

### NEKI PROBLEMI U VEZI SA SAMOUPRAVLJANJEM RADNIH LJUDI U ORGANIMA UPRAVE

#### I

Načelo društvenog samoupravljanja dobilo je svoju punu afirmaciju u Ustavu SFRJ i u republičkim ustavima. Mehanizmom društvenog samoupravljanja garantuje se odgovarajuća uloga radnog čoveka. U ustavnim načelima se ističe da se socijalistički sistem u Jugoslaviji zasniva na odnosima među ljudima kao slobodnim i ravnopravnim proizvođačima i stvaraocima, čiji rad služi isključivo zadovoljavanju njihovih ličnih i zajedničkih potreba. U skladu sa tim, neprikosnovenu osnovu položaja i ulogu čoveka čini pravo čoveka kao pojedinca i člana radne zajednice da uživa plodove svog rada i materijalnog napretka društvene zajednice, a prema načelu: „svako prema sposobnostima svakome prema njegovom radu”, i uz obavezu da izgrađuje razvitak materijalne osnove sopstvenog i društvenog rada i da doprinosi zadovoljavanju drugih društvenih potreba.

U Ustavu SFRJ došla je u različitim oblicima do izražaja institucija društvenog samoupravljanja. Pored ostalog, Ustav SFRJ sadrži posebne odredbe o društvenom samoupravljanju u radnim organizacijama i državnim organima. Ustav SFRJ nije prepustio opštim pravnim aktima određivanje sadržine samoupravljanja u radnoj organizaciji, već je u odredbi člana 9. precizirao tu sadržinu. Međutim, sva prava samoupravljanja o kojima je reč u članu 9. Ustava SFRJ nemaju radni ljudi zapošljeni u državnim organima. Radi obezbeđenja jedinstvenog društveno-ekonomskog položaja radnih ljudi, Ustavom SFRJ je predviđeno da se posebnim zakonom imaju utvrditi prava samoupravljanja i radnih ljudi koji rade u društvenim organima. Ta prava su i utvrđena posebnim zakonima i drugim propisima.

#### II

Za karakter samoupravnih prava radnih ljudi u organima uprave od značaja je najpre pitanje da li je samoupravljanje koje se ostvaruje u organima uprave identično sa samoupravljanjem u privrednim organizacijama. Nesumnjivo je da se ne može govoriti o identitetu ovih vrsti samoupravljanja. Nesumnjivo je i to da je samostalnost radnih zajednica u privrednim organizacijama znatno veća u poređenju sa samostalnošću radnih zajednica u organima državne uprave. I obratno, samoupravnost radnih zajednica u organima uprave nesumnjivo je uža i drukčija od samoupravnosti radnih zajednica u privrednim organizacijama. Samoupravna prava privrednih organiza-

cija manifestuju se naročito u samostalnom odlučivanju o proizvodnji, o plasiranju robe na tržištu odnosno u samostalnom odlučivanju u pogledu usluga koje vrše, o kalkulaciji cena svojoj robi, o organizaciji rada unutar privredne organizacije, o novim investicijama, o merilima prema kojima se određuju lični dohoci itd. Prema tome, u privrednim organizacijama radni ljudi upravljaju svim poslovima privredne organizacije, i to neposredno ili preko svojih organa.

Položaj organa državne uprave nesumnjivo da je drukčiji u poređenju sa položajem privrednih organizacija. Pre svega organi državne uprave nisu samostalni u pogledu određivanja svog programa rada, s obzirom da program rada određuje u načelu skupština društveno-političke zajednice kojoj pripada odgovarajući organ državne uprave. Organi državne uprave čine samo deo sistema državnih organa kome pripada i odgovarajuće predstavničko telo (skupština) društveno-političke zajednice. A u stvari skupština društveno-političke zajednice predstavlja najviši organ društvenog samoupravljanja na teritoriji društveno-političke zajednice, zbog čega organ uprave i ne može da uživa u punom obimu samoupravna prava. Takva samoupravna prava organa državne uprave bila bi u suprotnosti sa Ustavom, koji polazi od skupštine kao „najvišeg organa vlasti i organa društvenog samoupravljanja u okviru prava i dužnosti društveno-političke zajednice“ (član 78. Ustava SFRJ). Dalje, organi državne uprave ne mogu se pojavljivati na tržištu sa svojim uslugama, kao što to može privredna organizacija; organi državne uprave ne mogu određivati samostalno vrstu svog rada, kao i korisnike kojima pružaju svoje usluge. Ove činjenice ukazuju na to da organi državne uprave u poređenju sa privrednim organizacijama imaju samo ograničena samoupravna prava.

