

NEDRŽAVNI SUBJEKTI SA JAVNIM OVLAŠĆENJIMA KAO VRŠIOCI UPRAVE

Kao suvereni nosilac »imperium-a« — kao subjekt sa najjačom voljom i monopolom fizičke sile, država je ekskluzivni vršilac svih institucionalizovanih oblika »vlasti« i »prinude«. Vršeći autoritativne aktivnosti država ostvaruje svoju »funkciju« u smislu vršenja svoje osnovne — »bitne« — delatnosti. U tom smislu se vršenje uprave javlja kao modalitet vršenja državnih autoritativnih aktivnosti. U ostvarivanju svoje opšte uloge u društvu, posebno u savremenim uslovima, država može, pored autoritativnih aktivnosti vlasti i prinude, vršiti i druge — neautoritativne — aktivnosti u cilju obavljanja poslova i delatnosti od opštedruštvene koristi i interesa. Ova dvojna »uloga« države — kao vršioca »javne vlasti« (»öffentliche Gewalt«) i kao vršioca »javne službe« (»servis public«) — ne može se ni faktički ni pojmovno poistovetiti sa njenom »funkcijom«.¹

U vršenju autoritativnih aktivnosti manifestuju se modaliteti dominirajuće pozicije jednog učesnika (država) prema drugom — subordiniranom učesniku, kako na relaciji normativnih odnosa (»jača volja«), tako i na relaciji faktičkih odnosa (»fizička nadmoć«). Situacija »dominacija — subordinacija« sadržinski determiniše sve oblike vršenja autoritativnih aktivnosti nezavisno od svojstva vršioca. Vršenje uprave (»upravne funkcije«) javlja se kao modalitet vršenja državnih autoritativnih aktivnosti izricanjem primarnih pojedinačnih zapovesti (»jača volja« u odnosu u kojem se precizira dispozicija norme kao pojedinačno pravilo

* Dr Stevan Lilić, docent Pravnog fakulteta u Beogradu.

** Rad pripremljen za raspravu na Okruglom stolu »Poveravanje i vršenje javnih ovlašćenja u samoupravnim organizacijama i zajednicama«.

¹ U savremenoj »gradanskoj« pravnoj teoriji javljaju se koncepcije o »neautoritativnoj biti« države. Prema ovim shvatanjima, savremena država doživela je preobražaj (»transformation«) — od vršioca javne vlasti u vršioca javne službe. Ova koncepcija je posebno elaborirana u Francuskoj početkom ovog veka od strane tzv. Dijonijeve škole socijalne funkcije države i prava. Ova tzv. nadklasna koncepcija države kao vršioca javnih službi (Duguit) u svojoj osnovi direktno je suprotna »klasnoj« koncepciji države kao vršioca »javne vlasti« (Engels). U tom smislu uporedi posebno: Leon Duguit: »La Transformation du Droit Public«, Paris, 1913, i Friedrich Engels: »Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und der Staats«, Hottingen-Zürich 1884.

ponašanja) i vršenjem konkretnih akata prinude ili ograničavanja («fizička nadmoć» u ostvarivanju faktičkog ponašanja subjekata prema izrečenoj zapovesti). Vršenje upravne funkcije manifestuje se u izdavanju »upravnih akata« (izricanje pojedinačne zapovesti) i vršenju »upravnih radnji« (primena prinude ili ograničenja).²

Element autoritativnosti («jača volja» i «fizička nadmoć») sadržinski određuje upravnu funkciju kao modalitet vršenja državnih autoritativnih aktivnosti i determiniše kako »tehnologiju« njenog vršenja, tako i »pravni režim« kojim se njeno vršenje reguliše. U tom smislu upravna funkcija je sadržinski »homogena« delatnost i podleže jedinstvenom pravnom režimu vršenja, nezavisno od subjekta koji je vrši.³

Kao suvereni vršilac svih oblika vlasti (izricanje opštih i pojedinačnih zapovesti) i kao subjekt sa monopolom prinude, država zadržava isključivo pravo («exclusive right») autoritativnog istupanja, uključujući i vršenje uprave. U tom smislu država vrši i odgovarajuća organizaciona prilagođavanja, formirajući posebne organizacione podsisteme — »državne organe« — za vršenje pojedinih oblika autoritativnih aktivnosti, odnosno posebne organizacione podsisteme za vršenje autoritativnih aktivnosti — tzv. »državne organizacije«.⁴

