

**SAVEZ RAČUNOVODSTVENIH I FINANSIJSKIH
RADNIKA SRBIJE**



**Specijalistički
kurs za**

**SAMOSTALNE
RAČUNOVODE**

II Deo

B e o g r a d

1 9 9 1 .

Odnos državnih organa i preduzeća

1. OPŠTE NAPOMENE

1.1. Svako delanje javne uprave, svaki akt organa uprave mora biti zasnovan na izvesnoj pravnoj normi. U tome se izražava suština načela zakonitosti. To načelo čini jednu od nekoliko osnova našeg društvenog i političkog uređenja. Mada pravni propis (zakon) mora biti podloga i pretpostavka upravne delatnosti, i organi uprave mogu donositi svoje akte samo na osnovu izvršenja zakona i drugih propisa. U praksi su moguće razne poviede tog principa. Organi državne uprave ostvaruju mnogobrojne zadatke, donose raznovrsne akte i razvijaju svoju aktivnost u brojnim oblastima društvenog života. Već sam obim njihove delatnosti objektivno stvara mogućnost za pojavu raznih nepravilnosti i pogrešaka u radu.

1.2. U praksi nisu retki slučajevi kršenja propisa pozitivnog prava od strane pojedinih organa uprave, odnosno subjekata (preduzeća) kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja. Mada je u pravcu učvršćenja zakonitosti rada organa uprave učinjeno mnogo u svakom pogledu (npr., uvedena upravni spor, doneseni opšti organizacioni propisi, regulisan upravni postupak, poboljšani kadrovi itd.), ipak ostaje mogućnost povrede zakona i drugih pravnih propisa u radu organa uprave iz raznih objektivnih i subjektivnih razloga. Takve pojave nalažu nužnost preduzimanja mera za očuvanje zakonitosti, pravilnosti i efikasnosti rada organa uprave. Taj cilj postiže se organizovanjem kontrole uprave, odnosno nadzorom.

Pitanja

- a) Zakonitost u radu uprave,*
- b) Povreda zakonitosti od strane organa uprave,*
- c) Uloga i značaj kontrole zakonitosti rada uprave.*

Literatura:

- Radomir Lukić: Ustavnost i zakonitost, Institut političkih nauka Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1966.

2. ORGANI UPRAVE I PREDUZEĆA

2.1. Odnosi organa uprave i preduzeća danas su načelno postavljeni na drugačijim osnovama nego što je to bio slučaj proteklih dvadesetak godina, ali istovremeno su zadržani određeni instituti koji upravo karakterišu raniji period. Iz ustavnih i zakonskih tekstova, kao i iz privredne prakse nestaju kategorije kao što su „udruženi rad”, „samoupravno interesno organizovanje” itd. Započetim ekonomskim i monetarnim reformama u prvi plan se ističe tržišna privreda i samostalnost preduzeća kao subjekata privređivanja i pružanja usluga.

2.2. Osnove položaja preduzeća postavili su nedavno donet savezni Zakon o preduzećima i Zakon o stranim ulaganjima. Međutim, **aktuelni ekonomski i društveni tokovi** znatno utiču na stvarnu realizaciju autonomnog statusa privrednih subjekata. U tom kontekstu od posebnog je značaja uloga tzv. društvene svojine, kategorije koju ne poznaje nijedan drugi pravni sistem, pogotovo ne kao faktor privređivanja. Nasuprot tome, privrede razvijenih zemalja poznaju pojedine druge oblike svojine (npr. privatnu, javnu, državnu, koorporativu i sl.) koji u svakom trenutku imaju pravno definisanog titulara.

2.3. Imajući ovo u vidu i svaka načelna rasprava, kao i konkretna rešenja o odnosima organa uprave i preduzeća, u osnovi će zavisiti od prethodnog razrešavanja ovih pitanja. Kako naša aktuelna situacija još ne daje dovoljno indikacija u kom pravcu će se definitivno razvijati ove tendencije, ukazaćemo samo na neke aspekte postojećih dilema. Tako, na primer, prema nedavno donetom Ustavu Republike Srbije, izričito se zadržava kategorija društvene svojine. Naime, predviđaju se pojedini oblici svojine (javna, privatna, zadružna i dr.) s tim što se izričito zajemčuje samo društvena svojina. Društvena svojina, kao originalno rešenje jugoslovenskih polit-ekonomista, vezana je za tzv. samoupravnu socijalističku robnu proizvodnju čije osnovne postavke proizlaze iz „nesvojinske” koncepcije svojine. Kako ovakve koncepcije ne počivaju na pravnim elementima, može se reći da još uvek ne postoji dovoljno društvenih i ekonomskih petpostavki na osnovu kojih bi se mogla realizovati postavka utvrđena u Zakonu o preduzećima o tome da preduzeća posluju isključivo po tržišnim standardima koji važe u razvijenim privredama. Može se zaključiti da će u ovakvim okolnostima odnosi između organa uprave i preduzeća ponovo dobiti na značaju u smislu mogućnosti intervenisanja državnih organa u rad i poslovanje preduzeća kada se proceni da je to celishodno sa stanovišta realizacije određene politike. Ovo potvrđuju i neki važeći zakonski propisi koji, recimo, ovlašćuju Izvršeno veše Skupštine Republike Srbije (sada Vlade), mada privremeno, da uredi poslovne odnose (recimo da odredi sadržinu ugovora) između domaćih lica sa određenim stranim licima koja se bave spoljnotrgovinskim poslovanjem.

