

Г Л А С Н И К

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXVII
Књига 55

Нови Сад, мај 1995
Број 5

САДРЖАЈ

Тема Гласника:

ПРАВНА ДРЖАВА И ДРЖАВНА УПРАВА

АДВОКАТУРА

Позив за изборну Скупштину Адвокатске коморе Војводине / 167

Извештај председника Управног одбора о раду органа Коморе / 169

Финансијски план АКВ за 1995. / 173

ЧЛАНЦИ

Др Агнеш Картаг-Одри

Начин функционисања појма правне државе / 175

Др Мирјана Рађеновић

Посебни случајеви нерјешавања у управним стварима / 179

РАСПРАВЕ

Др Јанко Кубињец

Одлука органа управе и благовременост тужбе / 195

ЗАКОНИ

Др Александар Јовичин

Нека питања у вези Закона о девизном пословању / 198

ПРИКАЗИ

Светозар Чиплић

Др Александар Б. Бурђев: „Уставно право”, II / 206

САОПШТЕЊА

Са седнице Управног одбора АКВ / 210



Указом Председништва СФРЈ бр. 64 од 12. јула 1988,
поводом 60-годишњице излажења,
„ГЛАСНИК” Адвокатске коморе Војводине
о д л и к о в а н
Орденом заслуга за народ са сребрном звездом

CONTENTS

Topic of Glasnik:

RULE OF LAW AND STATE ADMINISTRATION

THE BAR

Invitation to the Electoral Assembly of the Vojvodina Bar Association / 167

Report of the President of the Managing Board on the activities of the various boards
and committees of the Bar Association / 169

Budget of the Vojvodina Bar Association for 1995 / 173

ARTICLES

Agneš Kartag-Odri, Ph. D.

The Rule of Law – How it functions / 175

Mirjana Radjenović, Ph. D.

Special cases of failing to reach a decision in
administrative cases / 179

DISCUSSIONS

Janko Kubinjec, Ph. D.

Decision of an administrative agency and the
timelines of the claim / 195

LAWS

Aleksandar Jovičin, Ph. D.

Some issues concerning the Foreign Currency
Transactions Act / 198

REVIEWS

Svetozar Čiplić

Dr Aleksandar B. Djurdjev: „Ustavno
pravo”, II (Constitutional Law, II) / 206

NOTICES

From the meeting of the Managing Board of the Vojvodina Bar Association / 210

АДВОКАТСКА КОМОРА ВОЈВОДИНЕ



Основана 1921. у Новом Саду

ГЛАСНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

Покренут 1. јуна 1928.

Главни и одговорни уредници

Др Косџа Мајински (1928—1932), *др Никола Николић* (1933—1936), *др Василије Сџанковић* (1936), *др Славко М. Бирић* (1937), *Владимир К. Хаџи* (1937—1941), *Милорад Бојић* (1952—1972), *Сава Савић* (1973—1987), *Мирослав Здјелар* (1987—1994)

Уређивачки одбор

СЛОБОДАН БЕЉАНСКИ

главни и одговорни уредник
адвокат у Новом Саду

Др Енике Веї, адвокат у Новом Саду, *Милан Добросављевић*, адвокат у Новом Саду, *др Јанко Кубињец*, адвокат у Бачком Петровцу, *Срђан Миковић*, адвокат у Панчеву, *Предрај Веселиновић*, адвокат у Новом Саду, *Радивоје Јовић*, адвокат у Новом Саду

Технички уредник
Мирјана Јовановић

Адреса Уредништва

21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1. Телефон: 021/29-459

Рукописи се не враћају

ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXVII
Књига 55

Нови Сад, мај 1995
Број 5

АДВОКАТУРА

П О З И В ЗА ИЗБОРНУ СКУПШТИНУ АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

На основу чл. 54. ст. 3. Статута Адвокатске коморе Војводине, Управни одбор је на седници одржаној 03. 03. 1995. године донео одлуку о сазивању

РЕДОВНЕ СКУПШТИНЕ за дан 24. 06. 1995. године

Редовна Скупштина ће се одржати у великој сали Општине Нови Сад, у улици Жарка Зрењанина 8/а, с почетком у 9 часова. Управни одбор предлаже следећи

ДНЕВНИ РЕД

1. Отварање Скупштине и утврђивање броја присутних чланова
2. Избор радног Председништва
3. Усвајање записника с претходне Скупштине
4. Извештај председника Управног одбора о раду органа Коморе за протекли период
5. Извештај благајника о финансијском пословању за текућу годину
6. Усвајање завршног рачуна за 1994. годину (референт Јован Михајловић, благајник Управног одбора)
7. Предлог Кодекса професионалне етике адвоката АКВ (референт Слободан Бељански)
8. Дискусија по извештајима
9. Усвајање Финансијског плана АКВ за 1995. годину

10. Усвајање Кодекса и доношење одлука и закључака
11. Усвајање предлога за разрешење органа АК Војводине
12. Избор органа АК Војводине
13. Извештај Изборне комисије

Право учешћа на Скупштини имају сви адвокати чланови Адвокатске коморе Војводине и делегирани представници Одбора адвокатских приправника.

Ако се у заказано време не скупи довољан број чланова Скупштина ће се одржати сходно чл. 56. став 2. Статута Адвокатске коморе Војводине, са почетком један сат касније, без обзира на број присутних.

Управни одбор позива све адвокате, чланове Адвокатске коморе Војводине да узму учешће у раду Скупштине.

Председник Управног одбора
Адвокатске коморе Војводине
Борђе Вебер

ИЗВЕШТАЈ ПРЕДСЕДНИКА УПРАВНОГ ОДБОРА О РАДУ ОРГАНА КОМОРЕ У ПРОТЕКЛОМ МАНДАТНОМ ПЕРИОДУ

У протеклом мандатном периоду, од 22. 05. 1992. до 24. 06. 1995. године, Управни одбор и други органи Адвокатске коморе Војводине вршили су дужности из своје надлежности у складу са Законом и Статутом.

Основна карактеристика овог периода одређена је чињеницом да су Уставним законом о изменама и допунама Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 10. 03. 1993. године укинута сви покрајински закони, па тако и Закон о адвокатури и служби правне помоћи. Према одредби тога Уставног закона организације основане сада укинутим законима настављају да раде, тиме да ће убудуће примењивати одговарајући републички закон. Тако ова Комора, вршећи јавна овлашћења, од 10. 03. 1993. године примењује Закон о адвокатури и служби правне помоћи СРС (Службени гласник СРС, бр. 27/77).

Како раније по нашем Статуту није била предвиђена двостепеност, код доношења одлуке о упису или брисању из Именика адвоката, морали смо да ускладимо Статут са сада важећим Законом о адвокатури Републике Србије, што је учињено на ванредној годишњој Скупштини која је одржана у Новом Саду 19. 06. 1993. године.

Следећа годишња Скупштина Адвокатске коморе Војводине одржана је 26. 02. 1994. године на којој је усвојен Статут АКВ и поред текућих и редовних тема, ова Скупштина је била посвећена 250-годишњици рођења др Јована Мушкатировића, публицисте, књижевника и првог Србина који је адвоцирао у Новом Саду. За тај јубилеј на згради наше Коморе постављен је барелеф с ликом овог великана.

Управни одбор Адвокатске коморе Војводине у присуству председника Општинских организација адвоката, на ванредној седници која је одржана 28. 03. 1994. године, по први пут у својој историји донео је одлуку о ступању у штрајк упозорења у трајању од 28. 03.

до 02. 04. 1994. године. Тако су се и адвокати Војводине солидарисали са свим адвокатима у Србији, који су у штрајк ступили неколико дана раније. Тим штрајком упозорења адвокати су изразили свој протест због доношења неуставних закона, уредаба са законском снагом, нејединствене пореске политике, незаконитог увођења посебних такси, и због тога што је правосуђе у тешким материјалним условима, практично онемогућено да врши своју функцију.

У циљу заштите адвокатуре као професије и организације, Комора је поднела Захтев за оцену уставности и законитости одлуке ЈП „Грађевинско земљиште” и одлуке ЈП „Пословни простор” (03. 09. 1992), Критички осврт на тезе Закона о адвокатури (упућен Савезној влади 30. 09. 1993), Иницијативу за оцену уставности Закона о порезу на промет (08. 10. 1993) и Иницијативу за оцену уставности и законитости Закона о изменама и допунама Закона о посебним таксама које се плаћају за време примене санкција међународних организација (30. 03. 1994).

Овај мандатни период, као и претходни, карактерише велик прилив колега из правосуђа и управе. На крају 1991. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине било је уписано 768 адвоката, крајем 1992. године Комора је бројала 913, 1993. године имала је 1057 чланова, 1994. године број се повећао на 1182, да би крајем априла 1995. године Комора имала 1224 члана.

Овако енорман прилив у адвокатуру, поготово из правосуђа и управе, није резултат просперитета наше професије него одраз опште социјалне кризе и тешког материјалног положаја судија, тужилаца и др.

Општа друштвена криза, изазвана ратом и санкцијама међународних организација према Савезној Републици Југославији, рефлектује се и на адвокатуру, па је Комора чинила напоре да се и у ово тешко време сачува физиономија адвокатуре и достојанство професије.

Претходни Статут и Кодекс професионалне етике адвоката, донети у једно друго време, били су лако применљиви и разумљиви. Међутим, нови а тако тешки услови рада и прилив колега из других професија, диктирају доношење новог Статута (што је већ учињено), и новог Кодекса. Оно што је раније било сваком члану Коморе јасно, данас мора да буде још прецизније разрађено и наглашено. Раније усвојени принципи и начела Кодекса данас се морају преточити у конкретније норме.

Стога је Управни одбор покренуо поступак за доношење новог Кодекса, преко којег ће се новоуписани чланови лакше професионално асимилирати, и на тај начин часно и достојанствено обављати професију.

Овај Управни одбор ће остати познат по неславном рекорду. У протеклом мандатном периоду, Тарифа је мењана чак 16 пута. Само у 1993. години било је 10 измена Тарифе. Ове бројне измене, биле су изазване хиперинфлацијом, која је обуздана Одлуком Владе о увођењу новог динара. Од 27. 05. 1994. године Тарифа више није мењана.

Управни одбор је у више наврата пружио хуманитарне помоћи: преко Кола српских сестара Епархије Бачке за Фонд ратне сирочади у Новом Саду, Секцији бивших интернираца логора Шарвар, приложио скроман допринос за изградњу православног храма у Петроварадину, спонзорисао Галерију Матице српске за изградњу скулптуре „Гуслар” и Техничку школу „Јован Поповић” за постављање изложбе „Змај Јовиној с љубављу”, затим као саиздавач с Матицом српском финансирао издавање Стеријиног дела *Филозофија природној права*. Тиме је Комора одржала своју раније стечену репутацију као установа која је подржавала културне догађаје и помагала хуманитарне акције.

Наша Комора је одржавала међународну сарадњу са свим организацијама у које је учлањена. Позивани смо на конгресе Међународне уније адвоката, али због недостатка девизних средстава нисмо били у могућности да пошаљемо своје представнике. Одазвали смо се позиву за учешће у Председничким разговорима у Бечу који се одржавају једном годишње (по правилу у фебруару месецу) и представили смо садашњу ситуацију у југословенској адвокатури након распада СФРЈ.

Савезу адвокатских комора Југославије понуђено је да приступи Међународној конвенцији о заштити права на одбрану, која је депонована у Адвокатској комори Париза. Савез је организацију ове свечаности поверио Адвокатској комори Војводине, па је тако 25. 03. 1995. године у Новом Саду у присуству ранијег председника Адвокатске коморе Париза и првог потписника Конвенције, господина Стаси Марија, исту у име Савеза адвокатских комора Југославије потписао Милан Вујин, председник Председништва Савеза АКЈ.

Са Адвокатском комором Бач—Кишкун из Кечкемета одржавано традиционалну сарадњу, а са Адвокатском комором у Кракову смо успоставили сарадњу и надамо се да ћемо имати част и задовољство да их примимо у посету током маја ове године.

Без обзира на санкције међународних организација које се примењују у односу на државу, адвокатура је наставила сарадњу са свим међународним организацијама и није осетила терет изолације.

Највећи терет посла је поднела Комисија за израду Закона о адвокатури која је сарађивала са Адвокатском комором Србије и са Савезом адвокатских комора Југославије, а сви они су јединствено иступали пред Министарством правде у Влади Савезне Републике Југославије. Раније усвојен Нацрт закона о адвокатури Министарство правде је радикално изменило, тако што су предложена нова решења која су за адвокатуру неприхватљива. Више пута смо у Министарству правде инсистирали да нови Предлог закона усвоји решења из Нацрта закона од новембра 1993. године, али нисмо наишли на разумевање ни код председника Владе ни код министра правде. Стога смо подржали Закључак 10. конференције адвоката Србије да Савез адвокатских комора Југославије путем групе народних посланика, адвоката, поднесе Савезној скупштини Предлог закона о адвокатури, како би на тај начин непосредно утицали да

Скупштина усвоји она решења која ће адвокатуру учврстити као аутономну и самосталну организацију.

Администрација Коморе је уредно обављала своје послове. Иако је чланство утручено, те иако је било знатно више посла, број службеника администрације није повећан. Успешном раду администрације допринела је биротехничка модернизација, увођење компјутерске обраде података и агилност самих службеника.

Подрумски простор у згради Коморе коначно је постао наше власништво. Како нисмо имали средстава да сами адаптирамо подрум и да исти издајемо у закуп по економским ценама, препустили смо уређење и адаптацију приватним угоститељима Душку Вејину и Бранку Дрезгићу, који су по нашем пројекту уложили своја средства, тиме да објекат користе 5 година, уз месечну закупнину од 400,00 динара.

Од избора новог главног и одговорног уредника (28. 04. 1994) и Уређивачког одбора (27. 05. 1994) Гласник АКВ је редовно излазио. Штампано је 12 бројева, од чега два двоброја (7—8/94, и 1—2/95) на укупно 486 страна (од броја 5/94 до броја 4/95), што одговара планираном и уобичајеном обиму од 2,5 табака или 40 страна по броју.

