

UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE



PRAVNI ZBORNIK

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

BROJ 2-3/95

Podgorica, decembar, 1995.

ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE

I.

U teorijskom određivanju organizacionog pojma uprave, potrebno je odrediti upravu kao *posebnu organizaciju*, tj. kao poseban sistem organizacionih celina koji kao svoju osnovnu i trajnu aktivnost ima obavljanje upravne delatnosti.

U organizacionom smislu, uprava se javlja kao složena *upravna organizacija* sastavljena od brojnih i raznovrsnih organa i organizacionih oblika koji uspostavljaju međusobnu komunikaciju na osnovu unapred utvrđenih pravila i propisa. U širem smislu, sistem uprave u okviru državne organizacione strukture, međutim, osim organizacionih celina u okviru posebne organizacione strukture uprave, može obuhvatati i organizacione celine u okviru drugih državnih organizacionih podsistema (npr. sudova), kao i celine koje se nalaze van organizacione strukture države (npr. ustanove i preduzeća). U tom smislu, teorijsko određivanje organizacionog pojma uprave podrazumeva određivanje *posebnog organizacionog sistema* koji obavlja upravne aktivnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tako i van nje.¹⁾

Smatra se da je organizacija **jedan od najvećih ljudskih izuma** i da je pojava organizovanja kolektivnog obavljanja rada na ostvarenju postavljenog cilja **stara** koliko i samo ljudsko društvo²⁾. Organizacija je proizašla iz **nužne podele i povezivanja** zajedničkog rada, pošto bez toga čovek ni svojim individualnim naporom, niti prostim zbirom rada više ljudi, nije bio u stanju da obezbedi svoj egzistencijalni i socijalni opstanak.³⁾

Sam termin *organizacija*, međutim, relativno je novijeg datuma. Kako se navodi, izraz *organizacija* prvi put je upotrebljen početkom prošlog veka u jednom istorijskom delu o Napoleonu u kojem se govorilo o orgaizaciji njegove vojske. U svom današnjem smislu i sadržini, izraz orgaizacije počeo je da se upotrebljava naročito u vezi sa organizacijom državne uprave posle pojave dela *Administrativna organizacija* belgijanca **Žirona (Giron)** 1884. godine. Nakon toga, upotreba izraza organizacija, osim u odnosu na državnu administraciju, **proširila se** i na druga područja (npr. u oblasti privrednih

*) Dr Stevan Lilić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

¹⁾ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964 (str. 55-56).

²⁾ Uporedi: Inge Perko-Separović, *Teorija organizacije*, Zagreb 1975 (str. 5); Nikola Stjepčano-
vić, *Upravno pravo u SFRJ* (knjiga I), Beograd, 1973; Mijat Damjanović, *Organizacija i upravljanje*,
Beograd, 1982, i dr.

³⁾ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Beograd, 1959 (str.
64-72), i dr.

preduzeća, industrijskih korporacija i finansijskih institucija, u oblasti pravosuđa, javne i nedržavne uprave, javnih službi, itd).⁴⁾

Osim toga, u stručnoj literaturi se ističe da je naše doba, **doba organizacije**: nijedan značajan društveni poduhvat ne može da se ostvari ako nije prikladno organizovan, ako ne postoje utvrđeni ciljevi, prikladno pripremljeni i obrazovani ljudi, sredstva za rad i, pre svega, odgovarajući oblik organizacionog povezivanja.⁵⁾ **Savremena organizacija** ima složenu strukturu, ima višestruke funkcije, i polje je raznovrsnih oblika koordiniranja, povezivanja u procesu rada koji počivaju na nekoj od naučno utvrđenih metoda i tehnika, i karakterišu je **plurallitet i hijerarhija ciljeva**, što znači da organizacija, po pravilu, ima više ciljeva čija je realizacija utvrđena prema određenom prioritetu.⁶⁾

U određivanju **pojma orgalzacije u teorijskom smislu** polazi se, dakle, od **ciljeva, ljudi, sredstava i oblika povezivanja radi postizanja određenog rezultata**, odnosno »...adekvatnog i celishodnog trajnog povezane grupe ljudi koja je formirana da kao samostalna celina sa potrebnim sredstvima radi na ostvarivanju određenog cilja...«⁷⁾

U teoriji se, osim pojma određuju i tzv. **elementi organizacije**. Na osnovu elemenata organizacije utvrđuje se dali jedna ljudska skupina ima karakter organizacije ili ne. Tako se, po pravilu, kao **elementi organizacije** javljaju: **1) normativni (cilj), 2) subjektivni (ljudi), 3) materijalni (sredstva), 4) strukturalni (organizaciona struktura) i 5) statusni (samostalnost u odnosu na druge)**.⁸⁾

II.

