

исти начин и везивати за њега исте последице, без обзира да ли потиче из брака или ван брака. У том случају би сасвим било логично дати ванбрачном детету законско право наслеђивања према претцима и осталим сродницима његових родитеља, чиме би оно било стварно изједначено са брачним дететом.

6. — С обзиром на све изложено закључили бисмо следеће. Наше ново право изграђује се са тенденцијом да се омогући даље развијање друштва а не у циљу да се фиксирају друштвени односи као непроменљиви. Притом елементи обичајног права и постојеће правне свести не смеју да играју одлучујућу улогу. Закони наши јесу и треба да буду, иако елемент надрградње, у свом повратном дејству чинилац који ће да помаже развој свести грађана ка социјалистичком друштву, ка свести социјалистичких људи. Наследноправни положај ванбрачне деце треба да буде у том духу уређен законом. Таква концепција намеће решење, већ усвојено и у другим напредним законодавствима, да ванбрачна деца имају једнак наследноправни положај са брачном децом. Ову солуцију углавном даје прва варијанта последње редакције Нацрта закона о наслеђивању.

Војислав Бакић

ДЕЈСТВО ТУЖБЕ НА ИЗВРШЕЊЕ АКТА ПРОТИВ КОЈИХ ЈЕ ПОКРЕНУТ УПРАВНИ СПОР

1. — Начелно се разликује правно дејство жалбе у управном поступку од правног дејства тужбе у управносудском поступку. Познато је да жалба по правилу има суспензивно дејство које се састоји у томе што прописно изјављена жалба задржава извршење управног акта против кога је она поднета. Само изузетно прописно изјављена жалба нема суспензивно дејство. Жалба несумњиво нема одгодне моћи ако је изричним правним прописом предвиђено да жалба не задржава извршење управног акта (1), као и у случају када је жалба поднета против првостепеног управног акта против кога је подношење жалбе искључено правним прописом (2).

Тужба пак у управносудском поступку нема суспензивно дејство, јер она по правилу не спречава извршење управног акта против кога је поднета (3). Међутим, иако је Закон о управним споровима поставио правило о отсуству суспензивног дејства тужбе, ипак је он у чл. 16 предвидео и обавезу државних органа да под изве-

(1) Према чл. 13 Основног закона о санитарној инспекцији: „Жалба не задржава извршење наређених мера, сем у случају кад не постоји хитна потреба извршења односно опасност због неизвршења тих мера.“

(2) Према чл. 76, т. 4, Општег закона о народним одборима „против решења донетог у управном поступку странка има право жалосе непосредно вишем органу, уколико законом или општим прописима донетим на основу законског прописа није друкчије одређено.“

(3) Чл. 16, ст. 1, Закона о управним споровима.

сним условима одложе извршење оспореног управног акта (4). При прописивању одредбе чл. 16, ст. 2, законодавац је вероватно био руковођен следећим разлозима: стоји чињеница да је један управни акт оспорен тужбом и да се у случају уважавања тужбе исти акт има поништити. Пресуда којом се ништи управни акт има дејство *ex tunc*, тј. предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донет (чл. 63, ст. 2). Свакако да отклањање незаконитости констатоване судском пресудом неће наићи ни на какве тешкоће ако поништени акт није био извршен. Напротив, на тешкоће се наилази нарочито у случају кад је извршен управни акт којим је тужиоцу било наређено какво чињење, нечињење или давање. У циљу отклањања тих евентуалних тешкоћа које се могу појавити у случајевима поништења оспореног управног акта, Закон о управним споровима је предвидео једну резерву кад је државни орган дужан („одложиће извршење“) да одложи извршење управног акта до коначне судске одлуке. Додуше одредба чл. 16, ст. 2, претставља изузетак од правила постављеног у чл. 16, ст. 1, (да тужба по правилу не спречава извршење управног акта против кога је поднета), па се она стога треба уже тумачити, али при свем том она пружа извесну гаранцију тужиоцима (физичким и правним лицима), да ће се под условима из чл. 16 Закона, изаћи усусрет њиховом захтеву за одлагањем извршења управног акта.

2. — Да би се извршење оспореног управног акта могло одложити потребно је да буду испуњени следећи услови: а) да би се извршењем оспореног управног акта тужиоцу нанела штета која би се тешко могла поправити; б) да се одлагање извршења оспореног управног акта не противи јавном интересу; в) да се одлагањем не наноси противној странци већа ненакнадива штета. Ови услови морају бити кумулативно испуњени.