Уређивачки одбор је посебну пажњу посветио квалитету и актуелности прилога и подстицању адвоката на сарадњу. Према мерилу научне заснованости чланци су одвојени од расправа, а формиране су три нове рубрике: „Хроника”, „Гледишта” и „Закони”. По први пут је коментарисана судска пракса. Изашло је 5 тематских бројева: „Међународни трибунал за ратне злочине” (10/94), „Међународни споразум и право међународног представљања” (11/94), „Кафка” (12/94), „Посткомунизам и Устав” (1—2/95) и „Адвокатура и етика” (4/95).

У последњих 12 бројева објављено је 168 посебних јединица: 3 у рубрици „Адвокатура” (31 страна), 22 у рубрици „Чланци” (203 стране), 9 у рубрици „Расправе” (36 страна), 12 у рубрици „Прикази” (62 стране), 5 у рубрици „Гледишта” (15 страна), 9 у рубрици „Закони” (13 страна), од чега 14 са коментаром (34 стране) и 3 у рубрици „In memoriam” (5 страна).

Од 168 прилога 80 су ауторског карактера, од чега 50 потичу од адвоката. Од 62 догађаја обрађена у „Хроници” 44 се односи на збивања у адвокатури. Осим овога на адвокатуру се непосредно односи још 12 ауторских прилога.

Гласник се штампа у тиражу од 1500 примерака.

Овај извештај ће председник Управног одбора допунити излагањем на самој годишњој Скупштини, у нади да ће рад органа Коморе бити свеобухватно представљен и подвргнут оцени Скупштине.

Председник Управног одбора
Адвокатске коморе Војводине
Борђе Вебер

**ФИНАНСИЈСКИ ПЛАН АКВ
за 1995. годину**

ПРИХОДИ	ИЗВРШЕНО до 31. 12. 94.	ПЛАНИРАНО за 1995.
Приходи од <i>Гласника</i>	1.263,21	3.000,00
Приходи од закупнине	1.190,00	4.800,00
Приходи од чланарине	73.709,57	150.000,00
Приходи од уписнине	60.433,00	130.000,00
Приходи од посмртнине	30.264,88	40.000,00
Остали приходи (спортска агенција „Глобал”, и трошак спора)	927,50	3.000,00
УКУПНО:	167.788,16	330.800,00
РАСХОДИ		
4121 трошкови одржавања	1.325,45	2.000,00
4003 канцеларијски материјал	3.114,19	6.000,00
4010 електрична енергија	787,35	4.300,00
4011 грејање	4.389,82	12.000,00
4103 ПТТ услуге	6.520,20	10.000,00
4110 трошкови <i>Гласника</i>	8.435,49	20.000,00
4122 трошкови инвест. одржав.	1.315,05	6.000,00
4128 услуге одржавања	1.982,65	6.000,00
4192 стручна литература	1.589,88	4.000,00
4193 трошкови стр. усавр. сем.	8.535,50	9.000,00
4198 трошкови разних услуга	1.192,29	4.000,00
430 трошкови аморти. ОС	16.683,40	17.000,00
438 трошкови револ. аморти.	18.251,38	—
719 трошкови рев. трај. кап.	1.200,00	2.000,00
4400 ауторски хонорари	1.759,14	6.000,00
4403 дневнице	326,90	4.000,00
4405 путни трошкови	3.733,20	15.000,00
4406 трошкови превоза радника	1.440,50	5.000,00
4407 топли оброк радника	1.812,32	5.000,00
4413 чистоћа и трошкови воде	580,25	1.000,00
4420 репрезентација	2.975,24	10.000,00
4430 премија осигурања	818,38	1.500,00
4440 регрес за ГО	1.250,00	2.000,00
4441 трошкови посмртнине	27.994,00	40.000,00
4443 дотације и друга хум. пом.	12.730,47	13.000,00
4451 нак. на кор. грађ. зем.	689,07	1.000,00
4459 порез на фин. трансак.	10,28	—

4460 допр. на терет послод.	6.592,61	15.000,00
4470 провизија СДК	415,06	800,00
4471 Чланарина Савезу АК Београд	2.570,00	10.000,00
4490 Таксе	193,50	500,00
4700 Укалкул. БРУТО зараде	23.710,08	50.000,00
4220 Средства за инвестиције	—	10.000,00
Нераспоређени расходи	—	38.700,00
УКУПНО:	164.923,65	330.800,00

Секретар Управног одбора
Јованка Марић

Председник Управног одбора
Борђе Вебер

Др Ајнеш Каршај-Одри

доцент Правног факултета у Новом Саду

НАЧИН ФУНКЦИОНИСАЊА ПОЈМА ПРАВНЕ ДРЖАВЕ*

— Правна држава као организатор парадигме —

I

1. Крај осамдесетих и почетак деведесетих година овога века за већину земаља Централне и Источне Европе, укључујући ту и Југославију, означава се једним термином позајмљеним из дневне публицистике: *транзиција*. Све те земље налазе се у преображају свог укупног друштвеног бића, а исход тог преображаја, упркос постојећим прокламацијама и делимично оствареним резултатима, је неизвестан.

У свим земљама обухваћеним транзицијом, као један од општих ставова друштвене политике и правно-теоријске мисли, прокламује се враћање или успостављање *правне државе*. Тако овај термин постаје један од најзначајнијих слогана савременог политичког живота. Упркос непрецизној употреби (и код нас) овај термин означава државу која је супротност једнопартијској, односно полицијској држави. У том смислу, враћање правној држави, јесте рехабилитација једног од темељних политичких ставова без којег је развитак у правцу демократског политичког система немогућ.

2. Основни циљ нам је да у најкраћим цртама прикажемо теоријске дилеме које постоје у погледу одређивања самог појма правне државе, као и да анализирамо начин функционисања наведеног појма. У том погледу извесно је да у савременој правно-политичкој, односно правно-теоријској литератури више нико не би требао да

* Рад примљен: 12. IV 1995.

претендује на заступање, односно поседовање једног „искључиво и једино исправног” појма правне државе. Уместо тога, можда је целисходније правну државу схватити као појам који је организатор парадигме¹, око чијег се језгра, центра, затим конституишу и формулишу разне теорије. Важно је, при томе, што боље одабрати централне тачке, тзв. чворишта, око којих ће се стварати кохерентне теорије — истина неједнаког ранга.

3. „Капацитет” појма правне државе је огроман, стога је прилично тешко утврдити главне теоријске линије. Није ирелевантно ни то, са којих ће се теоријских позиција износити аргументи у њену корист. Полазећи, наиме, са различитих теоријских позиција, могуће је добити различите контуре појма правне државе. Све то захтева озбиљне и свеобухватне теоријске припреме, пошто се претпоставља, да се ради о једној нормативној категорији која може бити носилац и вредносних компоненти.

Сходно реченом, свака теоријска анализа, која има намеру да се бави правном државом, мора одредити границе своје (научне) компетенције. То је нужно учинити и зато, што је термин правна држава — постао преоптерећен. Ова чињеница, међутим, претвара се у проблем тек када се правна држава, као научна категорија почне посматрати као објективно постојећа стварност. Тада су теоретичари, по правилу приморани да, поседујући сопствени, и „једино исправан” појам правне државе критикују и нападају сва остала схватања, која се не поклапају, односно која се разликују од њиховог приступа.²

Не може се, дакле, нешто испитивати, разумети, објашњавати или критиковати, ако се не испитује, разуме, или критикује са неког теоријског или вредносног становишта — парадигме.³ Интерпретација чињенице просто није могућа без једне одређене парадигме која омогућава селекцију, класификацију, вредновање и критику чињеница. „У недостатку парадигме или кандидата за парадигму све чињенице које би могуће припадале развоју одређене науке изгледају једнако релевантне.”⁴

Тако појам правне државе остаје отворен не само за најразличитије теоријске и филозофске концепције, већ и за политичку праксу, која се служи његовим покрићем.

¹ О појму, значају и начину функционисања парадигме видети: Thomas S. Khun, *The Structure of Scientific Revolution*, The University of Chicago Press, Chicago, 1962.

² „... сам појам правне државе је прилично неизвестан, скривајући у себи смисаону садржину која намеће потребу даљег тумачења и која се из самог појма не може извести тако да има 'објективно' решење”, Петери, З., *О правној држави*, Зборник Матице српске за друштвене науке, 88/1990, стр. 39.

³ Шушњић, Б., *Опшори критичком мишљењу; идеје за социологију идеја*, Графоцентар, Загреб, 1989, стр. 55.

⁴ Thomas S. Khun, *op. cit.*, стр. 15.

II

1. Речено је, да се значење правне државе објективно не може изводити из самог појма правне државе (тј. из себе самог) већ се излаз налази тако, што ће се сам појам правне државе схватити као организатор парадигме, који усмерава дискурс научне средине у једном одређеном правцу. Користећи се Дворкиновом аналогијом — то би, практично функционисало на следећи начин.

Према Дворкину структура дискусије у вези појма правне државе и парадигме слично је једном великом стаблу дрвета.⁵ Потребно је, да теоретичари, тј. учесници у дискусији, буду мање-више сагласни у погледу најопштијих претпоставки. Овај консензус у погледу најапстрактнијих претпоставки сачињавао би стабло дрвета, док би се ставови, идеје у вези конкретнијих, суптилнијих детаља — који, иначе симболизују гране, односно крошњу дрвета — могли у извесној мери међусобно и разликовати.

2. Тако би, као једна од могућих парадигми могла послужити институција ограничавања државне власти. Поред ње парадигму могу чинити још и подела власти, и данас нарочито актуелна људска права, односно институт грађанске непослушности. Непослушност је, иначе по Ролсу пробни камен односа једне државе (правне) према моралним основама демократије.⁶

Примењујући Дворкинову аналогију, однос између власти и правне државе, симболизује стабло дрвета, те се може констатовати да је суштина правне државе у ограничавању власти. То, наравно, ни у ком случају не значи да греше сви они који не користе правну државу у овом значењу, или не знају на који начин да употребе овај појам. Наведени теоретичари, са својим схватањима, једноставно излазе из оквира наведеног дискурса. Стога је целисходније у оваквим ситуацијама остати унутар дискурса, и прихватити онај концепт, који правну државу одређује нпр. у оквиру ограничавања власти.⁷ Наведени пример служи само као илустрација (могућег) начина функционисања појма правне државе.

III

1. Један од основних проблема представља и чињеница да су се у овој парадигми, током времена, стопиле две теоријске традиције: англосаксонски Rule of Law⁸ и типично немачка идеја Rechtsstaata. Њихов међусобни однос је изузетно сложен, те би анализа постојећих сличности и разлика захтевала посебну научну студију.

⁵ Ronald, Dworkin, *Law's Empire*, Fontana Press (Paperbacks) 1986, стр. 70 и сл.

⁶ John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.

⁷ О томе шта је у суштини ограничавање власти, разне теорије дају разна тумачења. Ове концепције, међутим, не спадају више у тзв. стабло дрвета.

⁸ О владавини права видети опширније: Баста, Лидија, *Политика у границама права, Студија о англосаксонском конституционализму*, Институт за упоредно право, Београд, 1984, стр. 92—117.

Појам правне државе је, с једне стране, шири, а с друге стране ужи од владавине права. Тврди се, наиме, да је владавина права једно организационо начело, које може опстати односно постојати и без државе. Регулисање понашања људи на основу општих (у датом случају моралних) правила још не претпоставља државу. Неопходност постојања државе је потребно и логички доказати. Најбољи доказ ове тврдње је I део Нозикове књиге, која покушава доказати да је држава боља од анархије.⁹ Истовремено, има схватања да владавина права и историјски може претходити држави. Хајек наводи добре примере за то.¹⁰

С друге стране, правна држава је шири од владавине права управо због бремена, терета државе. По Хајеку, владавина права је дискутабилна, у погледу категорије владе (government), и, по њему, није потребно уносити у игру и метафизички оптерећен појам државе.

Тако би се владавина права могла заснивати на древном обичајном праву Енглеске и енглеског грађанства, док би се на континенту правна држава могла бранити са позиција природног права. Ово су, међутим, само неке од последица одређених разлика која се манифестује у самом развоју два наведена модела.

С овог аспекта занимљиво је и Фулерово схватање, који, бавећи се унутрашњом моралношћу права, ствара једну врсту процедуралног природног права.¹¹

*
* *

Очигледно проблематика је исувише сложена. На основу детаљније, исцрпније и свеобухватније анализе правних теорија Дворкина, Хајека, Фулера могуће је развити једну унутрашњу концепцију, која главне позитивне карактеристике правне државе — формулишући је на једном апстрактнијем нивоу, — извучи из анатомије правног поретка. Најкраће: владавина права није нека спољашња вредност коју треба додати праву, већ је унутрашња врлина права.

Тако, што се тиче англосаксонске теорије права, с разлогом се може поставити питање да ли има, када је реч о правној држави, поруке и за нас? Једна од централних теза англосаксонске концепције је, да се о врлинама владавине права и правне државе може и треба говорити у правној науци, само утолико, ако та врлина није изван права, већ се налази унутар њене суштине, бити. Право би требало да буде више од пуког, простог инструмента политике, а овај плус, додатак треба извући, односно тражити ако се жели схватити и решити проблематика правне државе.

⁹ Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basil Blackwell, 1988 (1st. ED. 1974).

¹⁰ F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Routledge and Kegan, 1973, стр. 48 и сл.

¹¹ Lon. L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press, 1965.

О Фулеровом схватању опширније: Чавошки, Коста, *Увод у право I, Основни појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1994, стр. 77—82.

Др Мирјана Рађеновић
виши асистент Правног факултета у Бања Луци

ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ НЕРЈЕШАВАЊА У УПРАВНИМ СТВАРИМА*

У садашњем југословенском праву основни облици нерјешавања у управним стварима регулисани су правним правилима. На тај начин су различити случајеви ове врсте непоступања, мада по својој садржини представљају израз незаконитог рада управе, на једнообразан начин не само легализовани, већ и правно фаворизовани — дат им је третман специфичног правног (управнопроцесног) института, што није случај са евентуалним недоношењем других појединачних, па и општих правних аката — другим облицима „нечињења”, за које се такође може рећи да су манифестације незаконитог дјеловања управе.