Određivanje teorijskog pojma uprave u organizacionom smislu polazi od određivanja **subjekta koji su ovlašćeni** za vršenje upravnih aktivnosti.

Pre svega, vršioci upravnih aktivnosti mogu biti **subjekti** koji se **nalaze** u okviru posebne državne organizacije podstrukture **upravni organ**. To su **organi uprave** i **posebne upravne organizacije** koje raspolažu **izvornim ovlašćenjima** za vršenje upravnih aktivnosti, jer je upravnim organima vršenje upravnih aktivnosti **osnovna delatnost**. Organizaciona struktura upravnih organa je, po pravilu, veoma složena, a njihovi organizacioni oblici brojni i raznovrsni (npr. ministarstva, uprave, zavodi, direkcije i sl).

Ovlašćenja za vršenje upravnih aktivnosti, međutim, mogu imati i subjekti koji se, takođe, nalaze u okviru državne organizacione strukture, ali koji se **ne nalaze u sastavu organizacione podstrukture upravnih organa**, već u okviru organizacione podstrukture drugih državnih organa. Takvi subjekti su, recimo, posebni ugovorni organi koji se nalaze u organizacionom okviru sudskih ili zakonodavnih organa, ali koji ne obavljaju sudske ili zakonodavne, već upravne aktivnosti – na primer, tzv. **sudska uprava** i **stručna služba skupštine**.

Najzad, određena ovlašćenja za vršenje upravnih aktivnosti mogu se poveriti i subjektima koji se **ne nalaze** u okviru državne organizacione strukture.

⁴⁾ Uporedi: Slavoljub Popović, Branislav Marković, Rajko Kuzmanović, *Osnovi nauke o upravljanju*, Beograd, 1994 (str. 47).

⁵⁾ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Nauka o upravljanju (organizacija, kadrovi, rukovođenje)*, Beograd, 1991 (str. 1).

⁶⁾ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Nauka o upravljanju (organizacija, kadrovi, rukovođenje)*, Beograd, 1991 (str. 201); Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Beograd, 1983 (str. 135-147) i dr.

⁷⁾ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964 (str. 60).

⁸⁾ Uporedi: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1973; Pavle Dimitrijević, *Organizacija i metod rada javne prave*, Beograd, 1959; Nikola Stjepanović, *Upravno pravo u SFRJ* (knjiga I), Beograd, 1973, i dr.

Kako ovi subjekti, budući da se ne nalaze u sastavu države, **nemaju izvorna ovlašćenja** za vršenje upravnih aktivnosti, ta im se ovlašćenja moraju posebno zakonom poveriti. Subjekti koji se ne nalaze u okviru državne organizacione strukture i kojima je na osnovu zakona povereno ovlašćenje za vršenje upravnih aktivnosti nazivaju se **nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjima**. Karakteristično je da nedržavni subjekti kao svoju osnovnu delatnost ne vrše upravne aktivnosti, već neke druge poslove zbog kojih su obrazovani (npr. škole u oblasti obrazovanja, bolnice u oblasti zdravstva, preduzeća u oblasti privrede, udruženja u oblasti ostvarenja svojih ciljeva itd). Međutim, ukoliko se oceni da je radi efikasnijeg i racionalnijeg obavljanja osnovnih delatnosti nekih nedržavnih subjekata korisno da im se povere i javna ovlašćenja za vršenje upravnih aktivnosti, to se može učiniti zakonom. Nedržavni subjekti kojima se poveravaju javna ovlašćenja su naročito tzv. **javne ustanove** (npr. univerzitet – koji imaju upravna ovlašćenja da odlučuju o statusnim pitanjima studenata), **javna preduzeća** (npr. elektrodistribucija – koja ima upravna ovlašćenja da odlučuje o uključivanju i isključivanju električne energije korisnicima) i **udruženja građana** (npr. udruženje novinara – koje ima upravna ovlašćenja da odlučuje o pitanjima radnog i penzijskog staža svojih članova).

