

г) Четврти проблем односи се на питање шта ће урадити војни суд кад после подношења тужбе од стране војног правобранилаштва установи да захтев није поднет благовремено односно да је поднет од неовлашћеног лица. Хоће ли у таквом случају војни суд поступати по тужби или ће је решити на други начин?

По том питању гледишта су такође подељена. Неки војни правници сматрају да вођење парнице у оваквом случају треба допустити, јер оно води остварењу начела материјалне истине, а она мора бити јача од свих формалних обзира. Други, међутим, заступају обратан становиште и тврде да се у оваквом случају поднета тужба не може узимати у поступак.

Ако се пође од значаја принципа правоснажности и од чињенице да се тај принцип може нарушавати само у строго одређеним случајевима, онда се мора одговорити да се тужба поднета на основу неблаговремено и од неовлашћеног лица поднетог захтева да о штети одлучи војни суд не може узимати у поступак. Управо таква тужба уопште не може засновати парнични поступак, па ће је војни суд на основу одредбе чл. 15, ст. 2, ЗПП одбацити и себе прогласити ненадлежним да у таквом случају поступа.

IV. — На основу предњег излагања могу се извести следећи закључци:

1) Благовремено поднети захтев да о штети одлучи војни суд је институт парничког права. Захтев представља основ за заснивање редовног судског спора и као такав представља процесну претпоставку.

2) По благовременом и од овлашћеног лица поднетом захтеву војни старешина као управни орган нема шта да ради у управном поступку. Он га не може третирати као захтев за укидање или мењање решења у смислу одредбе чл. 266, ст. 3, ЗУП, већ га има третирати онако како је то прописано у одредби чл. 13 Уредбе, те га без икаквог одлагања има доставити војном правобранилаштву са свим списима једне конкретне штете ради покретања спора пред надлежним војним судом.

3) Војни суд је дужан да води рачуна о допуштености редовног судског пута кад год му дође захтев да о штети одлучује. Из те његове дужности произилази право да поступи по одредби чл. 15, ст. 2, ЗПП кад год установи да поднети захтев услед неблаговремености или недопуштености није могао послужити као основ за заснивање судског спора.

Добривоје Бабић

ОДРЕЂИВАЊЕ ПОЈМА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

1. — Појам „јавни значај“ поједине делатности мења се са општим друштвеним развојем. Класична буржоаска држава са својом улогом „ноћног чувара“ и начелом *laisser-faire* познавала је мало делатности које су имале јавни значај. Општа тежња владајуће класе је била да јавних послова буде што мање. Зато су јавне делатности у том периоду биле малобројне, нера-

звијене и занемарене. Као јавне делатности појављују се једино оне путем којих су се обављали послови који су за одређено друштво били неопходни а нерентабилни за индивидуалне капиталисте (1).

Доба техничке револуције и с тим у вези огроман напредак на свим подручјима, на крају прошлог и на почетку овог столећа, поставило је мноштво нових задатака које је држава морала преузети на себе у интересу даљег опстанка капитализма као друштвеног система. Држава је била присиљена да присвоји обсежна права интервенције како на подручју привреде тако и на другим подручјима.

У том периоду када држава не одређује само опште услове за несметани друштвени развој већ када она сама почиње да организује и обавља одређене делатности, појављује се дело Леона Дигија (*Léon Duguit*) *Les transformations du droit public*, прво дело које на научној основи разматра преображаје буржоаске државе и које у теорију управе уводи термин *service public* за означавање одређеног појма. Од тада до данас, појам јавне службе, у почетку недовољно јасан и одређен, таком времена постаје разрађенији, уобличенији, али остаје ипак недовољно прецизан и међу правницима споран по својој садржини.

Појам јавне службе ни данас нема своју дефиницију већ се у крајњој линији своди на „сваку активност администрације која се врши под владавином правила јавног права“ (2).

Теорија није успела да се ослободи те широке неодређености и да формулише општу дефиницију јавне службе која би била употребљивија и која би садржавала њена битна обележја. Напротив, како пређашње, тако и данашње дефиниције, које имају извесну практичну вредност, представљају делимично одређивање појма јавне службе и важе само у одређеном времену и одређеној друштвеној констелацији.

Такав развој теорије о јавној служби има своје дубоко оправдање. Оно произлази не само из специфичних тешкоћа које прате изучавање друштвених појава које су уједно и практично политичке већ и из тога што услед друштвеног значаја производње, свака привредна делатност има у себи и елементе „јавности“, и што многе непривредне делатности имају и (ако ни по чему другом а оно по посредном циљу који треба да оствари и којим је и руковођена) привредни значај. Зато је свака привредна делатност, на неки начин јавна делатност. Међутим, јавна делатност може се појавити и као привредна и као непривредна. То важи и за јавну службу, која овде треба да означи збирни појам за одређене јавне делатности.