О томе како су случајеви немарног односа управе према обавези предузимања активности које се по својим обиљежјима не могу сматрати управним (за њихово обављање мјеродавни су сасвим други режими правних норми) правно санкционисани, нећемо расправљати на овом мјесту, јер би то превазилазило оквире нашег истраживања. Умјесто тога корисније је да још једном истакнемо да се примјена овог института ограничава само на случајеве неиздавања управних аката, без обзира на то о којој њиховој врсти је ријеч и у којој форми се они доносе.¹

* Рад примљен: 19. X 1994.

¹ У том смислу изјашњава се и пракса судова бивше СФРЈ. „Будући да се у вези са захтјевом странке да се утврди накнада ранијим власницима земљишта не доноси одговарајући управни акт, то се управни спор не може покренути ни у случају кад орган о таквом захтјеву није донио никакав акт.” (УСХ, Ус. 943/93. од 14. 12. 1983) — Зборник одлука Управног суда Хрватске 1977—1987, 1987, стр. 20.

Рјешавање у управним стварима у нашем праву подвргнуто је општим и посебним управнопроцесним нормама, па се управни поступак као скуп радњи регулисаних тим процесноправним правилима које предузимају овлашћене државне и друштвене структуре, при примјењивању материјалноправних прописа на конкретно утврђено чињенично стање, јавља као општи и посебни поступак. Општа управнопроцесна правна правила важе у свим случајевима рјешавања у управним стварима (члан 1. ЗУП-а), а посебна уређују поступање у управним стварима у појединим управним областима и то друкчије него што је то учињено општим правним правилима (члан 2. ЗУП-а). Њихов однос постављен је тако што се „у управним областима за које је законом прописан посебан поступак, поступа по одредбама тог закона”, док се у погледу питања која нису уређена тим посебним законом примјењују норме општег управнопроцесног права (члан 3. ЗУП-а). То значи да правила општег управног поступка у односу на правила посебних управних поступака имају другоразредан карактер.

Полазећи од овог, основне облике нерјешавања у управним стварима могуће је најприје разликовати на оне чији су сви релевантни елементи регулисани општим управнопроцесним нормама и оне код којих су евидентне извјесне особености, односно код којих су битни састојци или само неке појединости уређене одредбама посебних управнопроцесних прописа, док су остале њихове компоненте предмет општег правног регулисања (на примјер, у члану 218. ставу 1. и члану 247. ставу 1. ЗУП-а користи се формулација „... ако посебним прописом није одређен краћи рок”, а тако и у члану 26. ставу 1. и 3. ЗУС-а, гдје се ова формулација такође употребљава као алтернативан услов који мора бити испуњен да би се управни спор против нерјешавања могао покренути и водити).

По том основу облици нерјешавања у управним стварима могли би се разврстати у двије широке групе: опште, у чијој садржини се не могу уочити никаква или већа одступања (специфичности) од општих управнопроцесних правила и посебни облици, код којих су та одступања присутна и то као израз специјалних правних правила (режима) којима је у појединим управним материјама, уз општа правила поступка, регулисано управно рјешавање, односно нерјешавање.

„У поступку административног извршења ради се о шутњи администрације ако се не донесе закључак о дозволи извршења по захтјеву странке.” (УСХ, Ус. 772/81. од 11. 11. 1981) — Зборник одлука Управног суда Хрватске 1977—1987, 1987, стр. 19.

„Нема шутње администрације када управни органи не проводе радње одређене закључком о дозволи извршења рјешења ради његова извршења. Такво пропуштање органа представља незакониту радњу у смислу ове законске одредбе против које се заштита осигурава пред опћинским судом.” (УСХ, Ус. 1865/79. од 28. 11. 1979) — Преглед судске праксе 17, Загреб, 1980, одлука 225.

I. ПРАВНА ЗАШТИТА ПРОТИВ НЕИЗДАВАЊА УВЈЕРЕЊА КАО СПЕЦИЈАЛНИХ СЛУЧАЈЕВА НЕРЈЕШАВАЊА У УПРАВНИМ СТВАРИМА

1. Увјерење као јавна исправа

Међу активностима управе велики значај имају активности документовања — јавног биљежења различитих активности документовања — јавног биљежења различитих правно релевантних чињеница (евидентирања) и издавања одговарајућих аката на основу тог службеног биљежења — јавних исправа. „Матичне књиге, књиге држављана, евиденције боравка и пребивалишта, регистри друштвених организација и удружења грађана... — све је то само илустрација количине таквих евиденција без којих је тешко замислити живот сувременог човјека и његовог политички организираног друштва које на сваком кораку треба имати при руци поуздане податке о најразноврснијим чињеницама.”² Евидентирани чињенице сматрају се истинитим, све док се супротно не докаже. Стога, за њих важи оборива претпоставка истинитости. Обављање ових материјалних операција је службена дужност не само органа управе и других државних органа, него и организација и заједница, снабђених јавним овлашћењима.³ Обавеза издавања аката на основу службених евиденција од стране наведених субјеката произилази из правних прописа којима је регулисана њихова надлежност.⁴ Ова дужност не односи се на друге евиденције које они воде, а које нису установљене законским или неким другим прописом, односно општим правним актом. О чињеницама о којима не воде службене евиденције државни органи, организације и заједнице нису дужни издавати увјерења, осим у случајевима предвиђеним чланом 172. ЗУП-а. Под службеном евиденцијом подразумјева се евиденција која је утврђена законским или другим прописом, односно одговарајућим општим правним актом организације (заједнице) која има јавна овлашћења (став 4. члана 171 ЗУП-а).

Акти који се издају на основу службених евиденција „морају се издавати сагласно подацима службене евиденције” (став 3. члана 171. ЗУП-а).

² В. Иванчевић, *Институције управној права I*, Загреб, 1983, стр. 313.

³ „Државни органи издају уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију” (став 1. члана 171. Закона о општем управном поступку — „Службени лист СФРЈ”, 47/86).

„Под условима из става 1. овог члана самоуправне организације и заједнице издају уверења, односно друге исправе о чињеницама у вези са пословима које врше на основу јавних овлашћења” (став 2. члана 171. ЗУП-а).

⁴ Ако управни орган није водио евиденцију о чињеницама о којима је по закону био дужан да је води, то га не ослобађа од дужности да на захтјев странке изда увјерење, у којем случају треба претходно на други начин утврдити постојање чињеница о којима странка тражи да јој се изда увјерење.” (ВСХ, У. 1461/71. од 09. 12. 1971) — В. Црнковић, Ж. Дупељ, *Примјена Закона о општем управном поступку*, Загреб, 1988, стр. 222.

Теоретичари управног права једнодушни су у мишљењу да се овим актима не може признати карактер управних аката.⁵ Већина њих сматра да су ти акти по неким својим својствима слични управним актима (по доносиоцу и по својој појединачности) и да се од њих разликују по томе што им недостаје непосредно правно дејство — њима се „само потврђује неко право или обавеза, односно неке чињенице или околности, али су права или обавезе настале на основу неког другог акта, а не на основу акта евиденције”.⁶ То мишљење изражава и судска пракса.⁷ Према томе, акти документовања (тзв. материјални акти) нису просте материјалне радње, будући да посједују одређено правно дејство, али оно није непосредно.

Акти који се издају на основу службених евиденција имају карактер потврђујућих јавних исправа (друга реченица става 3. члана 171. ЗУП-а), које се појављују у различитим облицима (као увјерења, дипломе, потврде, атести, гарантни листови итд.).⁸ Општи назив којим закон означава ове исправе а којим се, као што смо објаснили, потврђују или назначују одређене чињенице или појединости је „увјерење”. Значај увјерења, односно друге исправе испољава се у томе што се помоћу њих у правилу омогућава доказивање нечег што је неопходно за реализовање извјесног субјективног права или прав-

⁵ Тако И. Крбек за акте евиденције које сврстава у „конкретне акте управе ван управног акта” истиче да „нису формални управни акти” и да „имају највише значај презумпције за своју истинитост, која се може побијати”. *Право југославенске јавне управе III*, Загреб, 1962, стр. 11.

Н. Стјепановић увјерења третира као „материјалне акте управе” који припадају групи која се може „назвати заједничким именом документовање”. Под материјалним актима схвата акте „који сами за себе не производе правни ефекат”, а „без чијег се садејства правне ситуације створене или констатоване правним актима не би могле остварити. *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 525 и 526.

По В. Иванчевићу „... сама операција уношења одговарајућих података у евиденцију није никакав управни акт”, већ је то „материјална радња” коју је „извршио ауторитативно у конкретной ствари за то надлежни орган”, за коју су „често утврђене строге формалности” и којој „недостаје непосредан правни учинак”. *Институције управног права I...*, стр. 313.

И. Борковић сматра да се „у систему аката управе могу јавити и посебне врсте аката конкретних по својој природи, али који не спадају ни у категорију управних (индивидуалних) аката ни у категорију опћенормативних аката управе”. По њему, такви су „акти евиденције и разна увјерења којима се потврђује (засвједочује) постојање извјесних чињеница или правних односа”. „Оно што одваја овакве конкретне акте од управног акта јест недостатак неког од темељних елемената који су својствени управном акту. Најчешће је то недостатак непосредног правног ефекта.” *Управно право*, Загреб, 1991; стр. 311. и 312.

С. Поповић, међу „просте управне радње неауторитативног карактера” убраја „документовање”, под којим подразумева „управне радње којима органи односно организације и заједнице бележе извесна запажања о разним појавама, или лична својства грађана, односно друге чињенице које су од значаја за доношење правних аката”. У управне радње документовања он сврстава „вођење евиденције” и „издавање уверења”. *Управно право*, Београд, 1989, стр. 437.

⁶ Д. Милков, *Управно право (уравна делатности)*, Београд, 1988, стр. 48.

⁷ П. Кријан, *Издавање и коришћење увјерења*, Сарајево, 1982, стр. 26.

⁸ О томе види: З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о опћитом управном послоуку*, Београд, 1986, стр. 216.

ног интереса или за потврђивање постојања одређеног права или обавезе, конституисане раније донијетим управним актом.⁹

Поменути државни и недржавни субјекти обавезни су издавати писмене исправе и о подацима, о којима не воде службену евиденцију и то само онда кад је то законом одређено.¹⁰ У ставу 1. члана 172. ЗУП-а предвиђено је да „државни органи односно... организације и заједнице издају уверења, односно друге исправе и о чињеницама о којима не воде службену евиденцију ако је то законом утврђено” и да се при том „чињенице утврђују у поступку прописаном...” одговарајућим одредбама овог закона. Оваква увјерења немају доказну снагу јавне исправе — органе и организације којима се презентирају као доказна средства, она не обавезују. Ти органи и организације могу поново утврђивати одређене или све чињенице, наведене у њима (став 2. члана 172. ЗУС-а).¹¹ Како се ова увјерења не издају на основу службених евиденција, у њима је нужно навести на бази којег доказног материјала су установљене чињенице, садржане у њима.¹²

За издавање увјерења о којима се води службена евиденција у принципу нису потребне никакве претходне формалне радње, већ се односне исправе издају странци на њен усмени захтјев, по правилу, истог дана када је она тражила издавање увјерења, односно друге исправе, а најкасније у року од петнаест дана, „ако прописом којим је установљена службена евиденција није друкчије одређено” (став 5. члана 171. ЗУС-а). Другим ријечима, ово опште правило само у неким случајевима неће бити поштовано, јер ће бити нужно о извјесним чињеницама о којима се води службена евиденција издати увјерење искључиво на основу странкиног захтјева, поднијетог у писменој форми. Међутим, када је у питању издавање увјерења о чињеницама о којима се не води службена евиденција, писмени

⁹ Детаљније о проблематици која се тиче увјерења види: П. Кријан, наведено дјело.

¹⁰ „Законом није одређено издавање увјерења о чињеници да ли је нека особа извела знатне радове на објекту па је основано одбијен захтјев странке за издавање таквог увјерења.” (УСХ, Ус. 2320/83. од 15. 06. 1983). — В. Црковић, Ж. Дупељ, *Примјена Закона о оштем управном поступку...*, стр. 225.

¹¹ „Управни органи ниједним прописом нису обавезни на вођење евиденције да ли постоји заједница домаћинства између одређених лица, те и уверења која о томе издају нису издата на основу службене евиденције, па такво уверење не везује орган као доказ и у току поступка може изнова утврђивати чињенице наведене у уверењу.” (ВСС, У. 829/64. од 26. 05. 1964) — В. Црковић, Ж. Дупељ, *Примјена Закона о оштем управном поступку...*, стр. 222.

„Орган који о ствари одлучује на основу увјерења изданог у смислу ст. 1. члана 172. ЗУП-а није увијек и у сваком случају дужан утврђивати чињенице наведене у увјерењу (ст. 2. исте одредбе) већ само у случају кад сам посумњао у доказну снагу издане исправе, односно кад такву сумњу створи код њега странка које се увјерење тиче, оспоравајући чињенице утврђене у увјерењу и предлажући доказе у циљу поновног утврђивања релевантних чињеница”. (СВС, Уж. 6524/60. од 15. 07. 1960) — Исто, стр. 225.

¹² То је децидно прописано Упутством о обрасцима у управном поступку („Службени лист СР БиХ”, 16/80).

захтјев или пријем на записник усменог захтјева странке увијек је неопходан, јер је за издавање оваквих увјерења потребно спровести одговарајући поступак. Рок за издавање дотичних увјерења износи тридесет дана и рачуна се од дана подношења конкретнoг захтјева.

2. *Неиздавање увјерења као специјални случајеви нерјешавања у управним стварима*

Надлежни орган или организација, односно заједница кад приме захтјев за издавање увјерења о подацима о којима се води службена евиденција, могу поступити на један од слиједећих начина.

Најприје, тај захтјев надлежни орган може у цјелини уважити и на њега позитивно одговорити — у прописаном року издати странци увјерење које је она тражила. У овој ситуацији садржина издатог увјерења потпуно ће се подударати са садржином странкиног захтјева.