Kao vršioci upravnih aktivnosti mogu se, međutim, osim navedenih pojaviti tzv. **administrativne agencije** kao subjekti sa specifičnim pravnim statusom i ovlašćenjima. Administrativne agencije su subjekti koji, sa jedne, imaju potpunu samostalnost u odnosu na državu koja ih je obrazovala, ali sa druge strane, oni nisu samostalni nedržavni subjekti u smislu ustanova i preduzeća. Karakteristično je da **osim upravnih ovlašćenja**, administrativne agencije raspolažu i određenim **ovlašćenjima sudskog karaktera** (tzv. *ovlašćenjima za adudikaciju*), kao i **određenim ovlašćenjima zakonodavnog karaktera** (tzv. *delegirana legislativna ovlašćenja*).⁹⁾ Administrativne agencije kao vršioci upravnih aktivnosti karakteristične su, pre svega za pravni sistem SAD (npr. *Transit Authority*, kao administrativna agencija za pitanja saobraćaja), ali se javljaju i u pravnim sistemima drugih zemalja, kao što je Francuska (npr. *CNI – Commission nationale pour l'informatique et des libertés*, kao tzv. nezavisno upravno telo za informatiku i slobode).¹⁰⁾ I u **našem pravnom sistemu**, međutim, postoje neki subjekti koji bi se mogli odrediti kao »nezavisna upravna tela«, jer, iako prevashodno imaju upravna ovlašćenja (npr. donošenje upravnih akata), raspolažu i određenim ovlašćenjima »sudskog« i »zakonodavnog« karaktera. To bi bio slučaj, recimo, sa **Saveznom Izbornom komisijom** (i drugim izbornim komisijama).¹¹⁾

⁹⁾ Walter Gellhorn, Clarck Byse, *Administrative Law – Cases and Comments* (Sixth Edition), The Foundation Press, Mineola, NY, 1974, i dr.

¹⁰⁾ Uporedi: Herbert Maisl, *E'tat de la legislation francais et tendences de la jurisprudence relatives à la protection des d'Onnes personnelles*, *Revue international de droit comparé*, o. 3, 1987, i dr.

¹¹⁾ Tako, prema *Zakonu o izboru saveznih poslanika u Veće građana Savezne skupštine* (Sl. SRJ 40/92), Savezna izborna komisija: 1) stara se o zakonitom sprovođenju izbora; 2) prati primenu i daje mišljenja i objašnjenja u vezi sa primenom ovog zakona; 3) usklađuje rad izbornih komisija u postupku sprovođenja izbora; 4) utvrđuje jedinstvene standarde za izborni materijal; 5) propisuje obrasce za sprovođenje izbornih radnji propisanih ovim zakonom; 6) propisuje pravila za sprovođenje izbornih radnji utvrđenih ovim zakonom; 7) određuje izborne akte koji joj se dostavljaju; 8) propisuje način proglašavanja izbornih lista; 9) određuje način rukovanja i čuvanja izbornog materijala; 10) objavljuje konačne ukupne rezultate izbora; 11) podnosi izveštaj Veću građana o sprovedenim izborima; 12) obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom (čl. 31.). Osim toga, protiv rešenja nadležne (republičke) izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor (zbog nepravilnosti u postupku kandidovanja i sprovođenju izbora) može se podneti prigovor Saveznoj izornoj komisiji (čl. 101-104). Protiv rešenja Savezne izborne komisije kojim je odbačen ili odbijen prigovor može se izjaviti žalba Savezne ustavnom sudu (čl. 105).

