

BROJ

**7 - 8**

UDK 347.7

# **PRAVO I PRIVREDA**

JULI - AVGUST 1993 - BEOGRAD

YU ISSN 0354-3501

DALADIN i ...



JULI - AVGUST  
7-8  
Beograd, god. XXXI

PRAVO  
I  
PRIVREDA

**PRAVO I PRIVREDA**  
**ČASOPIS UDRUŽENJA PRAVNIKA**  
**U PRIVREDI SR JUGOSLAVIJE**

*Glavni i odgovorni urednik:*

Prof. Dr Mirko Vasiljević

*Zamenik glavnog i odgovornog urednika*

Dr Miroslav Paunović

*IZDAVAČKI SAVET:*

Prof. Dr Vladimir Jovanović, predsednik

Prof Dr Mihajlo Velimirović

Dr Zoran Ivošević

Arandel Markićević

Vera Kažić

Nenad Paladin, dipl. inž.

Rade Jeftić

Miroslav Miletić

Mr Petko Sekulić

*REDAKCIJSKI ODBOR:*

Prof. Dr Ivica Jankovec

Prof. Dr Ratomir Kašanin

Prof. Dr Borivoje Šunderić

Prof. Dr Lucija Spirović - Jovanović

Dr Jezdimir Mitrović

Prof. Dr Moma Dragašević

Dr Bosa Nenadić

Prof. Dr Marko Rajčević

Prof. Dr Mirko Vasiljević

*IZDAVAČ:*

"PALADIN i ..."

Mešovito preduzeće za trgovinu, marketing i štampu

*ŠTAMPA:*

GIP "Slobodan Jović", Beograd

*FOTOSLOG:*

"PALADIN i ..."

*PRETPLATA:*

Za 1993. godinu iznosi 18.600.000.000.- dinara

Uplate vršiti na žiro račun "PALADIN i ..."

broj 60801-603-35699

Izlazi dvomesečno

## SADRŽAJ

<i>Prof. dr Radovan D. Vukadinović</i>	<b>IZVORNI ČLANCI . . . . .</b>	5
	Načelo slobode kretanja lica u Evropskoj ekonomskoj zajednici . . . . .	5
<i>Dr Dejan Popov</i>	Aktuelna pitanja svojinske transformacije, organizovanja i finansiranja u oblasti vodoprivrede . . . . .	22
<i>Dr Rajko Jelić</i>	Derivativno sticanje prava na stvarima u društvenoj svojini . . . . .	33
<i>Mirić Slavica</i>	Funkcija država i lokalne samouprave u planiranju prostora . . . . .	46
<i>Mr Vladimir Popović</i>	<b>PREGLEDNI ČLANCI . . . . .</b>	78
<i>Zoran M. Balinovac</i>	Pravno omogućavanje proširenja imovinske podloge odgovornosti za obaveze preduzeća dužnika . . .	78
<i>Aleksandar Đukić</i>	Pozitivno-pravne mogućnosti zaštite poverioca novčane obligacije u uslovima hiper inflacije . . . . .	83
	Istraživački rad u vezi sa nekim praktičnim problemima koji se javljaju kod licencnih ugovora . . . . .	104
<i>Mr Nebojša Jovanović</i>	<b>MEĐUNARODNO POSLOVNO PRAVO . . . . .</b>	120
	<b>SUDSKA PRAKSA . . . . .</b>	138
	Komentar sudskih odluka	
	<b>STAVOVI PRIVREDNIH SUDOVA . . . . .</b>	144



Prof. dr Radovan D. Vukadinović<sup>1</sup>

UDK 342.7(4)

## Načelo slobode kretanja lica u Evropskoj ekonomskoj zajednici

Rezime

*Sadržinu načela slobode kretanja lica, kao jednog od četiri osnovna načela na kojima se temelji Evropska ekonomski zajednica, čini kompleks ličnih prava: pravo na ulazak, pravo boravka i pravo ostanka državljanu jedne države članice na teritoriji drugih država članica Zajednice (imigraciono pravo) i pravo na zapošljavanje i iz njega izvedena prava.*

*Autor je u radu posebnu pažnju posvetio uslovima i ograničenjima pod kojima državljeni jedne države članice mogu tražiti i dobiti zaposlenje u drugim državama članicama.*

*Ključne reči i izrazi: Evropska ekonomski zajednica (European Economic Community), sloboda kretanja lica (Freedom of movement of Persons), pravo na zapošljavanje (The right to accept offers of employment), zapošljavanje (Employment), rad (Work), radnik (Worker), imigraciono pravo (Immigration law), pravo ulaska, boravka, izlaska i pravo ostanka (the right of entry, residence, exit and right to remain), komunitarno zakonodavstvo (community legislation), pravila (Regulations) i uputstva (Directives).*

---

<sup>1</sup> Pravni fakultet u Kragujevcu.

## Načelo slobode kretanja lica u Evropskoj ekonomskoj zajednici

### I. Uvod

#### 1. Pojam i značaj

Sloboda kretanja lica predstavlja jednu od četiri osnovne slobode na kojima se temelji Evropska ekonomска zajednica (u daljem tekstu Zajednica), bez čijeg ostvarivanja se ne može zamisliti uspostavljanje zajedničkog tržišta, koje je Zajednica odredila kao svoj prvo bitni neposredni ekonomski cilj. Kasnijim usvajanjem *Jedinstvenog evropskog akta (1987. godine)*, umesto zajedničkog tržišta proklamovano je uspostavljanje *unutrašnjeg tržišta* do 31. decembra 1992. godine, kao još ambicioznijeg cilja, čije funkcionisanje podrazumeva slobodan promet robe, lica, usluga i kapitala.<sup>1</sup> U kontekstu ciljeva unutrašnjeg tržišta ostvarivanje slobode kretanja lica, kao jednog faktora proizvodnje, predstavlja neophodni uslov za slobodan promet i ostalih faktora: robe, usluga i kapitala. Tek se sa maksimalnom pokretljivošću svih državljana država članica, a pre svega radnika, može računati sa uspostavljanjem pravog tržišta radne snage na nivou Zajednice. S druge strane, slobodno kretanje lica podrazumeva upoznavanje drugih kultura i navika i međusobno približavanje kroz razmenu ideja i informacija, u cilju lakšeg zajedničkog življenja u budućoj Evropskoj uniji.