Уколико пак, орган имајући пред собом податке с којим располаже на основу службене евиденције установи да чињенице о којима странка захтјева да јој се изда увјерење нису идентичне са изворним чињеницама (чињеницама из службене евиденције), издаће странци исправу према подацима из те евиденције. Њена садржина, према томе, неће се поклапати са чињеницама изнесеним у постављеном захтјеву. О карактеру акта кога орган доноси у овој ситуацији судска пракса се различито опредјељује: једанпут тај акт она тумачи као управни акт и то објашњава чињеницом да се њиме одбија захтјев странке за издавање увјерења,¹³ а други пут дотични акт не сматра управним, чак ни онда када се тај акт доноси у облику, уобичајеном за ове акте — у облику рјешења. Сасвим је друкчија ситуација кад орган одбије да изда било какво увјерење. У вези са тим, упечатљив је став судске праксе — да само акт (рјешење) којим орган одбија захтјев странке за издавање увјерења због тога што је, поступајући по том захтјеву, нашао да у конкретном случају није надлежан за његово издавање (нису у питању чињенице о којима он води службену евиденцију, односно нису посриједи чињенице поводом којих је правно предвиђено издавање увјерења) представља управни акт у духу важећег законског прописа, јер се једино таквим рјешењем изражава одбијање издавања не неког одређеног, него било каквог увјерења.¹⁴

¹³ Види: З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку...*, стр. 225.

¹⁴ „Ако управни орган одбије издати увјерење зато што сматра да није дужан издати увјерење јер се не ради о ствари о којој он води службену евиденцију, нити о ствари за коју је прописано издавање увјерења у смислу чл. 171. ЗУП-а, такво рјешење представља управни акт.” (СВС, Уж. 10165/61. од 12. 01. 1962) — В. Црнковић, Ж. Дупељ, *Примјена Закона о општем управном поступку...*, стр. 222.

Најзад, може се догодити да орган у прописаном року не изда никакво увјерење, а ни рјешење којим одбија захтјев странке, изјављен с циљем да се добије одговарајуће увјерење. У ставу 6. члана 171. ЗУП-а наводи се да „ако органи из ст. 1. и 2. овог члана одбију захтев за издавање уверења, односно друге исправе дужни су да о томе донесу посебно решење” и да се уколико они у „року од 15 дана од дана подношења захтева не издају уверење, односно другу исправу нити донесу и доставе странци решење о одбијању захтева”, узима да је захтјев одбијен.

Исте правне консеквенце наступиће уколико органи у предвиђеном року не издају увјерење, односно другу исправу о којима не воде службену евиденцију, нити рјешење о одбијању захтјева, иако су то према закону били обавезни учинити.

У ставу 3. члана 172. овог закона прописано је да се „уверење, односно друга исправа странци издаје односно решење о одбијању захтева доноси и странци доставља у року од тридесет дана од дана подношења захтева, а ако се тако не поступи, сматра се да је захтев странке одбијен”.

Приказујући правно уређене модалитете дјеловања управне власти у вези са издавањем увјерења, уочљиво је да описана управна неактивност (поводом расправљања о праву странке да јој се изда увјерење), у класификацији случајева нерјешавања у управним стварима, представља примјер посебног случаја нерјешавања у управним стварима. Против односног облика управног нерјешавања отворена је за странку могућност коришћења припадајуће правне заштите, обзиром да и овај случај непоступања ЗУП подводи под претпоставку претходног негативног одлучивања — узима, као у општим случајевима нерјешавања у управним стварима, да је дотичним имплицитним одлучивањем захтјев странке за издавање увјерења одбијен. Његова посебност изражава се у томе што се овај облик нерјешавања у управним стварима не тиче било код странкиног права, у непрегледном низу њених могућих субјективних права, већ се ограничава само на једно, тачно одређено право странке — право на издавање увјерења. Обавеза органа за издавање (и достављање) увјерења везује се за краће рокове (петнаест, односно тридесет дана од дана подношења захтјева), него што су рокови прописани за издавање (и достављање) управних аката (став 5. члана 171. и став 3. члана

„Одбијање овјере потписа на даровном уговору је одбијање увјерења те се против тог акта може изјавити жалба.” (УСХ, Ус. 5567/85. од 06. 02. 1986) — Исто, стр. 225.

„Налаз и мишљење стручних органа вјештачења у смислу чл. 160. ЗОМИО о постојању тјелесног оштећења од најмање 80% представља увјерење на основи којег се може исходити ослобођење од плаћања пореза на промет пригодном купње аутомобила. Када стручни органи вјештачења утврде да таквог тјелесног оштећења нема, о захтјеву осигурањика, органи мировинског и инвалидског осигурања дужни су мериторно одлучити.” (УСХ, Ус. 5087/83. од 16. 02. 1984. и Ус. 5764/83. од 21. 07. 1983) — Исто, стр. 225.

172), што је такође једна специфичност овог случаја нерјешавања у управним стварима.

Право на жалбу странци припада и онда кад она „... сматра да јој уверење, односно друга исправа није издата у складу са подацима из службене евиденције”, будући да тада она може захтјевати измјену увјерења, односно друге исправе (став 7. члана 171). Уколико орган у року од петнаест дана од дана подношења овог захтјева не донесе посебно рјешење којим одбија захтјев странке да јој „... измени, односно изда ново уверење или другу исправу” сматраће се да је односни захтјев одбијен (исти став члана 171).¹⁵ У вези са поменутиим захтјевом странке орган ће поступити у складу са својим ингеренцијама. Странка, међутим, не може тражити измјену увјерења, ако је у питању увјерење које нема својство јавне исправе, јер такво овлашћење важећом законском одредбом (чланом 172. ЗУП-а) за њу није ни предвиђено.

Одлучивање по жалби у овом посебном случају нерјешавања у управним стварима регулисано је одредбама члана 246. ЗУП-а које уређују поступање другостепеног органа по жалби, изјављеној против нерјешавања органа првог степена. Ове одредбе као такве аналогно ће се примјењивати и на овај случај.¹⁶ Ако поводом конкретног нерјешавања у управним стварима дође до покретања управног спора, суд ће своју пресуду донијети респектујући одредбу става 5. члана 42. Закона о управним споровима.

II. ПРАВНА ЗАШТИТА ПРОТИВ НЕДОНОШЕЊА РЈЕШЕЊА КОЈИМ СЕ ВРИЈЕБАЈУ УСТАВОМ ЗАЈАМЧЕНА ПРАВА И СЛОБОДЕ КАО ПОСЕБНИХ СЛУЧАЈЕВА НЕРЈЕШАВАЊА У УПРАВНИМ СТВАРИМА

1. Посебна судска заштитиња уставом зајамчених права и слобода поврјеђених незаконином радњом

Главом VI Закона о управним споровима која има назив „Посебне одредбе” регулисана је специфична правна материја која не припада управном спору, али је обзиром на свој посебан карактер нашла мјесто баш у овом закону.

Одредбе ове главе, садржане у члановима 66—76. уређују посебну врсту судског спора у оквиру којег се обезбеђује заштита слобода и права зајамчених уставом, када су те слободе и права поврјеђена коначним појединачним актом (члан 66) или радњом службеног,

¹⁵ „Исправак увјерења у смислу чл. 219. ЗУП-а нема карактер управног акта јер се заправо ради о издавању новог увјерења.” (УСХ, Ус. 1447/85. од 20. 11. 1985) — Исто, стр. 222.

¹⁶ „Има места жалби када државни орган на захтев странке у законом прописаном року не изда уверење о чињеницама о којима води службену евиденцију.” (ВСС, У. 1852/71. од 14. 01. 1972) — З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о ошћинем управном посипујуку...*, стр. 275.

односно одговорног лица органа управе, односно организације са јавним овлашћењима (члан 67), а није обезбеђена друга судска заштита.

О захтјеву, односно приједлогу за заштиту права и слобода гарантованих уставом, када су та права и слободе поврјеђени коначним појединачним актом, а није осигурана друга судска заштита „одлучује суд надлежан за управне спорове, сходном применом” одредаба ЗУС-а, док је заштита ових слобода и права, када су она поврјеђена незаконитом радњом обезбеђена „у поступку предвиђеном одредбама чл. 68—76.” ЗУС-а.

Према одредби члана 67. ЗУС-а судска заштита уставом зајамчених права и слобода може се тражити само ако су кумулативно испуњена слиједећа три услова: 1) да су поврјеђена права или слободе гарантоване уставом; 2) да је до те повреде дошло радњом и 3) да није обезбеђена друга судска заштита.

Будући да се ове посебне одредбе односе на слободе и права зајамчена уставом, потребно је разјаснити шта се под овом формулацијом подразумева. Језичким тумачењем да се запазити да се овдје мисли на слободе и права предвиђена важећим уставним актима. У том смислу Устав СРЈ од 1992. године у одјељку II који носи наслов „Слободе, права и дужности човека и грађанина”, члановима 19—68. утврђује поједине слободе, права и дужности човјека и грађанина. Одговарајућим одредбама овај устав одређена права и слободе гарантује предузећима и осталим облицима организовања (члан 69—76). У члану 67. ставу 1. он прописује да се „слободе и права човека и грађанина остварују, а дужности испуњавају” на основу његових одредаба, а у ставу 2. да се „законом може прописати начин остваривања појединих слобода и права човека и грађанина” кад је то њиме предвиђено или кад је то нужно за остваривање тих слобода или права. Уз ово, прописано је да „слободе и права признате и зајамчене овим уставом уживају судску заштиту” (став 4. истог члана).

Устав Републике Српске од 1992. године такође, одредбама одјељка II, чији је назив „Људска права и слободе” јамчи одређена права, слободе и дужности човјека и грађанина (члан 10—49), као и права и обавезе предузећа и других правних лица (члан 50—65). Основ и начин остваривања уставних права и слобода уређен је чланом 49. овог устава.

Поред изричито утврђених слобода и права, нека уставом зајамчена права и слободе проистичу и из одређених ставова и начела установљених важећим уставима. Сходно томе, уставе када је о овој проблематици ријеч „треба тумачити суштински, комплексно, социолошки, систематски и телеолошки, не остајући на формалистичком тумачењу само изричитих формулација...”¹⁷

¹⁷ М. Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1977, стр. 405.

„Стоји повреда основних права гарантованих уставом ако се лице именовано за директора принудно смењује са те дужности а да му претходно о томе није уручено коначно решење надлежног органа.” (ВСС, У. 9/70. од 15. 12. 1970) — З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1985.

Што се тиче другог услова, према законској формулацији повреда уставних права и слобода мора бити учињена радњом службеног, односно одговорног лица. Под службеним лицем у смислу ЗУС-а, подразумева се само „службено лице у органу управе” које је овлашћено да у домену својих радних задатака обавља и одређене радње према појединцима, односно другим правним субјектима. „Одговорно лице” у организацији којој је повјерено вршење јавних овлашћења је, такође, лице које је овлашћено да у име организације којој припада према трећим лицима предузима извјесне радње.

Радња којом је проузрокована повреда односних права и слобода мора бити незаконита. У правилу, незаконита радња је радња која нема своје упориште у законском, подзаконском или у неком појединачном правном акту.¹⁸ Међутим, таквом радњом у одређеним случајевима може се сматрати и радња која је заснована на закону или другом пропису, односно појединачном акту, али се врши на незаконит начин или се уопште не врши. Према томе, незаконита радња може се појавити не само као активна радња — „чињење”, већ и као извјесно пропуштање — „нечињење”. Незакониту радњу може извршити надлежни управни или други орган, односно организација са јавним овлашћењима, али и орган управе, други орган или организација која није надлежна за обављање те радње.¹⁹ Без обзира на то ко се појављује као извршилац незаконите радње, битно је да таква радња „непосредно спречава или ограничава” одређеног појединца или организацију да оствари своја уставом гарантована права или слободе. Незаконита радња, стога, треба да има за посљедицу онемогућавање или ограничавање одређеног субјекта да ужива уставом зајамчена права и слободе. Уколико се ова посљедица само претпоставља или очекује, конкретна судска заштита се не би могла користити, јер је закон ову правну посљедицу изричито предвидио као неопходан услов за њено остварење. Уз све ово, незаконита радња треба да буде усмјерена према индивидуално одређеном појединцу или организацији, с тим што она може погађати и више (одређивих) појединаца или организација.

Поред поменутих позитивних услова, одредбе члана 67. ЗУС-а предвиђају и један негативан услов — да против незаконите радње

¹⁸ „Затварање билетарнице аутотранспортног предузећа од стране службених лица скупштине општине без доношења индивидуалног управног акта којим је наређено такво затварање, представља незакониту радњу службених лица.” (ВСС, Уж. 4/68. од 5. 03. 1968) — Л. Драгојловић, М. Михаиловић, *Коментар Закона о ујравним сијоровима*, Београд, 1979, стр. 196.

„Саопштење раднику од стране руководиоца радне јединице да напусти радно место када о томе не постоји одлука надлежног органа представља незакониту радњу” (ВСС, Уж. 8/71. од 8. 11. 1971) — С. Поповић, *Коментар Закона о ујравним сијоровима*, Београд, 1978, стр. 383.

¹⁹ „Заштита због незаконитих радњи у смислу члана 69. ЗУС-а (сада члана 67) није допуштена против незаконитих радњи или пропуста суда односно судије у редовном судском поступку.” (ВСС, Знр. 6/70. од 06. 05. 1970) — З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о ујравним сијоровима...*, стр. 210.

којом је поврјеђено уставно право или слобода одређеног лица није осигурана друга судска заштита.²⁰

Поднесак којим се покреће поступак за заштиту уставних права и слобода у закону означава се као „приједлог”. У вези облика и начина предаје овог поднеска нису прописани никакви услови, а што се тиче његовог садржаја, подносилац приједлога мора узети у обзир све појединости које закон предвиђа као неопходне да би се дотични поднесак сматрао уредним. У том смислу, у приједлогу се мора описати радња којом је конкретна повреда уставних права и слобода извршена, мјесто и вријеме када је учињена, назначити орган, организација, односно службено лице које је ту повреду учинило, као и доказе за то. На крају, потребно је навести шта се од надлежног суда захтјева (члан 68. ЗУС-а). Овај приједлог може се подносити све док незаконита радња траје (члан 69. став 1). Уколико се незаконита радња изражава у нечињењу, рок за подношење приједлога за судску заштиту трајаће све док службено, односно одговорно лице не изврши радњу која му је стављена у обавезу. Иначе, ако лице коме је незаконитом радњом учињена повреда не буде у могућности да поднесе приједлог, умјесто њега то могу учинити његов брачни друг или најближи сродници (члан 69. став 2). Који је суд надлежан да одлучује о овом приједлогу за судску заштиту одређује закон који регулише надлежност судова уопште (члан 70). Да би се благовремено и квалитетно остварила заштита права и интереса лица поврјеђених радњом службеног односно одговорног лица у члану 71. ЗУС-а прописано је да „надлежни суд поступа по предлогу хитно и на начин којим се, чувајући основна начела поступка, обезбеђује ефикасна заштита права и интереса грађана и организација...”