10. Кад се може сматрати да ће извршење оспореног управног акта нанети тужиоцу штету која би се тешко могла поправити? Пошто се не може дати прецизан позитиван одговор на ово питање, то је потребно најпре искључити оне управне спорове, код којих је јасно да се не може тражити извршење оспореног управног акта.

То су најпре управни спорови покренути против акта којима је тужилац одбијен од тражења да му се призна какво право. Свакако да се у овим споровима не може поставити питање одлагања извршења оспореног управног акта.

(4) Чл. 16, ст. 2 и 3, гласи: „По захтеву тужиоца орган који је надлежан да нареди извршење оспореног акта одложиће извршење до коначне судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла поправити, а одлагање се не противи јавном интересу нити би се одлагањем нанела већа ненакнадива штета противној странци. Уз захтев за одлагање мора се поднети доказ о поднетој тужби. По овом захтеву надлежни орган мора донети решење најдаље у року од три дана од пријема захтева. — Орган који је надлежан да нареди извршење, може и са других разлога одложити извршење оспореног акта до коначне судске одлуке, ако то јавни интерес дозвољава.“

Тешкоћу не претставља ни случај, кад је управним актом признат само делимично тужиочев захтев. Ако тужилац тужбом тражи признавање и другог дела захтева који му није признат оспореним управним актом, не постоји никаква сметња да се оспорени акт изврши, јер се тужиоцу тиме не наноси никаква штета.

Тужиоцу се извршењем оспореног управног акта може нанети штета која би се тешко могла поправити нарочито онда кад је тужилац оспореним управним актом обавезан на какво давање, чињење и нечињење. Но ни сви такви случајеви не могу се једнако третирати при решавању о одлагању извршења оспореног акта, јер и међу њима има таквих, код којих повраћај у стање пре доношења управног акта не изазива никакве тешкоће. (Ако је на пример неправилно наплаћена извесна сума новца, она ће бити враћена тужиоцу, ако суд поништи управни акт.)

20. Има међутим случајева, кад странка испуњава услов из наведене одредбе, тј. кад је несумњиво утврђено да би извршење управног акта нанело тужиоцу штету која би се тешко могла поправити, али се и поред тога не може одложити извршење оспореног управног акта. Такав случај постоји онда, ако се одлагању извршења оспореног управног акта противи јавни интерес. Приватни интерес странке свакако да не може имати преимућство над јавним интересом, због чега се и оспорени управни акт у таквим случајевима мора извршити.

30. Одлагање извршења управног акта се неће моћи извршити ни онда, ако би се одлагањем извршења нанела противној страни већа ненакнадива штета, иако су прва два услова испуњена у конкретном случају. Но овај трећи услов односи се само на оне случајеве, кад у управном поступку учествују поред државног органа и тужиоца и трећа страна. Ти случајеви свакако да нису чести. Ти случајеви биће на пример могући у споровима у којима се појављују трећа заинтересована лица, као и у тзв. двостраначким стварима. Да би државни орган могао одбити одлагање извршења управног акта због овога разлога, потребно је да постоји извесност о томе да би се одлагањем извршења проузроковала противној страни извесна квалификована штета, наиме штета која ће бити већег обима и која се не би могла накнадити противној страни. Према томе закон се не задовољава постојањем ма какве штете, већ захтева могућност доношења одређене квалификоване штете.

За одлагање извршења оспореног управног акта увек мора бити испуњен други и трећи услов, наиме да се одлагање не противи јавном интересу и да се одлагањем не наноси противној страни већа ненакнадива штета. У погледу првог услова Закон није тако категоричан, јер у чл. 16, ст. 3, даје овлашћење надлежном државном органу да може и са других разлога одложити извршење оспореног акта до коначне судске одлуке, под условом да то јавни интерес дозвољава и да се противној страни не наноси већа ненакнадива штета.

3. — *Надлежност органа за одлагање извршења оспореног управног акта.* — За разлику од Закона о Државном савету и управним судовима старе Југославије, у чијем је чл. 36 употребљен неодређен термин „управна власт“, тако да се није знало који је орган државне управе надлежан за одлагање извршења оспореног управног акта, у чл. 16 нашега Закона је то питање прецизније регулисано. Наиме према одредби поменутог члана одлагање извршења оспореног управног акта може да изврши државни орган који је надлежан да нареди извршење управног акта. А то је по правилу орган који је донео управни акт у првом степену. Ово је начело било садржано у чл. 108, тач. 11, ранијег Општег закона о народним одборима а данас је садржано у републичким законима о народним одборима. (Напр. чл. 164 т. 6, ст. 2, Закона о народним одборима срезова НР Србије гласи: „Решење извршује орган који је решавао у првом степену“).