Pravni osnov za uspostavljanje slobode kretanja lica sadržan je, u širem smislu, u načelnoj odredbi člana 3. pod "c" Ugovora o osnivanju Evropske ekonomске zajednice (u daljem tekstu *Ugovor o osnivanju*), kojom je radi ostvarivanja ciljeva Zajednice propisano, između ostalog, i "uklanjanje prepreka slobodnom kretanju ljudi, usluga i kapitala između država članica", kao i odredbi člana 7. Ugovora, o zabrani svake diskriminacije po osnovu državljanstva u oblasti primene Ugovora. U tom cilju je deo III Ugovora o osnivanju posvećen slobodi kretanja lica, usluga i kapitala, pri čemu se ističe da prvi odeljak, posvećen slobodi kretanja radnika, predstavlja "najznačajniji" deo.<sup>2</sup> Ovakav značaj ne proizilazi samo iz formalnog mesta koje je odredbama o slobodi kretanja radnika dato u ovom delu već, pre svega, zbog ekonomskog i socijalnog značaja ove slobode za evropsku integraciju.<sup>3</sup> U pravno-tehničkom smislu odredbe o slobodi kretanja su podeljene na odredbe o slobodi kretanja radnika i odredbe o slobodi kretanja državljana država članica, a u pogledu njihove sadržine, na imigracione propise i propise o socijalnoj sigurnosti.<sup>4</sup> Predmet ovog rada je usmeren na analizu, pre svega, ekonomске sadržine slobode kretanja radnika i onog aspekta imigracionih propisa koji se na to odnose.

1 Čl. 8a. Ugovora o osnivanju EEZ-a.

2 Oppermann, *Europarecht*, München, 1991, str. 545, tačka 1407.

3 Oppermann, *op. cit.*, str. 545, tač. 1409. navodi da u Zajednici radi oko 13 miliona radnika sa strane, od kojih su oko 5 miliona nedržavljani država članica.

4 Lasok & Bridge, *Law Institutions of the European Communities*, London, 1987, str. 397.

Odredbe o slobodi kretanja radnika sadržane su u članovima 48. do 51. Ugovora o osnivanju, dok su pravila o slobodi kretanja državljanu, tzv. prava etablišmana sadržana u odredbama članova 52. do 66. istog Ugovora.

Sloboda kretanja lica u generalnom smislu podrazumeva pravo ulaska, pravo boravka i pravo izlaska svih lica sa teritorije jedne države članice na teritorije ostalih država članica Zajednice. Skup ovih normi čini imigraciono pravo Zajednice. Ova prava ne mogu, međutim, uživati sva lica. Ugovorom o osnivanju i kasnije donetim sekundarnim zakonodavstvom njihova primena je, s jedne strane, ograničena u personalnom pogledu a, sa druge strane, u funkcionalnom. Tako se u personalnom smislu odredbe o slobodi kretanja odnose samo na određene kategorije lica: radnike i samozaposlena lica, dok je u funkcionalnom smislu njihova primena ograničena samo na kretanje lica u ekonomski, ali ne i u turističke svrhe. Opravданje za ovakvo ograničenje trebalo bi tražiti u činjenici da neograničenim korišćenjem slobode kretanja može doći do masovnih migracija iz nerazvijenih u razvijene delove Zajednice i značajnih demografskih promena. Otuda odredena ovlašćenja iz slobode kretanja mogu uživati samo ona lica koja vrše kakvu ekonomsku aktivnost, a samo kretanje je u vezi takve aktivnosti. U tom smislu bi uživanje ovlašćenja iz slobode kretanja, u globalnom smislu, trebalo posmatrati u funkciji ostvarivanja navedenih ekonomskih ciljeva. Kad je reč o pravu na ulazak, boravak i ostanak na teritoriji drugih država članica, njihovo korišćenje je u funkciji ostvarivanja neophodnih uslova za ostvarivanje prava na zapošljavanje i iz njih izvedenih prava na razne oblike socijalne zaštite. Pod ekonomskim aktivnostima se misli, pre svega, na zapošljavanje u raznim oblicima, kao zapošljavanje kod drugih i kao samozapošljavanje, iz čega se onda izvode i dalja prava na socijalnu zaštitu. Zbog toga je u Ugovoru o osnivanju napravljena razlika između generalnog pojma slobode kretanja, koji se odnose na sve državljanje država članica, i pojma slobode kretanja ograničenog samo na kretanje radnika. U skladu sa tim je i podela na radnike i samozaposlena lica. Sloboda kretanja radnika je zasnovana uglavnom na načelu nediskriminacije po osnovu državljanstva, dok druga kategorija lica, tzv. "samozaposlena lica", uživaju slobodu etablišmana u vršenju svojih slobodnih zanimanja (profesija) i prilikom pružanja usluga.<sup>1</sup>

Pod pojmom slobode kretanja radnika, prema odredbama člana 48. tačka 2, podrazumeva se ukidanje svake diskriminacije na osnovu državljanstva među radnicima država članica u pogledu kretanja u okviru Zajednice u vezi zapošljavanja, nagradivanja i drugih uslova rada i zapošljavanja. Ova sloboda, kao što je već napomenuto, ima pre svega ekonomski značaj i sadržinu i uživaju je samo radnici<sup>2</sup> državljeni država članica u vezi vršenja ekonomске aktivnosti. Domašaj primene odredbi o slobodi kretanja radnika određen je odredbama članova 48-51. Ugovora

1 Vaughan (Ed.), *Law of the European Communities*, Vol. 2, Butterworths, London, 1986, str. 423, tačka 15.01.

2 Navedeni član Rimskog ugovora koristi termin *workers*, dok je ugovorima o osnivanju Zajednice za ugalj i čelik (član 69(2)) i Zajednice za atomsku energiju (član 96(1)) sloboda ograničena na radnike u industriji uglja i čelika, odnosno zaposlene u oblasti nuklearne energije.

o osnivanju, i može se analizirati sa personalnog i stvarno pravnog aspekta.<sup>1</sup> U personalnom smislu to podrazumeva određivanje kruga lica koja se u smislu Ugovora o osnivanju i komunitarnog prava smatraju "radnicima", dok je u stvarnom smislu potrebno odrediti poslove i način njihovog obavljanja kako bi se lica koja ih obavljaju mogla tretirati kao "radnici." Osim toga potrebno je odrediti i izuzetke i ograničenja od primene načela slobode kretanja radnika.

