

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.

бама против решења која у првом степену доносе општински органи решавају одговарајући републички органи.

У складу са овим принципима, по чл. 102 Општег закона о уређењу општина и срезова одређени су и републички органи за обављање послова из надлежности средских органа, и то: за послове из надлежности вијећа народног одбора среза или заједничке седнице оба вијећа републичко извршно вијеће, ако савезним законом или уредбом није друкчије одређено. Послове из надлежности савјета и органа управе народног одбора среза обавља одговарајући републички савет односно републички орган управе с тим да се поједини извршни послови из надлежности савјета народног одбора среза републичким законом могу пренијети у надлежност извршног вијећа. Изузетно, утврђивање економских инструмената и мера који се утврђују друштвеним планом среза (доношење прописа о прирезима, таксама и другим дажбинама), као и други послови за које се то одреди посебним савезним законом или уредбом или прописима републичке народне скупштине, стављено је у надлежност народне скупштине.

Од начела да послови из надлежности средских прелазе на републичке органе учињени су изузеци у корист општина, и то у погледу средског судије за прекршаје и средског већа за прекршаје, избора и разрешења судија и судија поротника средског суда, средских фондова, као и неких установа над којима су срезови вршили право надзора.

Анализа Секретеријата Извршног вијећа за законодавство и организацију показала је да је правни механизам комуналног система без срезова у НР Црној Гори добро постављен. Укидањем срезова нестала је једна сувишна степенница између општинских и републичких органа. На општине је пренешено решавање свих проблема од непосредног интереса за грађане. Развила се и ојачала иницијатива у решавању разних привредних и других проблема. Ојачала је материјална основа комуна преливањем средских фондова у општинске. Преласком једног дијела стручног кадра из средског апарата појачан је управни апарат општина, што је допринело бољем и ефикаснијем раду управе. Такође је појачана и контрола над законитошћу рада општинских народних одбора и њихових органа, коју сада врше републички органи, о којој срезови нијесу довољно водили рачуна.

Наведене промене које су настале као резултат укидања срезова, имале су одраза и на нормативну дјелатност народних одбора општина у НР Црној Гори. Пораст иницијативе и активности општинских органа на свим подручјима друштвених дјелатности нужно је наметнуло и правно регулисање насталих односа, што је довело до знатног пораста нормативне делатности. То се може уочити и из податка да је само у 1960 г. 20 општина, колико их има у Црној Гори, донијело преко 1.000 одлука и решења чије је објављивање обавезно у „Службеном листу НР ЦГ“, од чега из области привреде и комуналних послова 426; финансија 213; организационих прописа 163, итд. Треба нагласити да се доношењу нормативних аката пришло са више система и бољег проучавања проблема које је требало нормирати. Затим је добијањем нових стручних кадрова из средских органа дошло до квалитативног побољшања нормативних аката, као и до боље правно-техничке обраде. На крају обезбеђена је боља контрола законитости оп-

штих аката, услед већег стручног нивоа кадрова у републичким органима који су цијенили законитост донешених аката као и због обавезног објављивања нормативних аката општинских органа у „Сл. листу НР ЦГ“, те су они сада доступни савезним и републичким органима који прате њихову законитост, као и онима који су дужни да их се придржавају.

2. — *Нормативни акти народних одбора.* На основу општих и посебних овлашћења народни одбори могу доносити двије врсте прописа.

а) *Самосталне („изворне“) прописе* — када их народни одбори доносе у циљу регулисања послова од непосредног интереса за: привредни, комунални, културни и социјални развитак општине, односно среза, а кад ти послови нијесу уређени законом или другим савезним или републичким прописима, дакле на основу *општих* овлашћења. (Такви су локални прописи: одлуке о социјалној помоћи социјално угрожених лица, одлуке о заштити комуналних објеката, итд.).