2. — На овоме месту нема могућности да се ближе и детаљније размотре сва питања која су додирнута или која ће тек бити додирнута у вези појма јавне службе. Такав рад не само да превазилази могућности једнога човека већ би на неки начин скренуо главну мисао: како да се одреди појам јавне службе? Зато треба прихватити као одређене и неспорне све

(1) „Јавни послови су они друштвени послови, који су од заједничког (општег) значаја за све грађане и организације на одређеном подручју, и који се обављају путем посебне интервенције друштвене заједнице“ (Јанез Шмидовник: Јавна управа, 1962, бр. 1—2, с. 5).

(2) Marcel Waline: La notion de travail public, „Revue du Droit public et de la Science politique“, 1956, No. 5, pp. 1058—1077.

оне помоћне појмове којима се служимо да би издвојили и одредили појам који нас интересује.

Основна чињеница, друштвена веза у правом смислу, одакле ће постепено проистећи сви друштвени односи међу људима јесте колективно деловање на природу, заједнички рад људи. Људи непрекидно повезују своје радње у друштвени процес, али друштвени облик, тј. начин на који се повезују те радње људи, непрекидно трпи промене.

На одређеном ступњу развитка производних снага и производних односа, друштвени облик изискује одређене делатности како би се могла постићи главна сврха, тј. да би се на одређен начин повезале радње људи потребно је да постоје одређене делатности које ће то омогућити. Без њиховог постојања, људи не могу никако или бар не тако потпуно да повежу своје радње у основни материјални процес. Такве делатности стварају друштвено опште потребне услове за конкретан начин производње, тј. задовољавају општедруштвене потребе, те на тај начин омогућавају конкретне, нужне односе производње. Међутим, све те делатности иако имају исти циљ нису од истог значаја. Међу њима су најзначајније оне делатности без којих људи уопште не би могли никако, у одређеним односима производње, да повежу своје радње на начин који захтева конкретан процес производње. Како је процес производње друштвени процес, то као и сваки друштвени процес нужно има свој облик у коме се врши, у коме тече. Друштвени облик је начин, односно средство којим се људи повезују у друштвени процес. Али друштвени облик се од друштвеног процеса разликује управо тиме, што је то облик чија је садржина друштвени процес, што је, дакле друштвени облик изведен у односу на друштвени процес, што представља нешто што постоји због и ради процеса, ради његовог омогућавања.

За разлику од простог друштвеног облика који се састоји у повезивању људи самим друштвеним процесом који је његова садржина, код сложеног друштвеног облика повезивање људи у друштвени процес не врши се само путем тог процеса него путем још неког другог друштвеног процеса. Зато сложени друштвени облик нужно изазива неке друге допунске друштвене процесе, који омогућавају или олакшавају његово вршење (3).

Према томе, друштвени облик је синтеза свих оних делатности без којих примарни друштвени процес не би могао да се оствари. Примарни друштвени процес је баш присвајање природе од стране људи посредством одговарајућег облика.

У оквиру датог друштвеног облика један део тих делатности не би могао да се врши или не би могао тако добро и лако да се врши ако не постоје одговарајући прописи, правила о томе како их треба вршити, другим речима ако не постоји на једној страни интервенција државе (друштва) а на другој — одређено понашање људи који или учествују или се користе тим делатностима.

Те делатности су неопходне и представљају главну садржину друштвеног облика. Зато што омогућавају повезивање радњи људи, такве делатности су од општег друштвеног значаја, јер је то повезивање општедруштвена потреба, а са друге стране зато што омогућавају виши облик друштва (у односу на претходни који није ни захтевао такве делатности), оне

(3) Др. Радомир Лукић: Увод у социологију, 1957, с. 105—106, и 119.

су и од општедруштвеног интереса. Из ових поставки произлази и јавни значај датих делатности, односно у крајњој линији из друштвеног карактера производње.

Ако се анализира настанак јавних делатности запазиће се да се оне у почетку настајања обављају од случаја до случаја, спорадично и дисконтинуувано. Оне немају јавни значај јер функционишу у веома малом обиму, задовољавајући најчешће личне потребе истакнутих појединаца или у најбољем случају задовољавајући одређене групне потребе.

Иако те потребе нису условљене захтевом свога времена, оне врло често представљају језгро из кога ће се доцније развити општедруштвени и императиван захтев за непрекидним функционисањем делатности које ће омогућавати њихово задовољење.

