

## ОДНОСИ ПРИ ФИНАНСИРАЊУ СЛУЖБЕ ДРУШТВЕНОГ КЊИГОВОДСТВА И ОРГАНИЗАЦИОНИХ ЈЕДИНИЦА ТЕ СЛУЖБЕ У 1970. ГОДИНИ

I. — Главни директор и Савет радне заједнице Службе друштвеног књиговодства — Централа Загреб са филијалама Бјеловар, Чаковец, Дубровник, Госпић, Карловац, Нашице, Осиек, Ријека, Сплит, Шибеник, Вараждин, Вуковар, Забок, Задар, Загреб и Славонски Брод поднели су представку Уставном суду Југославије у којој предлажу да се покрене поступак за оцену законитости и уставности Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, коју су донели Савет радне заједнице Службе и генерални директор на седници од 14. децембра 1970. године. Подносиоци представке су истакли да је наведеном Одлуком извршена повреда члана 154. Устава Југославије, члана 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства и члана 199. Статута Службе. У образложењу својих тврђења подносиоци представке наводе да је Одлука од 14. децембра 1970. године донесена са повратним дејством, јер је важење Одлуке одређено од 1. јануара 1970. године, чиме је повређена одредба члана 154. Устава Југославије. Члан 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства предвиђа да ће се образовање и коришћење заједничких фондова Службе као целине утврдити статутом или другим општим актом, па је чланом 148. Статута Службе и предвиђено да приходи које оствари филијала наплатом по Тарифи накнада Службе чине приход филијале, осим дела накнаде који се издваја за потребе организационих јединица за шира подручја. Члан 5. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, по мишљењу подносилаца представке, ограничава износ дела накнаде који се издваја за потребе ширег подручја таксативно одређених радних места чији се трошкови покривају из тог дела накнаде, тако што предвиђа да се вишак средстава који остане по подмирењу потреба ширег подручја има вратити оним републикама које су односни вишак оствариле. Према томе, закључују подносиоци представке, средствима за покриће издатака ширег подручја не могу располагати Савет Службе и генерални директор, него их могу само користити у складу са утврђеном политиком сходно члану 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства. Коначно, подносиоци представке сматрају да се Одлуком од 14. децембра 1970. године одлучивало о обавезама организационих јединица, па је нацрт Одлуке морао бити изнет на разматрање пред зборове радних

људи ради изјашњавања и давања примедба, сходно члану 199. Статута Службе. С обзиром да спорни акт није достављен на изјашњавање у складу са наведеним прописом, то је извршена повреда поступка доношења општег акта.

У мишљењу датом на представку, генерални директор и Савет радне заједнице Службе друштвеног књиговодства — Главне централе Београд, у целини побијају наводе представке, оспоравајући њихову основаност. У прилог својих твђења наводе да је Одлука о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години заснована на одредби члана 143. Статута Службе, која предвиђа да се сваке године за наредну годину израђује план прихода и расхода организационих јединица Службе, на основу јединствених критеријума и норматива које утврђују савет Службе и генерални директор. С обзиром да је у питању одлука о финансирању, њено трајање је једнако трајању једне рачунске године, а важење јој истиче доношењем завршног рачуна за односну рачунску годину. Због тога се измене и допуне одлуке, извршене у току трајања рачунске године, не могу сматрати актима која имају повратно дејство, све док се не донесе завршни рачун за односну годину. У погледу навода представке који се односе на повреду одредбе члана 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства, истиче се да су Одлуку од 14. децембра 1970. године донели овлашћени органи у оквиру спровођења законских овлашћења, а сходно члану 148, став 2. Статута Службе, који предвиђа да се поједини приходи Службе, наплаћени по Тарифи накнада Службе од царине, савезног пореза на промет и камата на фондове у привреди, могу образовати на нивоу Службе. С обзиром да су чланом 10. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, донесене 23. децембра 1969. године, наведени приходи предвиђени за покриће признатих трошкова свих организационих јединица, то су они образовани на нивоу Службе а мерила и критеријуме расподеле тих прихода утврђује Савет Службе и генерални директор, сходно члану 150. Статута Службе. Према томе, проширењем радних места која ће се финансирати из овако образованих прихода Службе, које је извршено Одлуком о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, није повређена одредба члана 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства. Најзад, пошто су наведена средства већ образована на нивоу Службе, њиховом прерасподелом не задире се у интересе организационих јединица које су обрачунале и наплатиле та средства, па следствено томе није постојала обавеза из члана 199. Статута Службе да се нацрт Одлуке достави на разматрање зборовима радних људи. Но, такође се посебно истиче да је приликом доношења првобитног текста Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. године од 23. децембра 1969. године, нацрт Одлуке достављен на изјашњавање организационим јединицама Службе и да су том приликом сакупљена мишљења и предлози тих јединица да се круг радних места која ће се финансирати из средстава образованих на нивоу Службе, прошири и другим радним местима, а између осталог и радним местом шефа експозитуре. Са-

вет радне заједнице и генерални директор су, приликом утврђивања текста Одлуке од 23. децембра 1969. године, одлучили да се о таквим предлозима расправи накнадно, кад се прикупе подаци о притицању и расподели наведених средстава. Доследно томе, кад је финансијска служба поднела извештај о средствима из ког се видело да постоје расположива неутрошена средства на нивоу Службе, Савет Службе и генерални директор су донели спорну одлуку, којом су удовољили предлозима и захтевима који су поднети у току дискусија о првобитном тексту Одлуке од 23. децембра 1969. године. На тај начин су се организационе јединице ипак изјасниле о Одлуци од 14. децембра 1970. године пре њеног доношења.