I pored navedenih činjenica Ustav SFRJ je pošao od načela da se mora obezbediti jedinstveni društveno-ekonomski položaj radnih ljudi, bez obzira da li oni rade u privrednim i drugim radnim organizacijama ili u organima državne uprave, društveno-političkim organizacijama odnosno udruženjima građana, pa je stoga i predviđeno da se posebnim zakonom imaju utvrditi prava samoupravljanja radnih ljudi koji rade u organima državne uprave, a u skladu sa prirodom delatnosti tih organa. Prema tome, Ustav je pošao od pravila da prava samoupravljanja radnih ljudi u organima uprave ne mogu biti identična sa samoupravnim pravima radnih ljudi u privrednim organizacijama, ali da se radnim ljudima u organima uprave moraju priznati samoupravna prava u određenom obimu, a što će zavisiti od prirode delatnosti organa državne uprave.

Poznato je da ni sve ustanove nemaju u istom obimu samoupravna prava. Na primer, u upravljanju ustanova koje vrše poslove od posebnog društvenog interesa učestvuju, pored predstavnika radne zajednice, i predstavnici društvene zajednice (predstavnici zainteresovanih građana, radnih i drugih organizacija i društveno-političkih zajednica). Dalje, samoupravna prava ustanova nisu istog obima ni u pogledu finansiranja ustanova. Ustanove koje pribavljaju finansijska sredstva naplaćivanjem naknada za usluge nesumnjivo da imaju samoupravnost u većem obimu nego one ustanove koje sredstva dobivaju iz budžeta ili iz društvenih fondova. Iako je Osnovni zakon o ustanovama postavio norme u pogledu osamostaljivanja ustanova u vezi sa pribavljanjem finansijskih sredstava, ipak je nesumnjivo da i prema tim normama

pri određivanju finansijskih sredstava ima i izvesnih administrativnih elemenata.

Izložene činjenice opravdavaju postavke da se u organima uprave ne može u punom obimu primeniti samoupravljanje kao što je ono primenjeno u radnim organizacijama, a naročito u privrednim organizacijama, već da se samoupravljanje može samo delimično primeniti tj. samo na pojedinim područjima delatnosti organa državne uprave. Opšti zakon o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave predvideo je da je pravo za radne ljude u organima uprave, a istovremeno i dužnost, da u ostvarivanju samoupravljanja uređuju unutrašnje odnose u organima uprave, a naročito da, u skladu sa zakonom, odlučuju o raspodeli sredstava i ličnim dohocima, da odlučuju o unutrašnjoj organizaciji organa, da obezbeđuju uslove za svoje stručno usavršavanje, da se staraju o poboljšanju uslova rada, da uređuju druge međusobne odnose i da rešavaju o pitanjima svog ekonomskog položaja (član 2).

Postoje uglavnom četiri vrste normi kojima se reguliše samoupravljanje radnih ljudi u organima uprave, a to su: a) ustavne norme; b) norme saveznih zakona (opštih i osnovnih); c) opšti akti skupština društveno-političkih zajednica kojima se reguliše pravni položaj radnih ljudi u organima uprave orgovaraćućih društveno-političkih zajednica; d) norme pravilnika i drugih opštih akata organa uprave.

Kao što je već navedeno, Opšti zakon o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave (član 2) određuje u izvesnom smislu obim samoupravnih prava radnih ljudi u organima uprave. A ta samoupravna prava prema citiranom članu 2. sastoje se u samostalnom uređivanju unutrašnjih odnosa u organu. Međutim, Zakon o saveznoj upravi, republički zakoni o republičkim organima uprave, kao i drugi opšti akti društveno-političkih zajednica kojima je regulisan pravni položaj radnih ljudi u organima uprave odnosno materija samoupravljanja radnih ljudi u organima uprave, predviđaju da se opšti akti kojima se određuju unutrašnji odnosi donose u saglasnosti sa starešinom organa, osim nekih opštih akata. Na primer, Zakon o organima uprave u SR Srbiji („Službeni glasnik“, br. 16/65) predviđa da radni ljudi u republičkim organima uprave samostalno donose pravilnik o upotrebi sredstava fonda zajedničke potrošnje i odlučuju o upotrebi sredstava tog fonda, u skladu sa pravilnikom fonda; vrše izbor i opoziv članova radne zajednice; odlučuju i o drugim pitanjima iz oblasti unutrašnjih odnosa organa uprave kad je to zakonom, drugim propisima ili pravilnikom organa određeno. Međutim, u članu 92. tog zakona navodi se niz pitanja koja imaju karakter uređivanja unutrašnjih odnosa radnih ljudi u organima uprave i koja radni ljudi rešavaju u saglasnosti sa starešinom organa. Slične odredbe postoje i u Zakonu o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave i sredstvima za rad organa uprave SR Crne Gore („Službeni list SRCG“, br. 9/65) — (vidi čl. 9. i 10. navedenog zakona), kao i u drugim republičkim zakonima kojima se reguliše materija samoupravljanja radnih ljudi u organima uprave. Navedene odredbe Zakona o saveznoj upravi, odnosno republičkih zakona o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave formalno nisu u suprotnosti sa Osnovnim zakonom o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave, s obzirom da se u članu 3. tog zakona određuje da pravo samoupravljanja u pitanjima iz unutrašnjih odnosa radni ljudi u organima uprave ostvaruju samostalnim odlučivanjem, odlučivanjem u saglasnosti sa starešinom organa. Iskustva koja su u tom pogledu postojala pre donošenja Opšteg zakona društveno-političke zajednice, u skladu sa zakonom i prirodom delatnosti organa