Tradicionalno, u određivanju teorijskog pojma uprave kao organizacije polazilo se od određivanja tzv. **organskog pojma uprave**. Za razliku od utvrđivanja organizacionog pojma uprave, kao složbenog organizacionog sistema vršilaca upravnih aktivnosti u okviru upravnog sistema za socijalnu regulaciju, utvrđivanje ogranskog pojma uprave polazi od koncepcije da se vršenje uprave svodi na vršenje upravne vlasti od strane **organa državne uprave**. Određivanje organskog pojma uprave podrazumeva utvrđivanje posebnih državnih organa kojima je povereno vršenje **državne uprave**, shvaćene u smislu vršenja upravne funkcije vlasti. Umesto određivanja uprave u smislu organizacionog sistema (tj. *organizacioni pojam uprave*), treba samo odrediti pojam uprave na osnovu **nomenklature (spiska) državnih organa** koji su određeni zakonom i kojima je povereno vršenje upravne vlasti (tj. *organski pojam uprave*). U tom smislu, za upravu se često upotrebljavaju izrazi kao što *upravni aparat, upravna mašinerija* i sl.

Organski pojam uprave svodi se na **skup** državnih organa koji su određeni zakonom i kojima je povereno vršenje *državne uprave* kao jednog oblika državne vlasti. Sa teorijskog stanovišta, prema ovom shvatanju, organski pojam uprave obuhvata samo **organe** državne uprave, a ne ostale vršioce kako u okviru državne organizacione podstrukture upravnih organa i drugih državnih organa (npr. posebne upravne organizacije, sudsku upravu, stručne službe skupštine i dr), tako i u okviru organizacione strukture nedržavnih subjekata sa javnim ovlašćenjima za vršenje upravnih aktivnosti (npr. javne ustanove i javna preduzeća).

Iako je teorijsko određivanje uprave kao organizacije sa stanovišta organskog pojma danas prevaziđeno, i zbog toga u teoriji uglavnom napušteno, neki naši autori, posebno *Pavle Dimitrijević* i *Ratko Marković*, polaze od toga da... uprava u organskom smislu obuhvata organe koji pripadaju državnom aparatu, te se za njihovo označavanje upotrebljava termin »državna uprava«, tako da uprava u organskom smislu kod nas ima značenje »državna uprava«. Kod određivanja koji sve organi spadaju u grupu koja se označava kao »uprava«, treba početi od ustavnih i drugih odgovarajućih propisa.¹²⁾ I drugi naši autori (posebno *Z. Tomić*) još uvek određuju upravu u smislu da je: ...državni organ uprave relativno zaseban tip organizacione jedinice državne mašinerije, namenjene u prvom redu preduzimanju upravno-autoritativnih aktivnosti.¹³⁾

Osim toga i drugi naši autori (npr. *D. Milkov*) danas polaze od tradicionalne *organske koncepcije* državne uprave, a u okviru toga i od njenih obeležja koja proističu iz *važećih zakonskih propisa* ističu da **organi uprave**, kao *državni organi*, spadaju u kategoriju državnih organa i kao takvi imaju sva obeležja koja inače imaju i drugi državni organi. Istovremeno, to znači da organi uprave predstavljaju subjekte koji u ime i za račun države obavljaju određene državne zadatke i poslove. Međutim, organi uprave imaju i *određene specifičnosti* koje ih odvajaju od drugih državnih organa. Bitno obeležje organa uprave tiče se njihove osnovne delatnosti. U tom smislu, za *organe uprave* može se reći da predstavljaju *posebnu vrstu državnih organa osnovanih za vršenje upravne delatnosti kao svoje osnovne delatnosti*. Ostala obeležja organa uprave izvedena su iz ove njihove osnovne karakteristike.¹⁴⁾

Prema ovom shvatanju, za koje se može reći da umesto od teorijskog pojma, polazi od tzv. *zakonskog pojma uprave*, **posebna obeležja organa uprave** bila bi:

¹²⁾ Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 15-17.

¹³⁾ Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991 (str. 200).