На пример: поштанска служба је у прво време задовољавала личне потребе владара и обављали су је коњаници и гласници. У то време пошта није била стално средство везе нити је имала јавни карактер. Тек од XVII века она се постепено претвара у јавну поштанско-путничку службу. — Према томе, чињеница је да у етапама развојка друштва пре капитализма поштански саобраћај није био много развијен и поред постојања хартије, мастила и пера. Разлог за то не лежи у немарности тадашњих људи да пишу или у њиховој незаинтересованости за вести из страног света. Објашњење лежи у томе што дати начин производње није омогућавао да се створе објективни услови за развој поште. — У преткапиталистичком периоду не затичемо делатности које омогућавају задовољење општедруштвених потреба као касније или данас. У том периоду, јединство заједничког живота још није било тако јако да би омогућавало јаче распрострањење општих и заједничких потреба. Тада је друштвени живот још увек био исцепкан у поједине сталешке и друге секторе, између којих додир није био нарочито жив, јер дати процес производње то није ни захтевао. Зато, капитализму на почетку модерног доба треба захвалити што су превазиђене уске феудалне границе, што је постепено створено, прво национално а затим и светско тржиште, што је техника напредовала до гигантских размера и што су настали милионски градови у којима се интензивно развијала наука, уметност и култура. — У фази либералног капитализма, раније поменуте спорадичне делатности се развијају и постају значајне и неопходне. Оне више не могу имати спорадичан карактер, јер би се то одразило на конкретан друштвени облик, а самим тим — неминовно на дати начин производње. Такве делатности чине сада саставни део друштвеног облика, његов најважнији део и баш због тога оне представљају општедруштвену потребу која мора бити стално задовољавана, јер би њено одсуство довело до озбиљних друштвених поремећаја. — Ове делатности добијају свој општедруштвени карактер због друштвеног карактера производње и њихове функције у том основном друштвеном процесу. Како све те делатности служе остварењу исте функције, тј. одржању датог начина производње и основних односа надградње у њиховом развоју, то су оне тесно повезане са државом.

Имајући све до сада речено у виду, као и да се те делатности увек обављају на неком одређеном подручју (које може бити уже или шире) и да иако су од општег значаја за целу заједницу на датом подручју оне не морају бити од таквог значаја за друштвену заједницу на другом подручју

већ да су као такве од интереса за цело друштво, онда можемо јавну службу већ ближе одредити. Јавна служба представља збир делатности, које су од заједничког, општег значаја за све људе и њихове организације на одређеном подручју, а чије је обављање гарантовано и штићено правним прописима.

3. — Два основна елемента оваквог одређивања појма јавне службе јесу: 1) одређена делатност и 2) правна норма. Те елементе можемо представити као две одређујуће компоненте појма јавне службе. Као социолошку и правну компоненту.

Социолошка компонента овог појма указује на друштвену важност и значај делатности које се обављају. Она означава да одређене делатности морају бити повезане са општим потребама друштвене заједнице. Зато се те делатности често означавају као: општекорисне друштвене делатности, као делатности којима се задовољава општедруштвени интерес, опште потребе и слично.

На први поглед из тога произлази да би се из појма јавних или општедруштвених делатности морале апстраховати све оне делатности које су усмерене ка задовољењу личних потреба. Овакав став међутим, био би погрешан. Једна делатност може бити средство за остварење више циљева, као што се и остварењу једног циља може прићи на разне начине. Питање је науке и праксе као и најразличитијих објективних и субјективних менената и околности да ли ће се у датом моменту одабрати она делатност која је најсврхисходнија и која представља најмање растојање између носиоца и његовог циља.

У стварности не постоји нека општа, оштра граница која би стриктно разлучивала докле се простиру опште а докле личне, појединачне потребе. Делатности помоћу којих се долази до потврде и реализације једног или другог често су уплетене у исту мрежу интереса. Зато и околност да се са одређеним деловањем, односно делатношћу задовољавају и личне потребе чланова друштва очигледно не може још сама по себи искључивати да таква делатност не спада у општедруштвену (јавну) делатност, односно да се њом не задовољавају опште потребе, општи интереси. Тако, на пример, школство, здравство и сл. задовољавају личне потребе грађана али се то задовољавање личних потреба појављује као задовољавање општег интереса, општих потреба.

Исто тако сама околност, што се путем одређене делатности задовољавају потребе неодређеног броја лица не може још бити ознака по којој би такву делатност одређивали као делатност из оквира јавне службе (4).