uprave, određuje o kojim pitanjima iz oblasti unutrašnjih odnosa radna zajednica odlučuje samostalno, o kojim pitanjima odlučuje u saglasnosti sa starešinom organa uprave, a o kojim pitanjima starešina organa odlučuje samostalno. Tim propisima određuje se postupak za slučajeve kad se ne postigne saglasnost između radne zajednice i starešine organa. Izgleda da se u Zakonu o saveznoj upravi i u odgovarajućim republičkim zakonima odnosno drugim opštim aktima društveno-političkih zajednica kojima je regulisan i obim samoupravnih prava radnih ljudi u organima uprave pošlo sa dosta uzdržljivosti u pogledu obima samoupravnih prava radnih ljudi u organima uprave. Naime, veliki broj vrlo značajnih pitanja radni ljudi u organima uprave ne mogu da rešavaju potpuno samostalno, već ih rešavaju u saglasnosti sa starešinom organa. Iskustva koja su u tom pogledu postojala pre donošenja Opšteg zakona o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave nisu bila dovoljna da bi se u pogledu normiranja odnosa između samoupravnih prava radnih ljudi i prava njihovih starešina moglo otići nešto dalje. Starešina kao predstavnik opštih, društvenih interesa ima svakako i ulogu nadzora nad radom zajednice u organima uprave, zbog čega je navedenim zakonima i drugim propisima normirana njegova saglasnost na opšte akte kojima se uređuju unutrašnji odnosi radnih ljudi u organima uprave.

Sa druge strane ističe se činjenica da odredbe navedenih zakona i propisa koje se odnose na sporazumno donošenje odluka od strane radne zajednice i starešine imaju i tu pozitivnu stranu što se starešina na taj način uključuje u kolektiv, u radnu zajednicu i što na taj način može da doprinese obezbeđenju izvršavanja zadataka organa uprave.

Izgleda da se u obimu samoupravnih prava radnih ljudi u organima uprave nije moglo dalje otići, bar u početku uspostavljanja principa samoupravljanja u organima uprave. Međutim, nesumnjivo je da se u daljem razvoju ovog instituta nužno mora posebno razmotriti obim samoupravnih prava radnih ljudi u organima uprave. Nesumnjivo je da će praksa samoupravljanja radnih ljudi u organima uprave postepeno smanjivati protivurečnosti koje postoje između opštih interesa zajednice čiji je predstavnik u organima uprave starešina organa i posebnih interesa radne zajednice organa uprave. Prema tome, nužno će biti u razvoju instituta samoupravljanja u organima uprave razmotriti mogućnost daljeg osamostaljivanja radne zajednice, odnosno sužavanja broja pitanja koja radna zajednica rešava u saglasnosti sa starešinom organa, tako da bi za sporazumno donošenje odluka trebalo rezervisati samo najmanji broj pitanja u kojima će intervencija starešina organa uprave biti neophodna. Prema tome, tendencija razvoja samoupravljanja radnih ljudi treba da se kreće u pravcu da se radnim ljudima prepusti samostalno donošenje i rešavanje svih pitanja iz unutrašnjih odnosa radnih ljudi u organima uprave, s tim da se starešina ovlasti da može svaki akt (opšti ili pojedinačni) kojim se uređuju unutrašnji odnosi obustaviti od izvršenja i zahtevati da konačnu odluku o tome donese bilo izvršno veće bilo drugi odgovarajući organ u društveno-političkoj zajednici.

Ovde se može staviti primedba na formulaciju naziva drugog dela Zakona o saveznoj upravi „Samoupravljanje i radni odnosi“. Iz ovakvog naziva bi proizišlo da radni odnosi ne predstavljaju sastavni deo samoupravljanja. Ovakva postavka ne bi bila tačna, jer je nesumnjivo da i radni odnosi čine sastavni deo samoupravljanja radnih ljudi u organima uprave. Ovo zbog toga što od-

nosi iz udruženog rada predstavljaju samoupravno područje radnih ljudi u organima uprave.

