do izražaja i *lična i politička odgovornost* ovih funkcionera, s obzirom da ovi funkcioneri neposredno odgovaraju za svoj rad skupštini (vidi čl. 236. Ustava SFRJ, čl. 223. stav 1. Ustava SR Srbije).

4. — Promene koje se vrše u položaju radnih ljudi zaposlenih u državnim organima, kao i u organima državne uprave, a naročito promene koje će biti izazvane uvođenjem samoupravljanja u organima uprave i raspodele ličnih dohodaka dovešće nesumnjivo i do izvesnih promena u *načelu hijerarhije*, koje je do sada inače bilo karakteristično za odnos starešine organa uprave prema službenicima organa. Iz činjenice da će radni ljudi u organima uprave imati izvesna prava neposrednog upravljanja organom uprave, kao i iz činjenice da će savet radne zajednice imati značajna prava u vezi sa

upravljanjem, proizilazi zaključak da će se izvršiti izvesne promene i u načelu hijerarhije. Do sada je prema odredbama Zakona o javnim službenicima (čl. 54), službenik mogao da stavi primedbu na naređenje starešine u vezi sa izvršenjem zadataka, ako je smatrao da je izvršenje zadataka protivzakonito. Posle donošenja Zakona o uvođenju samoupravljanja u državnim organima, kao i u organima uprave, kao i Zakona o obezbeđivanju sredstava za rad organa uprave i o raspodeli ličnih dohodaka, nesumnjivo je da će se morati razmotriti pitanje obima načela hijerarhije, tj. da li se ono može primenjivati u onom obliku i obimu u kome se ranije primenjivalo.

4. Promene u položaju ustanova društvenih službi

1. — Pravne norme koje regulišu položaj ustanova društvenih službi predstavljaju značajan deo predmeta upravnog prava uzet u smislu grane pravnog sistema. Ustav SFRJ i republički ustavi uneli su značajne promene u vezi sa položajem ustanova društvenih službi.

2. — Značajna novina koju je uneo Ustav SFRJ u položaju ustanova jeste principijelno izjednačavanje njihovog položaja sa položajem ostalih radnih organizacija („Radne organizacije bez obzira na to ko ih je osnovao, imaju isti položaj” — čl. 13. stav 3. Ustava SFRJ).

3. — Dalja promena koja se vrši u položaju ustanova društvenih službi, a koja je otpočela i pre donošenja Ustava SFRJ a dobila završni oblik u Ustavu SFRJ, jeste uvođenje principa raspodele ličnih dohodaka prema radu. „Svacom radnom čoveku u radnoj organizaciji pripada, saglasno načelu raspodele prema radu, lični dohodak prema rezultatima njegovog rada i rada radne jedinice i radne organizacije kao celine” (čl. 12. Ustava SFRJ).

Princip samoupravljanja radnih ljudi koji je i do sada bio zastupljen u izvesnoj meri u ustanovama društvenih službi, došao je još do jačeg izražaja u Ustavu SFRJ i u republičkim ustavima. Ustav SFRJ naročito podvlači potrebu da organizacija rada i upravljanje u radnoj organizaciji, pa prema tome, i ustanovama društvenih službi, treba da omogući da radni ljudi što neposrednije odlučuju o pitanjima rada, o uređivanju međusobnih odnosa, raspodeli dohotka i o drugim pitanjima svog ekonomskog položaja, obezbeđujući istovremeno najpovoljnije uslove za rad i poslovanje radne organizacije kao celine (član 10. stav 2. Ustava SFRJ). Samo izuzetno posebnim zakonom može biti predviđeno da u upravljanju radnom organizacijom, pa prema tome i ustanovom društvene službe, u poslovima od posebnog društvenog interesa mogu učestvovati i zainteresovani građani i predstavnici zainteresovanih organizacija i društvene zajednice (čl. 9. stav 3. Ustava SFRJ). Takvim ustanovama proglašene su, naprimer, škole i druge ustanove za vaspitanje i obrazovanja (vidi čl. 2. Opšteg zakona o školstvu — „Službeni list SFRJ”, 4/64).