II. Уставни суд Југославије је, на основу поднете представке и мишљења датог на представку, нашао да има основа за преиспитивање уставности и законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године, па је донео решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, на својој седници од 29. јуна 1970. године. У одговору на решење о покретању поступка, Савет Службе и генерални директор, уз потписе главних директора свих републичких и покрајинских централа Службе, осим Централне Загреб, потврдили су наводе и разлоге дате у одговору на представку. На јавној расправи, која је одржана у Уставном суду Југославије 5. октобра 1970. године, учесници у поступку у целини су остали при својим становиштима, изнетим у писменим поднесцима.

III. Уставни суд Југославије установио је, у претходном поступку и на јавној расправи, следеће: Одлука о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, коју су донели Савет Службе и генерални директор на седници од 14. децембра 1970. године, садржи одредбу којом је предвиђено да ће се трошкови радног места шефа експозитуре у свим организационим јединицама Службе покривати приходима наплаћеним по тарифном ставу 23. Тарифе, па је на тај начин проширила круг лица чији се трошкови финансирају из истог извора, а који је био утврђен чланом 10. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години од 23. децембра 1969. године. Одлуком од 14. децембра 1970. године предвиђено је и да ће се она примењивати од 1. јануара 1970. године.

За оцену уставности и законитости наведене одлуке било је битно утврдити порекло средстава образованих на нивоу Службе, ради оцене правног режима који ће се применити на та средства. Начин образовања и расподеле средстава Службе друштвеног књиговодства у начелу је утврђен одредбама Закона о Служби друштвеног књиговодства и Статута Службе, и то тако што свака организациона јединица Службе, из прихода које оствари, утврђује свој укупан приход и доходак према обиму и квалитету извршених услуга. Остварени доходак организациона јединица самостално распоређује, по основима и мерилима која утврђује својим општим актима, а у складу са Статутом Службе. За утврђивање укупног прихода и дохотка организационих јединица важе прописи предвиђени за при-

вредне организације. Укупан приход и доходак и расподела дохотка организационих јединица утврђују се завршним рачунима тих јединица, а укупан приход и доходак Службе као целине представља укупан приход и доходак свих њених организационих јединица. Статутом или другим општим актом Службе ближе се одређују мерила за учешће организационих јединица у приходима, које фондове имају организационе јединице Службе, образовање и коришћење заједничких фондова Службе као целине, начин удруживања средстава, и друга питања у вези са средствима за рад Службе.

Тарифом накнада за послове и услуге Службе друштвеног књиговодства за 1970. годину, у тарифном ставу 23. предвиђено је да за послове евиденције, послове контроле и информативно-аналитичке послове Служба обрачунава накнаду у износу од 3,1 од хиљаде на приходе друштвено-политичких заједница и друштвених фондова, пре њихове расподеле. Чланом 148, став 2. Статута Службе предвиђено је да приходи наведени у тарифном ставу 23, које сачињавају накнаде од царина, савезни порез на промет и камата на фондове у привреди, могу да се образују на нивоу Службе. Чланом 5. став 1. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. године од 23. децембра 1969. године одређено је да се наведена средства образују на нивоу Службе, а распоређују на начин предвиђен у члану 10. Одлуке. Распоред средстава извршен је на тај начин што су предвиђена радна места у свим организационим јединицама Службе чији ће се трошкове покривати приходима из тарифног става 23. Тарифе. Радним местима из члана 10. Одлуке од 14. децембра 1970. године додато је и радно место шефа експозитуре у свим организационим јединицама Службе.

На основу описаног правног режима финансијских средстава Службе друштвеног књиговодства и начина њиховог образовања и расподеле, Уставни суд Југославије је стао на становиште да средства образована на нивоу Службе служе за задовољавање јединствених интереса Службе као целине и да њихову расподелу, сагласно наведеним прописима, врше Савет Службе и генерални директор. У том погледу, Одлуку од 14. децембра 1970. године донели су овлашћени органи и у складу са чланом 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства. Исто тако, Суд је стао на становиште да је Одлука о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години акт планске расподеле средстава и да као такав може бити измењен и допуњен у току његовог извршења. Због тога је Суд оценио да није извршена повреда члана 154. Устава Југославије, јер је Одлука од 14. децембра 1970. године донесена у току извршења плана за 1970. годину. Овакво правно становиште Суда заснива се на одредби члана 143. Статута Службе која је била правни основ за доношење Одлуке од 23. децембра 1969. године и њене допуне од 14. децембра 1970. године.