Mišljenja smo da se pokazuje nužnom potreba proširenja samoupravnih prava članova radne zajednice organa uprave, ali uz istovremeno razvijanje pune individualne i kolektivne odgovornosti članova radne zajednice. Naročito bi trebalo pokloniti pažnju individualnoj odgovornosti pojedinih članova radne zajednice organa uprave u vršenju poverenih zadataka i poslova. Sa jedne strane treba u većoj meri osamostaliti rad svakog pojedinog radnika organa uprave, a sa druge strane u jačem stepenu angažovati odgovornost radnika za rad koji vrši. Rad radnika u organima uprave ne sme biti anonimn; sama ta činjenica doprineće jačanju individualne odgovornosti u organima uprave.

Sporna pitanja postoje i u pogledu rukovođenja u organima uprave. Najpre se pojavljuje pitanje osnova rukovođenja: da li članovi jedne organizacije izvršavaju naloge rukovodioca zato što se rukovodilac pojavljuje sa autoritetom vlasti, sa jačom voljom koja je nužna za održavnje jedinstva između članova organizacije; ili se članovi organizacije povinuju nalogima rukovodioca na osnovu normi o organizaciji radnog procesa. Pitanje osnova rukovođenja postaje naročito aktuelno u vezi sa uvođenjem samoupravljanja u organima uprave.

Najpre bi podsetili na neka mišljenja klasika marksizma po pitanju rukovođenja. Engels poredeći autoritet starešine besklasnog gentilnog uređenja sa autoritetom organa robovlasničke i svake druge eksploatacije države ističe da „najbedniji policijski službenik civilizovane države ima više autoriteta nego svi organi gentilnog društva zajedno, ali najmoćniji vladalac i najveći državnik ili vojskovođa doba civilizacije može pozavideti najneznatnijem gentilnom starešini na neiznuđenom i neosporavanom poštovanju koje mu je ukazivano“.<sup>1</sup> Ovdje Engels ukazuje na različitosti autoriteta policijskog službenika koji se zasniva na spoljnoj prinudi i autoriteta organa gentilnog društva koji se zasnivao na dobrovoljnom prihvatanju neophodne društvene discipline od strane članova gentilnog društva.

Engels dalje ističe potrebu postojanja autoriteta.

„Svugde kombinovana akcija, komplikovanje procesa koji zavise jedan od drugog, staje na mesto nezavisne akcije pojedinih individua. Ali kombinovana akcija znači organizaciju, a da li je moguća organizacija bez autoriteta? ...“<sup>2</sup>

U našoj literaturi postoje različita shvatanja o pojmu rukovođenja.

Po jednom gledištu rukovođenje predstavlja jednu fazu vlasti. To je organizovanje izvršenja, stvaranje uslova koji su nužni da bi izvršenje (naređenja) teklo što nesmetanije. Rukovodilac organizacije odlikuje se time što izdaje opšta i pojedinačna naređenja o organizaciji izvršenja odluke vlasti. Od donošenja odluka rukovođenje se odlikuje time što načelno odluka određuje društveni cilj koji treba postići, dok se rukovođenjem određuju sredstva za ispunjenje postavljenog cilja.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> F. Engels: Poreklo porodice, privatne svojine i države („Kultura“ Beograd 1950, str. 175).

<sup>2</sup> F. Engels: „O autoritetu“ u knjizi K. Marksa i F. Engelsa: Izabrana dela, tom I („Kultura“, 1949, str. 613 do 615).

<sup>3</sup> dr R. Lukić: „Sociologija rukovođenja“ (u zbirci „Problemi rukovođenja u javnoj upravi“ — Beograd 1963, str. 8 do 29).

Po drugom gledištu<sup>4</sup> pod funkcijom rukovođenja se podrazumeva na svim nivoima u organizaciji „pokretanje, usmeravanje i povezivanje delatnosti više službenika ili organizacionih jedinica na temelju vlasti a uz odgovornost za celokupan rezultat“.

Po trećem gledištu<sup>5</sup> za funkciju rukovođenja nije bitan hijerarhijski odnos između nadređenih i podređenih, niti se suština rukovođenja može izvoditi iz odnosa vlasti. Vlast i autoritet su samo neka od mogućih sredstava za održavanje kohezije među ljudima u organizaciji. Stoga prema profesoru Vavpetiću rukovođenje se sastoji „u poslovima koji nisu nužno izraz i posledica odnosa vlasti, već su izraz potrebe za preciznim, temeljitim, svestranim zapažanjem, za analizom, za pouzdanim predviđanjem i ocenjivanjem posledica, kao i načina njegovog ostvarivanja i sredstava koja treba da dođu do izražaja u vezi sa zadatkom da se ostvare određena materijalna i nematerijalna dobra“. Upotreba vlasti pri rukovođenju je samo subsidiarna. Profesor Vavpetić dodaje i to da se rukovođenje, suštinski razlikuje od upravne delatnosti. Uprava je pomoćna, ali nužno potrebna delatnost koja svojim regulatornim, organizacionim, koordinacionim, tehničkim i manipulativnim poslovima omogućuje redovan tok i redovno ostvarivanje onog radnog procesa u kojem se efektiraju zadaci određene organizacije. Rukovođenje je delatnost koja se razvija unutar određenog radnog procesa i ostvaruje se davanjem potrebnih impulsa za određivanje sadržine pojedinih elemenata radnog procesa i za njihovo ostvarivanje.