Да би се таква делатност могла подвести под појам јавне службе потребно је да је њено обављање заштићено правним прописима. Тако долазимо до правне компоненте појма јавна служба. Правна компонента дефиниције указује на то да је реч о општедруштвеним, општекорисним делатностима, чије је функционисање обезбеђено законом или на закону засно-

(4) Више о овом питању, као и о другим проблемима који се појављују приликом одређивања појма јавне службе, треба видети у радовима академика проф. др. Ладе Вавпетича (нарочито упућујемо на два изванредна чланка, *O bistvu naših javnih službi in o organizacijah ki jih opravlja*o, „Javna uprava“, 1959, br. 7-8, s. 189-212 и *Prenašanje po oblastil na samostojne organizacije*, „Javna uprava“, 1959, br. 9-10, s. 278-282).

ваном пропису. Према томе, једном речју, правна компонента указује да тако значајне делатности обављају нарочито организовани носиоци и да су оне под посебним правним режимом.

Већ раније је речено да те делатности на почетку своје генезе нису биле нормиране и да су се обављале од случаја до случаја, дисконтинуирано. Због те околности дати начин производње није ни најмање трпео штетне последице. Међутим, на једном одређеном ступњу развитка друштва, када је развитак производних снага и производних односа циновским корацима кренуо напред не само производњу и размену већ и целокупни духовни и друштвени живот људи, друштвени облик није се више могао развијати. Да би могао да прати промене које су настале и које су непрекидно настајале у бази друштва, он је захтевао постојање одређених делатности а са њима и одређену функцију јавне управе. Једном речју, организација друштва, која је раније била спонтана, захтева у новим условима један свестан процес организовања и управљања делатностима које омогућавају потребан друштвени облик. Ту дужност узеве на себе држава која располаже монополем за физичко насиље и највећим финансијским потенцијалом у одређеном друштву. Она ће то учинити зато, што је основна и једина државна функција: заштита тј. одржање датог начина производње. Без подвргавања под посебан (свој) режим делатности које омогућавају тај начин производње, држава не може да оствари своју функцију. Њена интервенција у друштвене односе и не представља ништа друго до такву делатност.

Са друге стране, осамостаљивање делатности од таквог друштвеног значаја у рукама неконтролисаних појединаца или група појединаца, могло би довести до нежељених и опасних друштвених поремећаја — на једној страни, док би на другој, овакво осамостаљивање значило за друштво и државу веома штетан монопол. Гоњена овим разлозима, а видећи у таквим делатностима изванредно средство за отупљивање класне борбе, држава почиње да се посебно интересује за те још увек неконтинуиране, дисхармоничне делатности, које су баш због таквог обављања већ почеле да доводе до друштвених поремећаја. Посредством државног империјума те делатности прелазе у њене руке, односно под њен надзор. Тај чин означава рођење јавне службе, а решавање тих противречности представља оправдање чврсте везе између државе и јавне службе. Историјски посматрано, та противречност појављује се тек код капиталистичке државе и она је прва држава која је принуђена да ту противречност решава. Из овога јасно произлази зашто и како долази до нормирања напред одређених делатности.

4. — Овим путем одређене су обе компоненте појма јавне службе: социолошка и правна компонента. Ове две компоненте у својој суштини не представљају ништа друго већ функционални и организациони елемент појма јавна служба.

Инсистирање само на једном елементу, онемогућава нам да добијемо потпунију и реалнију представу о јавној служби. Тако, испитивање искључиво социолошке компоненте, између осталог неминовно води генетичком дефинисању. Овакво дефинисање, иако има своју одређену вредност јер објашњава порекло и процес настанка одређених делатности, ипак је само

за себе недовољно. То исто важи и за искључиво инсистирање на правној компоненти.

Да би добили потпунију представу о јавној служби, потребно је објединити функционалне и организационе елементе и посматрати их у њиховој узајамној повезаности и условљености. Другим речима да би одредили појам јавне службе потребно је уважавати како норму тако и суштину делатности.

Међутим, овде се може поставити још једно интересантно питање? Шта је за појам јавне службе првобитно и одређујуће а шта изведено и секундарно? Делатности које имају за циљ да задовоље опште потребе друштва, или правна норма којом се регулишу такве делатности?

У одговору на ово питање могла би се бранити два става.