б) *Допунске прописе* — кад их народни одбори и њихови органи доносе ради уређења послова из своје надлежности, али у оквиру овлашћења датих законом и другим општим прописима виших државних органа — дакле на основу *посебних* овлашћења (чл. 12, ст. 2, Општег закона о НО). Из овог појма допунског нормативног акта изведеног из цитиране одредбе Општег закона о НО који су преузели сви републички закони о НО општина односно срезова, произилази да народни одбори својим допунским прописима разрађују и допуњују законе и друге прописе виших државних органа, као и да исте доносе у циљу извршења својих самосталних прописа. Међутим, тешко је повући тачну границу између „самосталних“ и допунских прописа, као што је тешко подијелити општа од посебних овлашћења за сваки одређени случај.

Допунски нормативни акти се могу подијелити по основу овлашћења за њихово доношење у двије категорије: обавезне и факултативне. Уколико је законом или подзаконским актом одређено да народни одбор својом одлуком или наредбом регулише неки однос из дотичне материје, тада је он дужан донијети одлуку односно наредбу као допунски и обавезни пропис за своје подручје. (На примјер, Законом о станбеним односима прописано је да НО својим прописом-одлуком одређује висину станарине). Када је законом или другим савезним или републичким прописом дата могућност НО да може донијети ближе прописе, онда он има дискреционо право да по свом нахођењу регулише неки однос. (На примјер, НО је посебним прописом овлашћен да може уз претходну сагласност збора бирача увести мјесни самодопринос.) Према томе, ријеч је о допунском пропису за који НО има право доношења али не и обавезу.

Као што се види, обим послова из надлежности општине по којима општински народни одбор и његови органи могу доносити опште прописе веома је широк те је због тога и нормативна делатност општинских народних одбора велика и веома значајна.

3. — *Облици нормативних аката народних одбора и његових органа.* Народни одбор, поред статута, друштвеног плана и буџета, као специфичних нормативних аката, доноси нормативне акте у облику одлуке, наредбе

и упутства. Совјети као политичко-извршни органи у вршењу послова из своје надлежности издају наредбе и управна упутства за извршење закона и других прописа савезних и републичких органа само када су и уколико су за то изричито овлашћени (чл. 110, ст. 1, Закона о НОО). Поред тога по чл. 8 Закона о државној управи савјети могу да издају одговарајућим органима управе народног одбора смјернице ради одређивања начина рада у извршењу прописа.

Органи управе народних одбора у НР Црној Гори у вршењу послова из своје надлежности могу самостално доносити правне акте у облику стручног упутства (инструкције) и објашњења, а управна упутства и наредбе када су за то овлашћени законом или уредбом (В. чл. 54 и 55 Закона о организацији управе НОО, „Сл. лист НР ЦГ“, бр. 18/59).

Питање надлежности органа управе НОО у доношењу прописа није у свим нар. републикама ријешено на истовјетан начин. Тако, у НР Србији органи управе НО овлашћени су да у оквиру свог дјелокруга, донесе наредбе и управна упутства кад су за то овлашћени законом или уредбом, а могу доносити наредбе и у сагласности са председником НО, наравно уколико прописом који садржи овлашћење није друкчије одређено. Поред тога органи управе могу издавати стручна упутства (инструкције) и давати објашњења (В. чл. 61 и 62 Закона о организацији управе у НО, „Сл. гласник НРС“, бр. 29/59).

У НР Хрватској органи управе нијесу овлашћени да донесе наредбе, једино могу давати упутства за извршење прописа НО ако су тим прописима на то овлашћени, као и могу издавати стручна упутства (инструкције) и давати објашњења (В. чл. 13 и 14 Закона о организацији управе у НО „Сл. лист НРХ“, бр. 32/59).

С обзиром да ли иза акта стоји санкција или не, све нормативне акте можемо подијелити на правне (одлука, наредба, упутство, а у одређеним случајевима и смјернице) и ванправне (препорука инструкција, објашњење и слично).