Treba zapaziti da se u uslovima društvenog samoupravljanja menja pravni odnos rukovođenja zajedničkim radom udruženih proizvođača. Funkcija rukovođenja svakako da je nužna i u uslovima društvenog samoupravljanja. Međutim, novi društveni uslovi sprečavaju da funkcija rukovođenja u procesu upravljanja stvarima dobije istovremeno i karakter vladanja nad ljudima, karakter od njih otuđene vlasti koju oni nisu u stanju da kontrolišu. Treba istaći da su rukovodeće funkcije u privrednim organizacijama i u ustanovama izborne.

U uslovima društvenog samoupravljanja autoritet rukovođenja se nesumnjivo u manjoj meri oslanja na političku ili ekonomsku prinudu. Otuda osnov neophodnog autoriteta rukovođenja mora da se, sa jedne strane, zasniva na društvenom pristanku, a, sa druge strane, na izvesnim posebnim stručnim i ličnim kvalitetima samog rukovodioca.

Međutim, u položaju starešine organa uprave ima u našem pravu izvesnih osobenosti.

Položaj starešine organa uprave nije identičan sa položajem direktora radne organizacije, pa se ne može uzeti da postoji analogija. Prema Ustavu (član 90) radni ljudi poveravaju u skladu sa Ustavom, zakonom i, statutom određene funkcije upravljanja ne samo radničkom savetu i upravnom odboru, već i direktoru radne organizacije. Direktor radne organizacije rukovodi poslovanjem radne organizacije, izvršava odluke radničkog saveta i drugih organa upravljanja. Direktor je lično odgovoran radnoj zajednici i organima upravljanja radne organizacije. Direktora imenuje na osnovu javnog konkursa rad-

<sup>4</sup> dr E. Pusić: „Uprava“, I, Zagreb 1961, str. 282.

<sup>5</sup> dr L. Vavpetić: „Neke kritične misli o rukovođenju, naročito u našoj javnoj upravi“ (u zbirci „Problemi rukovođenja u javnoj-upravi“, Beograd 1963, str. 30 do 49).

nički savet, na predlog konkursne komisije. Konkursna komisija je sastavljena od zakonom određenog broja predstavnika radne organizacije i opštine odnosno druge društveno-političke zajednice. Direktor radne organizacije imenuje se na vreme određeno zakonom i može po istom postupku ponovo biti imenovan (član 93. Ustava SFRJ).

Međutim, drukčiji je pravni položaj starešina saveznih organa uprave. Pre svega njih ne postavlja i razrešava savet radne zajednice, već Savezna skupština na predlog predsednika Saveznog izvršnog veća (član 236. Ustava). Izuzetno, Savezno izvršno veće postavlja funkcionere u saveznim organima uprave za koje je to zakonom određeno (član 228. tačka 10). Savezni funkcioneri koji rukovode saveznim organima uprave lično su odgovorni za rad tog organa i za izvršavanje zadataka i poslova iz njihove nadležnosti. (član 327). Savezni funkcioneri koji rukovode saveznim organima uprave dužni su izveštavati Saveznu skupštinu i Savezno izvršno veće o pitanjima iz delokruga organa kojim rukovode. Oni su dužni davati i odgovore na pitanja poslanika (član 238).

Prema tome, dok ovlašćenja direktora potiču iz ovlašćenja datih od strane radne zajednice radne organizacije, ovlašćenja starešini organa uprave poverila je skupština društveno-političke zajednice kao reprezentant društva odnosno odgovarajuće društveno-političke zajednice. Zbog toga je Ustavom i predviđeno da starešina ne odgovara radnoj zajednici već organu koji ga je imenovao. Starešina je predstavnik skupštine društveno-političke zajednice u organu uprave.

S obzirom na drugačiji pravni položaj starešine organa uprave, samoupravna prava radne zajednice u odnosu na starešinu su uža u poređenju sa samoupravnim pravima radne zajednice radne organizacije.

Međutim, iako je pravni položaj starešine organa uprave drukčiji od položaja direktora radne organizacije čini nam se da su prava starešine organa uprave u odnosu na samoupravna prava radne zajednice nesrazmerno velika.