4. — *Одлагање извршења оспореног управног акта се врши по захтеву тужиоца или по иницијативи државног органа.* — Подношењем захтева за одлагање извршења управног акта треба по правилу да претходи подношење тужбе. Да би дакле једно лице могло да упути захтев за одлагање извршења управног акта, оно треба да стекне својство тужиоца, а то се својство стиче подношењем тужбе суду и заснивањем управног спора. Стога је тужилац дужан да уз захтев за одлагање извршења управног акта приложи и доказ о поднетој тужби. Но лице на које се управни акт односи може захтев за одлагање извршења управног акта поднети и пре подношења тужбе суду. У таквом захтеву тужилац треба да назначи да још није поднео тужбу суду, али да намерава да заснује управни спор против управног акта чије одлагање извршења тражи. Међутим за државног органа настаје обавеза да реши захтев тек од дана кад такво лице поднесе доказ да је поднело тужбу. Ако је оспорени управни акт извршен свакако да тужилац нема више потребе да подноси захтев за одлагање извршења. Он мора сачекати решење управног спора од стране суда, па ако оспорени управни акт буде поништен он ће моћи да тражи повраћај у стање пре доношења управног акта и евентуално накнаду штете.

Кад тужилац поднесе захтев за одлагање извршења оспореног управног акта, надлежни државни орган мора по оваквом захтеву донети решење најдаље у року од три дана од пријема захтева. Ово решење може бити позитивно (да се одлаже извршење управног акта) или негативно (да се одбије захтев за одлагање извршења).

Иако у Закону није изрично предвиђено несумњиво је да надлежни државни орган може, по својој иницијативи, да изврши одлагање оспореног управног акта до коначне судске одлуке, разуме

(5) Чл. 108, тач. 11, Општег закона о народним одборима из 1949 гласио је: „Извршна решења у административном поступку извршује, по правилу, овај орган који је донео решење у првом степену, уколико није другачије прописано.“

се само под условом да се таквом одлагању не противи јавни интерес.

Да ли одлагање извршења може тражити државни орган виши од органа који је донео оспорени управни акт? Свакако да је то у складу са нашим системом управе и да ће такав захтев довести до одлагања извршења.

5. — Да ли захтев за одлагање извршења управног акта има суспензивно дејство? Закон није регулисао ово питање. Несумњиво је да би ова мера била у интересу тужиоца. Стога смо мишљења да би се она могла прихватити у нашем праву. Правило да тужиоцем захтев за одлагање извршење оспореног управног акта има суспензивно дејство имало би за последицу обустављање од стране државног органа свих радњи, у циљу извршења оспореног управног акта, све док се тужиоцем захтев за одлагање извршења не реши од стране надлежног органа. Несумњиво је да је ова мера у складу са чл. 16, ст. 2, с обзиром на предвиђени кратак рок од 3 дана, у коме надлежни орган мора донети решење о тужиоцем захтеву за одлагање извршења оспореног акта.

6. — У вези са установом одлагања извршења оспореног управног акта поставља се питање да ли је противу негативног решења донетог по захтеву за одлагање извршења оспореног управног акта допуштена жалба вишем органу. Ако то није највиши државни орган, против чијих аката није могућа жалба вишем органу мишљења смо да је могуће у управном поступку употребити редован правни лек — жалбу и противу таквог акта.

Да ли поднета жалба против акта о одлагању извршења оспореног акта спречава извршење управног акта? Иако у управном поступку важи правило о суспензивном дејству жалбе, ипак се у конкретном случају не може применити ово правило. Јер усвајањем правила о суспензивном дејству жалбе негирао би се основни постулат о дејству тужбе, по коме тужба по правилу не спречава извршење управног акта против кога је поднета. Примена овога правила противи се суспензивном дејству жалбе поднете противу решења о одбијању захтева за одлагање извршења управног акта. Поред тога реч је о негативном управном акту, чије се извршење и иначе не обуставља.

7. — Да ли је допуштена тужба суду противу акта другостепеног органа о одбијању одлагања извршења управног акта? Мишљења смо да је и против ових аката допуштена тужба суду с обзиром да је у нашем праву усвојена генерална клаузула по којој се управни спор може засновати против свих оних управних аката, против којих није изричним законским прописом искључено зајнивање управног спора.