IV. С друге стране, правни режим образовања и коришћења финансијских средстава Службе друштвеног књиговодства, утврђен прописима важећим у часу доношења Одлуке од 14. децембра 1970. године, обезбеђује организационим јединицама да самостално утврђују и распоређују

остварени укупан приход и доходак, на начин предвиђен прописима који важе за привредне организације, ако Законом о Служби друштвеног књиговодства није друкчије одређено. С обзиром да је наведеним Законом предвиђено да ће се статутом или другим општим актом ближе одредити мерила за учешће организационих јединица у приходима и фондовима који се образују за Службу као целину, произилази да се мимо статута и других општих аката не могу утврђивати мерила која би сужавала самоуправна права организационих јединица у вези са располагањем остварених укупних приходом и дохотком.

Пошто је чланом 5. Одлуке од 23. децембра 1969. године предвиђено да се вишак средстава образованих на нивоу Службе, а неутрошених за намене одређене том Одлуком, враћа републикама у којима је односни вишак остварен, то да би Савет Службе и генерални директор донели општи акт којим умањују износ вишка који треба да се врати републикама, на тај начин што би повећали већ утврђени обим коришћења тих средстава, потребно је да такав општи акт донесу на начин и у поступку који су предвиђени за доношење општих аката којима се одлучује о обавезама организационих јединица Службе. Поступак доношења наведене врсте општих аката је регулисан чланом 199. Статута Службе.

У претходном поступку и на јавној расправи, Уставни суд Југославије је утврдио да нацрт Одлуке од 14. децембра 1970. године није био достављен зборовима радних људи организационих јединица Службе ради изјашњавања и давања примедаба, сагласно члану 199. Статута Службе.

Уставни суд Југославије је оценио да се примена одредбе о поступку доношења општих аката у погледу изјашњавања зборовима радних људи на нацрт општег акта, не може заменити предлозима и мишљењима која су радни људи дали приликом доношења раније важећег општег акта, а у конкретном случају предлозима стављеним при разматрању нацрта Одлуке од 23. децембра 1969. године. Осим тога, Уставни суд Југославије сматра да се воља радних људи, изражена на зборовима радних људи, може доказивати само записником вођеним о току збора радних људи, а записник не може заменити административни изврштај или писмо старешине организационе јединице у којој је одржан збор радних људи.

Према томе, пошто у поступку пред Уставним судом Југославије генерални директор и представник Савета радне заједнице Службе друштвеног књиговодства — Главна централа, Београд, нису пружили доказе да је нацрт Одлуке од 14. децембра 1970. године био разматран на зборовима радних људи организационих јединица Службе, то поступак доношења Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години није спроведен у складу са чланом 199. Статута Службе. Тиме је извршена повреда права самоуправљања радних људи који су, сагласно Амандману XV Устава Југославије, наведеним чланом Статута регулисали питање одлучивања у конкретном случају, условљавајући доношење општег акта којим се одлучује о обавезама организационих јединица, претходном изјавом воље израженом на зборовима радних људи организационих јединица.

V. Сходно напред изложеном, а на основу члана 35, став 2. Закона о Уставном суду Југославије, Уставни суд Југославије је одлучио да је Од-

лука о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години од 14. децембра 1970. године супротна члану 199. Статута Службе, који сагласно Уставу Југославије, регулише остваривање самоуправних права радних људи Службе друштвеног књиговодства, па је одлука поништена.

VI. — За сагледавање уставности и законитости Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години од 14. децембра 1970. године од битног је значаја имати у виду природу, карактер и организациону структуру Службе друштвеног књиговодства.

Служба друштвеног књиговодства је јединствена служба и она као таква има својство правног лица (члан 4. Статута). У том погледу СДК представља специфичну радну заједницу, у погледу које је донет и посебан савезни закон који регулише односе у овој радној организацији на специфичан начин, имајући у виду и специфичан начин пословања и свих организационих јединица и Службе као целине, при чему Служба као целина свакако представља израз једне дијалектичке супротности делова и целине, али у исти мах и израз једног дијалектичког јединства делова и целине, и то како делова међусобно (имајући у виду делове на разним нивоима) тако и између делова — појединачно или групно — и целине. Разуме се да и оваква специфичност СДК није могла да иде и не иде на супрот основним уставним принципима о самосталности сваког радног колектива у оквиру сваке радне организационе јединице, али су у тим специфичностима морале да дођу до изражаја ове битне чињенице: остваривање законом одређених задатака било које организационе јединице није могуће без трајне и повезане сарадње са свим организационим јединицама — с једне стране; и остваривање прихода од стране ове службе, бар у једном делу, по основу просечних мерила за целу земљу и за полове који се јединствено морају извршавати у целој земљи — с друге стране.

Све ово указује да при сагледавању међусобних односа унутар СДК као целине треба стално имати у виду и дати одраза управо оваквом карактеру ове Службе. А то значи да јединство уставних принципа о месту и положају радних организација не значи и униформност у њиховој примени на све радне организације. Управо то јединство уставних принципа може се остварити само уз вођење рачуна о специфичностима, јер је најслабије остварено јединство када се на неједнаке примењују једнаки критеријуми. При томе свакако да СДК нужно у себи носи већи степен јединствености него скоро било која друга „заједница“ образована обавезно законима на нивоу Југославије, тако да она, бар до сада, није била заједница већ „јединствена организација“ (тач. I Основних начела Статута СДК).