## 2) Izvori prava

Osim pomenuših odredbi članova 48. do 66. Ugovora o osnivanju koje se direktno primenjuju,<sup>2</sup> Savet je ovlašćen da kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije u saradnji sa Parlamentom i nakon pribavljenog mišljenja Ekonomskog i socijalnog komiteta, donosi *uputstva i pravila* koja će sadržavati potrebne mere za postepeno ostvarivanje slobode kretanja radne snage. Nakon stupanja na snagu *Ugovora o osnivanju*, Komisija i Savet su u skladu sa predviđenom dinamikom doneli niz akata sekundarnog zakonodavstva: *pravila i uputstava*,<sup>3</sup> čijom primenom je omogućeno praktično ostvarivanje navedenih prava i njihova konkretnizacija.

---

1 V. Parry & Hardy, *ECC Las*, London 1981, str. 252, tač. 16-20 i dalje; Oppermann, *op. cit.*, str. 549-552.

2 V. slučajevе *167/73 EC Commission v France* (1974) ECR 395, str. 372; slučaj 41/74 *Van Duyn v Home Office* (1974) ECR 1337, str. 1347; slučaj *Watson and Belmann* (1976) ECR 1185. O direktnoj primeni komunitarnog prava vid. Vukadinović, Pojam direktnе primene komunitarnog prava, *Glasnik prava*, 1/4 (1992), 139-148.

3 Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers within the Community as Amended by Regulation 312/76, OJ Sp. Ede. 1968, No. L 257/2, p. 475; Council Directive of 25 February 1964 on the Co-ordination of Special Measures Concerning the Movement and Residence of Foreign Nationals which are Justified on Grounds of Public Policy, Public Security or Public Health, (64/221/EEC), OJ Sp. Ed. 1964, No. 850/64, p. 117; Council Directive of 15 October 1968 on Abolition of Restrictions on Movement and Residence within the Community for Workers of Member States and Their Families (68/360/EEC), OJ Sp. Ed. 1968, No. L 257/13, p. 485; Regulation (EEC) No 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the Right of Workers to Remain in the Territory of a Member State After having been Employed in that State, OJ Sp. Ede. 1970., No L 142/24, p. 402; Council Directive of 21 May 1973 on the Abolition of Restrictions on Movement and Residence within the Community for Nationals of Member States with Regard to Establishment and the Provision of Services (73/148/EEC), OJ 1973, No. L 172/14; Council Directive of 17 December 1974 Concerning the Right of Nationals of a Member State to Remain in the territory of Another Member State After having pursued therein an Activity in Self-employed Capacity (75/34/EEC), OJ NO. L 14/10; Council Directive of 22 March 1977 to Facilitate the Effective Exercise by Lawyers of Freedom to Provide Services (77/249/EEC), OJ No. L 78/17; Council Directive of 21 December 1988 on a General System for the Recognition of Higher-Education Diplomas Awarded on Completion of Professional Education and Training of at Least Three Years' Duration (89/48/EEC) OJ No. L 19/16; Council Recommendation 21 December 1988 Concerning Nationals of Member States who Hold a Diploma Conferred in a Third State (89/49/EEC), OJ 1989, No. L 19/24; Council Directive of 28 June 1990 on the Right of Residence (90/364/EEC), OJ 1990, No L 180/26; Council Directive of 28 June 1990 on the Right of Residence for Employees and Self-employed Persons Who have Ceased Their Occupational Activity (90/365/ECC), OJ 1990, L 180/28; Council Directive of 28 June 1990 on the Right of Residence for Students (90/326/ECC), OJ 1990, No. L 180/30.

Dosadašnji rezultati u njihovoј primeni pokazuju da je ostvaren značajan stepen unifikacije i harmonizacije odgovarajućih nacionalnih propisa.

Tako su *Pravilom Saveta br. 1612/68*, od 1968. godine, kao jednom od ključnih izvora sekundarnog zakonodavstva, nacionalni propisi o slobodi kretanja radnika unifikovani u meri da je radnicima državljanima država članica obezbeden nacionalni tretman u pogledu uslova konkurisanja za zaposlenje, jednak tretman kao zaposlenih radnika u pogledu plate, naknada, otkaza, ponovnog zaposlenja i ostalih prava iz radnog odnosa, kao i u pogledu uživanja određenih socijalnih prava. Unifikacija je izvršena i u pogledu određenih prava članova porodice na objedinjavanje, što podrazumeva pravo članova porodice na ulazak, boravak i ostanak na teritoriju države članice u kojoj je zaposlen radnik, kao i pravo na zaposlenje i iz njega izvedenih prava i uživanje određenih socijalnih prava.

Ipak, to još ne znači i da je u svim državama članicama postignuto da njihovi državljeni uživaju ista prava u svojim državama, pa čak ni da državljeni i članovi njihovih porodica u sopstvenoj državi uživaju ona prava koja imaju na teritoriji drugih država članica po osnovu jednakog tretmana sa tamošnjim radnicima. Ovo se posebno odnosi na članove porodice zaposlenih radnika, pošto se na propise komunitarnog prava o slobodi kretanja lica bračni drug i deca državljanina koji je zaposlen u nekoj drugoj državi članici, a ne u svojoj državi, ne mogu pozivati pred svojim nacionalnim sudovima. Tako komunitarno pravo ne zabranjuje državi članici da odbije dozvolu bračnom drugu ili deci da uđu i borave na teritoriji države čiji je državljanin njihov suprug, odnosno otac, kad bračni drug ili dete imaju državljanstvo države nečlanice, a odnosno lice (državljanin) se nije koristilo pravom slobode kretanja u okviru Zajednice.<sup>1</sup>

### 3. Dinamika

Odredbama člana 48. tačka 1. Ugovora o osnivanju predviđeno da će se sloboda kretanja radnika, tj. pravo ulaska, boravka i izlaska<sup>2</sup> sa ciljem zapošljavanja, postepeno ostvarivati u tri faze, a najkasnije do kraja prelaznog perioda, koji je istekao krajem 1970. godine. Potpuno ostvarivanje slobode kretanja lica se očekuje krajem 1992. godine u sklopu mera za uspostavljanje unutrašnjeg tržišta, kad će se ukinuti i sve unutrašnje granične kontrole kako bi državljeni svih država članica uživali istu slobodu kretanja koju uživaju građani u svojim nacionalnim granicama na celom prostoru Zajednice.<sup>3</sup> U međuvremenu, do 1993. godine, predviđeno je da se pravo na rad i boravak u zemlji članici sopstvenog izbora proširi i na Španiju i Portugaliju, kao i da se proširi pravo na prebivalište i na sve penzionere iz zemalja članica, čak i ako nisu radili u zemlji u kojoj žele da žive kao penzioneri. Isto tako, pravo na prebivalište će se proširiti<sup>4</sup> i na studente i lica koja ne rade,