2.4. Međutim, odnosi državnih organa, odnosno organa uprave i preduzeća istovremeno se odvijaju i u okviru postojećih institucija pravnog poretka, od kojih su najznačajniji pojedini oblici inspeksijskog ovlašćenja kojim raspolažu organi uprave u vršenju nadzora nad preduzećima, zatim institucije upravnog i upravno-računskog spora (u smislu ostvarivanja sudske zaštite u odnosu na odluke organa uprave i Službe društvenog knjigovodstva), kao i kroz pojedine institucije opštih pravila naknade štete.

Pitanja

- a) *Odnos uprave i preduzeća u tržišnoj privredi,*
- b) *Aktuelno stanje tržišne transformacije kod nas,*
- c) *Karakteristike tzv. društvene svojine u odnosu na tržišnu privredu,*
- d) *Institucije pravnog poretka vezane za odnos uprave i preduzeća.*

Literatura

- Slobodan Perović: *Kriza pravnog sistema*, MCU, Beograd, 1990; Slobodan Perović: *Povratak privrede tržištu i vlasništvu*, „Pravni život” br. 1/91 (u štampi) Ustav Republike Srbije, („Službeni glasnik” RS, 1/90)

3. OVLAŠĆENJA ORGANA INSPEKCIJE I INSPEKCIJSKA KONTROLA

3.1. Jedna od značajnih funkcija organa uprave je vršenje inspeksijskog i upravnog nadzora nad zakonitošću rada i opštih akata radnih organizacija, organa i građana. Upravni nadzor, a osobito kontrolna (nadzorna) delatnost, jedan je od izrazitih oblika državne intervencije i delatnosti koja se vrši preko organa uprave. Kontrolna delatnost vrši se naročito putem inspeksijske kontrole kao specijalizovanog oblika upravnog nadzora. Nadzor (kontrola) predstavlja odnos dva subjekta u kome jedan nadgleda rad i/ili ponašanje drugog i raspolože mogućnošću da utiče na njegove aktivnosti. U svakom organizovanom i složenom sistemu nadzora se javlja kao nužna kontrolna aktivnost u odnosu na izvršenje postavljenog cilja. Sa stanovišta nauke o upravljanju može se reći da nadzor predstavlja tzv. povratnu vezu (tj. „feed-back”) kao mehanizam koji obezbeđuje ostvarivanje ciljeva složenih društvenih sistema. Za ostvarivanje nadzornih aktivnosti karakteristično je trajno i sistematsko praćenje, posmatranje i ocenjivanje tuđeg rada na osnovu unapred utvrđenih merila uz mogućnosti efektivnog ostvarivanja uticaja na taj rad.

3.2. Inspeksijska kontrola je neposredna kontrola koju vrše organi uprave u granicama svojih ovlašćenja i ona ima za cilj ostvarivanje uvida u stanje odnosa i poslovanja, odnosno ostvarivanje zakonitosti u radu preduzeća, državnih organa i građana i preduzimanje upravnih mera kako bi se ustanovljeno stanje poslovanja i odnosi uskladili sa zakonom. Inspeksijska kontrola vrši se preko inspeksijskih službi, odnosno inspekcija koje imaju svoju organizaciju, delokrug, nadležnost i specifična ovlašćenja.