Интересантније је међутим питање каква овлашћења има суд при оцени акта другостепеног органа о одбијању захтева за одлагањем извршења управног акта? Да ли су овде у питању такви акти који се доносе на основу дискреционе оцене или о правно везаним

актима? Изгледа нам да овде нису у питању акти који се доносе на основу дискреционе оцене, већ правно везани акти. Стога ће суд имати права да оцењује у сваком конкретном случају постојање услова наведених у Закону који спречавају одлагање извршења управног акта. Према томе, суд има овлашћење да оцењује не само чињенице да ли би извршење управног акта нанело тужиоцу такву штету која би се тешко могла поправити, као и чињеницу да ли би се одлагањем извршења заиста нанела противној страни већа ненакнадива штета, већ и чињеницу да ли се одлагање извршења оспореног управног акта противи или не јавном интересу. Ово наше мишљење заснивамо на чињеници да у случајевима из чл. 16 није реч о актима који се доносе на основу дискреционе оцене, већ о тзв. техничким питањима (у прва два случаја) и о неодређеним појмовима (кад је у питању „јавни интерес“).

У правној теорији „техничка оцена“ претставља доста спорно питање. Од правних писаца први је Бернацик (6) истакао значај техничких питања односно техничке оцене. Бернацик идентификује неодређене појмове са техничком оценом. А и неодређени појмови као и техничка оцена по Бернацику имају значај дискреционе оцене, због чега и измичу судској контроли. Хернрит (7) је покушао да исконструира посебну категорију техничке оцене, али и по њему техничка питања не потпадају под судску контролу. Тецнер (8) се супротставио Бернациковом схватању истакавши да у случајевима техничке оцене ни у ком случају није реч о дискреционој оцени. У нашој правној литератури проф. Крбек (9) сматра да подвођење техничке оцене под дискрециону оцену није ни срећно ни исправно. Он сматра да је супротно истина: техничка пракса, стручно знање, искуство, научно познавање и слично укидају или бар ограничавају дискрециону оцену, а не заснивају је нити је шире.

Мишљења смо да се техничка питања у нашем праву не могу подводити под појам дискреционе оцене, и да стога судови имају овлашћење да улазе у оцену тзв. техничких питања. Следствено томе суд има овлашћење да и у случајевима из чл. 16 оцењује питање да ли би извршење управног акта нанело тужиоцу штету која би се тешко могла поправити, као и питање да ли би се одлагањем извршења управног акта нанела противној страни већа ненакнадива штета.

Питању неодређених појмова нарочиту пажњу посветила је предратна немачка (пренацистичка) и аустриска правна доктрина. Литература о проблему неодређених појмова веома је обимна. Готово сви познатији аустриски и немачки писци јавнога права ба-

(6) Bernatzick: *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft*, 1886, стр. 42 и сл.

(7) Herrnritt: *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1921, стр. 291 и сл.

(8) Tezner: *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, 1924, стр. 9.

(9) Dr. I. Krbek: *Diskrecona ocena*, 1937, стр. 365 и сл.

вили су се проучавањем овога проблема. У нашој правној теорији проблем неодређених појмова проучавао је проф. Крбек који је овој проблему доста места посветио у својој монографији *Дискрециона оцена*.

Ако се пође од гледишта да неодређени појмови у савременој држави, с обзиром на велики број административноправних прописа и на потребу апстрактног изражавања правних правила од стране законодавца претстављају извесну неизбежност, онда се несумњиво показује нужним да се суду призна право да у сваком конкретном случају оцењује да ли ти неодређени појмови претстављају дискрециону оцену или не. Према томе, неправилно је гледиште оне правне доктрине по којој неодређени појмови увек значе овлашћење управних органа на вршење дискреционе оцене. Додуше у извесним случајевима неодређени појмови претстављаће за управне органе дискрециону оцену, али је исто тако тачно да у многим случајевима неодређени појмови значе правну везаност управних органа. Нарочита тешкоћа се појављује код оцене неодређених појмова због њихове релативности. Тако неодређени појмови могу имати уже и шире значење, а с обзиром на чињеницу у каквом се контексту они налазе односно с обзиром на момент у коме се врши примена прописа са неодређеним појмовима. Да би се могло просудити питање да ли неодређени појам значи дискрециону оцену или правну везаност нужно је да суд приступа индивидуално од случаја до случаја, и да у сваком конкретном случају, уколико је то потребно, неодређени појам посматра у вези са читавим текстом поједине правне одредбе, односно у вези са смислом и духом односно правног прописа.