4. — U vezi sa položajem ustanova društvenih službi značajna promena izvršena je i u vezi sa pojmom javne službe. Ni Ustav SFRJ a ni republički ustavi ni u jednoj svojoj odredbi ne određuju pojam javne službe. Ustav SFRJ govori samo o ustanovama društvenih službi (čl. 13). Da li je Ustav SFRJ išao na ukidanje pojma javne službe? Ukoliko se ne bi mogao dati pozitivan odgovor na ovo pitanje, nesumnjivo je da je Ustav SFRJ išao na sužavanje pojma javne službe. Ukoliko bi ostali pri tome da pojam javne službe postoji prema odredbama Ustava SFRJ, mogli bi svesti taj pojam na delatnost orga-

nizacija koje vrše javna ovlašćenja, a koja se sastoji u rešavanju o pravima i obavezama u pojedinačnim stvarima odnosno u primenjivanju mera prinude i ograničenja po zakonom propisanom postupku (čl. 156. Ustava SFRJ).

5. Odnos skupštine prema organima uprave

Izvesne promene izvršene su i u ovim odnosima, a one se sastoje uglavnom u tome što je Ustav SFRJ (kao i republički ustavi) istakao tešnju povezanost između skupštine i organa uprave, dok su raniji propisi predviđali tešnju povezanost između političko – izvršnih organa (uglavnom izvršnih veća) i organa uprave. Pri svemu tom i političko-izvršni organi (a posebno izvršna veća) imaju usmeravajuću i koordinirajuću ulogu u odnosu na rad organa uprave. Ova tešnja povezanost između organa uprave i skupštine manifestuje se na više načina:

skupština je ovlašćena da na osnovu Ustava, zakona i statuta obrazuje i ukida organe državne uprave (čl. 80. Ustava SFRJ);

skupština vrši društveni nadzor nad organima uprave i vršenjem tog nadzora skupština ostvaruje kontrolu u pogledu izvršavanja prava i dužnosti organa uprave;

skupština vrši političku kontrolu nad radom organa uprave i nad funkcionerima u organima uprave. Ovu svoju kontrolu skupština pored ostaloga ostvaruje i svojim pravom da postavlja i razrešava funkcionere u organima uprave. U okviru svoje političke kontrole skupština može davati preporuke organima uprave, kojima se izražava mišljenje o pitanjima od opšteg interesa. Ovdje se nećemo detaljno zadržavati na pravima skupštine, njenih veća i narodnih poslanika u odnosu na organe uprave odnosno funkcionere u organima uprave.

Promene u odnosima između skupštine i organa uprave ukazuju na dosledniju primenu načela skupštinske vladavine odnosno načela jedinstva vlasti, koje je predstavljalo i u ranijim našim ustavima (u Ustavu od 1946. godine i u Ustavnom zakonu iz 1953. godine) pravnu osnovu naše državne organizacije.

6. Promene u odnosima između državnih organa i radnih organizacija

Promene koje se vrše na području odnosa između državnih organa i radnih organizacija tako su značajne, da se može govoriti i o transformaciji tih odnosa. Na ovom mestu se nećemo detaljno zadržavati na izlaganju tih promena koje su izvršene, i koje su nagoveštene u Ustavu SFRJ i republičkim ustavima, već upućujemo na naš članak „O transformaciji odnosa između državnih organa i radnih organizacija („Narodni odbor“, br. 9/63).

Promene u odnosima između državnih organa i radnih organizacija sastoje se naročito u sledećem:

a) načelo demokratskog centralizma sve više postaje instrument za regulisanje međusobnih odnosa radnih organizacija. Prema tome, povezivanje delatnosti radnih organizacija ostvaruje se primenom načela demokratskog centralizma, umesto jednostranom intervencijom državnih organa. Drugi oblik demokratskog centralizma ostvaruje se putem veća radnih zajednica;

b) vrše se određene promene u normativnoj delatnosti državnih organa u tom smislu, što država u sve većoj meri poverava radnim organizacijama ovlašćenje za vršenje normativne delatnosti u oblasti znatnog kompleksa pitanja;

c) promene se vrše u vezi sa nadzorom nad radom radnih organizacija, a koje se ogledaju: 1) u prenošenju vršenja pojedinih oblika nadzora sa državnih organa na nedržavne organe; 2) u proširivanju sredstava nadzora, tj. u uvođenju pored pravnih i vanpravnih sredstava nadzora; 3) u uvođenju sudskog nadzora nad radom radnih organizacija, kao krajnje instance u vezi sa intervencijom državnih organa u odnosima sa radnim organizacijama;

d) državni organi nemaju više pravo poništavanja odnosno ukidanja opštih akata radnih organizacija, već jedino pravo obustavljanja od izvršenja i predlaganja bilo republičkom ustavnom sudu ili Ustavnom sudu Jugoslavije njihovo poništenje. Pravo obustavljanja od izvršenja opštih akata radnih organizacija Ustav je dao opštinskoj skupštini, ali se zakonom može predvideti da izvršenje opštih akata pojedinih samoupravnih organizacija može obustaviti pod istim uslovima i organ druge društveno-političke zajednice (čl. 151. stav 3. Ustava SFRJ).