3.3. Delokrug, nadležnost i ovlašćenja, kao i načela o organizaciji pojedinih inspekcija, propisuju se materijalnim zakonima za pojedine upravne oblasti ili više upravnih oblasti, organizacionim zakonima za pojedine inspekcije (sanitarna, radna, građevinska, poljoprivredna, šumarska, rudarska i dr.), a opšta ovlašćenja i međusobne odnose između opštinskih i republičkih, odnosno pokrajinskih inspekcija propisuju i zakoni o upravi republika, odnosno autonomnih pokrajina. Zajedničke bitne karakteristike ovlašćenja svih inspekcija jesu: pravo i dužnost inspektora da ostvaruju uvid u poslovanje, objekte, uređaje, predmete, robu, akta i drugu dokumentaciju radnih i drugih organizacija, državnih organa i građana; da prikupljaju podatke i obaveštenja od odgovornih lica, veštaka, svedoka i saslušavaju odgovorna

i druga lica čije su izjave od interesa za vođenje postupka; da uzimaju uзорke radi analize, vrše ekspertize ili ih poveravaju odgovarajućim specijalizovanim organizacijama, odnosno stručnim licima (veštacima); da narede otklanjanje utvrđenih nedostataka ili izvršenje određenih mera u cilju usklađivanja stanja, odnosa i poslovanja subjekata kod kojih je vršena kontrola u skladu sa zakonom; da zabrane izvršavanje nezakonitih radnji; da narede privremene mere kada je potrebno otkloniti neposrednu opasnost za život i zdravlje ljudi i sprečavanje veće štete na imovini ili da se zaštiti drugi opšti interes; da izriču na licu mesta novčane kazne u skladu sa posebnim propisima; da podnose zahtev za utvrđeni prekršaj, odnosno prijavu za privredni prestup ili krivično delo nadležnim državnim organima; da vrše legitimisanje prekršioaca propisa i dr.

3.4. Inspeksijsku kontrolu vrše inspektori koje imenuju i razrešavaju izvršna veća (izvršni savet ili izvršni odbor), odnosno koje postavlja funkcioner koji rukovodi organom uprave u opštinama, odnosno pokrajinama i republikama i u federaciji. Za inspektore je propisana potrebna školska sprema i radno iskustvo. Za obavljanje stručno-tehničkih poslova (ekspertize, laboratorijska ispitivanja i sl.), mogu se angažovati ovlašćene organizacije i pojedini stručnjaci. Inspektor pri vršenju kontrole mora imati posebnu legitimaciju kojom se utvrđuje njegovo svojstvo. O izvršenim inspeksijskim radnjama inspektor sastavlja zapisnik čiji prepis on uručuje organu upravljanja radne organizacije, državnom organu, odnosno pojedincu. Na osnovu zapisnika o utvrđenim nezakonitostima inspektor donosi rešenje s nalogom za otklanjanje tih nezakonitosti i tokom u kome se nezakonitosti imaju otkloniti. To rešenje ima karakter i sve sastavne delove upravnog akta u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Inspektor vodi evidenciju o izvršenim pregledima. Način vođenja evidencije propisuje rukovodilac republičkog organa uprave, nadležnog za poslove dotične inspekcije.

3.5. Inspeksijske službe, odnosno, organi uprave kojima je povereno vršenje inspeksijskih poslova veoma su brojni. Njihova ovlašćenja. Organizacija, nadležnost i slično utvrđeni su odgovarajućim zakonima i propisima koji se odnose na odgovarajuće oblasti. Primera radi navode se neke najznačajnije. Vršenje inspeksijskog nadzora može se poveriti: a) organima uprave (uostalom, najveći broj poslova inspeksijskog nadzora neposredno vrše sami organi državne uprave – npr. sanitarna, tržišna, devizna, građevinska, veterinarska, poljoprovredna, šumarska i druge inspekcije); b) samostalnim organizacijama (npr. Služba društvenog knjigovodstva kojoj je, pored ostalog, povereno i vršenje knjigovodstvene i finansijske inspekcije); c) drugim organizacijama (npr. narodne banke koje vrše poslove monetarne i devizne inspekcije).

Inspeksijske službe, tj. posebni organi uprave za obavljanje inspeksijskog nadzora nisu nužno organizovane u svim društveno-političkim zajednicama, što zavisi od raznih okolnosti. Inspeksijske službe mogu biti organizovane kao centralizovane službe u federaciji, u kom slučaju iste službe ne postoje u ostalim društveno-političkim zajednicama (npr., poslovi devizne inspekcije – koje vrši Devizni inspektorat u okviru Saveznog sekretarijata za finansije, poslovi vazduhoplovne inspekcije koje vrši Vazduhoplovni inspektorat u okviru Saveznog sekretarijata za saobraćaj i veze itd). Pojedine inspeksijske službe mogu biti organizovane samo u nekim društve-

no-političkim zajednicama (npr., elektroenergetska inspekcija, rudarska inspekcija, inspekcija parnih kotlova itd, organizovane su samo na nivou republike, odnosno pokrajine). Pojedine inspeksijske službe organizuju se samo na nivou opštine (npr. komunalna inspekcija). Međutim, jedan broj inspeksijskih službi organizovan je na nivou svih društveno-političkih zajednica (npr., sanitarna, tržišna i neke druge inspekcije).