Ovde treba ukazati i na nejednak položaj starešine organa uprave kao člana saveta radne zajednice. Starešina koga imenuje Savezna skupština nije član saveta radne zajednice, a starešina koga imenuje Savezno izvršno veće član je saveta radne zajednice. Čini nam se da razlozi koji se ističu za postojanje ove razlike nisu dovoljno ubedljivi. Razlika se zasniva na stepenu autoriteta organa koji vrši imenovanje starešine i samo je formalnog karaktera. Nesumnjivo je da učešće starešine u radu saveta radne zajednice i zajedničko odlučivanje sa radnom zajednicom približava starešinu radnoj zajednici.

Iako Ustav uspostavlja razlike u položaju starešine organa uprave i individualnog organa upravljanja radne organizacije, ipak smo mišljenja da bi trebalo razmotriti i mogućnosti uticaja u izvesnom obliku radne zajednice na imenovanje starešine. Čini nam se da ovo pitanje zaslužuje pažnju.

#### IV

U vezi sa promenama u organima uprave izvršenim uvođenjem samoupravljanja postavlja se i pitanje kvaliteta hijerarhijskih odnosa između starešine i radnika organa uprave, tj. da li su izvršene kakve promene u obimu ili kvalitetu hijerarhijskih odnosa, odnosno da li se sužava obim hijerarhijskih odnosa.

Uobičajeno je da se pod hijerarhijom u jednoj organizaciji podrazumeva odnos između nosilaca opštijih i specijalnijih funkcija.

U upravnoj organizaciji se pod hijerarhijom podrazumevaju ovlašćenja starešine organa ili drugog ovlašćenog službenog lica da izdaje naređenja drugim službenim licima, da kontroliše njihov rad i da menja njihove odluke<sup>6</sup>.

Načelo hijerarhije primenjeno na odnose između starešine i radnika organa uprave označava određena prava starešine u odnosu na radnike. Ova prava se prvenstveno odnose na položaj radnika u radnom procesu i na odnose između radnika i starešine u vezi sa radnim procesom. Mišljenja smo, međutim, da se hijerarhijski odnosi između starešine i radnika organa uprave mogu izražavati i na područjima van radnog procesa. Naime, čini nam se da je bilo elemenata hijerarhijskih odnosa i u pravu organa da postavlja radnike (odnosno ranije službenike) organa uprave, da vrši unapređenja i rešava druge službeničke odnose.

Izgleda nam da je još uvek nužno postojanje određenih hijerarhijskih odnosa u okviru radnog procesa i da se starešini na tom području moraju priznati određena prava i ovlašćenja. Međutim, na drugim područjima van radnog procesa menjaju se i hijerarhijski odnosi koji su do tada u izvesnom obimu postojali.

U Zakonu o saveznoj upravi hijerarhijski odnos između starešine i radnika izražen je u odredbi člana 129.

Prema tome, može se govoriti samo o smanjivanju obima hijerarhijskih odnosa, a ne i o kvalitativnoj promeni tih odnosa.

## V

1. Poslove upravljanja u organu uprave vrše: 1) samostalno radna zajednica, i to neposredno ili preko saveta radne zajednice; 2) radna zajednica (odnosno savet radne zajednice) u saglasnosti sa starešinom organa uprave i 3) samostalno starešina organa uprave.

Poslovi upravljanja vrše se donošenjem opštih i pojedinačnih pravnih akata, kao i putem materijalnih operacija.

Pod opštim aktom upravljanja podrazumeva se akt kojim se regulišu odnosi unutar radne zajednice, i to tako da se odredbe tog akta, po pravilu, odnose na sve članove radne zajednice organa uprave ili na radnu zajednicu kao celinu.

Pod individualnim aktima podrazumevaju se pojedinačni akti kojima se na osnovu zakona i opšteg akta upravljanja rešava u pojedinačnom slučaju o pravima i obavezama pojedinog člana radne zajednice ili pojedine zajednice organa uprave.

2. U vezi sa donošenjem opštih akata postavlja se pitanje odnosa koje radna zajednica može regulisati opštim aktima.

Radna zajednica odnosno savet radne zajednice donosiće samostalno ili u saglasnosti sa starešinom organa opšte akte upravljanja kad je to predviđeno zakonom. Tako se prema članu 102. Zakona o saveznoj upravi, opšti akti, kojima se uređuju unutrašnji odnosi u saveznom organu, donose u saglasnosti sa starešinom organa, ako zakonom nije drukčije predviđeno. Prema tome, radna zajednica organa uprave uređivanje unutrašnjih odnosa u saveznom organu vrši putem opštih akata.