Osnovna karakteristika pojedinih oblika nadzora državnih organa nad opštim aktima radnih organizacija sastoji se naročito u ograničenosti ovih organa u vršenju nadzora;

e) promene koje su izvršene u vezi sa nadzorom nad pojedinačnim aktima radnih organizacija ne datiraju od donošenja Ustava SFRJ i republičkih ustava, s obzirom da su izvesne promene izvršene i ranije. Tako, na primer, sa donošenjem Zakona o društvenom knjigovodstvu izvršena je značajna promena u vezi sa nadzorom nad pojedinačnim aktima korišćenja i raspolaganja društvenih sredstava od strane radnih organizacija. Ovaj nadzor poveren je nedržavnom organu — Službi društvenog knjigovodstva, s tim da se kao krajnji arbitar pojavljuje privredni sud u vezi i povodom rešavanja upravno-računskog spora;

f) na osnovu odredaba Ustava SFRJ (vidi čl. 158) moglo bi se zaključiti da će državni organi imati izvesno suženo pravo i u vezi sa instancionim nadzorom nad rešenjima donetim u upravnom postupku. Po svoj prilici samo izuzetno vršenje instancionog nadzora nad rešenjima donetim u upravnom postupku od strane radnih organizacija poveravaće se nadležnom državnom organu. Međutim, krajnji arbitar u pogledu zakonitosti ovakvih akata biće takođe nadležni sud, a u vezi sa rešavanjem upravnih sporova (čl. 159. Ustava SFRJ);

g) suženo je pravo državnih organa da nalažu obaveze pojednim radnim organizacijama u pogledu njihovog rada, s obzirom da prema odredbama Ustava SFRJ (čl. 156) državni organi mogu nalogati ovakve obaveze samo u slučaju kad su za to izrično zakonom ovlašćeni, i u postupku propisanom zakonom. Međutim, zakonitost ovakvih pojedinačnih akata radne organizacije mogu osporavati pred nadležnim sudom.

7. Promene u zaštiti ustavnosti i zakonitosti

Zaštita načela ustavnosti i zakonitosti došla je do naročitog izražaja u Ustavu SFRJ i republičkim ustavima. Načelo ustavnosti i zakonitosti nesumnjivo predstavlja značajan instrument za ostvarivanje jedinstva pravnog po-

retka. Promene koje su izvršene na ovom području sastoje se naročito u tome, što se umesto nadležnosti Savezne odnosno republičke skupštine, koje su bile ovlašćene da kao najviši organi vlasti štite ustavnost i zakonitost, osnivaju novi organi, republički ustavni sudovi i Ustavni sud Jugoslavije, sa zadatkom da štite ustavnost i zakonitost. Ustavni sudovi odlučuju o saglasnosti zakona sa ustavom i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa ustavom i zakonom. Sem toga ustavni sudovi saglasno zakonu pružaju i zaštitu prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava utvrđenih ustavom, kad su ove slobode i prava povređeni pojedinačnim aktom ili radnjom, a nije obezbeđena druga sudska zaštita (čl. 150. Ustava SFRJ). Naročito će biti značajna uloga ustavnih sudova u vezi sa ocenjivanjem zakonitosti opštih akata radnih organizacija, čiju su zakonitost do sada ocenjivali bilo predstavnički organi, bilo organi državne uprave.

8. Promene izvršene u položaju građana u upravno-pravnim odnosima

Značajne promene na ovom području izvršene su 1952. godine donošenjem Zakona o upravnim sporovima, kojim je uveden nov institut — upravni spor, kao veoma važno sredstvo za zaštitu zakonitosti i prava građana i radnih organizacija. Donošenjem Zakona o opštem upravnom postupku u 1956. godini dalje je učvršćen položaj građana u upravno-pravnim odnosima.

Program Saveza komunista Jugoslavije ističe zadatak zaštite i obezbeđenje ličnih prava građana i sprovođenje stroge zakonitosti. U vezi sa tim u Programu se pored ostaloga navodi:

„Društveno-ekonomski sistem socijalističke demokratije može stvarati i razvijati samo aktivan materijalno i moralno zainteresovan pojedinac, čovek i građanin. Lična, politička, socijalna, ekonomska, kulturna i druga prava građana postaju tako sastavni deo političke organizacije Jugoslavije.