3.6. Tržišna inspekcija. Pravni status tržišne inspekcije regulišu odgovarajući savezni i republički, odnosno pokrajinski zakoni. Tržišna inspekcija vrši nadzor nad pridržavanjem zakona i drugih propisa kojima se reguliše promet robe i vršenje trgovinskih, ugostiteljskih, zanatskih, turističkih, izdavačko-stamparskih usluga i usluga domaćinstvima (tj. propisa iz oblasti robnog prometa) od strane radnih organizacija i pojedinaca, ako pojedini od tih poslova nisu zakonom stavljani u nadležnost drugih državnih organa. Tržišna inspekcija vrši nadzor nad pridržavanjem propisa iz oblasti robnog prometa koje donose preduzeća u okviru javnih ovlašćenja koja su data posebnim propisima. Poslove tržišne inspekcije u okviru prava i dužnosti pojedinih društveno-političkih zajednica vrše organi uprave nadležni za poslove tržišne inspekcije. Služba tržišne inspekcije obrazuje se u svim društveno-političkim zajednicama. Poslove iz nadležnosti organa uprave nadležnih za poslove tržišne inspekcije vrše tržišni inspektori. U korist opštinskih organa uprave nadležnih za poslove tržišne inspekcije utvrđena je prezumpcija da ti organi vrše sve poslove iz delokruga tržišne inspekcije, ukoliko zakonom pojedini od tih poslova nisu stavljani u nadležnost drugog organa uprave nadležnog za poslove tržišne inspekcije u republici. Poslove tržišne inspekcije vrše Savezni tržišni inspektorat (vrši nadzor nad primenom propisa o jedinstvenom jugoslovenskom tržištu i propisima o cenama i kvalitetu proizvoda i usluga i preduzima mere za koje je ovlašćen), odgovarajući republički, odnosno pokrajinski tržišni inspektorati i opštinski tržišni inspektorati.

3.7. Devizna inspekcija. Deviznoj kontroli počleže izvršavanje saveznih propisa i mera kojima se reguliše platni promet sa inostranstvom, spoljnotrgovinsko poslovanje, plaćanje i naplaćivanje u poslovanju sa inostranstvom, devizno-valutni poslovi u Jugoslaviji, kreditni poslovi s inostranstvom itd. Poslove devizne inspekcije vrše: Devizni inspektorat u okviru Saveznog sekretarijata za finansije, kao i Narodna banka Jugoslavije, narodne banke republika, odnosno pokrajina. Pored toga, deviznu kontrolu vrše i carinski organi, odnosno drugi ovlašćeni organi i organizacije. Savezni devizni inspektorat vrši deviznu kontrolu nad: deviznim i spoljnotrgovinskim poslovanjem radnih organizacija, državnih organa i predstavništava organizacija u inostranstvu; radom carinarnica u sprovođenju deviznih propisa iz njihove nadležnosti određene Zakonom o deviznom poslovanju i drugim propisima; deviznim poslovanjem ostalih pravnih i fizičkih lica koja vrše devizno poslovanje ili izvrše pojedine devizne poslove. Za vršenje poslova iz svoje nadležnosti Savezni devizni inspektorat može imati organizacione jedinice na teritorijama republika i autonomnih pokrajina (koje imaju položaj područnih, odnosno teritorijalnih organa uprave). Poslove iz nadležnosti Saveznog deviznog inspektorata vrše savezni devizni inspektori, a za izvršenje pojedinih poslova mogu se koristiti i stručnjaci drugih organa i organizacija. Protiv rešenja Saveznog deviznog inspektorata donetog u vršenju poslova devizne

kontrole može se podneti žalba Saveznom sekretarijatu za finansije u roku od 15 dana od dana prijema rešenja. Žalba ne zadržava izvršenje rešenja.

3.8. **Narodna banka Jugoslavije** radi jedinstvene primene deviznih propisa: izdaje uputstva u granicama ovlašćenja utvrđenih propisima o spoljnotrgovinskom i deviznom poslovanju i prati vršenje devizne kontrole od strane narodnih banaka republika i narodnih banaka autonomnih pokrajina organizovanjem izveštajne službe i neposrednim uvidom. Narodna banka Jugoslavije vrši deviznu kontrolu ovlašćenih banaka po poslovima platnog prometa i kreditnih odnosa sa inostranstvom i kontrolu drugih poslova. Osim toga, Narodna banka Jugoslavije, narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina vrše kontrolu: platnog prometa s inostranstvom, kreditnih poslova sa inostranstvom; devizno-valutnih poslova, menjačkih poslova, primenjivanja posebnih mere devizne politike, drugih poslova sa inostranstvom koje vrše ovlašćene banke.