Појам „јавног“ интереса спада у категорију тзв. неодређених појмова. Овај појам је био посебно третиран у правној литератури. Лаун је мишљења (10) да појам „јавног интереса“ не претставља правни појам, већ да тај појам спада у категорију дискреционе оцене. Тецнер (11) се напротив супротставља оваквом гледишту, јер по њему и појам „јавног интереса“ претставља правни појам који може бити предмет оцене од стране суда. Валтер Јелинек (12) је исто тако мишљења да појам „јавног интереса“ може бити предмет оцене управног суда као правни појам, па штавише наводи примере у којима је суд вршио оцену „јавног интереса“.

При оцени питања да ли појам „јавног интереса“ претставља појам дискреционе оцене или не изгледа нам да се не може дати један категоричан одговор. Мора се поћи од чињенице да појам „јавног интереса“ нема исто значење у свима правним прописима у којима је примењен. Није искључено да ће појам „јавног интереса“ у извесним правним прописима претстављати дискрециону оцену, а у другим правно везану оцену. Изгледа нам нужним и цели-

(10) Laun: Das freie Ermessen und seine Grenzen, 1910, стр. 62 и сл.

(11) Tezner: Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden, 1924, стр. 30 и сл.

(12) W. Jellinek: Verwaltungsrecht, Berlin, 1928, стр. 32.

сходним да се појам „јавног интереса“ мора схватити на релативан начин у изложеном смислу.

Враћајући се на појам „јавног интереса“ из чл. 16 Закона о управним споровима мишљења смо да се појам „јавног интереса“ из овог прописа не може а priori оквалификовати као питање дискреционе оцене које не би могло бити предмет оцене од стране врховног суда. По нашем мишљењу, суд има овлашћење да оцењује постојање односно непостојање „јавног интереса“ у сваком конкретном случају. И при оцени појма „јавног интереса“ суд остаје на терену законитости, јер се он ограничава на питање чињеница и елемената који сачињавају појам „јавног интереса“. Покушаћемо да ово изложимо на једном примеру. Претпоставимо да је решењем народног одбора града као другостепеног органа наређено једном лицу исељење из свога стана у други стан, а да је стан тога лица уступљен једном судији или неком привредном стручњаку који је премештен у тај град (13). Претпоставимо и то да је лице коме је решењем наређено исељење покренуло управни спор и да је затражило од другостепеног органа одлагање извршења оспореног акта. Ако би другостепени орган одбио захтев тужиоца за одлагање извршења оспореног акта наводећи као разлог да се томе у конкретном случају противи „јавни интерес“, јер односни народни одбор има несумњиво интереса да добије једног стручног судију или привредног стручњака, поставља се питање да ли заиста у конкретном случају постоји „јавни интерес“ који забрањује да се одложи извршење оспореног управног акта. Зар у овом случају не би било целисходно дати суду овлашћење да цени да ли је реч о „јавном интересу“ и да ли управни орган квалификујући један интерес као „јавни интерес“ није прекорачио границе дискреционе оцене. Стога нам изгледа правилним гледиште по коме би суду требало дати овлашћење да цени појам „јавног интереса“ из чл. 16 Закона о управним споровима. Наши пак највиши судови при вршењу оцене „јавног интереса“ водиће несумњиво рачуна не само о заштити права грађана, већ и о потребама добре државне управе у датом случају.

Сматрамо да је ово гледиште у складу и са нашим позитивним прописима, са Законом о управним споровима. Наиме у чл. 9 овога закона је предвиђено да нема неправилне примене прописа у случају кад је надлежни државни орган решавао по слободној оцени на основу и у границама овлашћења које му је дато правним прописима. Што значи да вођење управног спора није искључено ни у случају кад је надлежни орган решавао по слободној оцени на основу и у границама овлашћења које му је дато правним прописима. О питању да ли је у конкретном случају реч о слободној оцени, као и о питању да ли је овлашћени државни орган решавао на

(13) Чланак је писан кад су били у важности прописи којима је било предајено административно решавање станбеног питања. Ови су прописи престали да важе од 1 јануара 1954.

основу и у границама овлашћења датог му правним прописом одлучује суд. Према томе, и у случају из чл. 16 Закона о управним споровима суд је овлашћен да оцени да ли је у конкретном случају заиста реч о „јавном интересу“, или је управни орган означио нешто као „јавни интерес“ што уствари нема тај карактер.

8. — Целисходно и рационално би било да врховни суд истовремено решава по главној ствари и по тужби противу решења о одбијању захтева за одлагање извршења оспореног управног акта.