<sup>6</sup> U teoriji postoje različita gledišta o osnovu hijerarhije. Po jednima se hijerarhija zasniva na vlasti, a po drugima na važnosti vršenja funkcije.



Pojedinim republičkim zakonima su predviđena i pitanja o kojima radna zajednica organa uprave može samostalno donositi opšte akte, kao i pitanja o kojima radna zajednica rešava u saglasnosti sa starešinom organa (član 91. i 92. Zakona SR Srbije o organima uprave). U istom smislu su i odredbe Zakona SR Crne Gore o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave i sredstvima za rad organa uprave („Službeni list SRCG“, br. 9/65).

Čini nam se da bi u Zakonu o saveznoj upravi trebalo navesti pitanja o kojima radna zajednica odnosno njen savet može samostalno donositi opšte akte, kao što je to propisano pojedinim republičkim zakonima.

U Zakonu o saveznoj upravi nisu navedena pitanja koja je savezni organ uprave dužan da reguliše opštim aktima, već se iz uopštene formulacije člana 102. može izvesti zaključak o pitanjima koja radna zajednica organa uprave može uopšte regulisati opštim aktima. U odredbama pojedinih republičkih zakona nabrajaju se pitanja o kojima radna zajednica donosi opšte akte, a to su: upotreba sredstava fondova zajedničke potrošnje; unutrašnja organizacija; sistematizacija radnih mesta; radni odnosi; raspodela sredstava za rad organa uprave; raspodela ličnih dohodaka; finansijski plan i završni račun, kao i druga pitanja iz okvira unutrašnjih odnosa organa uprave.

Mi smo već ukazali na činjenicu da radna zajednica donosi samostalno veoma mali broj opštih akata i da bi stoga trebalo razmotriti proširivanje kruga pitanja koja bi radna zajednica organa uprave mogla samostalno regulisati.

Pojedinim republičkim zakonima predviđena je i dužnost za starešinu republičkog organa uprave da obustavi od izvršenja nezakonite akte radne zajednice odnosno saveta radne zajednice koje oni donose samostalno, a može da ih obustavi od izvršenja i kad smatra da bi njihovo izvršenje očigledno bilo štetno za normalno funkcionisanje republičkog organa uprave. U ovim slučajevima starešina organa dužan je da obavesti republičko izvršno veće koje donosi konačnu odluku o obustavljenom aktu. Ovakve odredbe nema u Zakonu o saveznoj upravi, a ona nije ni bila potrebna, s obzirom da ovaj zakon nije ni predvideo pitanja o kojima radna zajednica donosi opšte akte samostalno. Ukoliko bi se popunila ova praznina, trebalo bi predvideti i odredbu kakva je predviđena republičkim zakonom.

Ovde se, međutim, može postaviti pitanje pravilnosti odredbe republičkih zakona da ocenu zakonitosti opštih akata radnih zajednica organa uprave donetih u samoupravnom delokrugu rešava izvršno veće. Čini nam se da se može razmotriti i pitanje prihvatanja solucije predviđene za ocenu zakonitosti opštih akata radnih organizacija, prema kojoj tu ocenu vrši nadležni ustavni sud.

3. U vezi sa pojedinačnim aktima upravljanja najpre se postavlja pitanje vrste akata koje obuhvata ovaj pojam: da li u pojedinačne akte upravljanja spadaju svi pojedinačni akti koje donosi organ uprave (odnosno ovlašćeni subjekti u organu uprave) ili samo pojedinačni akti van upravnih akata i akata iz radnih odnosa. S obzirom da je donošenje upravnih akata regulisano posebnim zakonom i da donošenje tih akata izlazi iz okvira samoupravljanja organa uprave, mišljenja smo da se pod pojam pojedinačnih akata upravljanja ne mogu podvesti upravni akti.

Isto tako nam se čini da se pod pojam individualnih akata upravljanja ne mogu podvesti ni pojedinačni akti doneti u radnim odnosima, s obzirom da Zakon o saveznoj upravi i Zakon o radnim odnosima predviđaju poseban

postupak za njihovo donošenje i za rešavanje sporova koji proizlaze iz tih akata.

U pojedinačne akte upravljanja ne spadaju ni akti poslovanja (zaključivanje ugovora i drugih dvostranih akata).

Prema tome, individualni akti upravljanja obuhvatali bi sve pojedinačne akte organa uprave osim upravnih akata, pojedinačnih akata iz radnih odnosa i akata poslovanja.

Pojedinačne akte upravljanja može donositi: a) samostalno radna zajednica odnosno njen savet; b) radna zajednica u saglasnosti sa starešinom organa uprave; c) samostalno starešina organa uprave.