Za vršenje upravne funkcije obrazuju se posebni državni organi — »organi uprave« — kojima se vršenje uprave poverava kao osnovna delatnost. Međutim, i drugi državni organi, formirani za vršenje drugih oblika vlasti kao svoje osnovne delatnosti — skupštine, izvršni organi, sudovi — mogu se javiti kao vršioci uprave. Vršenje upravne funkcije za ove organe ne predstavlja vršenje osnovne delatnosti, već će se vršenje uprave kod njih javiti kao »pomoćna« i »dopunska« aktivnost (npr. izdavanje upravnog akta od strane skupštine opštine, vršenje uprave u stvarima tzv. sudske uprave i sl.). Kod vršenja uprave od strane drugih državnih organa (i »državnih organizacija«) ne može se govoriti o bitnoj promeni subjekata koji upravu vrši. Ovo zbog

² Za razliku od upravne funkcije, »normativna funkcija« predstavlja autoritativno isticanje opštih zapovesti (i manifestuje se izdavanjem »normativnih akata« — zakona, uredbi i dr.), dok »sudska funkcija« predstavlja autoritativno razrešavanje »spornih situacija« u pojedinačnom slučaju (i manifestuje se izdavanjem »sudskih akata« — presuda, odluka i dr.).

³ O tome više npr. P. Dimitrijević: »Elementi upravnog prava«, Beograd, 1980.

⁴ Kod nas to su »organizacije koje vrše poslove od posebnog interesa za društveno-političku zajednicu«, odnosno »upravne organizacije« (npr. »za vodi«, »direkcije« i sl.).

toga što je svaki državni organ (odnosno »državna organizacija«) deo države, te kao takav nema samostalnost da dela u svoje ime i za svoj račun — delanje »organa« pripisuje se celini čiji je deo, u ovom slučaju državi.⁵ Iz tih razloga država kao suvereni subjekt nema potrebe da svojim organima posebno poverava ovlašćenje za vršenje autoritativnih aktivnosti. To, međutim, ne isključuje mogućnost i potrebu da »unutar sebe« država razgraniči i reguliše pojedina pitanja »tehničko-organizacionog« karaktera, kao što su podela zadataka i poslova, delokrug i nadležnost između pojedinih organa i »organizacija« i sl.

Kao suvereni nosilac »imperium«-a i kao isključivi vršilac svih oblika autoritativnih aktivnosti (»vlasti« i »prinude«), država može, ukoliko prema svom nahođenju to proceni kao oportuno i celishodno, »ovlastiti« i druge — »nedržavne« — subjekte da vrše autoritativne aktivnosti. Koje će konkretne oblike (sve ili samo neke) autoritativnih aktivnosti nedržavni subjekt biti ovlašćen da vrši, u kom obimu i na koji način, takođe podleže proceni oportuniteta i celishodnosti države. Po pravilu, nedržavni subjekt biće ovlašćen da vrši one oblike autoritativnih aktivnosti koje su vezane za poboljšanje i osiguravanje kontinuiranog obavljanja svoje »osnovne« delatnosti (npr. materijalna proizvodnja, društvene delatnosti — »zdravstvo«, »školstvo« — i sl.). Usled ovih okolnosti, nedržavni subjekt javlja se u »dvojnoj« ulozi — kao vršilac »osnovne« (u svakom slučaju neautoritativne) delatnosti i kao ovlašćeni vršilac (svih ili pojedinih oblika) autoritativnih, kao »dopunskih« aktivnosti. Razlozi koji rukovode državu da nedržavnog subjekta ovlasti da vrši autoritativne aktivnosti vezani su prvenstveno za značaj osnovne delatnosti koja se vrši, u smislu da je neophodno da se ta delatnost kontinuirano i uredno obavlja, odnosno što su takve delatnosti od posebnog — »vitalnog« — interesa za društvenu zajednicu. Snabdevanje vršioca delatnosti »od posebnog interesa« mogućnošću vršenja autoritativnih aktivnosti javlja se kao »dopunska« aktivnost koja treba da osigura i obezbedi ostvarivanje osnovne delatnosti. Isto tako, ostvarivanje delatnosti od posebnog interesa nužno i u svakom slučaju ne zahteva primenu autoritativnih aktivnosti pri njihovoj realizaciji.