VII. — С обзиром на овакав карактер и организациону структуру СДК, а имајући у виду важеће прописе, треба сагледавати и одређивати и правни статус средстава односно појединих делова средстава СДК. Посебно кад су у питању средства образована на нивоу Службе из наплаћених прихода по Тарифи накнада Службе од царина. Отуда се поставља пи-

тање јединствености или нејединствености правног третмана и правног статуса свих врста средстава и свих врста прихода СДК.

Нормативни текстови које треба имати у виду јесу следећи:

Чл. 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства: „Статутом или другим општим актом Службе ближе се одређују мерила за учешће организационих јединица у приходима, које фондове имају организационе јединице Службе, образовање и коришћење заједничких фондова Службе као целине, начин удруживања средстава, и друга питања у вези са средствима за рад Службе”. — Према томе организационе јединице имају „право учешћа у приходима”, а као организационе јединице, у смислу чл. 21. Статута СДК, јављају се филијале, главне филијале; централе и Главна централа, које све имају „право учешћа у приходима”, а ти приходи припадају Служби као таквој, имајући у виду организацију и структуру СДК онаквом каквом ју је поставио и регулисао Закон о Служби друштвеног књиговодства.

Чл. 16. Статута: „За извршавање послова из свог делокруга Служба обезбеђује средства наплатом накнада од корисника друштвених средстава за услуге у пословима платног промета, наплатом накнада од друштвено-политичких заједница и друштвених фондова за послове евиденције, контроле и информативно-аналитичке послове, из прихода за послове које врши на основу уговора, као и из других прихода који оствари”. — Дакле, разликују се три основне групе послова (платни промет, послови евиденције и послови по основу посебних уговора), тако да је то разликовање посебно битно и за правни статус средстава која се остварују по појединачним од ових врста послова. Тако је и поступљено у свим даљим прописима, а тако је и у пракси живота и делатности СДК (чл. 142. Статута СДК).

Чл. 17. Статута: „Укупан приход и доходак утврђује се на нивоу организационих јединица на начин предвиђен прописима који важе за привредне организације, ако Законом о Служби друштвеног књиговодства није другачије прописано”. — А, као што је наведено, Закон о СДК, у чл. 93, предвиђа да се мерила за учешће организационих јединица у приходима ближе одређују Статутом или другим општим актом Службе.

Чл. 143. Статута: „Сваке године за наредну годину, према упутству генералног директора, израђује се план прихода и расхода јединица и Службе на основу јединствених критеријума и норматива по врстама послова који се покривају Тарифом накнада Службе. Критеријуме и нормативе утврђује Савет Службе и генерални директор.” — На овај начин план прихода и расхода организационих јединица „и” Службе представља једну целину, и као такав се, и у току остварења и извршења и при састављању завршног рачуна Службе има и третирати, посебно кад је реч о приходима за услуге које су нормиране Тарифом. То јединство Службе у свему, аналогно чл. 4. Статута СДК, види се и из чл. 153. Статута: „Организационе јединице и Служба врше у току године привремени обрачун укупног прихода и доходака. Коначан обрачун укупног прихода и дохотка и расподеле оствареног дохотка врши се завршним рачуном организационих јединица и Службе”.

Чл. 145. Статута: „Организациона јединица Службе може за послове и услуге из свога делокруга утврђивати и ниже износе накнада од накнада утврђених Тарифом накнаде Службе, на терет дела накнада који њој припада”. — Што значи да све накнаде које инкасира организациона јединица, дакле првенствено филијала, не припадају тим организационим јединицама, већ само један део од тих накнада. То исто проистиче и из текста става 1, чл. 152. Статута: „Приход који по одредбама овог Статута припада организационој јединици чини њен укупан приход”. Зато се у ставу 1, чл. 147. Статута и говори само о обрачуну и уплати свих накнада од стране филијала по тарифи за послове и услуге из члана 142, тач. 1. и 2. Статута СДК.

Чл. 148. Статута: „Приходи које филијала оствари уплатом по Тарифи накнада Службе чине приход филијале, изузев дела накнада који се издавају за потребе организационих јединица за шире подручје. Изузетно, уплаћени приходи по Тарифи накнада Службе од царина, савезног пореза на промет и камата на фондове у привреди могу се образовати на нивоу Службе. Износи накнада које организационе јединице уплаћују по члану 142, тачка 3. овог Статута чине сопствене приходе и у целини улазе у укупан приход организационе јединице која их је остварила”. — На тај начин постављају се три врсте интерног режима, у оквиру целине Службе, за овде побројане врсте прихода које све обрачунавају и наплаћују филијале. Један, и то је основни режим, важи за све приходе из тач. 1. и 2 чл. 142. Статута, с тим да у односу на један део ових средстава долази до издавања за потребе организационих јединица за шире подручје, при чему је реч о приходима који припадају филијалама али које оне обавезно издавају за потребе организационих јединица за шире подручје, и то само за потребе организационих јединица за шире подручје. Други режим важи за приходе — накнаде утврђене по тач. 3, чл. 143. Статута, и то су сопствени приходи филијале, из којих се ништа не издаваја за потребе организационих јединица за шире подручје нити за било какве друге потребе изван филијале које би оствариле овакве приходе пошто они улазе у целини у укупан приход организационе јединице која их је остварила. Најзад, изузетно, као посебан режим предвиђа се за приходе по тарифи Службе од царина, савезног пореза на промет и камата на фондове у привреди, под претпоставком да се донесе одлука да се ови приходи, или само неки од њих образују на нивоу Службе. У таквом случају, ако оваква одлука буде донета и за онај део прихода за који таква одлука буде донета, није реч ни о „сопственим приходима” који у целини припадају односним појединим организационим јединицама (став 3, чл. 148. Статута), ни о „накнадама које припадају” организационим јединицама директно и искључиво (став 1, чл. 145. Статута), већ о посебним средствима Службе која су образована управо и само на нивоу Службе (став 2, чл. 148. Статута), без обзира што се и ова средства „обрачунавају и наплаћују” од стране односно преко филијала (став 1, чл. 147. Статута).