3.9. **Carinski organi** vrše kontrolu iznošenja i unošenja dinara, deviza, hartija od vrednosti i zlata koje unose odnosno iznose domaći i strani putnici.

Pitanja

- a) Uloga u značaj inspeksijske kontrole,*
- b) Osnovna ovlašćenja inspeksijskih službi i inspektora,*
- c) Organizacija inspeksijskih službi,*
- d) Karakteristike tržišne i devizne inspekcije,*
- e) Ovlašćenja Narodne banke i carinskih organa.*

Literatura i izvori:

- Stevan Mijučić: *Inspeksijski nadzor u SFRJ*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1976; Miladin Lazić: *Tržišna inspekcija u upravnom, prekršajnom i postupku po privrednim prestupima i krivičnim delima*, „Opština” br. 1–2, 1983.

4. UPRAVNI SPOR

4.1. **Sudska kontrola** rada uprave jeste kontrola koju vrše sudovi kao organi pravosuđa nad radom (javne) uprave, funkcionalno i organizaciono. Sam administrativni nadzor i kontrola nisu mogli da pruže dovoljno obezbeđenje načela zakonitosti uprave; još manje su oni bili u stanju da zajemče zaštitu prava pojedinaca od nepravilnih postupaka upravnih organa. Samo sudovi su zaista u stanju da ocene pravnu stranu upravne delatnosti, da ispitaju i reše da li je uprava postupila saobrazno zakonu, da li je i koliko povredila neki zakon ili propis.

4.2. **Pojam i predmet** upravnog spora. Po Zakonu o upravnim sporovima, upravni spor je takav spor koji se vodi o zakonitosti upravnog akta kod nadležnog suda bez obzira na to čiji je akt osporen i ko pokreće taj spor. Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta. Upravni akt u smislu Zakona o upravnim sporovima je akt kojim državni organ, pravno lice u vršenju javnih ovlašćenja, rešava

o izvesnom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili organizacije u nekoj upravnoj stvari. Kao predmet upravnog spora Zakon uzima upravni akt. Ne uzima se, dakle, akt uprave već upravni akt. To znači da ovde nije, u prvom redu, merodavan izdavalac akta već sadržaj akta. Upravni akt je uvek individualni akt a ne akt opšteg karaktera. Druga osobina upravnog akta jeste da se on donosi „u kakvoj upravnoj stvari”. Upravna stvar je svaki slučaj u koje se rešava o izvesnom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili organizacije. Upravne stvari rešavaju se upravnim aktima, odnosno rešenjima.

4.3. **Učesnici u upravnom sporu.** Stranke u upravnom sporu jesu: 1) tužilac, 2) tužena strana i 3) zainteresovano lice. Tužilac u upravnom sporu može biti pojedinac, pravno lice, organizacija, grupa lica, naselje i slično, koji smatra da mu je upravnim aktom povredeno neko pravo ili neposredan lični interes zasnovan na zakonu. Prema tome, pravo pokretanja upravnog spora ima pojedinac ili pravno lice ako smatra da mu je upravnim aktom povredeno neko pravo ili neposredan lični interes zasnovan na zakonu. Tuženi je organ koji je doneo akt, dok je zainteresovano ono lice koje bi eventualnim poništenjem upravnog akta pretrpelo kakvu štetu.

4.4. **Tužba.** Upravni spor pokreće se tužbom. Bez tužbe nema, niti može biti upravnog spora. Sud ne može po službenoj dužnosti pokrenuti upravni spor (kao što, na primer, organ uprave može pokrenuti upravni postupak). Tužba se podnosi u roku od 30 dana od dana dostave upravnog akta stranci koja je podnosi. Tužba se predaje sudu neposredno ili inu se šalje poštom. Tužba se može izjaviti i na zapisnik kod nadležnog suda ili ma kog drugog redovnog suda. Dan predaje tužbe pošti preporučeno, odnosno dan izjavljivanja tužbe na zapisnik smatra se danom predaje sudu. Ako tužba nije predata sudu nego drugom organu a stigne nadležnom sudu posle isteka roka za podnošenje tužbe, smatraće se da je na vreme podnesena ako se njeno podnošenje tome organu može pripisati neznanju ili očiglednoj omašci podnosioca. Da bi se moglo postupati po tužbi, ona mora biti „uredna”. U tužbi se mora navesti ime i prezime, zanimanje i mesto stanovanja, odnosno naziv i sedište tužioca, upravni akt protiv koga je tužba upravljena, kratko izlaganje zbog čega se tuži, kao i u kome pravcu i obimu se predlaže poništaj upravnog akta. Uz tužbu se mora podneti akt u originalnu ili prepisu. Ako se tužbom traži povraćaj stvari ili naknada štete, mora se staviti i određen zahtev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete.