Први: одређујућа и примарна је делатност а њено правно уобличавање је секундарно. Из таквог резоновања произилази да правна норма само констатује јавну службу, али да је она не ствара. Према томе, како је још виконт де Боналд (de Bonald) писао у својој *Теорији власти* (1796), задатак законодаца је много мање да „ствара“ закон а више да га призна и прогласи (5). То би даље значило да егзистенција јавне службе (као збира одређених делатности) није везана за постојање правне норме већ да постоји изван и независно од ње, те да сама природа, циљ, сврха и квалитет датих делатности опредељује ове као јавну службу. Правна норма је у оваквом случају величина која може бити занемарена, јер ако законодавац пропусти да нормира овакве делатности, не мари ништа, оне су и без тога у своме збиру оно што називамо јавном службом. Према томе јавна служба се одређује сама собом.

Други став може се бранити овако: ако имамо у виду да је јавна служба скуп нормираних делатности и ако знамо за узроке нормирања, онда се може тврдити да правна норма ствара јавну службу тиме што дате делатности номинално одређује као оне које се сврставају у јавну службу, тј. нормирањем њиховог обављања. Но и у овом случају изгледа као апсурд тврђење да правна норма ствара одређену делатност, те изгледа да је делатност ипак примарна а норма секундарна.

Међутим, нормирана делатност квалитативно се разликује од ненормиране. Она је њен виши квалитет. Тај виши квалитет делатности створила је правна норма јер без ње га не би ни било. Она одређује како ће се вршити одређене делатности, ко ће их вршити, услове и начин коришћења, итд. Ван таквог вршења датих делатности њих и нема. Зато сада произилази да је правна норма примарна и одређујућа у појму јавне службе а делатност секундарна јер дата делатност не би никад ни могла да се уброји у јавну службу да није било норме.

На овакав начин није одговорено на питање шта је примарно а шта секундарно у појму јавне службе. Једно је, међутим, потпуно сигурно: да ни један од ова два крајња става не стоји.

Да би постала јавна служба потребно је да су испуњана два услова: први је да постоје делатности које у одређеним односима производње омогућавају људима да повежу своје радње на начин који захтева конкретан

(5) Арман Кивилије: Увод у социологију, Сарајево, 1959, с. 13.

процес производње (које другим речима, задовољавајући општедруштвене потребе омогућавају конкретне, нужне односе производње); други је услов да те делатности због таквог друштвеног значаја морају бити нормиране, тј. обављање тих делатности мора бити регулисано правним нормама. За постојање јавне службе ова два услова су нераздвојно повезана. Где нема њих нема ни јавне службе. Одвојити један од другог значи негирати јавну службу.

5. — После свих ових излагања, ваља нам на крају одговорити и на питање: које ће послове друштвена заједница уврстити у ред јавне службе?

Може се рећи да се у том погледу стање непрекидно мења. „Има ту нечега у суштини променљивог, нечега што се врло лако развија. Немогуће је утврдити опши смисао ове еволуције. Све што се може рећи, то је да се уколико се цивилизација развија повећава број делатности које могу послужити као предмет јавних служби“ (6). Због сталних промена у бази друштва, друштвени облик је у сталном преображају. То важи и за саме делатности које чине његову садржину тиме што га омогућавају а које се уједно појављују као његова последица. Отуда тај неодређени појам јавне службе. Упркос тих тешкоћа, јавна служба се ипак може одредити и то на следећи начин:

Јавна служба представља збир свих оних делатности које имају за главни циљ да омогуће да у одређеним односима производње људи повежу своје радње на начин који захтева дати процес производње и без којих људи не би никако ни могли да повежу своје радње а које се због таквог друштвеног значаја за разлику од других делатности обављају уз помоћ посебне интервенције државе, односно друштва.

Рафаел Цијан

НОРМАТИВНА ДЈЕЛАТНОСТ НАРОДНИХ ОДБОРА ОПШТИНА И ЊИХОВИХ ОРГАНА У НР ЦРНОЈ ГОРИ

1. — Увод. Народни одбори обављају функцију власти на основу права и овлашћења која су им дата уставом као основним законом, савезним и републичким законима и подзаконским актима, а такође и сами доносе локалне прописе којима уређују поједине односе и регулишу питања од општер интереса.

Законом о укидању срезова („Сл. лист НР ЦГ“, бр. 27/57) укинута су срезови у НР Црној Гори као политичко-територијалне јединице и они су престали да функционишу 1 јануара 1958. Одредбама овог и других закона регулисано је да општина у Црној Гори има исти правни статус као и општина у другим народним републикама у којима постоје срезови. Затим, да све послове који по савезним прописима спадају у надлежност среских органа, у НР Црној Гори врше одговарајући републички органи, а по жал-

(6) Лсон Диги: Преображаји јавног права, Београд, 1929, с. 18.