Чл. 150. Статута: „У случају из члана 148. став 2. овог Статута, са рачуна Службе средства се расподељују на организационе јединице службе према мерилима и критеријумима које утврђују Савет Службе и гене-



рални директор". — Овај пропис је аналоган пропису из чл. 149, управо стоји са њим у паралелном односу, пошто регулишу циљеве и начин утрошка, изван филијала, две врсте средстава, прихода Службе пошто оне имају и посебне правне режиме у погледу намене чему служе и начина како се распоређују и троше.

У смислу и на основу свих овде наведених нормативних текстова, који су сви у сагласности са Уставом и Законом о Служби друштвеног књиговодства, надлежни органи Службе Савет Службе и генерални директор донели су најпре 23. децембра 1969. године Одлуку о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, а затим 14. децембра 1970. године и Одлуку о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица СДК у 1970. години, у погледу које се, (ове друге) поставило питање уставности и законитости. Овом одлуком од 23. децембра 1969. године, у члану 5. постављена су подробна правила о режиму прихода образованих на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. Статута: „Приходи које организациона јединица ужег подручја оствари по тарифном ставу 23. Тарифе, из накнада обрачунатих и уплаћених по приходима федерације од царина, по издвајању прихода организационих јединица ширег подручја, представљају заједничке приходе организационих јединица и формирају се на нивоу Службе”, с тим да ти „заједнички приходи Службе служе за покриће недостатака средстава... за послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница”, а да се „вишак средстава који остане у заједничким приходима по подмирењу недостатака средстава у републикама, враћа оним републикама које су оствариле вишак по овом основу сразмерно извршеним уплатама. Враћени вишак средстава расподељује се на начин који споразумно утврде организационе јединице у односној републици”. Према томе овде се, на бази већ постигнутог искуства и сагласности свих организационих јединица, констатује да су у питању „заједнички приходи организационих јединица и Службе”, да ти „заједнички приходи Службе” служе задовољењу одређених потреба, и да се „вишак средстава који остане у заједничким приходима” враћа републикама а не директно организационим јединицама, с тим да се тај вишак средстава у односној републици распоређује на начин који споразумно утврде организационе јединице, што значи да то нису ни била средства било које одређене јединице, а најмање само оних које су их „обрачунале и наплатиле”, већ да су то у првом реду и у основи заједнички приходи Службе као целине, с тим да се они имају трошити, сходно чл. 150. Статута, према мерилима и критеријумима које утврђују Савет Службе и генерални директор, и с тим да се ако остане изван вишак од ових заједничких прихода прописује како се он враћа односним републикама, при чему републике могу та средства расподелити само сходно ставу 3, члан 5. Одлуке од 23. децембра 1959. године.

Полазећи од тога да су то „заједнички приходи организационих јединица на нивоу Службе”, Одлука од 23. децембра 1969. године у члану 10, а затим и Одлука о допуни те Одлуке од 14. децембра 1970. године, утврђују мерила и критеријуме о расподели тих средстава на организационе јединице Службе, са рачуна Службе, а све то сходно наведеним прописима како Статута СДК тако и Закона о СДК.

VIII. — Према томе, из свега овога се види да сви приходи обрачунати и наплаћени од стране филијала, а то значи у крајњој линији сви приходи Службе као целине немају у свему исти правни режим у унутрашњем животу Службе. Вођење рачуна о специфичностима Службе као јединствене службе нужно намеће и специфичност у погледу појединих врста прихода. Тиме се управо правилно и изражава и одржава суштина организационе структуре и унутрашњег дијалектичког јединства свих организационих јединица Службе, која је и створена законом, чије је основно уређење одређено законом, чији су приходи не само одређени законом него на сличан начин и фиксирани — омеђени, па према томе која из свега тога мора да у себи садржи и специфичности у погледу располагања и трошења извесног дела односно извесних врста извора њених прихода. При томе нужно код неких од тих прихода мора да дође до изражаја одређени степен заједничности и солидарности свих људи и свих организационих јединица Службе, јер се без тога ова Служба не може ни замислити, јер су управо на томе и засноване специфичности правног режима појединих делова средстава — прихода ове Службе.

Ова чињеница заједничности и солидарности лежи у бити свих нормативних текстова о СДК, па било да су у питању законски текстови или аутономни општи акти саме СДК, тако да се у њеном аспекту треба и мора сагледавати и оцена уставности и законитости свих општих аката СДК, па и Одлуке од 14. децембра 1970. године.