¹⁴⁾ Uporedi: Dragan Milkov, *Organizacija uprave*, Novi Sad, 1993 (str. 8-9).

a) **mogućnost autoritativnog istupanja** (što znači da pojedincima i organizacijama mogu nametati određeno ponašanje i protiv njihove volje, donošenjem *upravnih akata* i vršenjem *upravnih radnji*);

b) organi uprave **neposredno rade na ostvarivanju javnog interesa** (što znači da neposredno primenjuju zakone i druge opšte akte u posebno propisanom *pravnom postupku*);

c) organi uprave su jedina vrsta državnih organa koji imaju **ovlašćenje da neposredno primenjuju fizičku prinudu** (stim što neposrednu fizički prinudu ne mogu vršiti svi, već *samo određeni* organi uprave);

d) za organe uprave važi specifičan **način osnivanja** (pravilno je da se, u zavisnosti od značaja, organi uprave osnivaju *ustavom* ili *zakonom*, ali se oni mogu osnivati i *podzakonskim opštim aktima vlade*: prema važećim propisima, u Srbiji se organi uprave osnivaju ustavom i zakonom, u Crnoj Gori se osnivaju zakonom, ali se pojedini organi uprave mogu osnivati i propisom vlade, dok se na saveznom nivou, organi uprave osnivaju uredbom vlade, a ne zakonom);

e) za organe uprave karakteristično je zakonsko, uz izizetke, određivanje **delokruga i nadležnosti** (u smislu određivanja *kruga zadataka* i *poslova*, odnosno *ovlašćenja* i *obaveze* da te zadatke i poslove obavljaju);

f) organi uprave se danas kod nas osnivaju na **monokratskom** (*inokosnom*) principu (za razliku od ranijeg perioda kada su se organi uprave osnivali i po kolegijalnom principu);

g) organi uprave **nemaju svojstvo pravnog lica** (što znači da predstavljaju subjekte koji delaju u svoje ime i za svoj račun, već *u ime i za račun države*);

h) organi uprave uživaju **određenu samostalnost u radu**, ali ne i nezavisnost (kao što je to, recimo slučaj kod sudova, jer im se mogu *izdavati* opšte smernice i uputstva za rad).

IV.

Pri određivanju teorijskog pojma uprave u organizacionom smislu, pravi se razlika između **državne uprave**, sa jedne i **javne uprave**, sa druge strane.

Dok je izraz **državna uprava**, kao što je izloženo, karakterističan za one koncepcije koje polaze od stanovišta da organizacioni pojam uprave treba odrediti kao *organski pojam uprave*, u smislu da **državna uprava** obuhvata *samo organe državne uprave* kao vršioce upravne vlasti, dotle se (naročito u anglosaksonskoj i fransuckoj i nemačkoj stručnoj literaturi), mnogo češće koristi **javna uprava** (odnosno, *javna administracija*).¹⁵⁾ Ovo zbog toga što se u ovim zemljama vršenje upravnih aktivnosti ne shvata isključivo kao vršenje upravne vlasti, već i kao obavljanje drugih delatnosti koje nemaju autoritativnih obeležja. U ovim zemljama javna uprava (javna administracija), u prvom redu, označava **stručni deo državne upravne organizacije** (koja se razlikuje od tzv. *poslovne uprave* privrednih korporacija), ali i **nedržavne vršioce uprave** (javne ustanove i javna preduzeća), a često i **lokalnu samoupravu** (npr. opštine i druge teritorijalne zajednice javnog karaktera).

Prema tome, u teorijskom smislu, pojam *javna uprava* je širi pojam od pojma *državne uprave*, jer označava **sve vršioce upravne delatnosti**, kako u okviru državne organizacione strukture (upravne organe i druge državne organe koji su ovlašćeni za vršenje upravnih aktivnosti), tako i van nje (nedržavne subjekte sa javnim ovlašćenjima), a ne samo državne organe uprave vršioce upravnih aktivnosti.

¹⁵⁾ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964; Lado Vavpetič, *Temeljni pojmi naše javne uprave (I i II)*, Ljubljana, 1962-63; Leon Geršković, *Nauka o administraciji*, Beograd, 1956, i dr.

V.