Кад прими приједлог суд ће га одмах „доставити на одговор органу, односно одговорном лицу” које је учинило незакониту радњу. То лице дужно је доставити одговор у року који одреди суд. Ако су подаци у приједлогу довољно поуздани, суд своју одлуку може донијети и без претходног слања приједлога на одговор (члан 72. став 1. и 2).

Након тзв. претходног поступка, суд прелази на главни поступак. Уколико он установи да је приједлог основан донијете „решење којим ће забранити даље вршење радње”, док ће у супротном приједлог одбити. Својим рјешењем суд ће одредити шта починитељ незаконите радње треба учинити да би се успоставило „законито стање”,

²⁰ „Нема места захтеву у смислу чл. 69 (67) ЗУС-а у случају ускраћивања права на рад на одређеном месту пошто се у таквом случају судска заштита обезбеђује у радном спору.” (ВСХ, Знр. 3/68. од 10. 05. 1968) — Ј. Драгојловић, М. Михаиловић, *Коментар Закона о управним споровима...*, стр. 197.

„Правоснажне пресуде надлежних судова у стварима радних односа не могу се извршавати применом члана 69. ЗУС-а (сада члан 67) већ применом правних правила о извршењу судских одлука.” (Правно схватање сједнице Одјељења за управне спорове Врховног суда Србије од 23. 05. 1966) — З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о управним споровима...*, стр. 210.

у којем року и указати на законске санкције које ће се примјенити уколико не дође до извршења рјешења (члан 73. став 1. и 2).

Против овог рјешења, ако га је донио суд који не врши функцију највишег суда у републици, може се надлежном суду у року од три дана од дана његовог достављања изјавити жалба (члан 74).

У циљу обезбеђења извршења донијетог рјешења од стране извршиоца незаконите радње, суд ће одмах „предузети што је потребно”, а може о рјешењу упознати и старјешину органа који врши надзор, јавног тужиоца и друге органе како би се и они заузели за што брже успостављање законитог стања (члан 75).

Уколико и поред предузетих мјера рјешење не буде извршено у остављеном року „суд ће извршити решење непосредно или преко другог суда или органа” (члан 76. став 1). На овај начин свакако се постиже не само захтјевана ефикасност, него и економичност предметне судске заштите — извршење се спроводи на трошак органа, организације, односно одговорног лица које је учинило незакониту радњу (члан 76. став 2).

2. Правна заштитија против издавања рјешења којим се вријебају уставом зајамчена права и слободе

Већ смо у претходним излагањима поменули да повреда уставом зајамченог права или слободе неког лица може бити изазвана општим и појединачним правним актом, радњом и нерадњом, односно уздржавањем службеног (одговорног) лица од одређеног чињења. Када је повреда уставом гарантованих права или слобода проузрокована индивидуалним актом или радњом која подразумјева и нерадњу (пропуштање извјесне правно прописане активности, обавезе), у нашем праву обезбјеђена је тзв. посебна судска заштита, уколико није предвиђена нека друга судска заштита.

Нерјешавање у управним стварима као незаконито нечињење које се подводи под употребиљену уставну формулацију — тзв. „незакониту радњу” може имати за посљедицу и повреду уставом зајамченог права или слободе појединца, организације или другог правног субјекта према коме је то нерјешавање испољено. У вези са овим може се поставити питање — против којих коначних прећутних негативних управних аката (нерјешавања у управним стварима) којим се вријебају означена права или слободе, а против којих није осигурана друга (редовна) судска заштита, се може тражити специјална судска заштита из члана 67. ЗУС-а. Како против свих управних аката није могуће водити управни спор, произилази да ће ова посебна заштита доћи до изражаја само када се буде радило о управним актима против којих се не може водити управни спор, а чијим је издавањем поврјеђено неко уставно право или слобода. Свакако, у овим случајевима биће посриједи посебни облици нерјешавања у управним стварима поводом којих ће странке своју заштиту моћи остваривати у тзв. посебном судском поступку, према посебном

правном режиму (у складу са члановима 68—76. ЗУС-а). На питање — који су то акти, одговор нам пружа члан 9. ЗУС-а. Према овом члану управни спор се не може водити: „против аката донесених у стварима у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора, против аката донесених у стварима о којима се по изричитој одредби закона не може водити управни спор и у стварима о којима непосредно на основу уставних овлашћења” одлучује Скупштина СРЈ или Предсједник Републике или одговарајући орган републике (став 1).

Узимајући наведено у обзир може се закључити да ће против свих других прећутних негативних управних аката, дакле, поводом којих је отворена могућност вођења управног спора, уколико њима буде извршена повреда уставом гарантованог права или слободе, бити осигурана редовна судска заштита у управном спору, према одговарајућим одредбама ЗУС-а (одредбама које регулишу заштиту против нерјешавања у управним стварима).

III. ПРАВНА ЗАШТИТА ПРОТИВ НЕДОНОШЕЊА РЈЕШЕЊА У УПРАВНО-РАЧУНСКОМ ПОСТУПКУ КАО СПЕЦИЈАЛНИХ СЛУЧАЈЕВА НЕРЈЕШАВАЊА У УПРАВНИМ СТВАРИМА

1. Појам и обилежја управно-рачунског спора

Трећи облик судске провјере законитости управних аката спроводи се кроз рјешавање управно-рачунских спорова.²¹ Управно-рачунски спор је посебна, нарочита категорија управног спора, у оквиру кога се обезбеђује управносудска заштита против коначних незаконитих управних аката одређених издаваоца — „рјешења” службе за платни промет, односно службе за платни промет и финансијску контролу, донијетих у поступку финансијске контроле законитости пословања (стања средстава) правних лица у вези располагања тим средствима.

Положај и основне функције службе за платни промет (службе за платни промет и финансијску контролу) утврђени су одговарајућим законским прописима.²²

²¹ Шире о управно-рачунском спору види код: Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ...*, стр. 845—855; С. Поповић, *Управно право...*, стр. 732—733; З. Томић, *Управно право (управна контрола управе)*, Београд, 1990, стр. 468—471; И. Борковић, *Управно право...*, 437—441.

²² У Савезној Републици Југославији то је учињено Законом о платном промету којим је ранији Закон о Служби друштвеног књиговодства стављен ван снаге, изузимајући његове одредбе које се односе на послове контроле (члан 41—57. и члан 60—68), као и неке друге његове одредбе („Службени лист СРЈ”, 53/92).

Устав Републике Српске у оквиру одредаба посвећених организацији републике помиње Службу за платни промет и финансијску контролу (члан 99), док су статус, организација, управљање и пословање Службе уређени Законом о Служби за платни промет и финансијску контролу („Службени гласник српског народа у БиХ”, 4/92).

Законом о Служби друштвеног књиговодства (члан 68) предвиђено је да ће се у управно-рачунским споровима сходно примјењивати одредбе „савезног закона којим се уређују управни спорови, односно савезног закона којим се уређује парнични поступак”, уколико овим законом не буде друкчије одређено.²³ Сходна примјена поменутих закона значи да су судови, надлежни за вођење управно-рачунских спорова, овлашћени одредбе тих закона прилагођавати битним захтјевима управно-рачунског спора, као посебне врсте управног спора, односно одступати од њих, уколико дотичне одредбе не би одговарале појединим правилима, начелима или институцијама овог спора. Слиједствено томе, Закон о Служби друштвеног књиговодства (Закон о платном промету), односно Закон о Служби за платни промет и финансијску контролу РС су посебни закони, наспрам Закона о управним споровима који је у области управносудског поступања општег карактера.

Управно-рачунски спор као специјалан вид управног спора има слиједеће посебне карактеристике: 1) свој специфичан предмет, 2) тачно одређен круг лица која се могу појавити у улози тужиоца, односно туженог, 3) посебне судове, надлежне за рјешавање управно-рачунских спорова, 4) особености у погледу правних средстава која се могу користити против одлука донијетих у овој врсти управног спора.

За разлику од општег управног спора чији предмет могу бити управни акти различитих доносиоца, у управно-рачунском спору могу се појављивати само управни акти тачно одређених правних субјеката — „рјешења” службе, издата у процесу вршења контроле над финансијским пословањем правних лица. Односна рјешења могу се доносити поводом провјеравања законитости налога о располагању средствима, када је законом прописано ограничење или су одређени намјена и начин располагања средствима, контроле законитости и исправности обрачуна, извјештаја, периодичних и годишњих рачуноводствених исказа, контроле исправности исказивања рачуноводствено-књиговодствених и других података и обрачуна, остваривања коришћења и располагања средствима правних лица, обрачуна и плаћања обавеза према правним лицима (члан 61—70. Закона о Служби за платни промет и финансијску контролу РС).²⁴

Да би се против описаних рјешења могао водити управно-рачунски спор, она у управно-рачунском поступку морају бити коначна. Према томе, тужба се може подићи против рјешења службе донијетог у другом степену, против првостепених рјешења против којих у управно-рачунском поступку није дозвољена жалба (првостепена рјешења генералног директора службе), против рјешења донијетог у

²³ То исто прописано је и Законом о Служби за платни промет и финансијску контролу Републике Српске (члан 84).

²⁴ У том смислу види одредбе члана 41—46. Закона о Служби друштвеног књиговодства, „Службени лист СФРЈ”, 70/83.

поступку ревизије, као и у случају кад од стране службе не буде издато никакво рјешење.

Тужилац у управно-рачунском спору је правно лице (члан 81. став 2. наведеног закона) које „сматра да је рјешењем повријеђено његово право, односно интерес заснован на закону”, а затим и „орган управе или правно лице ако сматра да су рјешењем Службе, које се односи на друго правно лице, противно закону умањени њихови приходи” (члан 81. став 3).²⁵

Тужени у управно-рачунском спору је увијек служба која је издала управни акт, који се као незаконит управно-судском тужбом напада, односно служба која је, премда је била надлежна за издавање одговарајућег управног акта, то незаконито пропустила учинити.

Управно-рачунске спорове против рјешења генералног директора рјешава стварно надлежни суд у републици, у вијећу састављеном од двојице судија. Против одлуке тог суда, странке могу Врховном суду републике поднијети тужбу (члан 82. Закона о Служби за платни промет и финансијску контролу).

Закон о Служби за платни промет и финансијску контролу предвиђа само један ванредни правни лијек којим се могу оспоравати правоснажне судске одлуке донијете у управно-рачунским споровима — захтјев за заштиту законитости (члан 83). Из овог произилази да у управно-рачунском спору није могуће (као раније) користити жалбу, а ни ванредна правна средства — понављање судског поступка и захтјев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке, у чему се такође изражава специјалност овог облика управног спора.²⁶

2. Нерјешавање управно-рачунских ствари као специјални случајеви нерјешавања у управним стварима

О извршеној финансијској контроли законитости пословања правног лица, овлашћени радник организационе јединице службе сачињава записник, а уколико се контрола обавља на основу евиденције у служби, записник се саставља само ако се утврди „незаконитост за чије је отклањање потребно донијети рјешење и кад се утврде радње које имају обиљежје кривичног дјела, привредног преступа или прекршаја” (члан 74. став 1. и 2). Записник о извршеној контроли одмах се доставља правном лицу, а најкасније у року од осам дана од дана обављања контроле (члан 74. став 3). У том записнику одређује се рок за истицање примједба који „не може бити краћи

²⁵ У вези са овим види члан 65. став 2. и 3. Закона о Служби друштвеног књиговодства.

²⁶ Према Закону о Служби друштвеног књиговодства правоснажне судске одлуке могу се побијати не само захтјевом за заштиту законитости (члан 67), него и захтјевом за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке (члан 66, став 2—6).

од осам ни дужи од 30 дана од дана доставе записника” (члан 74. став 4).²⁷

Када се у поступку контроле утврди незаконитост, овлашћено лице донијеће рјешење којим ће правном лицу наложити да у одређеном року „исправи утврђене незаконитости”. У том смислу, ово рјешење доставиће се односном правном лицу (став 1. члана 75). Наведено рјешење издаје се „у року од тридесет дана од истека рока за изјављивање приговора на записник” (исти став члана 75). Тим рјешењем установљава се рок у којем се правно лице обавезује да отклони утврђене незаконитости, који „не може бити краћи од 15 дана ни дужи од 30 дана, рачунајући од дана кад рјешење постане коначно у управном поступку” (став 2. члана 75).²⁸

Против организационе јединице службе правно лице у управно-рачунском поступку може употријебити жалбу и то у року од 15 дана од дана његовог достављања. Жалба се изјављује генералном директору службе (члан 76).²⁹

Када у обављању својих „првостепених”, односно „другостепених” (контролних) задатака служба и поред очигледних незаконитости у финансијском пословању правног лица, не поступи на законом утврђени начин — не донесе своје „првостепено”, односно „другостепено” („управно-рачунско”) рјешење, у питању је, најједноставније речено, нерјешавање извјесне „управно-рачунске ствари”. Конкретно нечињење, обзиром на претходно истакнуте особености које га у материјалном погледу суштински опредјељују, нужно је диференцирати од тзв. општих случајева нерјешавања у управним стварима. Отуда је дотично управно нерјешавање, у разврставању могућих облика управног непоступања, најрационалније распоредити у ред нарочитих, посебних случајева и таквим га у свему третирати. Ово незаконито понашање (коначно нерасправљање одређене „управно-рачунске ствари”) од стране службе правно лице моћи ће сходном примјеном одредаба ЗУС-а побијати у управно-рачунском спору, пред надлежним судом.³⁰

²⁷ Види члан 52. и члан 53. став 1. и 2. Закона о Служби друштвеног књиговодства.

²⁸ Види члан 55. став 1, 2. и 3. Закона о Служби друштвеног књиговодства.

²⁹ Види члан 58. Закона о Служби друштвеног књиговодства.

³⁰ „Када је управно-рачунска тужба због ћутања администрације подигнута пре истека рока прописаног за доношење решења у управно-рачунском поступку има се одбацивати” (ВПС, Урж. 174/68) — Л. Драгојловић, М. Михаиловић, *Коментар Закона о управним споровима...*, стр. 95.