U opštem okviru poveravanja vršenja autoritativnih aktivnosti, država može nedržavnog subjekta posebno ovlastiti na

⁵ Vidi npr. R. Lukić: »Teorija države i prava«, II izdanje Beograd, 1976. str. 50 i dalje.

vršenje uprave (upravne funkcije), odnosno na vršenje i upravne funkcije (pored nekih drugih autoritativnih aktivnosti). U svakom slučaju, sama sadržina upravne funkcije (posebno element autoritativnosti kao osobenost »tehnologije« njenog vršenja) i pravni režim koji reguliše njeno vršenje ostaju nepromenjeni i pored promene subjekta koji je vrši. Drugim rečima, upravna funkcija ne gubi osobenost vršenja vlasti usled modulacije njenog vršioca. U našem društveno-političkom i ustavnom poretku društveno-politička zajednica (država) može na samoupravne i druge organizacije i zajednice (nedržavne subjekte) preneti mogućnost vršenja autoritativnih aktivnosti, odnosno upravne funkcije »poveravanjem javnih ovlašćenja«.

I.

Sam izraz »javna ovlašćenja« je ustavna kategorija i kao takav nije ni terminološki ni pojmovno preciziran. U terminološkom smislu ovaj je izraz konstruisan na posredan način, polazeći od teksta Ustava Jugoslavije (1974), odnosno odredbe čl. 152. koji predviđa da se nedržavnim subjektima može »...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.«⁶

Prema tekstu Ustava izraz »druga javna ovlašćenja« koristi se u smislu »ostalih« ovlašćenja, pošto je izričito navedeno da se nedržavnim subjektima može poveriti da, u oblasti svoje delatnosti »...svojim aktima uređuju određene odnose od šireg interesa...« odnosno da se nedržavnim subjektima može poveriti da, u oblasti svoje delatnosti, »rešavaju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama...«. Iz tekstova drugih odredaba Ustava, npr. čl. 94. međutim, proističe da su izrazom »javna ovlašćenja« obuhvaćeni svi oblici navedeni u odredbi čl. 152, tj. »uređivanje određenih odnosa od šireg interesa«, »rešavanje u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama« i »druga javna ovlašćenja«. U odredbi čl. 94. Ustava se navodi da »niko ne može vršiti samoupravne, javne i druge društvene funkcije i

⁶ Sadržinski (i tekstualno) identične odredbe sadrže ustavi republika i ustavi pokrajina: Ustav Bosne i Hercegovine — čl. 157; Ustav Crne Gore — čl. 169; Ustav Hrvatske — čl. 224; Ustav Makedonije — čl. 168; Ustav Slovenije — čl. 181; Ustav Srbije — čl. 170; Ustav Kosova — čl. 164. i Ustav Vojvodine — čl. 174.

javna ovlašćenja... ako mu nisu... poverena od... skupštine društveno-političke zajednice».⁷

Imajući ovo u vidu, mišljenja sam da se u terminološkom smislu izraz »javna ovlašćenja« odnosi na sve oblike autoritativnih aktivnosti koje se mogu poveriti samoupravnim i drugim organizacijama i zajednicama, a ne samo na »preostale« autoritativne aktivnosti (kako bi se moglo zaključiti iz teksta odredbe čl. 152. Ustava). Pored toga, izraz »javna ovlašćenja« čini se korisnije upotrebljavati u množini (a ne u jednini kao »javno ovlašćenje«), jer se njime označava »ukupnost« različitih modaliteta vršenja autoritativnih aktivnosti (o kojem će se obliku u konkretnom slučaju raditi zavisi od tog slučaja). Polazeći od oblika u kojima se manifestuje vršenje autoritativne aktivnosti države — »normativna«, »upravna« i »sudska« funkcija, odnosno »vršenje prinude« — moguće je i odgovarajuće terminološko označavanje oblika autoritativne aktivnosti nedržavnih subjekata u okviru vršenja »javnih ovlašćenja«. Može se govoriti o vršenju normativne funkcije u okviru poverenih ovlašćenja, odnosno o »normativnom (javnim) ovlašćenju« — »uređivanju određenih odnosa u okviru poverenih ovlašćenja, odnosno o »upravnim (javnim) ovlašćenjima« — »rešavanju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama«. Vršenje »drugih javnih ovlašćenja« u sebi krije zapravo i mogućnost vršenja sudske funkcije, tj. vršenja »sudskih (javnih) ovlašćenja«, odnosno vršenja radnji prinude ili ograničenja, tj. »(javno) ovlašćenje za primenu fizičke sile«. Ovo terminološko preciziranje pojedinih izraza omogućava i sadržinsku pojmovnu distinkciju »upravnog (javnog) ovlašćenja« od drugih oblika autoritativnih aktivnosti nedržavnih subjekata u okviru vršenja javnih ovlašćenja. Na ovaj način moguće je identifikovati nedržavnog subjekta (sa javnim ovlašćenjima) koji se javlja kao »vršilac uprave«, od ostalih nedržavnih subjekata sa javnim ovlašćenjima.