Зато се, сходно изложеном, средства из става 2, чл. 148. Статута СДК имају сматрати заједничким приходима свих организационих јединица и Службе као целине, с тим да за њих важи посебан правни режим који је регулисан у чл. 150. Статута СДК, с тим да одлуке о мерилима и критеријумима којима се распоређују ова средства на организационе јединице Службе донесе Савет Службе и генерални директор, као што је то и учињено како са Одлуком од 23. децембра 1969. године, тако и са Одлуком од 14. децембра 1970. године. Треба додати да овим уопште нису погођена права организационих јединица које наплаћују све приходе, пошто је то процентуално изванредно мали део укупних наплаћених прихода од стране основних организационих јединица.

IX. — За оцену законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године мора се поставити и питање оправданости проширења радних места и на „шефа експозитуре“, који би били плаћени из средстава образованих на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. и чл. 150. Статута СДК.

Сматрамо да три разлога говоре у прилог оправданости односно законитости овог проширења, разуме се сагледаваних са становишта и у аспекту Службе онако како је она, као јединствена служба, предвиђена Уставом а регулисана Законом.

С једне стране, и у 1969. години је, у односу на 1968. годину дошло до проширења ових места, тиме што је обухваћено и место директора филијале, а из Статута се види да у многим случајевима, код већих организационих јединица, и експозитура врши низ послова које врше филијале.

С друге стране, у 1971. години место шефа експозитуре је обухваћено да буде плаћено из оваквих заједничких прихода.

Најзад, познато је да је у току 1970. године дошло, са разлога општих привредних кретања у нашој земљи, до несразмерног повећања увоза, па према томе и до несразмерног повећања укупног износа наплаћеног од стране СДК на име накнаде за услуге око царина, тако да је било и могуће и оправдано, а и сагласно основним законским прописима о карактеру СДК, да у овоме вишку учествују све организационе јединице, с обзиром да је тај вишак остварен у несразмери са повећаним радом филијала преко којих се обрачунавају и наплаћују накнаде за рад на царинама, при чему треба имати у виду да економски односи наше земље са капиталистичким и социјалистичким земљама и географски положај појединих наших република изазива обим наплаћивања који не одговара распореду стварних платиоца царина.

Х. — Питање законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године постављено је и у вези са чл. 199. Статута СДК, чији став 2. гласи: „Нацрти правилника и одлука којима се одлучује о обавезама организационих јединица, које доноси Савет Службе односно Савет Службе и генерални директор, као и нацрти правилника и одлука које доносе организационе јединице, морају бити изнети на разматрање пред зборове радних људи ради изјашњавања и давања примедба”.

По нашем мишљењу само одлука о образовању средстава на нивоу Службе, дакле одлука да треба да се таква средства образују и из којих прихода се имају она образовати представља одлуку која се мора донети у смислу става 2, чл. 199. Статута Службе јер се за такву одлуку може рећи да представља одлуку којом се „одлучује о обавезама организационих јединица”. А такву одлуку садржи члан 5. Одлуке од 23. децембра 1969. године који је донет у смислу и по поступку прописаном у чл. 199. Статута СДК. Такав би, на пример, морао бити случај и са одлуком која би била донета за неке послове у смислу чл. 33. Статута СДК.

Насупрот томе, одлуке којима, у смислу чл. 150. Статута Службе, „са рачуна Службе средстава се распоређују на организационе јединице Службе”, не представљају одлуке којима се одлучује о „обавезама организационих јединица”, већ само одлуке којима се утврђују мерила и критеријуми за коришћење односно расподелу средстава већ скупљених на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. Статута Службе, и то образованих на томе нивоу по одлуци донетој према чл. 199. Статута Службе. То што је члан 10. унет у исту одлуку у којој је и члан 5, не значи да се и за одлуку од чл. 10. морао провести поступак у смислу чл. 199. Статута Службе, па такав поступак није морао да се проводи ни при доношењу Одлуке од 14. децембра 1970. године којом је допуњен члан 10. Одлуке од 23. децембра 1969. године. Обе те одлуке су донете на основу чл. 150. Статута Службе, и то без обзира на позивање на чланове Закона о СДК и Статута СДК у заглављу те две одлуке. На тај начин и чл. 10. Одлуке од 23. децембра 1969. и Одлуке од 14. децембра 1970. представљају одлуку о „распореду” „са рачуна Службе”, па су за њихово доношење надлежни само Савет Службе и генерални директор и то без обавезе провођења поступка по чл. 199. Статута Службе.

С друге стране чак и ако би се стало на становиште да је и Одлука од 14. децембра 1970. године требало да буде донета у смислу чл. 199. Ста-

тута Службе, мислимо да је у суштини тако и поступљено, тј. да су организационе јединице биле стално у току разматрања питања да ли треба и да ли има средстава, прикупљених на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. Статута Службе, да се из тих средстава исплате и лични доходи шефова експозитуре на територији целе земље. У поступку консултовања организационих јединица при доношењу Одлуке од 23. децембра 1969. године, на основу мишљења и предлога организационих јединица, још у јуну месецу 1969. године, Комисија за финансирање Савета Службе је поднела следећи предлог: „да се размотри укључивање у признате трошкове за послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница и оних радних места чији је рад непосредно везан за извршавање основних функција Службе који проистичу из Закона о Служби друштвеног књиговодства.