РАСПРАВЕ

Др Јанко Кубињец
адвокат у Бачком Петровцу

ОДЛУКА ОРГАНА УПРАВЕ И БЛАГОВРЕМЕНОСТ ТУЖБЕ*

Циљ ове расправе је да на конкретном примеру укаже на два проблема — начин „реаговања” (из даљег текста ће се видети да би израз „одлучивање” овде био прејака реч) органа управе на захтеве странака и квалитет образложења судских одлука.

Решењем Комисије за доделу станова на коришћење Скупштине општине Бачки Петровац, бр. 36-2/80-04 од 31. 03. 1980. године је Ф. А. и његовој супрузи Ф. К. додељен стан на коришћење. У складу са тада важећим прописима, Ф. А. и Ф. К. су дана 31. 03. 1980. године са СИЗ становања општине Бачки Петровац закључили уговор о коришћењу стана. На основу одредбе чл. 11. тада важећег Закона о *стајамбеним односима* (Сл. лист САПВ, бр. 19/74), на основу наведеног решења о додели стана и на основу наведеног уговора о коришћењу стана, Ф. А. и Ф. К. су даном законитог уселења у предметни стан стекли станарско право на том стану. Против наведеног решења о додели стана нико није поднео жалбу, тако да је решење постало правоснажно.

Решењем Извршног већа Скупштине општине Бачки Петровац, бр. 36-2/80-04 од 22. 06. 1980. године поништено је у целости решење Комисије за доделу станова на коришћење Скупштине општине Бачки Петровац бр. 36-2/80-04 од 31. 03. 1980. године и поништене су све правне последице које је произвело поништено решење, укључујући и стечено станарско право и стан је истим лицима у поновљеном поступку додељен као кадровски. Ни против одлуке донете у овом поновљеном поступку нико није поднео жалбу.

* Рад примљен: 3. X 1994.

Проблем се актуализује доношењем сада важећег *Закона о стиановању* који носиоцима станарског права омогућава откуп стана.

Сада, тринаест година касније (у току 1993. године), корисници стана, заинтересовани за преиспитивање валидности одлуке којом им је — у крајњој линији — поништено станарско право, долазе до информације да је решење Извршног већа СО Бачки Петровац од 22. 06. 1980. године, којим је поништено решење Комисије за доделу станова од 31. 03. 1980. године, донето кршењем прописа. Наиме, решење од 22. 06. 1980. године поништено је по праву надзора (речено је већ да жалбе није било), у смислу одговарајућих одредби *Закона о ошцијем ујравном йосиууку*. Тим је Извршно веће поступило противно одредби чл. 1. ст. 1. *Закона о ошцијем ујравном йосиууку* јер је у управном поступку решавало о ствари која по својој правној природи није управна ствар. Поступак доделе станова израбених средствима општине Бачки Петровац (а о таквом стану је реч) је регулисан *Правилником о начину, условима и йрвенсийвеном реду давања стианова на коришћење који су израбени средствима ошцијине Бачки Пейровац* (Сл. лист општине Бачки Петровац, бр. 4/76) и *Законом о стиамбеним односима* (Сл. лист САПВ, бр. 19/74). Ови прописи не предвиђају могућност поништаја решења по праву надзора, нити то могу предвидети, с обзиром да се не ради о управној (него о стамбеној) ствари. Државни органи могу примењивати прописе о управном поступку само када решавају у управним стварима а не и онда када одлучују изван тог подручја.

Дакле, наведена одлука о поништају решења о додели стана се уопште није могла донети, поготово по праву надзора. У складу са одредбама поменутог *Правилника* (о додели општинских станова), другостепени орган (извршно веће) уопште није могао да предузме самоиницијативно јер по *Правилнику* другостепени орган поступа само по жалби. Пошто жалбе није било, одлука првостепеног органа се није могла стављати ван снаге на било који начин, без обзира да ли су приликом доношења првостепеног решења повређени неки прописи или не.

Дакле, другостепени орган је — противно одредби чл. 267. ст. 1. тач. 1. *Закона о ошцијем ујравном йосиууку* — у управном поступку донео решење о ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку, те је ово решење ништаво. Према одредби чл. 268. ст. 1. истог закона, подношење предлога за оглашавање решења ништавим није везано за рок — како се у закону каже „може се поднети у свако доба”.

Имајући у виду наведене чињенице и околности, као и помену-те законске одредбе, корисници стана су дана 20. маја 1993. године другостепеном органу који је решење донео — Извршном одбору СО Бачки Петровац — поднели предлог ради оглашавања ништавим наведеног решења.

Другостепени орган, међутим, по предлогу странака није донео никакву одлуку, него им је 15. 06. 1993. године упутио писмени акт

који је насловљен као „одговор на предлог ради оглашавања решења ништавим” а којим обавештава подносиоце захтева да је дошао до закључка „да у овом моменту, не упуштајући се у меритум ствари, нема законског основа, дакле, права нити интереса да ставља ван снаге, преиспитује односно оглашава ништавим акта и решења донета пре 13 година од стране надлежних органа и уз поштовање и примену тада важећих прописа”. Дакле, другостепени орган, уместо да донесе одлуку по поднетом захтеву, странкама доставља свој „одговор” у коме их обавештава о томе „шта мисли” о њиховом захтеву. Но, пошто странке нису тражиле мишљење, него решење, то се оне дана 16. јуна 1993. године поновно писмено обраћају истом органу инсистирајући да се поступи по прописима, тј. да се донесе одлука о предлогу. Међутим, другостепени орган више није реаговао, те је на тај начин наступило „ћутање управе”, у смислу одредбе чл. 26. ст. 1. *Закона о ујравним сјоровима*.

Након тога се странке дана 6. 09. 1993. године обраћају тужбом Врховном суду Србије захтевајући да, с обзиром на „ћутање управе”, суд донесе одлуку којом ће огласити ништавим оспорено решење Извршног већа СО Бачки Петровац од 22. 06. 1980. године. Решењем Врховног суда Србије, бр. У. 2843/93. тужба је одбачена као неблаговремена. У образложењу суд, поред осталог, наводи да су тужиоци решење од 22. 06. 1980. године примили у току 1980. године, те суд закључује: „како је тужба овом суду поднета 6. септембра 1993. године то је суд тужбу одбацио као неблаговремену применом одредбе чл. 24. *Закона о ујравним сјоровима*”.

Тужиоци су у тужби изричито навели да тужбу подносе због „ћутања управе”, дакле експлицитно су се позвали на околност која је наступила у току 1993. године, те се благовременост тужбе има утврђивати у односу на ову околност. Тужиоцима је било јасно да тужбу не могу подносити после тринаест година. Али, тужиоци тужбу — са процесног аспекта — нису поднели против одлуке која је донета пре тринаест година, него поводом „ћутања управе” до кога је дошло у току 1993. године. Додуше, на суду је да одлучи да ли се тужиоци на околности из 1993. године позивају с правом или не, али је суд у сваком случају дужан да своју одлуку образложи навођењем разлога због којих не прихвата овакву њихову аргументацију. Међутим, суд овај — са становишта благовремености тужбе — одлучујући аргумент тужилаца уопште не помиње у свом образложењу. Одлука која не садржи образложење о аргументима на које се странке позивају као на основне, не може се сматрати образложеном одлуком.

Др Александар Јовичин
адвокат у Новом Саду

НЕКА ПИТАЊА У ВЕЗИ ЗАКОНА О ДЕВИЗНОМ ПОСЛОВАЊУ*

Увод

Савезна скупштина, на седници Већа Република од 28. фебруара 1995. године и на седници Већа грађана од 1. марта 1995. године донела је Закон о девизном пословању¹ који је ступио на снагу 18. марта 1995. године.

Законом су регулисана бројна питања плаћања и наплаћивања у пословима с иностранством као и друга питања везана за девизно пословање.

Намера нам је да размотримо и прокоментаришемо само нека питања из овог значајног Закона, пре свега, имајући у виду потребе правне праксе, са којом ће се сусретати најшири круг привредних субјеката и грађана. У том циљу обухватићемо основне одредбе Закона, платни промет са иностранством, девизно пословање банака, располагање девизама од стране физичких лица, изношење и уношење динара и девиза, као и кривична дела и привредне преступе одређене Законом.

Основне одредбе и начела

Законом је дата дефиниција којом се појам девиза одређује као потраживање у иностранству које гласи на страну валуту. Истим

* Рад примљен: 20. IV 1995.

¹ Закон о девизном пословању, Сл. лист СРЈ, бр. 12 од 10. марта 1995.

појмом обухваћен је и ефективни страни новац, осим кованог златног новца.²

Према одредбама Закона забрањена је свака куповина и продаја девиза ван јединственог девизног тржишта, јер се девизе купују и продају на јединственом девизном тржишту, осим ако законом није друкчије одређено.

Поред тога, забрањено је плаћање и наплаћивање у девизама или злату између домаћих лица, између страних лица и између домаћих и страних лица у Југославији. Можда још значајније је то, да је забрањено закључивање послова којима се обезбеђује да ће се вредност уговорене обавезе у новим динарима израчунавати на основу цене злата или на основу курса новог динара у односу на стране валуте, с обзиром да знамо колико су бројне такве клаузуле у уговорима.

Одредбама закона, у односу на девизно пословање, изједначени су сви привредно-правни субјекти иако су у закону употребљена два термина као што су правно лице и предузетник, што се могло решити на једноставнији начин.

У погледу овлашћења банака, у смислу закона о девизном пословању, направљена је разлика између банке овлашћене за послове с иностранством и банке овлашћене за девизне послове у земљи.

Према одредби закона,³ овлашћена банка јесте банка која има овлашћење да врши платни промет с иностранством и кредитне послове с иностранством. Међутим, под истим појмом овлашћена банка је и банка која има овлашћење да обавља девизно-валутне послове у Југославији.

Из наведене одредбе, мада недовољно прецизне, произилази да банка може имати само једно или друго овлашћење, а и оба тј. може бити овлашћена да врши и платни промет и кредитне послове са иностранством и девизно-валутне послове у Југославији. Међутим банка може имати само овлашћење да обавља девизно-валутне послове у Југославији.

Може се поставити питање да ли је банци која има овлашћење да врши платни промет и кредитне послове с иностранством потребно и посебно овлашћење за обављање девизно-валутних послова у земљи, или је то садржано у једном овлашћењу. Мишљења смо да уколико је банка овлашћена да врши платни промет и кредитне послове с иностранством то подразумева и овлашћење да обавља девизно-валутне послове у Југославији, јер без тога је немогуће вршење платног промета и кредитних послова с иностранством, мада наведена законска одредба у том погледу није довољно прецизна.

На крају, треба рећи, да девизе правно лице и предузетник држе на свом девизном рачуну код овлашћене банке или га продају овлашћеној банци, а на те девизе банке не плаћају камату.

² Чл. 2. ст. 1. Закона.

³ Чл. 6. Закона.

Таква законска одредба према којој овлашћене банке само изузетно плаћају камату, кад девизе потичу из инвестиционих радова у иностранству, у најмању руку је чудна и дестимулативна за привредне субјекте, поготово када се зна да је недостатак девиза стално присутан у нашој привреди.

Плаћни промет с иностранством

Плаћни промет с иностранством врши се у девизама и у новим динарима, у складу са закљученим међународним уговором, на начин који прописује Народна банка Југославије.

Извезена роба и извршене услуге, као и друга потраживања наплаћују се у уговореном року који не може бити дужи од 60 дана, изузев код наплате у оквиру привредних делатности у слободним и царинским зонама и услуга извршених у ваздушном, железничком, друмском, поморском, речном и ПТТ саобраћају, где се наплата врши у уговореном року, односно у року прописаном међународним уговором.

Када се извршени извоз наплаћује у динарима исплата нових динара за извршени извоз робе и услуга врши се у року од два дана од дана када је банка обавештена о наплати, ако уговором није друкчије одређено, и то по куповном курсу који важи на дан исплате.⁴

Плаћање по текућим трансакцијама с иностранством, као и плаћање других обавеза врши се слободно на основу налога правног или физичког лица који су дужни да, ако не располажу девизама на свом девизном рачуну, у уговореном року уплате нове динаре по продајном курсу. Правно лице и предузетник могу плаћати само увезену робу и извршене услуге а само изузетно плаћање увоза робе може се вршити унапред, у случајевима које прописује Народна банка Југославије.

Правно лице и предузетник дужни су да робу, односно услугу плаћену унапред, увезу у року 60 дана од дана извршења налога за плаћање, изузев у оквиру привредних делатности у царинским и слободним зонама где се плаћање врши у року предвиђеном уговором.

Треба напоменути да предузеће које врши услуге у међународном робном и путничком превозу и ПТТ саобраћају и организацији за осигурање имовине и лица могу уговарати плаћање и наплаћивање услуга преко контокорентног рачуна који се успоставља са страним лицима, за који су законом прописана посебна правила.

Законом су одређена посебна правила за девизно пословање неких привредно-правних субјеката као што су организације за осигурање имовине и лица, организације које изводе инвестиционе

⁴ Чл. 26. ст. 1. и 2. Закона.

радове у иностранству и оне које извозе или увозе робу или услуге по основу уговора о дугорочној производној кооперацији.

Девизно пословање банака

Услове за девизно пословање банака прописује Народна банка Југославије.

Народна банка Југославије даје и овлашћење банкама за вршење послова платног промета с иностранством, кредитних послова с иностранством и девизно-валутних послова у Југославији и води регистар тих банака.⁵

Овлашћена банка за послове с иностранством може држати девизе на рачунима код страних банака, чије најмање и највеће износе девиза које та банка може држати на рачунима у иностранству прописује Народна банка Југославије.

Овлашћена банка може вршити конверзију девиза на девизном рачуну за плаћање иностранству, с тим да Народна банка Југославије може привремено ограничити конверзију девиза на девизном рачуну правних лица у новим динарима. Банка овлашћена за послове с иностранством може на страним девизним тржиштима куповати и продавати девизе само под условима које пропише Народна банка Југославије.