4.5. **Postupak po tužbi.** Postupak po tužbi odvija se u tzv. prethodnom, odnosno redovnom postupku. U prethodnom postupku može doći do odbacivanja tužbe „a limine”, to jest bez meritornog rešenja upravnog spora ukoliko nisu ispunjeni neki tačno navedeni formalni uslovi (npr. ako nije iskorišćena žalba, ako tužba nije blagovremeno podneta i sl.). Ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, predsednik veća pozvaće tužioca, prema potrebi i preko drugog redovnog suda, da u ostavljenom roku ukloni nedostatke tužbe. Pri tome će ga poučiti šta i kako treba da učini i ukazati mu na posledice koje će nastati ako ne postupi po traženju suda. Ako tužilac u ostavljenom roku ne ukloni nedostatke tužbe a oni su takvi da sprečavaju rad suda, sud će rešenjem odbaciti tužbu kao neurednu ukoliko ne nađe da je osporeni upravni akt ništav. Ako tužbu ne odbaci odmah rešenjem niti poništi akt

u prethodnom postupku, sud prelazi na redovni postupak, odnosno dostavlja na odgovor po jedan prepis tužbe sa priložima tuženoj stranci i zainteresovanim licima ako ih ima. Odgovor se daje u roku koji sud odredi u svakom pojedinom slučaju. Taj rok ne može biti kraći od 8 ni duži od 30 dana. Pravilo je u praksi da sud rešava (raspravlja) o upravnim stvarima bez prisustva stranaka i drugih eventualnih učesnika. U upravnom sporu tužbeni zahtev se uvek sastoji u traženju da se osporeni akt poništi. Samo je tužilac dužan da označi u tužbi pravac i obim poništavanja upravnog akta.

4.6. Obaveznost presuda u upravnom sporu. Sud rešava upravni spor presudom. Presudom se tužba uvažava kao osnovana ili odbija kao neosnovana. U prvom slučaju sud poništava osporeni upravni akt. Ako sud nađe da je osporeni akt zakonit, tj. tužba neosnovana, on tužbu odbija (s obzirom na to da odbacuje tužbu onda kad se ne upušta u rešavanje spora, jer nalazi da spora ne može biti po zakonu). Obaveznost sudske presude u upravnom sporu za tužioca može biti apstraktna, jer po takvoj presudi nema konkretno šta da radi zato što se nova pravna situacija za njega, po pravilu, ne stvara sudskom presudom već upravnim aktom. Tako, ako je tužba uvažena i osporeni upravni akt poništen, tužilac ima da čeka da organ donese drugi upravni akt u smislu presude suda. Ako je tužba odbijena, onda se prema tužiocu ne izvršava sudska presuda već upravni akt koji je bio predmet upravnog spora, tako da je za njega obavezan upravni akt a ne presuda. Drukčije je samo u stvarima gde presuda deluje neposredno prema tužiocu, tj. u sporu pune jurisdikcije. Kad sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio pre nego što je poništen akt donet. Ako je prema prirodi stvari umesto poništenog upravnog akta potrebno doneti drugi, nadležni organ je dužan da ga donese bez odlaganja, a najdalje u roku od 30 dana od dana dostave presude. On je pri tome vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primedbama suda u pogledu postupka. Prema tome, nadležni organ nije uvek dužan da donese drugi upravni akt namesto poništenog u upravnom sporu, već samo ako je to prema prirodi stvari potrebno.

Pitanja

- a) Značaj sudske kontrole uprave,*
- b) Uloga upravnog spora u ostvarivanju zakonitosti u radu uprave,*
- c) Pojam i predmet upravnog spora,*
- d) Tužilac i tuženi u upravnom sporu,*
- e) Tužba i tužbeni zahtev u upravnom sporu,*
- f) Izvršenje presude u upravnom sporu.*

Literatura i izvori:

- Ivo Krbeć: Odnos sudstva i uprave, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3/52;
- Slavoljub Popović: Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata u FNRJ, Beograd, 1955.