Pojedinim republičkim zakonima je za starešinu organa predviđeno ovlašćenje da obustavi od izvršenja nezakonite pojedinačne akte upravljanja radne zajednice odnosno njenog saveta, a može ih obustaviti od izvršenja i kad smatra da bi njihovo izvršenje očigledno bilo štetno za normalno funkcionisanje uprave, s tim da o tome obavesti izvršno veće koje donosi konačnu odluku o obustavljenom aktu.

Zakon o saveznoj upravi ne sadrži odredbe o pojedinačnim aktima upravljanja. Mišljenja smo da treba razmotriti mogućnost regulisanja i ove materije. Pri tome treba ispitati mogućnost da se pitanje ocene zakonitosti pojedinačnih akata upravljanja poveri određenom sudu, s obzirom da je ocena zakonitosti nekih pojedinačnih akata, kojima su povređena osnovna ustavna prava i slobode subjekata van organa uprave, poverena sudu. Naime, ako je konačnim pojedinačnim aktima upravljanja organa uprave, protiv kojih se ne može upotrebiti druga sudska zaštita, povređeno pravo samoupravljanja ili drugo osnovno pravo ili sloboda pojedinih subjekata, subjekti čija su prava povređena imaju pravo da nadležnom vrhovnom sudu podnesu zahtev za zaštitu prava ili slobode u smislu člana 68. Zakona o upravnim sporovima. Prema tome, pojedini pojedinačni akti upravljanja organa uprave podležu i posebnom nadzoru vrhovnog suda, a ne samo izvršnog veća.

Pojedini republički zakoni predviđaju i mogućnost da se pri donošenju pojedinačnih akata ne postigne saglasnost između saveta radne zajednice i starešine organa uprave. U takvom slučaju izvršava se rešenje koje donese starešina, a savet radne zajednice može zahtevati da se o tome obavesti izvršno veće. Ni ovo pitanje nije regulisano Zakonom o saveznoj upravi.

dr Slavoljub POPOVIĆ

prof. Pravno-ekonomskog  
fakulteta u Nišu

#### Résumé

Dans son article l'auteur traite certains problèmes de l'autogestion des travailleurs dans les organes de l'administration. S'agissant d'une institution tout-à-fait nouvelle en matière de droit administratif, on comprend qu'il y ait certaines questions litigieuses.

L'auteur constate d'abord que la position des organes de l'administration est incontestablement différente de celle des organisations économiques, en raison surtout du fait que les organes de l'administration publique n'élaborent pas eux-mêmes leurs programmes de travail. C'est pourquoi un organe de l'administration

ne peut jouir des droits d'autogestion dans la même mesure qu'une organisation économique. Cependant, l'auteur souligne que même ces droits d'autogestion réduits des travailleurs des organes de l'administration sont encore limités du fait que les actes généraux les plus importants des organes de l'administration doivent être approuvés par l'autorité compétente. L'auteur considère donc qu'il est nécessaire que dans le développement ultérieur de l'autogestion dans les organes de l'administration on laisse aux travailleurs le soin de régler toutes les questions relatives à leurs rapports internes, étant entendu que le chef de l'organe administratif devrait être autorisé à suspendre l'exécution de tout acte réglementant ces rapports s'il le considère comme illégal.

Les problèmes de la direction méritent également qu'on s'y arrête. Dans les conditions de l'autogestion sociale le fondement juridique de la direction du travail collectif des producteurs associés, se modifie. L'indispensable autorité dans la direction doit se fonder d'une part sur le consentement social et, d'autre part, sur les qualités professionnelles et personnelles du responsable. Le chef d'un organe de l'administration ayant un statut juridique différent, les droits autonomes de la communauté de travail par rapport à lui sont plus restreints que ceux dont dispose le collectif d'une organisation de travail. Cependant l'auteur estime que, même dans une telle situation, les droits du chef de l'organe de l'administration par rapport aux droits d'autogestion de la communauté de travail sont assez grands, et que le développement de l'autogestion devrait tendre à une certaine diminution des droits du chef.

L'auteur considère qu'il est encore nécessaire de maintenir certains rapports hiérarchiques dans le cadre du processus de travail et que le chef d'un organe de l'administration doit conserver, dans ce domaine, des droits et pouvoirs déterminés. Par contre, dans les domaines autres que celui du processus de travail, on doit modifier les rapports hiérarchiques existants.

Enfin, l'auteur examine la question des actes de direction individuels et généraux. Les actes généraux réglementent les rapports entre les membres de la communauté de travail de l'organe de l'administration ou de la communauté de travail prise dans son ensemble. Les actes individuels statuent, dans les cas individuels, sur les droits et les obligations d'un membre de la communauté de travail ou d'une unité de travail de l'organe de l'administration. La notion d'actes individuels de direction n'embrasse pas les actes administratifs, les actes individuels rendus dans les rapports de travail, non plus que les actes individuels du domaine de la gestion.