Komunisti će se i u buduće zalagati za takav razvitak socijalističke demokratije koji će u sve većoj meri garantovati ljudskoj ličnosti nezavisnost i slobodu u izražavanju misli, verskih i drugih uverenja, u formiranju udruženja radi zadovoljenja raznih ekonomskih, političkih, socijalnih i kulturnih, stručnih, naučnih, sportskih i drugih interesa, i zaštiti neprikosnovenosti i integriteta ličnog dostojanstva i ljudske ličnosti” (Program SKJ, VII, izdanje „Kulture”, str. 353).

Dalje u Programu se ističe:

„Pravni poredak u Jugoslaviji štiti i treba da zaštiti građanina od svake samovolje bilo kojeg društvenog faktora i bilo kojeg državnog organa. On obezbeđuje i treba da obezbedi punu odgovornost svakog vršioca društvenih funkcija, od najviših do najnižih, za njihove postupke prema građanima. Niko ne sme da ima pravo nametati građaninu Jugoslavije bilo kakve druge obaveze sem onih koje su utvrđene zakonom (Program SKJ, VII, izdanje „Kulture”, str. 355).

Navedeni stavovi iz Programa Saveza komunista Jugoslavije došli su do izražaja i u Ustavu SFRJ, kao i u republičkim ustavima. U uvodu Ustava se navodi da su „svi državni organi, organi društvenog samoupravljanja, organizacije i građani dužni da svojom celokupnom delatnošću doprinose ostvarivanju ljudskih sloboda i prava, humaniziranju društvene sredine i ljudske

ličnosti, jačanju solidarnosti i čovečnosti među ljudima i poštovanju ljudskog dostojanstva" (Uvodni deo, odeljak VIII, stav 2, alineja 4).

Ustav SFRJ i republički ustavi su učvrstili položaj građana u upravno-pravnim odnosima predviđajući pravo građana na upotrebu pravnih sredstava protiv rešenja i drugih pojedinačnih akata upravnih i drugih državnih organa, kao i protiv takvih akata organizacije koje vrše javna ovlašćenja. Naime, protiv takvih akata građani mogu izjaviti žalbu nadležnom organu. Samo izuzetno zakonom u određenim slučajevima može se isključiti žalba ako je na drugi način obezbeđena zaštita prava i zakonitosti (čl. 158. Ustava SFRJ).

Ustav SFRJ je isto tako podigao na stepen ustavnog principa rešavanje upravnih sporova od strane nadležnih sudova: „O zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima državni organi ili organizacije koji vrše javna ovlašćenja rešavaju o pravima ili obavezama, odlučuje sud u upravnom sporu, ako za određenu stvar nije zakonom predviđena druga sudska zaštita" (čl. 159. Ustava SFRJ).

Izvesne promene izvršene su i na području sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u pravcu proširenja mogućnosti za pokretanje upravnog spora. Prema sada važećim odredbama Zakona o upravnim sporovima, upravni spor se može pokrenuti samo protiv konačnog upravnog akta državnog organa. Ustav SFRJ (čl. 159), međutim, omogućuje pokretanje upravnog spora i protiv konačnih upravnih akata organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Prema tome, saglasno ovoj odredbi Ustava SFRJ, neće više biti potrebno da stranka putem žalbe izdejstvuje konačan upravni akt državnog organa, već će moći neposredno protiv konačnog upravnog akta organizacije koja vrši javna ovlašćenja pokrenuti upravni spor. Odgovarajuće odredbe Zakona o upravnim sporovima moraće se uskladiti sa odredbom čl. 159. Ustava SFRJ.

U vezi sa upravnim sporovima nagoveštava se i decentralizacija njihovog rešavanja. Postoji mišljenje da u prvom stepenu upravne sporove treba da rešavaju upravna veća pri okružnim sudovima, a u drugom stepenu — upravna veća republičkih vrhovnih sudova, s tim da Vrhovni sud Jugoslavije postane samo organ za koordinaciju upravno-sudske prakse.

Dr Slavoljub Popović
vanr. prof. Pravno-ekonomskog fakulteta
u Nišu

R E S U M E

SUR LES MODIFICATIONS EN MATIERE DU DROIT ADMINISTRATIF DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE FEDERATIVE DE YOUGOSLAVIE

Les modifications que l'on effectue en matière du droit administratif de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie en constituent un processus qui s'y développe parallèlement avec le développement de notre système économique-social et politique. Ces modifications s'y effectuent en particulier en relation à la position et au rôle de l'Administration de l'Etat, à la position et à la méthode de travail des organes de l'Administration de l'Etat, à la position des travailleurs dans les organes de l'Etat, à la position des institutions des services sociaux, aux rapports entre les organes de l'Administration et les organisations de travail, aux rapports entre les organes de l'Administration supérieurs et inférieurs, à la position des citoyens dans

les rapports de droit administratif, à la protection de la légitimité constitutionnelle et de la légalité, etc.