На основу наведеног мишљења организационих јединица Службе, Комисија је Савету дала следећи предлог: „да се у признате трошкове за послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница укључе и трошкови директора организационих јединица ужег подручја. Уколико се на бази прорачуна утврди да се из средстава која се остварују по пословима за рачун друштвено-политичких заједница могу обезбедити средства за покриће трошкова и других радних места посебно везаних за обављање функција екстерне контроле, потребно би било размотрити могућност укључивања и руководиоца организационог дела послова контроле у организационој јединици ужег подручја.”

У току месеца августа 1969. године, приликом разматрања предлога усавршавања система финансирања у Служби, већина организационих јединица затражила је да се у послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница укључе и још нека радна места чији рад је везан за вршење ових послова. 75 организационих јединица тражило је проширење радних места а од тога 10 јединица се изјаснило за шефове експозитуре.

Исто тако, приликом разматрања и давања мишљења на нацрт Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе за 1970. годину, у којој је већ било укључено радно место директора, већи број организационих јединица захтева да се унесу и још нека радна места у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница. Укључење још неких радних места тражило је 68 организационих јединица, а од тога 16 јединица се изјаснило за шефа експозитуре.

На основу изнетих захтева на 40. седници Савета Службе одржане 23. XII 1969. године донета је Одлука о начину финансирања организационих јединица Службе у 1970. години. Овом одлуком, поред раније утврђених радних места у систему финансирања за 1969. годину, у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница, укључују се у 1970. години и трошкови за радно место директора филијале. Том приликом су изнета и мишљења да се укључивање још неких радних места у току 1970. године у трошкове ових послова разматра у зависности од висине остварених средстава.

Приликом давања предлога и мишљења по питању система финансирања у вези са изменама и допунама Статута Службе, август 1970. годи-

не, од 56 јединица колико их је дало своје мишљење, 32 јединице су се изјасниле да се у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница укључи и радно место шефа издвојене радне јединице — експозитуре.

Имајући све ово у виду Савет Службе је на 46. седници, одржаној 21. и 22. октобра 1970. године, између осталих донео и следећи закључак: „По периодичном обрачуну за период I—IX 1970. године утврдити стање заједничких средстава и могућност укључивања шефова експозитура у расподелу ових средстава. Рачуне и предлоге припремити за прву наредну седницу Савета Службе”.

О овим ставовима Савета Службе биле су упознате све организационе јединице Службе преко записника који се свима доставља. На записнике и посебно на овај са 46. седнице, организационе јединице нису ставиле примедбе, а чланови Савета Службе који консултују изборне јединице, на 47. седници Савета Службе одржане 14. XII 1970. године, када је донета оспоравана Одлука, гласали су и то: 29 чланова „за” и 4 „против” (од укупно 36, присутно је било 33), чиме је потврђена сагласност већине организационих јединица за доношење овакве одлуке.

У 1971. години примењује се исти систем финансирања који је примењиван у 1970. години. То значи да се у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница, укључују трошкови следећих радних места: директор филијале, шеф експозитуре, статистичар, виши статистичар, виши инспектор, инспектор, шеф послова анализе, виши аналитичар, аналитичар, референти са вишом спремом који обављају послове статистике, референти са високом спремом који обављају послове екстерне контроле и анализа, приправници са високом спремом који су примљени на рад у пословима који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница, као и радна места на пословима двојезичне администрације — дактилограф и преводилац.

Одлука је донета на 51. седници Савета Службе одржане 31. III 1971. године са 28 гласова „за” и 3 „против” (колико је било присутних од укупно 36 чланова).

Из овога се види да је став из Одлуке од 14. децембра 1970. године био предмет изјашњавања организационих јединица. На тај начин је *de facto* постигнуто оно што је циљ чл. 199. Статута Службе тј, да се чују и мишљења радних људи у целини Службе, како би затим надлежни органи, Савет Службе и генерални директор, донели своју одлуку у смислу чл. 150. Статута Службе. И не само да су се на овај начин само чула мишљења радних људи већ су ти радни људи најнепосредније и директно утицали на доношење ових одлука пошто су колективи тих радних људи управо сами чинили предлоге, тако да је Савет Службе управо на предлог радних заједница донео и прву и другу одлуку.

Овакво мишљење проистиче и заснива се на социолошком и телеолошком тумачењу правних норми, јер се њихов смисао има утврђивати сходно друштвено корисном циљу који се жели постићи, при чему уз сву важност формалних захтева процедуре, суштина односа мора преовлађивати при оцењивању примене и поштовања правних норми. А све овде

изложено показује и доказује да је у погледу Одлуке од 14. децембра 1970. године тако и поступљено, тј. да је у суштини она донета сходно чл. 199. Статута Службе, иако, по нашем мишљењу, то није ни било потребно за пуноважност управо ове Одлуке.