II.

Nedržavni subjekt može se naći u ulozi vršioca uprave kod nas samo pod uslovom da mu je vršenje upravne funkcije »pove-

⁷ Identične odredbe u ustavima republika i ustavima pokrajina: Ustav Bosne i Hercegovine — čl. 101; Ustav Crne Gore — čl. 110; Ustav Hrvatske — čl. 130; Ustav Makedonije — čl. 169; Ustav Slovenije — čl. 119; Ustav Srbije — čl. 109; Ustav Kosova — čl. 108 i Ustav Vojvodine — čl. 107.

reno« od strane društveno-političke zajednice, odnosno skupštine kao organa te zajednice. U tom smislu odredba člana 94. Ustava je izričita: »Niko ne može vršiti... javna ovlašćenja, ako mu nisu saglasno Ustavu, odnosno statutu i zakonu, poverena od... skupštine društveno-političke zajednice«. S tim u vezi treba razumeti i odredbu čl. 152. Ustava (koja predviđa da se »zakonom...« (koji donosi skupština društveno-političke zajednice), odnosno »...odlučkom opštinske skupštine može organizacijama... poveriti... da vrše... javna ovlašćenja«, a pogotovu odredbu stava 2. ovoga člana gde stoji da se »zakonom...«, odnosno »...odlučkom opštinske skupštine može odrediti način vršenja javnih ovlašćenja... utvrditi pravo skupštine... u pogledu davanja smernica... i vršenja nadzora u vezi vršenja javnih ovlašćenja«.⁸

Sam način i postupak »poveravanja« javnih ovlašćenja nije detaljnije propisan. Tekst odredaba čl. 94. (»niko ne može vršiti javna ovlašćenja ako mu nisu... poverena od strane skupštine društveno-političke zajednice«), odnosno 152. (»zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine može se... poveriti da... vrše i druga javna ovlašćenja«), Ustava izričito predviđa da se radi o »poveravanju« javnih ovlašćenja i da se to poveravanje ima vršiti »zakonom«, odnosno »na zakonu zasnovanoj odluci opštinske skupštine«. U tom smislu i sam izraz »poveravanje« označava situaciju jednog subjekta koje je od »poverenja« i kome se daju »ovlašćenja« da istupa kao »poverenik« (»samostalni agent«) davaoca ovlašćenja.⁹

⁸ Identične odredbe u ustavima republika i ustavima pokrajina prema navodima u napomeni pod br. 6).

⁹ To proističe iz etimologije izraza »poverenje« — (»imati veru«) — zadužiti nekoga poslom ili zadatkom od posebnog značaja, te otud u širem smislu i »poverljiv posao«, odnosno »tajna«. Iz ovakvog značenja »poverenja« dalje je moguće konstruisati izraze »poverenik«, odnosno »povereništvo«; »tainik«, odnosno »tajništvo«; »sekretar« (secrétaire — franc.), odnosno »sekretarijat« (secrétariat — franc.) itd. U tom smislu se i »vršilac javnih ovlašćenja« javlja kao »poverenik« (za vršenje javnih ovlašćenja).