4. — *Ступање на снагу нормативних аката и начин њиховог објављивања.* Одлуке и наредбе НО, као и наредбе савјета и органа управе достављају се „Сл. листу НРЦГ“ ради објављивања, а њихова упутства објављују се на уобичајени начин у односној општини (обично на огласној табли НО). У погледу ступања на снагу прописа НО и његових органа треба истаћи да они према одредбама чл. 91, ст. 2, Закона о НОО и чл. 55 Закона о организацији управе у НОО ступају на снагу даном објављивања, ако у самом пропису није одређено да ступају на снагу доцније. Наведеним чл. 91 Закона о НОО изричито је одређено да НО својим прописима не могу дати ретроактивно дејство. Међутим, у пракси се дешава да НО својим прописима дају повратно дејство. То се најчешће дешава код доношења прописа о мјесном самодоприносу, прирезу, положајним платама итд.

Условљеност ступања на снагу прописа објављивањем у „Сл. листу НРЦГ“ и поред позитивних страна, ипак народним одборима ствара одређене тешкоће, јер „Сл. лист“ не може у сваком конкретном случају задовољити потребе свих НО и објавити њихове прописе увијек када то њима

одговара, због чега се НО у одређеним случајевима могу наћи у незгодном положају. Илустрације ради наводимо примјер НОО Цетиње који је донио одлуку о фонду за школство 30 марта 1961. и одредио да ступа на снагу 1 априла. „Сл. лист“ није био у могућности да Одлуку објави одмах, а то је за наведену општину значило губитак од три милиона динара. Суочен са овим проблемом а на инсистирање поменутог одбора, „Сл. лист“ је послије мјесец дана објавио одлуку са клаузулом да ступа на снагу 1 априла, што је у непосредној супротности са чл. 91, ст. 2, Закона о НОО.

5. — *Надлежност односно овлашћење за доношење нормативних аката и незаконитости које се у вези са тим јављају.* Општински народни одбор је надлежан да доноси нормативне акте ако то Уставом или законом није стављено у надлежност савезних, републичких или среских органа односно у надлежност самоуправних привредних организација и друштвених установа. У пракси је, међутим, чест случај да НО регулише неко питање које је већ регулисано савезним или републичким прописом или је уставом односно законом његово регулисање изричито стављено у надлежност савезних и републичких органа.

Тако, НОО Улцињ донео је одлуку („Сл. лист НРЦГ“, прописи народних одбора општина: 7/62) о забрани паше на бојанском насипу са позивом као правним основом на чл. 17, 20 и 49 Закона о НОО и чл. 3 и 8 Основног закона о прекршајима. Овом одлуком се забрањује испаша стоке на бојанском насипу у циљу чувања и одржавања поменутог насипа (чл. 1). Чл. 2. ст. 1 наведене одлуке прописано је да ће управа за комуналну дјелатност и водовод у случају неовлашћеног коришћења поменутог насипа, наплаћивати од власника стоке за свако ухваћено грло накнаду штете у одређеном износу чија је висина утврђена зависно од врсте грла. По ставу 2 наведеног члана приходи из става 1 припадају: 80% Управи за комуналну дјелатност и водовод Улциња а 20% чувару насипа.

Ако анализирамо одредбе чл. 2 наведене одлуке установићемо да су исте незаконите. Прописана накнада штете представља материју имовинских односа, која по чл. 15, ст. 1, тач. 5, Савезног уставног закона спада у искључиво законодавство Савезне народне скупштине и не може се регулисати прописом народног одбора или другог државног органа. Самим тим што није овлашћен да пропише накнаду штете за напасање стоке на насипу, није овлашћен да пропише ни расподјелу прихода који би потицали од ових накнада. Међутим, независно од ове незаконитости, одредба чл. 2, ст. 2, Одлуке је незаконита и због тога што је њоме прописано да 20% прихода од накнаде припада чувару насипа, пошто напасањем стоке на насипу није оштећен чувар насипа већ друштвена заједница, те приход који потиче од накнаде за напасање стоке на поменутом објекту може ићи само у корист друштвене заједнице.

У другом случају НОО Мојковац донео је Одлуку о завођењу допунског приреза на приходе од пољопривреде у 1962 (Одлука бр. 01—786/1 од 21. IV. 1962.) с тим што се у заглављу позвао на прописе чл. 1 и 1а Осн. зак. о општ. прирезу и месном самодоприносу и чл. 1, 2 и 2а Зак. о општ. прирезу као правном основу за доношење односне одлуке. Међутим, ни један од наведених прописа, нити било који позитивни прописи савезни или републички не даје овлашћење НОО да својим нормативним актима прописује допунски призер на приход од пољопривреде, те је поменута одлука супротна позитивним законским прописима.