Мењачки послови, према одредбама закона, су куповина ефективног страног новца, путничких и банкарских чекова, кредитних писама, бонова за путарину страних регистрација и бензинских бонова од домаћих и страних физичких лица. Те послове може вршити овлашћена банка, односно друго правно лице и предузетник с којим банка закључи уговор, с тим, што треба напоменути, да се сви мењачки послови врше за рачун Народне банке Југославије, под условима које она пропише.⁶

Посебан режим имају девизе остварене продајом или давањем у закуп станова, пословног простора и друге имовине Југославије, девизе остварене наплатом такса и по другим основима утврђеним савезним прописима. Према одредби закона те девизе продају се Народној банци Југославије.⁷

Располажање девизама од стране физичких лица

Домаћа и страна физичка лица могу држати девизе на девизном рачуну или девизној штедној књижици код овлашћене банке. Исто тако, верске заједнице, фондови и фондације, легати, задужбине,

⁵ Чл. 45. ст. 1. Закона.

⁶ Чл. 52. ст. 1. и 2. Закона.

⁷ Чл. 53. Закона.

хуманитарне организације и удружења грађана могу девизе прибављене по основу поклона и хуманитарне помоћи држати на девизном рачуну или девизној штедној књижици.

За девизе положене на девизне рачуне и девизне штедне књижице гарантује банка својом укупном имовином. Овлашћена банка дужна је да по основу положених девиза изврши обрачун и исплати камату у девизама или на захтев физичког лица, у новим динарима.

Са свог девизног рачуна домаћа или страна физичка лица могу подизати ефективан страни новац или, своја потраживања по основу држања девиза на девизном рачуну или на девизној штедној књижици продати домаћем правном или физичком лицу преко овлашћене банке.

Посебан режим имају девизе које су физичка лица положила на девизни рачун или девизну штедну књижицу код овлашћене банке пре ступања на снагу овог закона.

Према изричитој законској одредби⁸ за те девизе јемчи држава у складу са овим и другим савезним законом. Међутим, обавезе по основу овог јемства настају тек даном доношења решења о отварању стечајног поступка над банком. На ове девизе овлашћене банке плаћају камату домаћим физичким лицима у динарима или на њихов захтев у девизама, док код страних физичких лица важи обрнут принцип, што значи у девизама а на њихов захтев камата се исплаћује у динарима.

Овлашћене банке дужне су да обезбеде тајност података о девизним рачунима и девизним штедним књижицама домаћих и страних физичких лица, а обавештења о девизним рачунима и девизним штедним књижицама домаћих и страних физичких лица, могу се, према изричитој законској одредби, дати само на писмени захтев суда.⁹

На крају треба додати да домаћа физичка лица не могу имати рачуне у иностранству, не могу куповати стране хартије од вредности и не могу се задуживати у иностранству.

Изношење и уношење динара и девиза

Нови динари се могу, у путничком промету с иностранством, износити из Југославије само у износима и апоенима које пропише Народна банка Југославије. Народна банка Југославије прописује и услове за изношење нових динара и хартија од вредности које гласе на нови динар, ефективног страног новца и хартија од вредности које гласе на страну валуту, путем поштанских и других пошиљака, и уношење нових динара и хартија од вредности које гласе на нове

⁸ Чл. 135. ст. 1. и 2. Закона.

⁹ Чл. 66. ст. 2. Закона.

динаре, путем поштанских и других пошиљака, врши се под услови-
ма које пропише Народна банка Југославије.

Уношење девиза у Југославију је слободно.¹⁰

Нови динари којима у Југославији располажу страна физичка
лица и југословенски грађани на привременом раду у иностранству,
а који потичу од девиза продатих овлашћеној банци, уживају посе-
бан режим. Такви динари могу се износити из Југославије у пропи-
саним апоенима и износима или употребити за куповину девиза ради
трансфера у иностранство.

Југословенски грађани за време привременог рада у иностран-
ству и за време рада у дипломатским и конзуларним представништ-
вима Југославије и исељеници који су се вратили у Југославију
могу имати рачуне у иностранству само док се не врате у земљу, јер
се одредба Закона¹¹ према којој домаћа физичка лица не могу имати
рачуне у иностранству односи и на њих.

Југословенски грађани на привременом раду у иностранству и
на раду у дипломатским и конзуларним представништвима Југосла-
вије који су се вратили у земљу дужни су да девизе којима распола-
жу унесу у року од 30 дана од дана повратка. Ако то не учине чине
прекршај који се кажњава новчаном казном од 300 до 1.500 динара.

Југословенски грађани за време привременог рада у иностран-
ству и по дефинитивном повратку могу стране хартије од вредности
свих врста наплаћивати преко банака овлашћених за послове с
иностранством. Исто се односи и на домаћа физичка лица која по
основу наслеђа и поклона остваре право на стране хартије од вред-
ности, купоне страних хартија од вредности и стране уложне књи-
жице.

Све наведене хартије од вредности могу се продати банци
овлашћеној за послове с иностранством у девизама, или на захтев
имаоца тих хартија у новим динарима.

На крају, треба додати, да чекови вучени на страна лица у
Југославији не могу се препродавати нити индосирати у Југославији
а чекови на нове динаре вучени у Југославији не могу се хонорисати
ако се на њима налази индосамент страног лица, јер то представља
прекршаје за које је предвиђена новчана казна утврђена законом.

Кривична дела и привредни преступи

Законом је одређено више кривичних дела за која је предвиђена
казна затвора.

Као прво, инкриминисано је плаћање и наплаћивање у девизама
или злату на територији Југославије на начин противан одредбама
закона. За ово кривично дело запређена је казна затвора од шест

¹⁰ Чл. 69. ст. 1. Закона.

¹¹ Чл. 113. Закона.

месеци до пет година. Изричито је законом прописано кажњавање и за покушај извршења овог кривичног дела.

Међутим, треба напоменути, да је иста радња „плаћање и наплаћивање у девизама или злату” одређена и као привредни преступ, и да је погрешно уподобљена са закључивањем послова којима се обезбеђује да ће се уговорна обавеза изражена у новим динарима израчунавати на основу цене злата или курса новог динара у односу на стране валуте. Поред тога није јасна формулација према којој се у оба случаја наводи „плаћање и наплаћивање” што значи кумулацију обе радње.

Све ово указује да ће у практичној примени наведених одредби¹² Закона бити проблема.

Законом је одређено да ко противно одредби тог Закона купује или продаје девизе у износу већем од 1.000 САД долара или организује мрежу препродаваца или посредника казниће се затвором од једне до пет година. Ово је дело са најтежом запређеном казном, у овом Закону, а и за њега је изричито прописано кажњавање за покушај.

Ко не примењује јединствен курс новог динара на финансијске и друге економске трансакције, или га не примењује при куповини или продаји девиза чини кривично дело са запређеном затворском казном од три месеца до три године. Иста радња са краћом формулацијом „ако не примењује јединствен курс динара” предвиђена је као привредни преступ. Код овог кривичног дела законом је прописано да ће се девизе које су предмет овог кривичног дела одузети.

Законом су одређена још два кривична дела код којих извршилац може бити само одговорно лице у предузећу или другом правном лицу или предузетник.

Према одредби Закона¹³ такво лице које у складу с одредбама тог Закона не држи девизе на девизном рачуну код овлашћене банке, односно не прода девизе, казниће се за то дело затвором од три месеца до три године а девизе које су предмет дела одузеће се.

Друго кривично дело чини одговорно лице у предузећу или другом правном лицу, односно предузетник који спречи орган надлежан за вршење девизне контроле да изврши увид у пословне књиге и другу документацију, за шта је запређена казна затвора до три године.

Законом је одређен велики број привредних преступа који су сврстани у две законске одредбе са запређеним новчаним казнама од 15.000 до 150.000 динара, а за одговорна лица од 1000 до 10.000 нових динара, све у зависности о ком привредном преступу се ради.

Поред новчане казне за привредне преступе одређене овим Законом, може се изрећи и заштитна мера забране правном лицу да

¹² Чл. 114. ст. 1. и 2. и чл. 119. ст. 1. тачка 2. Закона.

¹³ Чл. 117. ст. 1. и 2. Закона.

се бави делатношћу чијим је обављањем учињен привредни преступ у трајању од једне до десет година.

За привредне преступе поред новчане казне изриче се и заштитна мера одузимања предмета који су били употребљени или су били намењени за извршење привредног преступа или који су настали извршењем привредног преступа.

*
* *

Закон о девизном пословању свакако доприноси бољем правном регулационом овим областима која је пре његовог доношења била уређена ранијим законом донетим 1975. године оптерећеним многобројним изменама и допунама. У том погледу, доношењем овог Закона биће свакако створени бољи услови за увођење више реда и дисциплине у овој области, уз напомену да је за његово извршавање потребно усклађивање и доношење великог броја прописа које треба да донесу Савезна влада и Народна банка Југославије.

Међутим, мишљења смо да баш такав начин правног нормирања који је остварен у овом Закону требало је радикалније мењати у правцу либералнијег односа државе према привредно-правним субјектима. То је, по нашем мишљењу, неопходно уколико се жели да се створи амбијент који треба да подстиче привредне и све друге субјекте за савременије и профитабилније пословање и повезивање са одговарајућим субјектима у иностранству, без обзира што знамо да је у ситуацији под санкцијама, које сада имамо, то тешко остварити.

У Закону има превише одредаба које упућују на додатно регулационом прописима нижег ранга што неминовно у његовој практичној примени може довести до проблема а и угрозити сам концепт закона. Такво правно регулационом односа увек у пракси ствара администрирање уместо да се подстиче аутономија привредних субјеката и предузетника.

Посебно треба истаћи да је законом одређен превелик број радњи које су санкционисане ригорозним запрећеним казнама, било да се ради о кривичним делима, привредним преступима или прекршајима. То указује да се законодавац није ослободио старих схватања да се остваривање циљева закона обезбеђује кажњавањем. Свакако да се не залажемо за кршење законом прописаних обавеза и да то кршење треба санкционисати, међутим и у томе треба да постоји одређена мера која, сматрамо, није објективно утврђена већ је ригорозна, вероватно под теретом тренутне ситуације.

Законом је требало знатно више дати подстицаја свим правним лицима и предузетницима, полазећи од тога да је далеко већи број њих који послују у складу са законом, добрим пословним обичајима и пословним моралом.

Проф. др Александар Б. Ђурђев: УСТАВНО ПРАВО II*

— Организација државне власти —

(Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, 1994)

Уџбеник *Уставно право II* са поднасловом „Организација државне власти” аутора проф. др Александра Б. Ђурђево издао је Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду 1994. године. Овим делом, уз уџбеник *Уставно право I* проф. др Маријане Пајванчић, употпуњена је материја уставног права изучавана на другој години студија права на Правног факултету у Новом Саду. Уџбеник је подељен у шест делова: I. Друштвено уређење; II. Федерализам и федеративно уређење; III. Организација власти; IV. Контрола уставности закона; V. Облици територијалне аутономије и локална самоуправа; VI. Територија, држављанство и државни симболи.

Проблематици *друшћивеној уређења* је посвећен први део. Ауторова пажња усмерена је посебно на уставно-правно дефинисање карактеристика друштвеног уређења. Поред општег прегледа проблематике друштвеног уређења, историјски и у савременој уставности, пажња се посвећује приказу елемената и обележја друштвеног уређења у уставном систему Савезне Републике Југославије, а посебно карактеристикама и елементима економског и социјалног уређења утврђеног Уставом Републике Србије и Републике Црне Горе.

Други део уџбеника посвећен је *федерализму*. Подељен је у пет одељака. Први одељак посвећен је појму државног уређења, разликама настанка и карактеристикама различитих типова државног уређења (федерација, конфедерација, реална и персонална унија). Други одељак односи се на структуру федералне државе, појам и статус федералних јединица као конститутивних елемената федералне државе. У трећем одељку, приказане су особности положаја федералних јединица унутар савезне државе. Расподела надлежности између савезне државе и федералних јединица изложена је у четвртном одељку. Аутор наводи критеријуме за расподелу надлежности, правну технику која се стандардно употребљава приликом уређивања разграничења надлежности, наводећи и стандардне проблеме који се том при-

* Рад примљен: 8. III 1995.

ликом јављају. Овом одељку припадајућа су и излагања о општим карактеристикама уставотворне власти у федералној држави. Посебна тематска целина су односи федералне државе и федералних јединица као и уређивање ових односа Уставом СР Југославије. Пети одељак обрађује учешће федералних јединица у вршењу власти федерације уз презентовање и образложење генезе бикамералних парламената у којима један од домова изражава субјективитет федералних јединица. У оквиру овог одељка, аутор излаже: избор посланика и структуру дома федералних јединица; положај и надлежност домова федералних јединица у федералном парламенту; карактеристике начина одлучивања у савезном представничком телу; начин учешћа федералних јединица у вршењу власти федерације. У другом делу петог одељка изложене су карактеристике федералног система СР Југославије: избор чланова федералног дома, надлежност и принципи одлучивања у дому федералних јединица федералног представничког тела СР Југославије. Одељак о федерацији завршава излагањем права на самоопредељење федералних јединица и обележјима државности које поседују федералне јединице у уставном систему.

Организацији државне власти посвећен је трећи део. По свом обиму и значају представља кључно поглавље уџбеника. Систематизован је у десет одељака. Први одељак обухвата два темељна постулата организовања државне власти — начело поделе власти и начело јединства власти, уз дефинисање општег појма организације државне власти. Други одељак посвећен је различитим функцијама државне власти, као и различитим теоријским схватањима о дефинисању и разликовању државних функција уз навођење основних, материјалних и формалних критеријума за разликовање државних функција. Трећи, четврти, пети и шести одељак посвећени су представничком телу. Аутор је усвојио и до краја испоштовао употребу компаративног метода анализе, користећи се уставно-правним решењима: у Уједињеном Краљевству Великој Британији, у Француској, Швајцарској, СССР-у и Сједињеним Америчким Државама. Четврти одељак обрађује карактеристике и елементе избора за представничко тело. Надлежност представничког тела представља садржину одељка. Шести одељак посвећен је врстама аката — прописа које је представничко тело овлашћено да донесе. Седмим одељком завршава се излагање о законодавној функцији државне власти. У њему су историјским приступом изложена обележја и елементи статуса, састава, избора и овлашћења представничког тела у досадашњем развоју уставног система Југославије. Одељак завршава прегледом елемената и особености представничког тела у уставима Републике Србије и Републике Црне Горе. Извршној функцији власти (влади и шефу државе) посвећени су осми (основна обележја и садржина) и девети одељак у коме су изложени основни облици извршне функције власти у савременој светској уставности и развоју и искуствима југословенске уставности. Десети одељак носи назив „Управна функција” и чине га две целине. У првој је представљена општа проблематика управне функције државне власти: основне карактеристике управне функције; положај органа управе у различитим облицима организације власти; одговорност и карактеристике организације управе у уставном систему Југославије. Друга целина овог одељка обухвата организацију и положај судова; однос судске и других функција државне власти; општи појам судске функције; судски систем као и положај и структуру судских органа; и судове у уставном систему Југославије. Завршно излагање овог одељка је посвећено шведском парламентарном омбудсману и другим орга-

нима који у различитим уставним системима поседују овлашћења чувара законитости и права грађана.