1 Vaughan, *op. cit.*, str. 435, tačka 15.10.

2 Lasok 7 Bridge, *The Law of Economy in the European Communities*, London, 1980, str. 95

3 Nova Evropa, Evropska zajednica 1992. i nakon toga, (Red. M. Crnobrnja), Beograd, 1992, str. 46.

a u stanju su da pruže zadovoljavajuće dokaze o dovoljnim prihodima, kako bi zemlju domaćina uverili da neće opteretiti domaće socijalno osiguranje.

## II. Sadržina načela slobode kretanja radnika

### 1. Pojam radnika kao subjekta slobode kretanja lica

Pojam "radnika" (*workers, travailleurs, Arbeitnehmer, werkne miers*) nije određen osnivačkim ugovorom, a iz kasnije jurisprudenciji Suda pravde<sup>1</sup> može se zaključiti da se njegovo određivanje vrši prema komunitarnom, a ne prema nacionalnim pravima država članica. Prilikom tumačenja moraju se imati u vidu krajnji ciljevi koji su postavljeni Ugovorom o osnivanju pa se pojam radnika ne može "ograničiti jedino na radnike migrante *stricto sensu*".<sup>2</sup> Pojam radnika obuhvata sve kategorije lica koja se bave tzv. nesamostalnim zanimanjima, tj. obavljaju poslove za drugoga uz naknadu, bez obzira na pravni osnov njihovog angažovanja.

Da bi se uopšte moglo govoriti o radniku u smislu odredbi člana 48. Rimskog ugovora, lice mora biti zaposleno. Bitna karakteristika radnika kao zaposlenog lica čini obavljanje ili vršenje određenih poslova ili usluga za ili pod nadzorom drugog lica uz naknadu. Tako pojam "radnika" obuhvata sva lica koja su angažovana ugovorom o zapošljavanju, kao i lica koja traže zaposlenje, nezaposlena a za rad sposobna lica koja su ranije bila zaposlena, lica nesposobna za rad zbog bolesti i invalidnosti stečenih za vreme rada (dok su bila zaposlena) u domaćoj zemlji kao i penzionisana lica, tj. lica koja su u "redovnoj" starosnoj penziji. Slobodom kretanja ne mogu se, međutim, koristiti radnici "zaposleni u javnim službama" bez obzira što su i tako zaposlena lica zaštićena od diskriminacije po osnovu njihovog državljanstva.<sup>3</sup> Pojam "radnika" nije ograničen na lica zaposlena sa punim radnim vremenom. I lica koja su zaposlena sa nepunim radnim vremenom mogu uživati prava obuhvaćena slobodom kretanja radnika, ako dokažu da se određenom aktivnošću bave na "stvarni i istinski" način kao zaposlena lica<sup>4</sup> i ako se takva aktivnost smatra kao stvarni rad u ekonomskom smislu.<sup>5</sup> Čak i radnici koji su zaposleni

---

5 V. Council Directive No. 90/364, 90/365 i 90/366.

1 V. Slučaj 75/63 Hockstra (nee Unger) v Bestuurnder Bedrijfsvereging voor Detailhandel en Ambachten (1964) ECR 177, i kasnije slučajeve koje navodi Vaughan, op. cit., str. 432. tačka 15.08, napomena 6. i dalje.

2 Slučaj 44/65 Hessische Knappschaft v. Singer (1965) ECR 965, str. 971.

3 V. slučaj 152/73: *Sotgiu v Deutsche Bundespost* (1974) ECR 153, navedeno prema: Lasok & Bridge, op. cit., kao u napomeni br. 4, str. 399, napomena br. 16.

4 *Levin v Staatssecretaris van Justitie*, (1982) ECR, 1035. Međutim, engleski sud je u sporu R v. *Secchi* (1975) 1 C.M.L.R. 383, odbio da prizna status radnika licu koje je živilo kao "skitnica" i koje je samo povremeno radilo u jednom engleskom restoranu-varijeteu.

5 V. odluke nacionalnih sudova u slučajevima *Re a Belgian Prostitute, Queen of The Netherlands in*

sa nepunim radnim vremenom, bez obzira što mogu koristiti javnu (socijalnu) pomoć, uživaju ova prava.<sup>1</sup> Međutim, u praksi između ovih lica nije uvek lako povući jasnu granicu, pa se u takvim slučajevima pomoć mora tražiti u "opštim načelima prava koja su zajednička pravnim porecima država članica."<sup>2</sup> Tako su u nekim slučajevima nacionalni sudovi predlagali da lice koje je angažovano kao povremeno zaposleno, bez posebne svrhe ili za vrlo malu naknadu ne može biti kvalifikованo kao "radnik".<sup>3</sup> Sud pravde je, međutim, pojam "radnika" i "aktivnosti kao zaposlenog lica" proširio na sve državljane država članica koji na teritoriji druge države članice obavljaju neku aktivnost kao zaposlena lica čak i ako su im primanja niža od onih koja su, u poslednjoj državi, zahtevana kao egzistencijalni minimum, s tim da se to odnosi samo na stvarno i efektivno zaposlena lica. S druge strane, da bi jedno lice imalo svojstvo radnika potrebno je da bude angažovano u "ekonomskoj aktivnosti". Otuda slobodu kretanja uživaju samo oni sportisti koji su profesionalno ili na isti način angažovani od klubova država članica.<sup>4</sup> Isto tako, pojam radnika ne obuhvata tzv. samozaposlena lica, (lica koja obavljaju kakvu delatnost ličnim radom ili vrše neku od tzv. slobodnih profesija) jer ona uživaju slobodu iz preostalih prava: pravo etablismana i pravo pružanja usluga.