O »poveravanju« javnih ovlašćenja govore kod nas i drugi autori. Tako, na primer, Kocakov, Desiderije: »Vršenje javnih ovlašćenja od strane samoupravnih organizacija i zajednica«, Naša zakonitost, br. 9, Zagreb, 1975, str. 39—49. O pojmu »poveravanja« javnih ovlašćenja, između ostalog (ali ne u navedenom smislu) govori i S. Popović: »O poveravanju vršenja javnih ovlašćenja organizacijama i zajednicama«, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3, Beograd, 1976, str. 347—371. Identičan tekst navedenog rada pod naslovom: »Vršenje javnih ovlašćenja« (bez uvoda i tačke VII), može se naći i na sledećim mestima: S. Popović: »Upravno pravo«, osmo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 1978, str. 51—64; S. Popović: »Upravno pravo«, deveto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 1979, str. 53—64; S. Popović: »Upravno pravo«, deseto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 1980, str. 53—64; S. Popović: »Upravno pravo«, novo izmenjeno i dopunjeno izdanje (ustvari jedanaesto), Beograd, 1981, str. 54—69.

Poveravanje javnih ovlašćenja vrši se posredstvom zakona, odnosno odluke (opštinske skupštine). Sami zakonski tekstovi, međutim, to čine, po pravilu, na posredan način — tako da se na osnovu tumačenja teksta posrednim putem ima konstatovati da li su uopšte javna ovlašćenja poverena i, ukoliko jesu, koji njihov modalitet.¹⁰ Sa druge strane, pojedini propisi, na primer, savezni Zakon o službi društvenog knjigovodstva (1977) u odredbi člana 2. izričito predviđa da »Služba društvenog knjigovodstva... kao... samostalna organizacija i nezavisna služba... ima javna ovlašćenja određena Ustavom i zakonom.«¹¹

Vršenje javnih ovlašćenja može biti povereno samo nedržavnom subjektu. Ovo proizilazi iz samog svojstva države (koja, kao suvereni subjekt, nema šta »sama sebi« da poverava, pogotovo ne vršenje autoritativnih aktivnosti. Svojim organima država ne »poverava« vršenje autoritativnih aktivnosti, naprotiv, državni organi se obrazuju i osnivaju upravo radi vršenja autoritativnih kao »osnovnih« aktivnosti. Slično je i sa tzv. »državnim organizacijama« koje (iako vrše pretežno stručne i tehničke aktivnosti — npr. »zavodi«, »direkcije« i sl.), imaju formalni status »države« i kao takve mogu vršiti i autoritativne aktivnosti. Kolika će biti »mera« autoritativnih aktivnosti u odnosu na neautoritativne, kod »državnih organizacija« pitanje je organizaciono-tehničkog (karaktera. Polazeći od iznetog, »poveravanje« i može samo imati smisla na relacijama »država — nedržavni subjekti«. Sam pojam »nedržavni sub-

¹⁰ Pojedini autori bavili su se bliže i ovim pitanjem. Tako, na primer, I. Matović: »Neka pitanja postupka za ostvarivanje prava radnih ljudi i građana pred samoupravnim organizacijama i zajednicama kojima je povereno javno ovlašćenje«, *Naša zakonitost*, br. 3, Zagreb, 1982, str. 15—35, koji, između ostalog, ističe da »...organizacije nemaju same po sebi javno ovlašćenje, već im ono mora biti povereno zakonom, odnosno odlukom skupštine društveno-političke zajednice na osnovi zakona. No kako pojedini zakoni (naročito oni koji su doneseni prije donošenja Ustava od 1974. godine) ne spominju javna ovlašćenja, u praksi nastaju dileme da li neki odnos samoupravna organizacija i zajednica uređuje primjenom javnog ovlašćenja ili taj odnos ima neki drugi karakter«. (str. 21). Postoji »situacija kod zakon izričito ne spominje javna ovlašćenja... ali se iz nekih drugih odredaba zakona, iz nekih okolnosti koje su povezane sa vršenjem javnih ovlašćenja, može zaključiti da je zakonom na posredan način tim organizacijama i zajednicama povereno vršenje javnih ovlašćenja — takva okolnost može biti: obaveza samoupravne organizacije ili zajednice da... primenjuje zakon o općem upravnom postupku, jer su pravila tog zakona... obavezna primjenjivati samo u vršenju javnih ovlašćenja«. (str. 22). Autor u daljem tekstu rada detaljno ispituje razne modalitete ove situacije i iznosi ilustrativne primere uz odgovarajuću argumentaciju (str. 21—26).