У трећем случају НОО Плав донио је Одлуку о одређивању путева III и IV реда на свом подручју (Одлука бр. 6102 од 15. IX 1961) и позвао се на чл. 17, 20 и 49 Зак. о НОО и чл. 6. Осн. зак. о јавним путевима („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 27/61). Чл. 6 Осн. зак. о јавним путевима предвиђа да се путеви III реда одређују Одлуком среског НО. Али пошто у НР Црној Гори нема срезова то је требало применити пропис чл. 102 Општег закона о уређењу општина и срезова по коме одређивање путева III реда спада у надлежност ИВ а не НОО.

Пошто је утврђена надлежност општине, треба видети да ли је за доношење односног прописа надлежан народни одбор као орган власти или неки од његових савјета односно органа управе. Ако се упутри надлежност савета односно органа треба том органу и препустити да регулише односно питање. Народни одбор не може преузети на себе да регулише питање из надлежности свог савјета односно органа управе а исто тако не може своје овлашћење за доношење допунског прописа преносити на други орган. То се увијек не поштује те, примера ради, наводимо одлуку НОО Даниловград о давању овлашћења савета за просвету НО да може утврђивати оквире положајних плата службеника просветних установа. У заглављу те одлуке позвао се, поред осталог, и на пропис чл. 8, ст. 3, Зак. о изм. и доп. Зак. о јавним службеницима („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/61). Међутим, цитираним прописом није дато овлашћење НО да то своје право пренесе на савјете као извршно-управне органе већ је изричито овлашћен НО да утврђивање положајних плата службеника просветних установа може пренијети на органе управљања тих установа а органи друштвеног управљања и у школама су: школски одбор, наставничко вијеће и директор школе (чл. 128 и 152 Општег закона о школству).

Иако се прописима којима се одређени посао ставља у надлежност НО изричито одређује да ли ће НО вршити односни посао равноправним учешћем оба вијећа, или на седници само општинског вијећа, поједини НО нијесу обраћали довољно пажње на ове одредбе савезних и републичких прописа. Због тога је долазило до незаконитости у погледу примјене прописа о учешћу вијећа у вршењу послова из надлежности народних одбора. Неки НО доносили су извјесне прописе на одвојеним сједницама својих вијећа, мада вршење послова по коме се доноси пропис спада у искључиву надлежност општинског вијећа. Други НО чинили су још већу грешку, јер су извјесни пропис доносили само на сједници општинског вијећа, мада вршење послова по коме се доноси пропис спада у равноправну надлежност оба вијећа народног одбора. Најзад, било је и таквих случајева да НО доносе општи пропис на заједничкој сједници својих вијећа иако се на овим сједницама доносе само индивидуални правни акти. Оваквих примера у НР Црној Гори било је непосредно последије увођења дводомног састава општинских народних одбора у 1957. Међутим последњих година запажен је само један случај и то код НОО Тиват који је на заједничкој сједници оба вијећа донео неколико одлука, иако по њима вијећа нијесу решавала одвојено. (Предње је констатовано на основу записника са поменуте сједнице НО одржане 8. IX. 1960.)

Има случајева да неки НО доносе одлуке којима директно сужавају неко од права самоуправних привредних организација односно установа. Тако је НОО Херцег Нови донио одлуку о висини накнаде за вегетинарске услуге на подручју своје општине (Одлука бр. 01—3/47 од 4 маја 1962) са позивом као правним основом на чл. 59 и 86 Зак. о НОО. Међутим, за утврђивање накнада за услуге самосталних установа постоји посебан пропис и то чл. 128 Зак. о буџетима и финансирању самост. установа („Сл. лист ФНРЈ“, бр. 52/59). Према ст. 2, поменутог чл. самосталне установе утврђују висину накнада

за своје услуге самостално, ако законом или прописима донијетим на основу њега није друкчије одређено. Пошто ниједним прописом није друкчије одређено у погледу утврђивања висине накнаде за услуге које врше самосталне установе, то је требало примijenити чл. 128 Зак. о буџетима и финанс. самоћ. установама, по коме надлежност за утврђивање висине накнаде за ветеринарске услуге припада самосталној установи а не народном одбору.