Les modifications qui s'y ensuivent dans le cadre de la position et du rôle de l'Administration de l'Etat se manifestent en particulier dans le domaine de la déétatisation, de la démocratisation et de la décentralisation de l'Administration de l'Etat, de même que dans celui du développement de l'activité extrajuridique de l'Administration de l'Etat. Le processus de déétatisation de l'Administration de l'Etat en est immanant au processus du dépérissement de l'Etat. Le processus de déétatisation en a pour conséquence la réduction du volume de l'activité de l'Administration de l'Etat et la transformation de l'Administration de l'Etat en autogestion sociale. Le processus de décentralisation s'y réalise par le transfert des affaires administratives des organes de l'Administration de degré supérieur aux organes de l'Administration de degré inférieur, en général, aux organes communaux de l'Administration. Le processus de démocratisation de l'Administration de l'Etat y est réalisé par la participation des citoyens dans l'expédition des affaires de l'Administration de l'Etat. Sous l'influence du principe de l'autogestion sociale, dont sont imprégnées toutes les institutions de notre vie sociale, politique et de l'Etat, s'y effectue aussi la transformation de l'Administration de l'Etat vers une diminution de l'exercice de la contrainte par les organes exerçant les affaires de l'Administration de l'Etat.

Très importantes en sont les modifications effectuées à l'égard de l'organisation, l'activité et la méthode de travail des organes de l'Administration. Y sont en cours des préparations intensives pour la promulgation de prescriptions qui doivent réglementer l'autogestion dans les organes de l'Administration de l'Etat et la question de la repartition des revenus personnels des employés dans les organes de l'Administration. Y sont effectuées aussi des modifications dans la position des fonctionnaires des organes de l'Administration de l'Etat, qui se manifestent en particulier dans la limitation temporaire de l'exercice de la fonction et dans la responsabilité personnelle et politique de ces fonctionnaires par rapport à l'assemblée. L'activité réglementaire (normative) des organes de l'Administration de l'Etat n'y est plus originale, comme elle l'était dans une certaine mesure auparavant. Les modifications effectuées à l'égard de la méthode de travail des organes de l'Administration de l'Etat en sont liées en particulier à un élargissement ultérieur du principe de la publicité dans le travail des organes de l'Administration de l'Etat et aux rapports entre les organes de l'Administration et les organisations de travail. Les modifications effectuées dans la position et dans la méthode des organes de l'Administration de l'Etat témoignent du fait que les organes de l'Administration de l'Etat ne se présentent pas toujours en organes du pouvoir, mais de préférence en un service technique appelé à rendre possible à l'homme travailleur la réalisation et la protection de ses droits et intérêts légaux.

Une innovation importante faite par la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie dans la position des institutions des services sociaux est l'égalisation en principe de leur position avec la position des autres organisations de travail. Par conséquent, le principe de l'autogestion en est plus constamment appliqué dans les institutions et y est en train d'introduction aussi le principe du revenu personnel d'après le travail.

La Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie insiste sur une connexion plus étroite entre l'assemblée et les organes de l'Administration, tandis que les prescriptions antérieures en prévoient une telle connexion plus étroite entre les organes politiques exécutifs et les organes de l'Administration.

En vertu de la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, les organes de l'Administration n'ont plus la faculté d'annuler ou d'abolir les actes généraux des organisations de travail, mais seulement la faculté d'en suspendre l'exécution et de former instance devant la Cour Constitutionnelle pour leur annulation. En est considérablement restreinte aussi la faculté des organes de l'Administration concernant leur contrôle des activités des organisations de

travail, ce qui est particulièrement manifesté par le fait que le contrôle de l'activité des organisations de travail en est confié aux organes non gouvernementaux (par ex. au Service de comptabilité sociale) et qu'en relation avec l'exercice d'un contrôle des organes de l'Administration en apparaît en dernier arbitre la cour compétente (Cour Constitutionnelle, Cour Economique, Cour Suprême).

La Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie en a renforcé la position des citoyens dans leurs relations de droit administratif, en prévoyant le droit des citoyens de se pourvoir contre les décisions et les autres actes individuels des organisations exerçant des pouvoirs publics. La Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie en vient d'élargir la possibilité de former une action administrative même contre les actes administratifs définitifs des organisations exerçant des pouvoirs publics.