Pogodnosti iz slobode kretanja radnika ne uživaju radnici iz trećih država, lica bez državljanstva i azilanti, iako žive u nekoj od država članica.<sup>5</sup> Ovakvo suženje prava korišćenja slobode kretanja lica samo na radnike kao ekomske aktere okarakterisano je kao neskriveni cinizam.<sup>6</sup>

Što se tiče radnika iz trećih država koje su sa Zajednicom zaključile sporazume o pridruživanju, pri čemu je karakterističan primer Turske,<sup>7</sup> njihov položaj nije u potpunosti jasan. Iako je Sud pravde u više odluka izrazio stav da i ovakvi mešoviti sporazumi (*mixed agreements*) čine deo komunitarnog prava čije se odredbe mogu neposredno primenjivati i mogu proizvoditi direktno dejstvo, u vodećem slučaju *Demirel*<sup>8</sup> dosta ifsorsiranim tumačenjem odbio je da slobodu kretanja radnika proširi i na članove porodice Turskih radnika u Nemačkoj.<sup>9</sup>

Council (1976) 2 CMLR 527; R v Secchi (International Drifter) (1975) 17 CMLR 383, i slučaj 53/81: Levin v Staatssecretaris van Justitie, (1982) ECR 1035.

1 V. Kempf v Staatssecretariis van Justitie (1986) ECR, 1741.

2 Maestripieri, *La Libre Circulation des Personnes et des Services dans la CEE*, 1972, str. 40-42.

3 Vaughan, *Ibid*, u ovom smislu u napomeni broj 13. navodi neke odluke italijanskog, nemačkog i holandskog suda.

4 V. Slučaj 36/74 Walrave and Koch v. Union Cykliste (1974) ECR 1405.

5 Oppermann, *op. cit.*, str. 550, tač. 1419, navodi da je do donošenja presude u slučaju *Demirel*, bio problematičan status Turskih radnika, kojih u Nemačkoj ima oko 1,5 miliona.

6 V. Krtinić, *Sloboda kretanja lica u EZ (Sloboda kretanja radnika)*, materijal sa poslediplomskog specijalističkog kursa "Pravo EEZ-a", održanom na Pravnom fakultetu u Kragujevcu 1990/91. godine, str. 1.

7 Turska je karakteristična i po tome što njeni radnici čine najveći broj (oko 85% ili oko 1,5 miliona) od velikog broja radnika stranaca koji rade u Nemačkoj. Oppermann, *op. cit.*, str. 550, tač. 1419.

8 Case 12/86, *Meryem Demirel v Stadt Schwabisch Gmünd (City of Schwabisch Gmünd)*, (1989) 1

## 2. Ekonomski sadržini prava kretanja radnika

Prava, odnosno ovlašćenja na koja mogu računati lica obuhvaćena pojmom radnika su odredbama člana 48. tačka 3. Ugovora o osnivanju, određena kao:

- a) - pravo prihvatanja stvarno ponudenog zaposlenja;
- b) - pravo slobodnog kretanja preko teritorija država članica u tom cilju;
- c) - pravo boravka u državi članici u cilju zapošljavanja u skladu sa zakonskim i administrativnim propisima kojima su utvrđeni uslovi zapošljavanja radnika državljanina tih država članica;
- d) - pravo ostanka na području države članice nakon zapošljavanja u toj državi, pod uslovima koji će biti određeni pravilima o sprovodenju donetim od strane Komisije.

Prvo od navedenih prava - pravo na prihvatanje stvarno ponuđenog zaposlenja - predstavlja u pravom smislu ekonomsku sadržinu slobode kretanja radnika, koje se ostvaruje kroz određivanje liberalnih uslova za zapošljavanje, jednak tretman zaposlenih i davanje određenih prava porodici zaposlenog radnika. Ostala tri prava: pravo slobodnog kretanja, pravo boravka i pravo ostanka čine kompleks imigracionog prava.

*Sadržina prava na zapošljavanje* - Konkretizacija generalno određenog prava na zapošljavanje iz odredbe tačke 3.a. člana 48. Ugovora o osnivanju, je učinjena posebnim *Pravilom Saveta br. 1612/68*, i kasnije izmenjenim *Pravilom br. 312/76*, određivanjem uslova (podobnosti) za zapošljavanje (I. glava), ustanovljavanjem prava na jednak tretman zaposlenih lica (II. glava) i davanjem određenih prava članovima porodice radnika (III. glava).

C.M.L.R. 421.

9. U pitanju je bilo sledeće činjenično stanje, u najkraćim crtama: Između EEZ-a i Turske je 1963. godine zaključen *Sporazum o pridruživanju*, a kasnije, 1970. g. i dodatni *Protokol*. Ugovorne strane su se *Ugovorom* sporazumele da će "biti rukovodene članovima 48, 49. i 50. Ugovora o osnivanju u cilju postepenog obezbeđenja slobode kretanja radnika između njih". *Odredbama člana 36. Protokola bilo je predvideno da će "Sloboda kretanja radnika između država članica Zajednice i Turske biti osigurana postepeno u skladu sa postavljenim principima u članu 12. Sporazuma o pridruživanju između završetka 12. i 22. godine nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma.* Imajući to u vidu Turska državljanka gospoda Meryem Demirel je 17. marta 1983. godine ušla u Nemačku kako bi se pridružila suprugu koji je u Nemačkoj bio zaposlen od 1979. godine. Nakon isteka roka važnosti vize gospode Demirel, 9. juna 1984. godine, nemačke vlasti su odbile njeno produženje i naložile joj da napusti nemačku teritoriju do 11. juna 1984. godine. Gospoda Demirel se nije, međutim, vratila u Tursku, navodeći kao razloge svoju trudnoću (dva puta: u 1984. i 1985. godini) i nedostatak finansijskih sredstava u Turskoj. U sporu povodom čijeg rešavanja je upućen i zahtev Sudu pravde za prethodnom tumačenjem spornih odredbi *Sporazuma o pridruživanju i dodatnog Protokola*, Sud je dao sledeće tumačenje: "Odredbe (*Sporazuma o pridruživanju*) osim što nameću ugovornim stranama opštu obavezu saradnje kako bi se postigli ciljevi *Sporazuma*, ne daju direktno pojedincima prava koja im već nisu doodeljena drugim odredbama *Sporazuma*." (str. 439, tač. 24). U skladu sa tim, ni odredbe člana 12. *Sporazuma* i odredbe člana 36. *Protokola*, ne čine pravila komunitarnog prava koja su direktno primenljiva u unutrašnjem pravnom poretku države članice (*Ibid.*, tač. 25).