Kao vršioci uprave mogu se, osim upravnih organa države, pod određenim uslovima javiti i tzv. **nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjima** (npr. ustanove, javna preduzeća, udruženja i dr.). Nadržavni subjekti kao svoju osnovnu delatnost ne obavljaju upravnu delatnost, već neku drugu odgovarajuću osnovnu delatnost (npr. proizvodnja, pruženje usluga i sl). Međutim, nedržavnim subjektima može se na osnovu zakona poveriti vršenje upravne delatnosti kao **dopunske delatnosti**. Da bi jedan nedržavni subjekt mogao da obavlja upravnu delatnost kao svoju dopunsku delatnost potrebno je da ima zakonom utvrđena **javna ovlašćenja**. Međutim, kako je pojam javnih ovlašćenja **širi pojam** od ovlašćenja za vršenje upravne delatnosti, to je u svakom konkretnom slučaju potrebno utvrditi da li poverena javna ovlašćenja jednom nedržavnom subjektu sadrže i tzv. **upravna javna ovlašćenja**, tj. javna ovlašćenja da vrši aktivnosti u okviru upravne delatnosti. Prema tome, nedržavni subjekti mogu se javiti kao vršioci upravne delatnosti (u smislu dopunske delatnosti u odnosu na svoju osnovnu delatnost) u slučaju kada im je zakonom poverena mogućnost da vrše **upravna javna ovlašćenja**.¹⁶⁾

Pojedini naši autori (posebno S. Popović) razlikuju **državnu upravu** od **nedržavne javne uprave**. Ova shvatanja bila su naročito zastupljena kod nas u tzv. *periodu deetatizacije*, kada se iz režima administrativnog socijalizma prelazilo u režim samoupravnog socijalizma, pa se i nedržavna uprava označavala kao *nedržavna javna uprava*.¹⁷⁾ Prema ovom shvatanju, razlikovanje državne i nedržavne uprave ne polazi od stanovišta da vršenje upravnih aktivnosti predstavlja vršenje upravne delatnosti, već da se radi o vršenju upravne funkcije kao posebnog oblika državne vlasti, samo što se može praviti razlika u pogledu formalne uključenosti vršioca u okviru državne organizacione strukture.

VI.

Upravne organizacije mogu se **klasifikovati** prema različitim kriterijumima. Tako se prema **cilju** mogu razlikovati upravne organizacije koje upravnu delatnost obavljaju kao svoju osnovnu delatnost (npr. *državna uprava*) od upravnih organizacija koje upravnu delatnost obavljaju kao svoju dopunsku delatnost (npr. *nedržavna uprava*). Zatim, prema **stepenu samostalnosti** upravne organizacije mogu se razlikovati na upravne organizacije u užem smislu (npr. *državna uprava* i *nedržavna uprava*) od upravnih organizacija kao organizacionih celina koje nisu samostalne u određivanju svojih ciljeva (npr. *upravni organi*). Konačno, upravne organizacije mogu se razlikovati prema **organizacionoj pripadnosti** na upravne organizacije u sastavu državne organizacione strukture (npr. *državna uprava*) od upravnih organizacija van sastava državne organizacione strukture (npr. *nedržavna uprava*), itd. Osim toga, upravne organizacije mogu se prema **veličini** razlikovati na velike upravne sisteme (npr. *javna uprava*, *državna uprava* i *nedržavna uprava*), na srednje upravne organizacije (npr. *upravni organi*) i na manje upravne organizacije (npr. *lokalna samouprava*). Veliki i srednji upravni sistemi mogu se dalje razlikovati na pojedine **unutrašnje organizacione jedinice** (npr. *sektori*, *odeljenja*, *službe*, i sl). Klasifikacija upravnih

¹⁶⁾ Uporedi: Stevan Lilić, *Nadržavni subjekti sa javnim ovlašćenjem kao vršioci uprave*, Pravni život, br. 3, 1983; Dragan Milkov, *Karakter i suština javnih ovlašćenja*, Pravni život, br. 3, 1983, i dr.

¹⁷⁾ Uporedi: Slavoljub Popović, *Organizacija i funkcionisanje uprave u samoupravnom sistemu*, Beograd, 1978; Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989, i dr.

organizacija, međutim, u velikoj meri zavisi od konkretnih organizacionih oblika pojedinih upravnih sistema.

Polazeći od **kombinacije** kriterijuma stepena samostalnosti i organizacione pripadnosti upravne organizacije mogu se klasifikovati na **relativno samostalne upravne organizacije** u užem smislu koje se nalaze u sastavu državne organizacione strukture i na **upravne organe** kao *relativno nesamostalne organizacione celine* u sastavu državne organizacione strukture.