У другом случају, НОО Шавник донио је одлуку, о висини накнаде за прековремени рад и висину хонорара од часа у основним школама (Одлука бр. 01—611/14 од 21 марта 1962.). Предња одлука је донешена са позивом на чл. 49 и 86 Зак. о НОО и тачке В Одлуке о одређивању висине накнаде за прековремени рад и висине хонорара у школама и другим установама за васпитање и образовање („Сл. лист НРЦГ“, бр. 29/61). — Међутим, тачком V цит. одлуке прописано је да висина накнаде и хонорара од часа одређује највиши орган управљања школом, односно васпитном установом, у сагласности са основачем или органом кога одреди оснивач а не народни одбор, коме у конкретном случају као оснивачу припада само право давања сагласности уколико то своје право није пренио на другог.

Ако, се установи да треба донијети допунски пропис, онда треба имати у виду да се допунским прописом може регулисати неки однос само у границама и у оквиру овлашћења датих у закону или пропису вишег државног органа на основу кога се допунски пропис доноси. У пракси има случајева да народни одбори прекораче ово овлашћење те својим прописом, регулишу и друга питања. Тако је НОО Бар донио одлуку (Одлука бр. 01—3303 од 31. III. 1962), којом је одредио места на подручју општине у којима су услови живота и рада изузетно тешки и та места разврстао у одређене категорије, мада је та материја била већ регулисана одлуком ИВ НС НРЦГ о установљењу посебног дохотка за наставно и васпитно особље у школама и другим установама за васпитање и образовање („Сл. лист НРЦГ“, бр. 31/59). Наведеним прописима ИВ НО није овлашћен да донесе одлуку којом би ову материју поново и друкчије регулисао већ му је дато само право и дужност да донесе појединачна решења о додатку наставном и васпитном особљу чија би се, висина кретала у распонима предвиђеним овом одлуком. У конкретном случају НО је супротном поступио и одредио посебне додатке веће него су предвиђене Одлуком ИВ као и поново одредио категоризацију у којој је сврстао још нека мјеста која нијесу утврђена од ИВ.

Исто тако при доношењу прописа о прекршајима НО често прекорачују границе овлашћења која су им дата прописима Основног закона о прекршајима. А има и таквих случајева да се НО не придржавају ни основних начела наведеног закона. Тако, један од основних принципа овог закона јесте да се ниједно лице не може казнити за прекршај ако овај, пре него је учињен, није био законом или другим прописом предвиђен и ако за њега није била прописана казна (чл. 2). Насупрот овом принципу НОО Плав донео је одлуку о јавном реду и миру на подручју општине (Одлука бр. 01—2668 од 28. IV 1962) и у чл. 29, ст. 1, навео: „Сматра се прекршајем и казниће се са новчаном казном од 10.000 динара ко почини повреду прописа ове одлуке.“ Није у одлуци није прецизније одређено која се све радња инкриминише као прекршај. Из формулације чл. 29. Одлуке проистиче да се за једну исту радњу која представља прекршај може учинилац прекршаја казнити на лицу места 500 динара или у административном поступку до 10.000 динара, а што практично зависи од овлашћеног лица да ли ће поднети пријаву за покретање административно-казненог поступка или ће пак одлучити да од извршиоца прекршаја наплати у мандантном поступку казну од 500 динара, што очигледно доводи до неједнакости грађана пред законом. Према

томе, казнене одредбе треба тако формулисати да се из њих јасно види радња која се инкриминише као прекршај, а тако исто треба одредити и врсте казне које својом висином одговарају тежини прекршаја.