1) *Podobnost (uslovi) za zapošljavanje* - U pogledu uslova za zapošljavanje, odnosno podobnosti lica da traže i dobiju zaposlenje na teritoriji neke od države članice *Uputstvom* je nametnuta obaveza državama članicama da obezbede:

- Bračni drug i deca su ovlašćena da se pridruže radniku u mestu gde on ili ona nameravaju da ostvare pravo slobodnog kretanja. Direktnom primenom *Uputstva* svim državljanima država članica dato je pravo da "bez obzira na mesto njihovog boravka prihvate neku aktivnost kao zaposlena lica i da obavljaju takvu aktivnost na teritoriji druge države članice u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima i administrativnim mera koje se odnose na zapošljavanje državljana te države".<sup>1</sup> Ovako ustanovljeni *nacionalni tretman* svih lica prilikom zapošljavanja podrazumeva zabranu primene nacionalnih propisa ili administrativnih mera i prakse država članica kojima bi se ograničavala tražnja i ponuda za zaposlenjem ili pravo stranih državljana da se zaposle ili da obavljaju neku aktivnost pod uslovima koji se ne primenjuju na njihove sopstvene državljanе. Tu spada i zabrana primenjivanja odredbi nacionalnog prava kojima se unapred propisuje posebna procedura izbora stranih državljana ili se ograničava ili zabranjuje oglašavanje slobodnih radnih mesta u novinama ili putem drugih sredstava medija ili su na bilo koji drugi način za strane državljanе određeni drugačiji uslovi od onih koji se primenjuju za domaće. Njihova primena je u suprotnosti sa *Uputstvom* proklamovanim principom da "prilikom ostvarivanja prava na zaposlenje radnik uživa isti prioritet kao i državljanin odnosne države članice".<sup>2</sup> Zabrana se odnosi i na propisivanja posebnih uslova, koji se kod izbora kandidata mogu ticati posebnih medicinskih, stručnih i drugih sposobnosti ako bi se primenjivali na diskriminatorskoj osnovi u odnosu na domaće državljanе. Ipak, pomenute odredbe se ne odnose na uslove koji se tiču poznavanja jezika, kad to priroda posla zahteva.<sup>3</sup> Ne smeju se primenjivati ni odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se podobnost za traženje zapošljjenja uslovljava posebnom registracijom kod biroa za zapošljavanje ili se ometa izbor pojedinih radnika zato što nemaju boravište na teritoriji te države članice.<sup>4</sup> I državljanji, koji, kao poslodavci, u svoje ime oglašavaju ponude za zapošljavanje u drugoj državi članici, a ne u onoj čiji su državljanji, mogu, prilikom izbora zahtevati proveru stručne sposobnosti putem posebnih testova ako su taj uslov izričito naveli u svojim oglasima.

Neće se primenjivati ni one odredbe domaćih propisa kojima je pravo stranih radnika na zapošljavanje ograničeno na određeni procenat u odnosu na ukupno zaposleni broj u preduzeću, filijali i agenciji ili na nacionalnom nivou.<sup>5</sup>

1 Čl. 1 *Pravila Saveta*, br. 1612/68.

2 Čl. 1. tač. 2. *Uputstva*.

3 Čl. 3. tač. 1. *Pravila Saveta* br. 1612/68.

4 *Ibid.*, čl. 3. tačka 2.

5 Praksa, ipak, pokazuje da su od ovoga izuzete neke profesije. Tako je npr. u profesionalnim fudbalskim timovima ograničen broj stranaca koji mogu igrati.

U cilju punog ostvarivanja navedenih prava *Uputstvom* je propisana obaveza državama članicama i da radniku koji traži zaposlenje u stranoj državi članici obezbedi pravo na istu pomoć od ureda za zapošljavanje koja je određena domaćim državljanima, kao i da mu prilikom posredovanja za zapošljavanje obezbedi isti tretman u pogledu naknade kao i domaćim radnicima.

*2) Pravo zaposlenih na jednaki tretman - Pravilom Saveta br. 1612/68,* zagaran-tovano je pravo radniku države članice da na teritoriji druge države članice ne može biti tretiran različito od domaćih radnika zbog njegovog državljanstva u pogledu bilo kojih uslova zaposlenja i rada, posebno onih koji se odnose na zarade, otpuštanje sa posla, a kad ostane bez posla u pogledu vraćanja na posao ili ponovnog zapošljavanja.<sup>1</sup>

Isto tako zagarantovane su mu i iste socijalne i poreske olakšice i pogodnosti, kao i prava u pogledu obuke u stručnim školama i centrima za obučavanje kao i domaćim radnicima. Otuda će svaka klauzula u kolektivnom ili individualnom sporazumu ili drugom kolektivnom propisu koja se tiče podobnosti za zaposlenje, samog zaposlenja, naknade i drugih uslova rada ili otpuštanja sa posla biti smatrana kao nepostojeca i ništava ako se njom propisuju ili povlačeju diskriminatorski uslovi u pogledu radnika koji su državljeni druge države članice.

### 3. Sadržina imigracionog prava

Prava radnika jedne države članice da na teritoriji ostalih država članica traže i ostvaruju zaposlenje i razne oblike socijalne zaštite ostala bi "gola" prava ako ne bi bila praćena i odgovarajućim pravima na ulazak, kretanje i boravak na teritoriji drugih država članica. Otuda je paralelno sa usvajanjem *Pravila Saveta br. 1612/68*, kojim su data materijalna prava u pogledu podobnosti za zapošljavanje i jednaki tretman radnika, usvojeno i *Uputstvo Saveta br. 68/360, o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici radnika država članica i njihovih porodica*. U stvari, domaćaj primene *Uputstva* je širi od domena primene *Pravila*, jer pored radnika, koji su već zaposleni, obuhvata i lica koja žele da uđu u drugu državu članicu sa ciljem da traže posao. Na "samozaposlena lica" se primenjuju odredbe *Uputstva Saveta br. 73/148*, kojim su praktično ista prava data i ovim licima, ali u pogledu etablismana i pružanja usluga. U generalnom smislu može se reći da "samozaposlena lica" uživaju iste privilegije u oblasti imigracionog prava kao i radnici.<sup>2</sup> Na kraju, pravo ostanka na teritoriji druge države članice nakon prestanka zaposlenja je kao komplementarno pravo<sup>3</sup> regulisano posebnim *Uputstvom Saveta br. 75/34*.