Prema tome da li upravnu delatnost obavljaju kao svoju osnovu delatnost ili je obavljaju kao dopunsku delatnost, **upravni organi** u okviru jedne upravne organizacije mogu se dalje klasifikovati na *organe uprave* i na *posebne upravne organizacije*. **Organi uprave** su upravni organi koji upravnu delatnost obavljaju kao svoju osnovnu delatnost dok su **posebne upravne organizacije** upravni organi koji upravnu delatnost obavljaju kao svoju dopunsku delatnost. I organi uprave i posebne upravne organizacije osim upravne delatnosti obavljaju i određene **stručne poslove**. Međutim, dok organi uprave stručnu delatnost obavljaju kao svoju dopunsku delatnost (s obzirom da kao osnovnu obavljaju upravnu delatnost), dotle upravne organizacije obavljaju stručnu delatnost kao svoju osnovnu delatnost (a kao dopunsku obavljaju upravnu delatnost), i obrnuto. Prema tome, pojam **upravni organi** obuhvata kako **organe uprave** (koji upravnu delatnost vrše kao osnovnu delatnost, dok stručnu delatnost vrše kao dopunsku delatnost), tako i **posebne upravne organizacije** (koje stručnu delatnost vrše kao osnovnu delatnost, dok upravnu delatnost vrše kao dopunsku delatnost).

Organi uprave, kao posebna vrsta upravnih organa, takođe se mogu **dalje razvrstavati** prema različitim kriterijumima. Tako se mogu razlikovati **vrste oblici** organa uprave. Iako razlikovanje organa uprave na vrste i oblike nije uvek jasno i dosledno, obično se uzima da klasifikacija organa uprave na **vrste** podrazumeva podelu organa uprave prema nekim njihovim opštim karakteristikama koje ovi organi imaju u većini pravnih sistema (npr. centralni i necentralni, viši i niži, civilni i oružani, itd), dok klasifikacija organa uprave na **oblike** podrazumeva podelu organa uprave prema nekim njihovim posebnim karakteristikama koje ovi organi imaju u određenom pravnom sistemu (npr. ministarstva, posebne upravne organizacije, inspektorati, direkcije itd).¹⁸⁾ Kako, međutim, razlikovanje vrsta od oblika organa uprave nema neki poseban teorijski, već u najboljem slučaju samo praktični značaj, daće se pregled *uobičajene klasifikacije* organa uprave (prema različitim kriterijumima).

1) **Centralni** organi uprave i **necentralni** (periferni, područni) organi uprave (prema teritorijalnom momentu);

2) **Vrhovni** (najviši), **srednji** (intermedijalni) i **lokalni** (najniži) organi uprave (prema opštem hijerarhijskom položaju);

3) **Viši** organi uprave i **niži** organi uprave (prema posebnom hijerarhijskom položaju);

4) **Prvostepeni** organi uprave (organi uprave nižega stepena) i **drugostepeni** organi uprave (organi uprave višeg stepena) – prema ovlašćenju za donošenje odluka i rešavanju po pravnom sredstvu;

5) **Inokosni** (monokratski) organi uprave i **kolegijalni** (kolektivni) organi uprave (prema tome da li ovlašćenjima raspolaže jedno lice ili kolektiv);

6) **Nadzorni** organi uprave (koji vrši nadzor) i **nadzirani** organi uprave (nad kojim se vrši nadzor) organi uprave (prema nadzornim ovlašćenjima);

7) **Samostalni** organi uprave i organi uprave **u sastavu samostalnih** (prema stepenu funkcionalne i orgaizacione samostalnosti);

¹⁸⁾ Uporedi: Dragan Milkov, *Organizacija uprave*, Novi Sad, 1993 (str. 17-18).