Најзад поставља се питање да ли је допуштена жалба Савезном врховном суду противу пресуде или решења републичког врховног суда у предмету одбијања извршења управног акта. Свакако да је и у овим предметима допуштена жалба под условом да је противу такве пресуде односно решења допуштена жалба Савезном врховном суду.

9. — Овлашћење суда да оцењује питање могућности одлагања извршења оспореног управног акта има више теоретски него практичан значај. Јер државни органи, ако то хоће, могу извршити оспорени управни акт. Али сама чињеница да се суду даје овлашћење да ревидира разлоге државних органа, наведене у прилог њихове тезе, да у конкретном случају не постоје довољно оправдани разлози за одлагање извршења управног акта, може позитивно утицати на државне органе при решавању тужиоачевог захтева о одлагању извршења управног акта. Та чињеница изгледа нам нарочито значајна при решавању овога питања.

10. — На које се време може одложити извршење оспореног управног акта? У закону је предвиђено да се извршење може одложити до коначне судске одлуке. Према томе, по захтеву тужиоца за одлагање извршења оспореног управног акта могућа су два алтернативна решења: или да се одбије захтев за одлагање извршења или да се одобри одлагање које онда траје све до окончања управног спора.

11. — Да не би одлагање извршења оспореног управног акта трајало сувише дуго времена било би свакако целисходно да суд такав предмет одмах узме у поступак, иако закон није прописао хитност за решавање спорова код којих је одложено извршење оспореног управног акта. Ако је државни орган одложио извршење оспореног управног акта по сопственој иницијативи, требало би да он о томе обавести надлежни суд, код кога се води управни спор противу управног акта да би суд имао то у виду.

12. — Ако државни орган одбије тужиоачев захтев за одлагање извршења решења и тужиоцу извршењем решења буде нанета штета, тужилац може, према чл. 10 Закона о управним споровима, тражити у истом управном спору накнаду штете која му је тиме нанета, односно повраћај ствари које су му одузете. Ако суд поништи оспорено решење он ће одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, под условом да подаци поступка пружају за то поуздан основ. Ако суд не може на основу

података из списка да одлучи о захтеву тужиоца за накнаду штете, односно за повраћај ствари, он ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у грађанској парници (чл. 40, ст. 4, Закона о управним споровима). Ово је један случај спора пуне јурисдикције који је у нашем праву предвиђен у ограниченом облику у поређењу са француским спором пуне јурисдикције. Супротно француском праву ова врста спорова у нашем праву не може се самостално водити, већ увек у вези са спором о поништају управних аката.

Др. Славољуб Поповић

ОДНОС ИЗМЕЂУ САВЕЗНЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ЊЕНИХ ИЗВРШНИХ ОРГАНА*)

I. Основни проблем скупштинског система власти је проблем начина спровођења и доследног остварења јединства власти као организационог принципа на коме почива систем скупштинске владавине. У комплексу питања која чине овај проблем свакако да је централно и суштинско питање: начин и степен концентрисања законодавне и управне власти у рукама Скупштине, а затим питање начина вршења ове концентрисане власти од стране саме Скупштине. Савезни Уставни закон од 1953 (а уставни закон република у домену републичком, Општи закон о народним одборима од 1952 у локалној сфери власти) решио је ово питање на један специфичан начин. Савезна народна скупштина има не само искључиво право вршења законодавне власти, већ и једног, по важности, знатнијег дела онога што се уобичајеном терминологијом назива управном влашћу. Тачније речено, Скупштина врши политичку страну управне власти, или, како се то каже, врши функцију политичког руковођења управом. Неполитички део управне власти, или другим речима, административна функција у ужем смислу речи, а то значи обављање текућих управних и извршних послова, поверено је посебним неполитичким органима — савезној управи. Кад је то тако, онда се природно поставља питање на који начин ће Скупштина моћи извршити оволико широк круг функција и послова, нарочито с обзиром да је она једно врло обимно тело. Разумљиво је да је створен низ инструмената и погодности у самој конституцији Скупштине који доприносе да она буде у стању да врши власт која јој припада (на пример, сталност заседања, систем одбора и комисија,

*) У овим разматрањима неће бити узет у обзир период од доношења савезног Уставног закона до избора за нову Савезну народну скупштину, новембра 1953, период кад је Савезно извршно веће деловало, уствари, као влада са правом доношења уредби са законском снагом, а у присуству старе Скупштине изабране и конституисане по прописима Устава од 1946.