5. UPRAVNO-RAČUNSKI SPOR

5.1. Upravno-računski spor je posebna vrsta upravnog spora. Na to upućuje već i sam naziv tog spora. Uveden je krajem 1959. godine tadašnjim saveznim zakonom o društvenom knjigovodstvu radi ostvarivanja sudskog nadzora (kontrole) nad radom Službe društvenog knjigovodstva (SDK) u postupku kontrole koju ona vrši nad finansijsko-materijalnim poslovanjem pravnih lica (korisnika društvenih sredstava).

Danas je upravno-računski spor uređen saveznim Zakonom o Službi društvenog knjigovodstva, i to odredbama četiri člana tog zakona (od 65. do 68.). Navedenim saveznim zakonom nije regulisan upravno-računski spor u celini nego samo pojedina specifična pitanja tog spora. Po tim pitanjima upravno-računski spor odstupa od upravnog spora. Zakonsko pravilo je da se u upravno-računskom sporu shodno primenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima, odnosno Zakona o parničnom postupku ako Zakonom o Službi društvenog knjigovodstva nije drukčije određeno.

5.2. **Pojam i predmet upravno-računskog spora.** Za određivanje pojma upravno-računskog spora bitna su naročito sledeća tri elementa: prvo, taj spor se može voditi samo protiv određenog rešenja SDK, drugo, pokreće se tužbom koju može podneti samo određeno lice i, treće, te sporove rešavaju nadležni sudovi u republici, odnosno autonomnoj pokrajini i Savezni sud. Upravno-računski spor ima značajnu ulogu u obezbeđivanju zakonitosti u radu SDK. Preko tog spora ostvaruje se sudska kontrola nad zakonitošću rada SDK kad ona u postupku kontrole donosi određena rešenja. Ako je takvim rešenjem povređeno pravo ili interes zasnovan na zakonu korisnika društvenih sredstava ili ako su protivno zakonu umanjeni prihodi društveno-političke zajednice i drugog korisnika društvenih sredstava, te povrede se mogu otkloniti u upravno-računskom sporu. Upravno-računski spor je posebna vrsta upravnog spora koji tužbom pokreće pravno lice (korisnik društvenih sredstava), društveno-politička zajednica ili drugi korisnik pred nadležnim sudom radi zaštite svojih prava i zakonskih interesa protiv rešenja SDK donetog u postupku kontrole finansijsko-materijalnog poslovanja pravnog lica (korisnika društvenih sredstava).

5.3. Upravno-računski spor može se voditi samo protiv konačnog rešenja SDK donetog u postupku kontrole. Zakon izričito predviđa tri vrste rešenja SDK koja mogu biti predmet upravno-računskog spora. To su: drugostepeno rešenje, prvostepeno rešenje protiv kog nije dopuštena žalba i revizijsko rešenje. Upravno-računski spor se može pokrenuti u protiv rešenja donetog povodom ponavljanja postupka s obzirom na to da je propisano da se postupak završen konačnim rešenjem SDK može ponoviti pod uslovima iz Zakona o opštem upravnom postupku.

5.4. Upravno-računski spor pokreće se tužbom. Nju može da podnese pravno lice ako smatra da je rešenjem SDK povređeno njegovo pravo ili interes zasnovan na zakonu. Tužbu mogu podneti i društveno-politička zajednica i druga pravna lica ako smatraju da su rešenjem SDK koje se odnosi na drugo pravno lice protivno zakonu umanjeni njegovi prihodi.

Tužba se podnosi protiv konačnog rešenja SDK, i to drugostepenog, prvostepenog, kad nije dopuštena žalba i revizionog. Isto tako, ona se može podneti i protiv rešenja SDK donetog povodom obnove postupka, kao i u slučaju kad SDK „ćuti”, tj. ne donosi nikakvo rešenje.

5.5. Važnije razlike između upravno-računskog i upravnog spora. Upravno-računski spor je samo jedan od oblika upravnog spora koji se od njega razlikuje po tome što ima izvesnih specifičnosti. Ta odstupanja nisu velika i sastoje se, u biti, u sledećem:

5.5.1. Na upravno-računski spor prvenstveno se primenjuju odredbe Zakona o Službi društvenog knjigovodstva, kojim je taj spor i uveden, a za sve ono što nije tim zakonom uređeno shodno se primenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima kojima je regulisan upravni spor, odnosno odredbe Zakona o parničnom postupku kojima je uređen parnični sudski postupak. Sledstveno tome, može se govoriti o supsidijarnoj primeni odredaba Zakona o upravnim sporovima na upravno-računski spor, ali ne i o takvoj primeni odredaba Zakona o Službi društvenog knjigovodstva na upravni spor. Prema tome, Zakon o Službi društvenog knjigovodstva je specijalan zakon u odnosu na Zakon o upravnim sporovima koji se javlja kao generalni zakon u materiji upravnog spora.