Четврти део уџбеника обухвата *контролу уставности закона*. Елементи разликовања устава и закона, смисао и правни, односно политички разлози контроле уставности, системи заштите уставности и законитости и системи контроле уставности закона представљају основну проблематику којој је посвећена прва целина овог дела. Особеност састава, организације, начина и положаја Савезног уставног суда у уставима Југославије и федералних јединица СР Југославије представљају завршна разматрања четвртог дела.

Пети део односи се на *облике територијалне аутономије и на локалну самоуправу*. Прва тематска целина посвећена је аутономији, елементима који конституишу појам аутономије и приказу основних облика политичко-територијалних аутономија. Локална самоуправа је друга подцелина у којој аутор обухвата однос централних и нецентралних државних органа; преглед развоја општине и других облика локалне самоуправе на простору Југославије; основна обележја локалне самоуправе и врсте, статус и облике локалне самоуправе у уставном систему Југославије.

Последњим, шестим делом, обухваћена су излагања везана за уставно-правна решења присутна у савременој уставности а везана за територију, држављанство и државне симболе.

Аутор се при писању уџбеника определио за компаративни и историјски метод, при чему је овакав приступ одредио и компоновање структуре уџбеника. Већина од шест делова конципирана је у две целине, где су у првој понуђена компаративна решења одређеног уставног института садржана у развијеним или специфичним уставним системима, док је друга целина посвећена развоју конкретног уставног института кроз југословенску уставност и уставна решења којима је данас тај уставни институт уређен уставима СР Југославије, Републике Србије и Републике Црне Горе. Управо, сазнања која нуди упоредни приступ излагања предметне материје као и спознаја до које се може dospети историјским приступом проблематици, представљају основне вредности овог уџбеника.

Светозар Чилић
Правни факултет, Нови Сад

СА СЕДНИЦЕ УПРАВНОГ ОДБОРА 28. 04. 1995. године

1. Лисица Драган, дипломирани правник, рођен 18. 02. 1968. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Краља Александра 14.
2. Брише се из Именика адвокатских приправника Лисица Драган, адвокатски приправник код Лисица Милоша, адвоката у Новом Саду, са даном 28. 04. 1995. године због уписа у Именик адвоката ове Коморе.
3. Мaziњанин Бранислав, дипломирани правник, рођен 16. 02. 1967. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Инђији, Новосадска 6.
4. Брише се из Именика адвокатских приправника Мaziњанин Бранислав, адвокатски приправник код Продановић Предрага, адвоката у Инђији, са даном 28. 04. 1995. године због уписа у Именик адвоката ове Коморе.
5. Гајић Мирсада, дипломирани правник, рођена 27. 10. 1958. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Трг младенца 10.
6. Тапавички Ирена, дипломирани правник, рођена 22. 02. 1965. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Зрењанину, Гимназијска 16.
7. Граца Шоти Ева, дипломирани правник, рођена 14. 01. 1969. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Кањижи, Дамјанићева 17.
8. Гак Миле, дипломирани правник, рођен 01. 03. 1954. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Инђији, Тржни центар, локал 24.
9. Вукобратовић Душан, дипломирани правник, рођен 29. 11. 1957. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Сомбору, Стапарски пут 10/1.
10. Медовић Владимир, дипломирани правник, рођен 22. 09. 1964. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Народног фронта 71.
11. Зечевић Милан, дипломирани правник, рођен 28. 08. 1932. године, уписује се 03. 05. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Панчеву, Масарикова 2.
12. Стојков Бранко, дипломирани правник, рођен 30. 04. 1949. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Ковачици, ЈНА 26.

13. Карајовић Стоја, дипломирани правник, рођена 22. 03. 1952. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Сомбору, Стапарски пут 10/1.

14. Алексић Бранко, дипломирани правник, рођен 27. 05. 1948. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Кикинди, Трг српских добровољаца 30.

15. Перишкић Фабијан, дипломирани правник, рођен 07. 03. 1951. године, уписује се 28. 04. 1995. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Сомбору, Самка Радосављевића 24.

16. Уписује се у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду Живанов Звездан, рођен 30. 11. 1967. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Божић Зорана, адвоката у Новом Саду, дана 28. 04. 1995. године.

17. Уписује се у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду Стојановић Тамара, рођена 18. 05. 1971. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Могић Борислава, адвоката у Новом Саду, дана 28. 04. 1995. године.

18. Условно се уписује Олаи Јасло, дипломирани правник, рођен 19. 02. 1950. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Сенти, Генерала Петра Драштина 8, са даном давања свечане изјаве.

19. Условно се уписује Изгарјан Миливој, дипломирани правник, рођен 12. 09. 1940. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Зрењанину, Жарка Зрењанина 14/1, са даном давања свечане изјаве.

20. Условно се уписује Шимак Мартин, дипломирани правник, рођен 17. 04. 1936. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Падини, 2. октобра 18, са даном давања свечане изјаве.

21. Условно се уписује Корновић Драгомир, дипломирани правник, рођен 29. 03. 1956. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Ковачици, Др Јанка Булика 59, са дном давања свечане изјаве.

22. Условно се уписује Бранковић Чедомир, дипломирани правник, рођен 21. 09. 1932. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Панчеву, Кеј Радоја Дакића 5, са даном давања свечане изјаве.

23. Условно се уписује Мајсторовић Слободан, дипломирани правник, рођен 12. 09. 1946. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Панчеву, Трг Краља Петра 4, са даном давања свечане изјаве.

24. Условно се уписује Муњижаба Бранко, дипломирани правник, рођен 13. 06. 1957. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Максима Горког 1/а/1, са даном давања свечане изјаве.

25. Условно се уписује Борђевић Драган, дипломирани правник, рођен 17. 06. 1954. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Зрењанину, Трг слободе 7, са даном давања свечане изјаве.

26. Условно се уписује Поповић Часлав, дипломирани правник, рођен 15. 01. 1945. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Војводе Мишића 10, са даном давања свечане изјаве.

27. Условно се уписује Дурутовић Душанка, дипломирани правник, рођена 22. 05. 1949. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Народног фронта 10/1, са даном давања свечане изјаве.

28. Условно се уписује Рибички Стеван, дипломирани правник, рођен 19. 06. 1945. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Суботици, Бокељска 65.

29. Условно се уписује Предојевић Бранислав, дипломирани правник, рођен 04. 11. 1956. године, у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Старој Пазови, Змај Јовина 18, са даном давања свечане изјаве.

30. Брише се из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине Шимаk Мартин, адвокат у Падини, са даном 30. 04. 1995. године, због пензионисања.
31. Брише се из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине Дели Чаба, адвокат у Бачком Петровом Селу, са даном 01. 04. 1995. године, на лични захтев. — Дели Едит, адвокат у Бачком Петровом Селу, одређује се за преузиматеља адвокатске канцеларије Дели Чабе.
32. Узима се на знање да је Габрић Перо, адвокат у Бурђину, привремено спречен да обавља адвокатску делатност почев од 09. 03. 1994. године, због болести. — Вилев Марин, адвокат у Суботици, поставља се за привременог заменика Габрић Пери, адвокату у Бурђину.
33. Узима се на знање да је Рашета Драгана, адвокат у Новом Саду, привремено спречена да обавља адвокатску делатност почев од 03. 03. 1995. године, због породилског одсуства. — Попивода Славко, адвокат у Новом Саду, поставља се за привременог заменика Рашета Драгани, адвокату у Новом Саду.
34. Узима се на знање да је Цицка Јано, адвокат у Ковачици, привремено спречен да обавља адвокатску делатност почев од 15. 01. 1995. године. — Борђевић Божена, адвокат у Ковачици, поставља се за привременог заменика Цицка Јану, адвокату у Ковачици.
35. Узима се на знање да је Дендић Биљана, адвокат у Новом Саду, иступила из Удружене адвокатске канцеларије Сикимић Срђана и Вулић Бранислава, адвоката у Новом Саду, дана 15. 04. 1995. године. — Адвокат Дендић Биљана наставиће са радом на адреси Нови Сад, Народног фронта 37, а Удружена адвокатске канцеларија Сикимић Срђана и Вулић Бранислава наставља са радом на досадашњој адреси.
36. Узима се на знање да је Масловарић Биљана, адвокат у Новом Саду, променила презиме у Дендић.
37. Узима се на знање да је Ивковић Миланка, адвокат у Таванкуту, преселила седиште своје адвокатске канцеларије у Суботицу, Југословенска 25, почев од 01. 04. 1995. године.
38. Узима се на знање да је Лапчић Мирко, адвокат у Новом Сланкамену, преселио седиште своје адвокатске канцеларије у Инђију, Трг слободе 1, почев од 17. 04. 1995. године.
39. Узима се на знање да је Мохора Дорел, адвокат у Панчеву, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Ослобођења 23/26, почев од 17. 04. 1995. године.
40. Узима се на знање да је Приселац Горан, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Драге Спасић 3, почев од 15. 04. 1995. године.
41. Узима се на знање да је Ракић Марија, адвокат у Суботици, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Матка Вуковића 8, почев од 01. 04. 1995. године.
42. Узима се на знање да је Живановић Живан, адвокат у Сремској Митровици, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Масарикова 14, почев од 01. 04. 1995. године.
43. Узима се на знање да је Балинт Ливија, адвокат у Ади, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Маршала Тита 37, почев од 03. 04. 1995. године.
44. Узима се на знање да је Мोगић Борислав, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Булевар ослобођења 28, почев од 01. 04. 1995. године.
45. Узима се на знање да је Удружена адвокатска канцеларија Туран Павела и Туран Мирјане, адвоката у Шиду, променила своју адресу и то Николе Тесле 4, почев од 06. 04. 1995. године.
46. Узима се на знање да је Антић Живка, адвокат у Новом Саду, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Његошева 11, почев од 01. 04. 1995. године.
47. Узима се на знање да је Грго Бачлија, адвокат у Суботици, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Романијска 15/а, почев од 01. 05. 1995. године.
48. Узима се на знање да је Мишчевић Јован, адвокат у Новом Кнежевцу, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Краља Петра Првог Карађорђевића 15, почев од 03. 04. 1995. године.

49. Евидентира се Уговор о заступању, закључен дана 01. 12. 1994. године између „ЈУКО-БАНК“ ДД ПО Нови Сад, из Новог Сада, и Дорић Жарка, адвоката у Новом Саду.

50. Евидентира се Уговор о заступању, закључен дана 04. 04. 1995. године између „ВОКС ХУМАНА“, хуманитарне организације из Мола, и Хорват Иштвана, адвоката у Суботици.

51. Евидентира се Уговор о заступању, закључен дана 11. 04. 1995. године између СЗР „МЕРКУР“, из Кикинде и Варадинац Александра, адвоката у Кикинди.

52. Утврђује се посмртнина у износу од 5,00 динара, по смртном случају, почев од 28. 04. 1995. године.

Управни одбор

Уређивачки план за тематске бројеве „Гласника“ у 1995. години:
СВОЈИНСКА ТРАНСФОРМАЦИЈА (рок за предају радова 25. VI 1995)
ПРАВО И МЕТАФИЗИКА (рок за предају радова 15. VII 1995)
РАДНИ ОДНОСИ У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ (рок за предају радова 1. X 1995)
ВЕШТАЧЕЊА У СУДСКОМ ПОСТУПКУ (рок за предају радова
1. XI 1995 — подтема)

Уређивачки одбор „Гласника“ моли своје сараднике да текстове за објављивање опреме уважавајући следеће сугестије:

- име, презиме, звање и занимање аутора исписати у левом углу прве странице изнад наслова, у прилозима за рубрике „чланци“ и „расправе“, а за рубрику „прикази“ и остале рубрике, на крају текста;
- радове куцати на пуној хартији само са једне стране листа, са таквим проредом и рубом да на једној страни има око 28 редова са по 60 словних места у реду;
- обим радова не би требало да прелази за чланке 15 страница, за расправе 10 страница, а за приказе и остале прилоге 6 страница;
- речи које треба да буду штампане латиницом, подвући црвеним, а речи које треба да буду штампане курзивом подвући црним или плавим;
- фусноте сврстати по редним бројевима на крају текста, у истом прореду као текст, уз навођење података овим редом: име или иницијал имена и презиме аутора, назив дела или часописа, број књиге или тома (ако постоје), место издавања, година издавања (за часописе број и годиште), број странице (иза скраћенице стр.); ознаку *op. cit.* користити уместо назива дела и места и године издавања када се исто дело поново цитира на прескок, а ознаку *ibid.* када се исто дело цитира узастопно;
- радове треба потписати и уз њих приложити податке о адреси, броју телефона и броју жиро рачуна аутора.

ГЛАСНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

излази 12 пута годишње
у месечним свескама

Оснивач, власник и издавач: Адвокатска комора Војводине.
Годишња претплата: за земљу 60,00 дин., за иностранство
40 USA долара (жиро-рачун број 45700-678-2-2047
са назнаком „за Гласник“)

Овај број закључен је 3. V 1995. године.

Према мишљењу Секретаријата за информације
Републике Србије бр. 413-01-412/91-01 од 11. априла
1991. године на ову публикацију плаћа се основни
порез на промет по Тарифном броју 8. став 1. тачка 1.
алинеја 10. Тарифе основног пореза на промет.

Компјутерски слог: ГРАФИЧАР, Нови Сад

Штампа: ГРАФО-ОФСЕТ, Нови Сад