XI. — Ово мишљење о сагласности са Уставом, Законом о СДК и Статутом СДК Одлуке од 14. децембра 1970. године има у виду и заснива се на допунским аргументима, као што су: Одлука од 14. децембра 1970. године важи само за једну годину, и то за 1970. годину за коју је већ донет и завршни рачун СДК; приходи по основу рада СДК на пословима царина били су несразмерно већи него што се могло очекивати на почетку 1970. године и били су у несразмери са повећањем рада односних организационих јединица СДК на пословима царина, тако да би се пре могло поставити питање да ли није било места да се примени тач. 7. Тарифе накнаде за послове и услуге Службе друштвеног књиговодства за 1970. годину, по којом „ако Служба, накнаду, коју према тарифном ставу 23. ове Тарифе, наплаћује у проценту од прихода друштвено-политичких заједница и друштвених фондова, оствари при непромењеном обиму посла у износу већем од прихода који су служили као основ за утврђивање тог процента, дужна је да друштвено-политичким заједницама и друштвеним фондовима врати више остварени износ накнаде“; законитост, па и оправданост Одлуке од 14. децембра 1970. године треба сагледавати и оцењивати у склопу уставног система наше земље који је важио у 1970. години с обзиром да је у питању одлука која се примењује само у тој години, при чему, разуме се, могу бити присутне и савремене тенденције нашег уставног уређења, па у склопу тога и перспективе положаја и организационе структуре СДК у будућности али не могу бити, за Одлуку која важи само за 1970. годину, одлучујуће; итд. итд.

Уз то при заузимању става о уставности и законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године треба имати у виду и две врло значајне и специфичне околности.

С једне стране, доношење оцене уставности и законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године може да има значаја само за СДК, с обзиром на специфичности ове Службе, тако да је треба и сагледавати уз вођење рачуна о свим тим специфичностима које проистичу из законског регулисања ове Службе. Чини нам се да се све то нема довољно у виду када се на унутрашње односе у СДК примењују у основи прописи који важе за привредне организације. Овде је у питању једна радна заједница односно једна радна организација која се не може изједначити, кад је реч о Служби као целини, ни са једним обликом удружених односно интегрисаних привредних организација.

С друге стране, при заузимању ставова о законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године треба имати у виду однос уложеног рада и висине средстава остварених у 1970. години у целини СДК по основу наплате накнада за услуге по пословима царина, конфигурацију наших република у односу на центре увоза у нашој земљи, као и оправдани захтев да у расподели овако на недовољно економски заснованим критеријумима скупљеном износу заједничких средстава равномерно учествују што више орга-

низационе јединице и из неразвијених република (у питању су у суштини шефови експозитура са територије СР Босне и Херцеговине, СР Македоније и СР Црне Горе), чиме би се, бар у односу на овако добијена и на рачуну Службе прикупљена средства, у нешто већем обиму примени принцип солидарности и заједничности који лежи у основи Службе друштвеног књиговодства оваква каква је она била, по законским и статутарним прописима у нашем уставном систему у 1970, години.

*Проф. Борислав Т. Благојевић*

## УСЛОВИ ЗА ИЗМЕНУ ЗАХТЕВА ПО ЧЛАНУ 130. ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У чл. 184, ст. 1. Основног закона о пензијском осигурању (ОЗПО) прописан је 31. 12. 1966. године као последњи дан рока у коме је осигураник могао поднети захтев да се на основу изјава сведока утврђује посебан стаж, а 31. 12. 1967. године као задњи дан рока у коме су осигураник или лице ван радног односа могли поднети захтев да се на основу изјава сведока утврђује стаж осигурања. У неким случајевима странке су доказивале да су захтеви који су поднети после наведених рокова у ствари измена односно проширење захтева поднетог у законском року и на тај начин побијале правилност примене чл. 184, ст. 1. ОЗПО. У таквим случајевима, од одговора да ли је у питању измењени или проширени захтев по чл. 130, ст. 1. Закона о општем управном поступку (ЗУП) или нов захтев, зависила је и оцена да ли су испуњени процесноправни услови за покретање управног поступка поводом захтева странке да се неки периоди времена утврде у посебан стаж односно у стаж осигурања на основу изјава сведока. Код тога ваља нагласити да је по судској пракси рок из чл. 184. ОЗПО процесни а не материјални и да је било схватања која су напуштена да је то материјално-правни рок.

Став 1, чл. 130. ЗУП-а гласи: „Пошто је поступак покренут, странка може до доношења решења у првом степену проширити стављени захтев, или уместо ранијег захтева ставити други, без обзира да ли се проширени или измењени захтев заснива на истом правном основу под условом да се такав захтев заснива на битно истом чињеничном стању”. Овај пропис предвиђа могућност измене захтева односно његовог проширења. То може бити проширење већ стављеног захтева ако странка тражи више или уместо ранијег захтева стављање другог. Ово је могуће ако су кумулативно испуњени следећи услови: 1. да је проширени или измењени захтев поднет пре доношења решења у првом степену по захтеву поводом кога је покренут поступак и 2. да се проширени или измењени захтев заснива на битно истом чињеничном стању.

Из примера који следе види се да је пракса Врховног суда Србије у примени овог прописа различита па из такве праксе произилази и нејед-