5.5.2. Rešenje kao predmet upravno-računskog spora razlikuje se od upravnog akta kao predmeta upravnog spora, i to po donosiocu, postupku donošenja i materiji. Može ga doneti (ili ne doneti) samo SDK u postupku kontrole koju vrši nad finansijsko-materijalnim poslovanjem pravnih lica i u materiji društvenog knjigovodstva (u širem smislu te reči). Postupak kontrole koji vrši SDK pripada kategoriji posebnih upravnih postupaka.

5.5.3. Tužilac u upravno-računskom sporu može biti samo pravno lice, društveno-politička zajednica ili drugi korisnik, dok u upravnom sporu to može biti pojedinac, pravno lice, organizacija, grupa lica, naselje, sindikalna organizacija, državni organ i dr. Stranke u upravno-računskom sporu su samo SDK (tužena strana) i pravno lice, društveno-politička zajednica ili drugi korisnik (tužilac), a ne i druga lica, organizacije i organi kao kod upravnog spora.

5.5.4. Nadležnost sudova. Postoji razlika u pogledu nadležnosti sudova. Vojni sudovi ne rešavaju upravno-računske sporove, a rešavaju upravne sporove. Sudsko veće koje rešava upravno-računski spor sastoji se obavezno i od jednog sudije porotnika, dok je veće koje odlučuje o upravnim sporovima sastavljeno od trojice ili više sudija (kad je zakonom propisan širi sastav).

5.5.5. Najzad, postoje razlike i u pravnim sredstvima s obzirom na to da Zakon o Službi društvenog knjigovodstva predviđa samo dva takva sredstva (zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke i zahtev za zaštitu zakonitosti) i drukčije ih reguliše u određenim pitanjima.

Pitanja

- a) Sličnost i razlike između upravnog i upravno-računskog spora,*
- b) Predmet upravno-računskog spora,*
- c) Stranke u upravno-računskom sporu,*
- d) Tužba i postupak u upravno-računskom sporu.*

Literatura i izvori:

- Zakon o Službi društvenog knjigovodstva („Službeni list SFRJ”, br. 70/83, 16/86, 72/86, 74/87, 37/88, 61/88, 57/89, 79/90, 84/90 i 20/91).

6. ODGOVORNOST ZA ŠTETU ZBOG UPRAVNIH AKTIVNOSTI

Posebnu situaciju predstavljaju pravne norme o odgovornosti države, odnosno uprave za štetu pričinjenu vršenjem uprave. Pravne norme o odgovornosti za štetu mogu se posmatrati kao „dopuna” pravnim normama koje regulišu vršenje uprave u pravnim sistemima u kojima je ova odgovornost regulisana normama različitim od normi o građanskoj odgovornosti za naknadu štete.

Shvatanja o odgovornosti države za štetu pričinjenu radom njenih organa, odnosno lica u njenoj službi različita su kako u istorijskom smislu, tako i u smislu karaktera pravnih normi koje regulišu ovu materiju.

U našem pravnom sistemu može se reći da postoji poseban pravni režim odgovornosti društveno-političkih zajednica (države) za štete pričinjene obavljanjem službe ili druge delatnosti državnih organa koji proističe iz Ustava (čl. 199. Ustava SFRJ). Mogu se navesti i određeni razlozi zbog kojih se pravne norme o ovoj odgovornosti mogu tretirati kao sastavni deo upravnog prava, jer norme o odgovornosti države za štetu regulišu u prvom redu otklanjanje posledica u vršenju upravnih aktivnosti i po svom karakteru predstavljaju odstupanje od pravila opšteg prava. Treba imati u vidu da je opšta karakteristika pravnih sistema razvijenih zemalja da se ne samo pitanja pravnog režima odgovornosti za štetu, već i za druga pitanja u vezi sa vršenjem uprave u što većoj meri regulišu normama „opšteg” prava, čime se izbegavaju „posebni pravni režimi”, odnosno obezbeđuje se da položaj građana i drugih subjekata u odnosu na državu i na upravu bude podvrgnut opštim principima zakonitosti i ustavnosti.

Pitanja

- a) Opšti principi odgovornosti države (uprave za štetu),*
- b) Opšta i posebna pravila odgovornosti organa uprave za štetu prouzrokovanu upravnim aktivnostima.*