Према чл. 1 Осн. зак. о прекршајима, прекршаји су повреде јавног поретка утврђене законом и другим прописима, за које се предвиђају административне казне и заштитне мере. Из тога не слиједи да су повреде јавног поретка једнако тешке него да орган који доноси пропис треба да, познавајући прилике на терену, изврши степеновање тежине повреде јавног поретка, утврђујући за сваку врсту повреда одговарајуће распоне казне. Међутим, у том погледу има доста пропуса те се по неколико забрањених радњи у прописима НО изједначавају у погледу казне, иако је реч о повредама јавног поретка различите тежине. Казне није могуће одређивати алтернативно него за исти прекршај иста новчана казна и исти поступак за њено реализовање.

У једној другој одлуци истог НО (Одлука о изменама и допунама одлуке о саобраћају на јавним путевима на подручју Општине Плав, бр. 01—2760 од 28. IV. 1962) — у чл. 18, ст. 1, каже се: „Сматра се прекршајем и казниће се новчаном казном од 10.000 динара, на лицу мјеста за прекршај“, па су даље од тачке 1—10 описане радње чије повреде представљају прекршај, а чл. 19, ставом 1, дато је овлашћење припадницима народне милиције да на лицу мјеста наплаћују новчане казне од 1.000 динара од лица која чине прекршаје радњи наведених у чл. 15, 16, 17 и 18 Одлуке, док се чл. 19, ст. 2, даје овлашћење припадницима комунално-пијачне управе да на лицу мјеста наплаћују казну прекршиоцима ове Одлуке предвиђене осталим прописима у износу од 500 динара. — Одредба чл. 18 супротна је одредби чл. 150, ст. 1, Осн. зак. о прекршајима, јер казна која се наплаћује у мандатном поступку а коју прописују НО не може бити већа од 500 динара и она мора бити одређена у утврђеном износу, тако да овлашћено лице које врши наплату исте нема шта да се двоуми у погледу њене висине. Иначе, у супротном би било остављено на вољу лицу које врши наплату односне казне да за једну радњу која представља прекршај од једног лица наплати казну од 100 динара а од другог лица за исти прекршај казну од 500 динара, што би опет довело до неједнакости грађана пред законом. Сличне одлуке су донели и други НО у НР Црној Гори.

Напомињемо и то да према одредби ст. 3. чл. 3, Основног закона о прекршајима „уз предлог прописа НО који садржи одредбе о прекршајима, орган НО који предлог подноси дужан је поднијети и мишљење Секретаријата среског НО за унутрашње послове о одредбама предлога који се односе на прекршаје“. У НР Црној Гори таква мишљења дају испоставе Држ. секретаријата за унутр. послове. Ова мишљења су врло ријетко тражена приликом доношења нормативних аката која су садржали и одредбу о прекршајима. Та слаба координација наведених органа је добрим дијелом допринела доношењу релативно великог броја незаконитих одлука.

6. — *Контрола законитости општинских аката органа локалне самоуправе.* Надзорно право у погледу законитости општинских аката врши непосредно виши државни орган. С обзиром да су у НР Црној Гори укинута срезови то над актима општинских НО и њихових органа надзор врше надлежни републички органи. У вршењу права надзора у погледу законитости општинских аката општинских органа републички органи могу поништити или укинута опште акте општинских органа, а извесни органи могу одређене

опште акте само обуставити. Ово право не припада сваком републичком органу према сваком општинском већ је то диференцирано према врсти органа који интервенише у односу на орган који је донио општи акт.

Садржина рада надлежних органа у оцјени законитости нормативних аката НО и њихових органа састоји се у праћењу објављивања нормативних аката, те у случају повреде закона, односно у одређеним случајевима због повреде једног интереса, укидају такав акт, што дјелује убудуће или пак поништавају што дјелује од момента настанка таквог акта, те се на тај начин уклањају све противправне последице таквог акта.

Полазећи строго од слова закона, објављени нормативни акт уколико је незаконит треба укинути или поништити дјелимично или потпуно, како би се уклонио несклад у правном систему. Правно и методолошки, овоме се начину не би могло ставити примедба. Међутим, чување законитости могуће је постићи и другим, еластичнијим начином који није у супротности са напред наведеним прописима. Наиме, када је нормативни акт објављен, односно донешен, а незаконитости је било у појединим одредбама или је акт у цјелини незаконит, републички орган при вршењу надзора у погледу законитости може указати НО на ове незаконитости да их сам НО на погодан начин усклади како би се избегао поступак укидања односно поништења акта.