*a) Pravo ulaska* - Pravo ulaska obuhvata pravo prelaska granice države članice i pravo slobodnog kretanja na teritoriji odnosne države.<sup>4</sup> Ono je odredbama člana

1 Čl. 7. tačka 1.

2 Lasok & Bridge, *The Law of the Economy in the European Communities*, London, 1980, str. 140.

3 Ibid.

3. *Uputstva 68/360 i člana 3. Uputstva 73/148*, na isti način, "uz prezentaciju valjanog dokumenta o identifikaciji ili pasoša," dodeljeno radnicima i njihovim članovima porodice i samozaposlenim licima. Ulazak ovih lica na teritoriju bilo koje države se ne može usloviti ulaznim vizama ili sličnim dokumentima, ali se oni mogu zahtevati od članova porodice koji nisu državljeni država članica Zajednice. Paralelno sa uređivanjem prava na ulazak u države članice, *Uputstvom* je nametnuta obaveza državama članicama da svojim državljanima i članovima njihovih porodica daju pravo izlaska (napuštanja) njihovih teritorija u cilju zapošljavanja bez ikakvih uslovljavanja i na osnovu valjane identifikacione karte ili pasoša. U slučajevima kad se jedino na osnovu pasoša može legalno izaći iz države, njegov period važnosti ne sme biti manji od pet godina.<sup>1</sup>

b) *Pravo boravka* - Sve države članice Zajednice su dužne da državljanima drugih država članica i članovima njihovih porodica dozvole boravak na sopstvenoj teritoriji isključivo na osnovu lične karte ili pasoša. U tom cilju se kao dokaz prava na boravak izdaje posebna isprava pod nazivom "*Dozvola boravka za državljanina države članice EEZ*", izdata u skladu sa *Pravilom Saveta br. 1612/68*, čija je sadržina određena *Uputstvom br. 68/360*. *Dozvolom boravka* se, međutim, samo dokazuje pravo boravka, ali je izvor samog prava sadržan u direktno primenljivim odgovarajućim odredbama Ugovora o osnivanju i iz njega izvedenom zakonodavstvu.<sup>2</sup>

Pravo boravka, koje podrazumeva pravo neograničenog ostanka na domaćoj teritoriji je, bez sumnje, "centralno"<sup>3</sup> pravo načela slobode kretanja, ali je odredbama člana 48. tač. 3. c, *Ugovora o osnivanju* rezervisano samo "za svrhe zapošljavanja".<sup>4</sup> U tom smislu pravo radnika jedne države članice na boravak u drugim državama članicama pretpostavlja da je obezbedio posao, što se dokazuje izjavom poslodavca o angažovanju ili certifikatom o zapošljavanju. Osim toga, za dobijanje dozvole boravka od radnika se zahteva i da pokaže dokument na osnovu koga je ušao na domaću teritoriju, dok se od članova njegove porodice zahteva: dokument na osnovu koga su ušli na domaću teritoriju, dokument izdat od nadležnih vlasti država porekla ili države iz koje su došli, kojim dokazuju njihovu rodbinsku vezu, a u slučajevima tzv. "zavisnih lica" i valjani dokaz o zavisnosti ili da žive u zajedničkom domaćinstvu ("pod istim krovom").<sup>5</sup>

Izdata dozvola boravka važi na teritoriji odnosne države članice za period od najmanje pet godina, s tim što se nakon isteka tog perioda može automatski ob-

10 *Ibid.*, str. 101.

1 Čl. 2. tač. 3. *Uputstva*.

2 *V. slučaj 48/75 Royer v. Belgium (1976) ECR 497*, str. 513, kao i komentare ostalih slučajeva u: Lasok & Bridge, *op. cit.*, str. 103, i Vaughan, *op. cit.*, str. 441, tač. 15.16, napomena br. 5.

3 Lasok & Bridge, *op. cit.*, strž 102.

4 Relevantne odredbe slične sadržine za "samozasposlena lica" i lica koja pružaju usluge sadržane su u članovima 52. i 60. *Ugovora o osnivanju*.

5 V. čl. 4. tač. 3. *Uputstva 68/360*, a za "samozasposlena lica" članove 4-7. *Uputstva 73/148*.

noviti. Prekid boravka koji nije duži od šest uzastopnih meseci, kao i odsustvo zbog vojne vežbe ne utiču na valjanost dozvole. U slučaju da radnici sa dozvolom boravka ostanu bez posla zbog privremene nesposobnosti za rad, zbog bolesti ili povrede i nesreće, ili su bez posla ostali mimo njihove volje (što moraju dokazati), izdate dozvole se ne mogu samo zbog toga opozvati.

Osim redovnih dozvola boravka, *Uputstvom* su određeni i uslovi za izdavanje dozvola za privremene i sezonske radnike. Tako se radniku koji je na domaćoj teritoriji zaposlen za period od tri meseca do jedne godine izdaje *privremena dozvola boravka*, čija je važnost ograničena na očekivano vreme zaposlenja. Posebne vrste privremenih dozvola boravka se izdaju *sezonskim radnicima* (po pravilu angažovanim u poljoprivrednim poslovima), koji su zaposleni duže od tri meseca.

Slični uslovi za dobijanje dozvole boravka su propisani i sa "samozaposlena lica" koja su počela sa svojim biznisom ili profesionalnom aktivnošću.<sup>1</sup> Ipak, dok radnici i "samozaposlena lica" sa stalnim zaposlenjem uživaju pravo neograničenog boravka, lica koja pružaju ili koriste usluge imaju pravo vremenski ograničenog boravka na domaćoj teritoriji.