8) **Opšti organi uprave i posebni organi uprave** (prema opštosti, odnosno specijalizaciji za pojedinu vrstu poslova) – organi za poslove tzv. opšte uprave i organi uprave za pojedine specijalizovane oblasti (npr. unutrašnji poslovi, finansije, zdravstvo, privreda, turizam, itd);

9) **Operativni organi uprave, inspekcijski organi uprave i egzekutivni organi uprave** (prema tome da li su operativno angažovani u primeni propisa, npr. donošenje rešenja u upravnom postupku; da li vrše inspekcijske poslove, npr. inspekcijski nadzor, odnosno da li neposredno izvršavaju rešenja, npr. prinudno iseljenje iz stana);

10) **Civilni organi uprave i vojni organi uprave** (prema ovlašćenju za upotrebu oružja);

11) **Vojni organi uprave i policijski (milicija) organi uprave** (prema cilju: odbrana od napada spolja ili održavanja javnog reda i mira, i prema vrsti naoružanja: teško naoružanje za oružane sukobe širih razmera ili lako naoružanje za zaštitu javnog poretka);

12) **Savezni, republički i pokrajinski organi uprave** (u složenim, federalnim, državama, prema ovlašćenjima i području);

13) **Regionalni, gradski i lokalni (opštinski) organi uprave** (prema području i stepenu samoupravnih ovlašćenja), itd.

14) **Ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva, inspektorati, uprave** (kao osnovni oblici organa uprave prema našim važećim propisima);

15) **Sekretarijati, zavodi, direkcije** (kao osnovni oblici posebnih upravnih orgaizacija prema našim važećim propisima).¹⁹⁾

VII.

Odrediti teorijski pojam uprave u organizacionom smislu znači odrediti **pojam upravne organizacije**.

Teorijski posmatrano, vršenje upravnih aktivnosti dobija svoj institucionalni i organizacioni okvir obrazovanjem **upravne organizacije**. U tom smislu, upravna organizacija je takva organizacija u okviru koje ljudi obavljaju upravne aktivnosti kao svoje stalno zanimanje na osnovu unapred određene i trajne podele ovlašćenja i dužnosti. Kao posebna vrsta *organizacije* i upravne organizacije podrazumevaju kolektivni rad i saradnju ljudi radi ostvarivanja postavljenog cilja. Kako je vršenje upravnih aktivnosti glavni cilj i najvažniji razlog obrazovanja upravne organizacije, to se i vršenje upravnih aktivnosti javlja kao osnovna delatnost upravne organizacije.

Kao i svaka druga organizacija, i **upravna organizacija** ima sledeće **elemente**. 1) **cilj** (*vršenje upravne aktivnosti*); 2) **ljudi** (*ovlašćena lica koja obavljaju konkretne upravne poslove i zadatke*); 3) **sredstva** (*materijalna i finansijska sredstva kojim raspolažu ovlašćena lica*); 4) **organizaciona struktura** (*funkcionalna i organizaciona podela rada i ponovno povezivanje pojedinih radnih operacija radi ostvarivanja krajnjeg efekta*); 5) **autonomija** (*odgovarajuća formalna i faktička samostalnost u obavljanju poslova i zadataka*).

U svom **konkretnom obliku**, upravne organizacije mogu se, pre svega, javiti kao *upravni organi*, tj. kao *organi uprave* i *posebne upravne organizacije*, zatim kao *organizacione celine u okviru drugih državnih organa*, kao i *samostalni organi regionalne i lokalne samouprave*. Osim toga, upravne organizacije mogu se javiti i kao *nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjem* za vršenje upravne delatnosti.

¹⁹⁾ Uporedi: Pavle Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Beograd, 1983, (str. 151-154), Dragan Milkov, *Organizacija uprave*, Novi Sad, 1993 (str. 17-26). i dr.

Prema tome, **upravna organizacija**, tj. teorijski pojam uprave kao organizacije se može odrediti kao ona organizacija koja kao svoj **osnovni cilj ima vršenje upravnih aktivnosti**. Upravna organizacija svoj **cilj** ostvaruje obavljanjem konkretnih poslova i zadataka od strane **ljudi** sa odgovarajućim dužnostima i ovlaštenjima, korišćenjem odgovarajućih **sredstava** u okviru odgovarajuće **organizacione strukture**, uz odgovarajuću **anatomiju** u odnosu na druge organizacije.

Abstract

PROF. DR STEVAN LILIĆ

THE ORGANIZATIONAL MEANING OF ADMINISTRATION

The author deals with the traits of theoretic meaning of administration in organizational sense, differing the notions of state administration and public administration and giving the elements for that, concluding that to determinate this notion means to determine the notion of administrative organization, the basic objective of which is to implement the administrative activities whose elements are: objective, people, means, structure and autonomy.