¹¹ Za neke primere u kojima je propisima (zakonom) javno ovlašćenje izričito i nedvosmisleno povereno, vidi posebno: I. Matović, op. cit. str. 21 (posebno u napomeni pod br. 3).

jekti, međutim, nije »homogena« kategorija. Prema tekstu odredbe čl. 152. Ustava, vršenje javnih ovlašćenja može se poveriti »... organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama...«¹²

U većem broju stručnih i drugih radova kod nas za označavanje vršilaca javnih ovlašćenja odomaćio se izraz »samoupravne organizacije i zajednice« (koje vrše javna ovlašćenja). Iako popularan, ovaj izraz je neprecizan i krajnje nepodesan — pogotovo za ozbiljnije naučne i stručne analize ove problematike. Navedeni izraz je posebno neprikladan iz razloga što se javna ovlašćenja poveravaju i drugim subjektima koji kao takvi nisu »samoupravni«. Tako, na primer, služba društvenog knjigovodstva kao »samostalna organizacija« (sa javnim ovlašćenjima) ne može biti obuhvaćena pojmom »samoupravna organizacija« (sa javnim ovlašćenjima).¹³

U cilju izbegavanja čestih (a nepotrebnih) terminoloških i pojmovnih nesporazuma, naše je mišljenje da bi pojmovno najadekvatniji, a ujedno i terminološki najjednostavniji izraz bio »vršioци javnih ovlašćenja«, jer obuhvata kako »samoupravne«, tako i »druge« subjekte kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, posebno subjekte sa statusom »samostalne« organizacije (služba društvenog knjigovodstva). Polazeći od odredbe člana 152. Ustava, kao vršioци javnih ovlašćenja mogu se javiti a) samostalne organizacije (npr. službe društvenog knjigovodstva); b) samoupravne organizacije i zajednice (npr. organizacija udruženog rada iz oblasti »društvene delatnosti« — »zdravstvo«, »školstvo« i sl;

¹² Za razliku od ovog, prema tekstu odredbe čl. 84. Ustava iz 1963. javno ovlašćenje moglo se poveriti i pojedincu. Tako, »...svaki državni organ, organizacija ili pojedinac koji ima javna ovlašćenja, vrši svoje funkcije samo u granicama ovlašćenja koja određuju ustav i zakon«.

¹³ I pored očigledne nepreciznosti izraza »samoupravne organizacije i zajednice« (koje vrše javna ovlašćenja) kao opšteg izraza za označavanje svih vršilaca javnih ovlašćenja (u smislu čl. 152. Ustava), pojedini autori se opredeljuju upravo za njega. Tako, na primer, P. Križan »Poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim i drugim organizacijama i zajednicama«, Samoupravno pravo, br. 3, Beograd, 1976, str. 37, ističe (da se javna ovlašćenja mogu poveriti) »... organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama (dalje: samoupravnim organizacijama)...« (str. 3). Identičan tekst ovoga rada (samo pod naslovom: »Pojam i pravna priroda poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim i drugim organizacijama i zajednicama«) objavljen je u Naša zakonitost, br. 9, Zagreb, 1975, str. 34—39.

samoupravne interesne zajednice — iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja i sl.); c) druge organizacije i zajednice (npr. društvene organizacije — Crveni krst i sl.; poslovne zajednice — Poslovna zajednica drvne industrije i sl.) i d) udruženja građana (npr. Udruženje univerzitetskih nastavnih radnika i sl.).

U okviru toga, nedržavni subjekti kojima je povereno vršenje »upravnih (javnih) ovlašćenja« (»... da u oblasti svoje delatnosti... rešavaju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama...«) čine »heterogenu« kategoriju.