Указивање на незаконитост аката прије него се исти објаве у „Сл. листу“ дало је у НР Црној Гори позитивне резултате. Скоро у свим случајевима НОО су поступили по примедбама републичких органа тако да је мали број незаконитих аката објављен а и код таквих одлука које су објављене, у већини случајева њихову незаконитост су учили савезни органи.

Случајеви свесног кршења законских прописа при доношењу нормативних аката све су ређи и уочени су једино у неколико случајева код доношења прописа у области финансија, у покушајима неких НОО да пронађу неке „нове видове прихода“ за побољшање свог финансијског положаја, оправдавајући то објективном нужношћу и интересима заједнице (то се најчешће дешава при доношењу одлука о мјесном самодоприносу, општинском прирезу, итд.).

Примећује се да је незаконитих одредби и грешака било знатно више у нормативним актима које су НО доносили по својој иницијативи за уређење појединих питања од заједничког интереса за општину („изворни прописи“) него у актима које су доносили по изричитим одредбама и у оквиру прописа виших органа („допунски прописи“). Међутим, и код ових последњих и поред прецизних одредаба у прописима виших органа, често има доста несаслагласности са тим прописима, а што се може запазити и из изнијетих примјера.

Има и таквих примјера да се у нормативном акту измени само заглавље акта а да се читав текст дословно препише из другог нормативног акта. Отуда се и јављају такве аномалије у прописима као на примјер: „Забрањује се кретање запрежним возилима са гвозденим точковима на путевима I реда“, а на подручју дотичне општине таквих путева уопште нема.

Искуство у функционисању комуналног система без срезова у НР Црној Гори показује да су превазиђени многи савезни и републички прописи којима се одређује шта све народни одбори треба да решавају у пленуму. Ранија тенденција да се задржи више послова у надлежности пленума народног одбора, како би се на једном ширем форуму разна питања детаљније претресла, све више се напушта услед развијања и усавршавања нашег друштвеног механизма. Народни одбори према појединим савезним и републичким прописима врло често имају овлашћење и обавезу да донесу допунски пропис ради одређивања ближих мерила или комплетних норми за спровођење у живот појединих њихових одредаба. Оваква овлашћења, по правилу, крећу се у границама које су одређене основним прописима па смо мишљења да би у погледу преузимања одговорности за доношење оваквих нормативних аката били често довољно квалификовани и ауторитативни и одговарајући савјети народних одбора.

Најновија дискусија која се води у вези са постављањем новог уставног система, а која је саставни део општег процеса политичке и правне изградње нашег друштвено-политичког система, даје општини односно комуналној друштвеној заједници и њеној нормативној функцији такође видно место. Отуда се у преднацртима нових устава и третира општина као „основна друштвено-политичка заједница“, која својим статутом и другим нормативним актима, а у оквиру устава и закона регулише сва питања од значаја за живот комуне.

Љубо Секулић

МАТЕРИЈАЛНО УПРАВЉАЊЕ ПАРНИЦОМ

1. — *Границе материјалног управљања парницом.* Постоје два начела о уређењу парничког поступка која опречно одређују улогу суда у формирању мериторног парничног материјала, а самим тим границе и опсег материјалног управљања парницом, начело расправно и начелно истражно

По расправном начелу странке пружају суду сав материјал који је потребан за доношење одлуке. Оне износе чињенице на којима заснивају своје захтеве и предлажу доказе за утврђење тих чињеница. Суд је ограничен само на тај од странака изнетих парнични материјал. Он може своју одлуку да заснује једино на чињеницама и доказима изнетим и предложеном од странака. По начелу истражном, напротив, сав парнични материјал потребан за одлуку прибавља суд. Он је овлашћен и дужан да пронађе и сакупи све одлучне чињенице и доказе потребне за утврђење тих чињеница. Према томе, по првом од ова два начела у формирању процесног материјала не долази до изражаја улога суда а по другом улога странака.