Vršioци javnih ovlašćenja poverena ovlašćenja vrše »... u oblasti svoje delatnosti...« (čl. 152. Ustava). Proizilazi da ovi subjekti pored poverenih javnih ovlašćenja vrše i neku drugu — »svoju« — delatnost. Po pravilu, ta »osnovna« delatnost je delatnost koja je (na odgovarajući način) proglašena kao delatnost od posebnog interesa za društvenu zajednicu.¹⁴

Obavljanje delatnosti od »posebnog društvenog interesa«, međutim, ne znači i »automatsko« raspolaganje javnim ovlašćenjima. Naprotiv, proglašavanje delatnosti od »posebnog društvenog interesa« (u smislu čl. 49. Ustava) potpuno je odvojen čin od »poveravanja javnih ovlašćenja« (čl. 94. i 152. Ustava).¹⁵ Sasvim je drugo pitanje što se vršenje javnih ovlašćenja najčešće poverava upravo onim subjektima čija se osnovna delatnost utvrđuje kao delatnost od posebnog društvenog interesa, kao što je slučaj sa raznim samoupravnim organizacijama i zajednicama — npr. organizacija-

¹⁴ Tekst odredbe čl. 49. Ustava glasi: »Zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom skupštine društveno-političke zajednice može se utvrditi da su od posebnog društvenog interesa određene delatnosti i poslovi organizacija udruženog rada koje obavljaju društvene delatnosti i urediti način ostvarivanja posebnog društvenog interesa i ostvarivanja samoupravnih prava radnika u skladu sa tim interesom.

Zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom skupštine društveno-političke zajednice može se, ako to zahteva poseban društveni interes, urediti način ostvarivanja tog interesa u poslovanju organizacija udruženog rada koje obavljaju privrednu delatnost, kad je to poslovanje nezamenljiv uslov života i rada građana ili rada drugih organizacija na određenom području.

Ustavi republika i ustavi pokrajina sadrže odgovarajuće odredbe: Ustav BiH — čl. 51; Ustav Crne Gore — čl. 57; Ustav Hrvatske — čl. 49; Ustav Makedonije — čl. 50—52; Ustav Slovenije — čl. 51; Ustav Srbije — čl. 49; Ustav Kosova — čl. 48 i Ustav Vojvodine — čl. 47.

¹⁵ Ovo jasno proizilazi, na primer, iz odredbe čl. 2. Zakona o službi društvenog knjigovodstva u kojoj se posebno ističe da služba »... obavlja poslove od posebnog društvenog interesa...«, odnosno da »...ima javna ovlašćenja«.

ma udruženog rada i samoupravnim interesnim zajednicama u oblasti »komunalne« delatnosti.¹⁶

III.

Nedržavnim subjektima kao vršiocima javnih ovlašćenja može, između ostalog, biti povereno ovlašćenje da vrše upravnu funkciju. Nedržavni subjekti mogu se javiti kao vršioci uprave samo u slučaju da im je povereno vršenje javnih ovlašćenja.¹⁷

U tom smislu se nedržavni vršioci upravnih (javnih) ovlašćenja javljaju kao »podvrsta« vršilaca javnih ovlašćenja. Kako se vršenje upravne funkcije manifestuje donošenjem upravnog akta (koji sadrži primarnu dispoziciju pojedinačne pravne norme preciziranu na autoritativan način), odnosno u vršenju upravnih radnji (kao materijalnih akata prinude ili ograničenja),¹⁸ to je načelno moguće da ovlašćeni nedržavni vršilac upravne funkcije ostvaruje oba ova modaliteta vršenja uprave.

U praksi se, međutim, vršenje uprave od strane nedržavnih subjekata ograničava na »rešavanje u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama...« (čl. 152. Ustava), odnosno izdavanja pravnih akata. Mada za to postoji načelna mogućnost koja proizilazi iz čl. 152. Ustava (koja se krije u formulaciji »drugih javnih ovlašćenja«), na vršenje upravnih radnji, tj. na primenu akata fizičke sile i prinude, nedržavni subjekti praktično nikad nisu ovlašćeni. Da država nije spremna da nedržavnom subjektu (pa makar on bio od »poverenja« i posebno za to ovlašćen) i praktično ustupi svoj »monopol fizičke sile«, potvrdno ilustruju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (1978), koje regulišu materiju »izvršenja«. Tako, prema odredbi člana 276. ovog

¹⁶ U vezi sa ovim su interesantni materijali sa Savetovanja Srpske akademije nauka i umetnosti o »Pravnom položaju komunalnih radnih organizacija i uticaju društva na njihov rad«, Beograd, 20. mart 1978, posebno-referat P. Dimitrijevića: »Elementi pravnog režima komunalnih delatnosti — uporedno-pravni pregled«.

Vrlo dokumentovanu i argumentovanu studiju »Samoupravne interesne zajednice komunalnih delatnosti, stanovanja i infrastrukture« dali su V. Koštunica i C. Pegan — Centar za politološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Beograd, 1981.

¹⁷ Videti o tome u radu »Organizacija javne uprave«, Beograd, 1980, str. 120—149. Isto tako i Đ. Gatarić: »Potreba diferencijacije državne uprave«, Naša zakonitost, br. 9, Zagreb, 1975, str. 14—34.

¹⁸ Vidi bliže: P. Dimitrijević: »Upravno pravo kao grana pravnog sistema«, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3—4, Beograd, 1974, str. 327—357.

Zakona: »administrativno izvršenje rešenja... samoupravnih organizacija i zajednica... (...) ... dozvoljava i sprovodi organ uprave nadležan za poslove opšte uprave...«, odnosno člana 277: »ako je rešenje postalo izvršno... samoupravna organizacija i zajednica stavlja na rešenje potvrdu da je postalo izvršno (potvrdu izvršnosti) i dostavlja ga radi izvršenja organu nadležnom za izvršenje« (...).

U rešavanju u »upravnim stvarima«, nedržavni vršiocu uprave dužni su da se pridržavaju odredaba onih propisa kojih su dužni da se pridržavaju i »državni« vršiocu uprave. U tom smislu Zakon o opštem upravnom postupku je izričit: »Po odredbama ovog zakona dužni su da postupaju organi uprave... kad u upravnim stvarima... rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima...«, odnosno »po ovom zakonu dužni su da postupaju i organizacije udruženog rada, druge samoupravne organizacije i zajednice, društvene organizacije, udruženja građana i druge organizacije... kada u vršenju javnih ovlašćenja, koja su im poverena... rešavaju o stvarima iz stava 1...« (čl. 1).

Konsekventno, i režim vršenja uprave od strane nedržavnih subjekata sa javnim ovlašćenjem pri izdavanju upravnih akata u potpunosti podleže pravnom režimu vršenja uprave od strane organa uprave.

* *
*

Iz svega izloženog proizilazi da vršenje uprave od strane nedržavnih subjekata sa javnim ovlašćenjima pretpostavlja prethodno »poveravanje« mogućnosti vršenja autoritativnih aktivnosti tim subjektima od strane države. Kako »javna ovlašćenja« nisu »homogena« kategorija, jer konzumiraju u sebi sve modalitete vršenja autoritativnih aktivnosti (»normativnu«, »upravnu« i »sudsku« funkciju, odnosno vršenje »prirude«), to se i vršiocu javnih ovlašćenja mogu diferencirati prema modalitetu autoritativne aktivnosti koja im je poverena. Oni nedržavni subjekti kojima je u okviru javnih ovlašćenja povereno vršenje upravnih ovlašćenja, javljaju se kao »vršiocu uprave«. Nedržavni vršiocu uprave ne čine jedinstvenu kategoriju kao takvu. Osnov njihove međusobne veze čini sadržinsko (»tehnoško«) jedinstvo delatnosti koju vrše (tj. upravnu funkciju), odnosno jedinstvo pravnog režima kojim je

vršenje te funkcije regulisano. Svi »nedržavni« vršioci upravnih ovlašćenja čine jedinstvenu — »organsku« — celinu, i kao takvi su povezani u širu celinu koja uključuje i »državne« vršioci uprave. U tom smislu može se zaključiti da nedržavni vršioci uprave sa javnim ovlašćenjima predstavljaju vršioci uprave locirane van okvira države. Ovi subjekti upravnu funkciju vrše kao »dopunsku« aktivnost u odnosu i u vezi sa obavljanjem svoje »osnovne« delatnosti, a na osnovu i u okviru poverenih »javnih ovlašćenja«. Istovremeno proizilazi zaključak da upravna funkcija kao oblik vršenja autoritativnih aktivnosti u pojedinačnim situacijama (izdavanjem upravnih akata, odnosno vršenjem upravnih radnji), nije ni sadržinski (»tehnološki«) ni formalno (»pravni režim« koji reguliše njegovo vršenje) modifikovana, usled modulacije njenog vršioca. Poveravanjem upravnih ovlašćenja nedržavnim subjektima upravna funkcija ne gubi nijedno obeležje (državne) autoritativne aktivnosti.