Određenim kategorijama lica može se dozvoliti boravak na domaćoj teritoriji države članice i bez izdavanja dozvole boravka. To se odnosi na:<sup>2</sup>

Do određenih promena u generalnom pravu boravka i pravu boravka zaposlenih i samozaposlenih lica nakon prestanka njihove profesionalne aktivnosti trebalo je da dođe nakon uspostavljanja unutrašnjeg tržišta, čiji je rok odredbama člana 8a. *Ugovora o osnivanju*, određen na 31. decembar 1992. godine. U tom smislu doneto je *Uputstvo Saveta broj 90/364, od 28. juna 1990. godine*, o pravu boravka. Ovim *Uputstvom*, koje je trebalo da stupi "na snagu" najkasnije 30. juna 1992. godine, pravo boravka je prošireno na sve državljane država članica koji ovo pravo ne uživaju na osnovu postojećeg komunitarnog zakonodavstva i članove njihovih porodica, ako su zdravstveno osigurani od bolesti i raspolažu sa dovoljno sredstava kako bi se izbeglo da padnu na teret sistema socijalne pomoći domaće države članice za vreme njihovog boravka. Pod dovoljnim sredstvima smatra se onaj iznos koji je veći od iznosa sredstava koji domaća država članica može na ime socijalne pomoći dati svom državljaninu, uzimajući u obzir lične okolnosti ili, kad to nije primenljivo, iznos veći od minimalne socijalne penzije u domaćoj državi članici.<sup>3</sup> Ova lica uživaju i prateća komplementarna prava izlaska iz sopstvene države i ulaska u drugu državu članicu pod uslovima koji su određeni ranijim *Uputstvom 68/360*.

1 V. čl. 4. tač. 1. i 2. *Uputstva 73/148*.

2 V. čl. 8. *Uputstva 68/360*. radnike od kojih se očekuje da će svoju aktivnost kao zaposlena lica obaviti za vreme koje nije duže od tri meseca, radnike iz pograničnih zona koji svakodnevno ili najmanje jedanput sedmično prelaze granicu, ali se vraćaju u svoju državu gde im je boravište i sezonske radnike koji imaju ugovore o zapošljavanju overene od ovlašćenih organa države članice na čiju teritoriju dolaze da rade.

3 Čl. 1. tač. 1. *Uputstva*.

c) *Pravo ostanka posle zaposlenja* - u generalnom značenju podrazumeva pravo radnika kao zaposlenih lica na teritoriji druge države članice i članova njihovih porodica da trajno ostanu na teritoriji odnosne države članice nakon prestanka zaposlenja. Međutim, navedena lica se ovim pravom mogu koristiti samo pod uslovima koji su određeni *Pravilom Komisije broj 1251/70*. Prema odredbama člana 2. ovog *Pravila*, pravo ostanka uživaju samo:

- radnici koji su u vreme prestanka zaposlenja ispunili uslove za starosnu penziju prema pravu te države članice i koji su u toj državi članici bili zaposleni najmanje poslednjih dvanaest meseci i koji su tu boravili neprekidno najmanje tri godine (lica u starosnoj penziji);

- radnici koji su na teritoriji odnosne države članice neprekidno boravili najmanje dve godine, a čiji je rad prestao zbog trajne nesposobnosti za rad. Ali, ako je takva nesposobnost rezultat nesreće na radu ili profesionalne bolesti koja mu daje pravo na penziju, za koju je neki organ te države u potpunosti ili delimično odgovoran, ne može se nametnuti bilo kakav uslov u pogledu dužine boravka (za rad trajno nesposobna lica);

- radnici koji posle tri godine neprekidnog zaposlenja i boravka na teritoriji te države, rade kao zaposlena lica na teritoriji druge države članice, zadržavajući svoj boravak na teritoriji prve države u koju se po pravilu vraćaju svaki dan ili najmanje jedanput sedmično (radnici iz pograničnih zona).

Uslovi iz prva dva stava, u pogledu dužine boravka i zaposlenja, se neće zahtevati ako je bračni drug radnika državljanin odnosne države članice ili je državljanstvo te države izgubio udajom ili ženidbom za radnika u pitanju.

Slični uslovi određeni *Upustvom Saveta broj 75/34*, važe i za "samozaposlena lica".

Ovlašćena lica se mogu definitivno opredeliti za korišćenje prava ostanka na domaćoj teritoriji države članice u okviru roka od dve godine od dana sticanja ovog prava. U međuvremenu, takva lica mogu napustiti teritoriju države članice, bez bilo kakvih štetnih posledica u pogledu prava ostanka.

Nakon stupanja na snagu (najkasnije 30. juna 1990. godine), najnovijeg *Upustva Saveta broj 90/365, od 28. juna 1990. godine, o pravu boravka zaposlenih i samozaposlenih lica nakon prestanka njihove profesionalne aktivnosti*<sup>1</sup> pravo boravka je prošireno na sve državljane država članica koji su obavljali neku aktivnost kao zaposlena ili samozaposlena lica i članove njihovih porodica, ako su korisnici invalidske ili prevremene penzije, ili starosne pomoći, ili penzije po osnovu industrijske nesreće ili nesposobnosti, čiji je iznos dovoljan da se ne padne na teret socijalnog sistema pomoći domaće države članice za vreme perioda boravka i ako su ta lica zdravstveno osigurana.<sup>2</sup>

1 OJ 1990, No. L 180/28.

2 Čl. 1. tač. 1. *Upustva*.

Pod dovoljnim sredstvima smatra se iznos koji je veći od iznosa koji domaća država članica dodeljuje kao socijalnu pomoć njenim državljanima, uzimajući u obzir i lično stanje korisnika.

Na kraju, pravo boravka je *Uputstvom Saveta broj 90/366, od 28. juna 1990. godine*,<sup>1</sup> prošireno i na sve studente država članica, kojima druge države članice treba da dozvole boravak na njihovoj teritoriji u cilju olakšanja profesionalne obuke, ako to pravo ne uživaju prema postojećem komunitarnom zakonodavstvu, kao i njihovim bračnim drugovima i izdržavanoj deci. Međutim, uživanje ovog prava je i ovoj kategoriji lica uslovljeno raspolaganjem dovoljnim iznosom sredstava koja su potrebna za vreme boravka, ako su valjano upisani u priznati sistem školovanja i ako su zdravstveno osigurani.<sup>2</sup> Trajanje boravka je ograničeno na vreme trajanja studija.

### III. Ograničenja slobode kretanja

Prava koja čine pojam slobode kretanja, lica kao državljeni neke od država članica mogu koristiti uz uslov da poštuju ograničenja opravdana razlozima javnog poretku, javne sigurnosti i javnog zdravlja, određena članom 48. Ugovora o osnivanju. U cilju razrade i sprovodenja ovih izuzetaka Savet je doneo posebno *Pravilo (64/221) o koordinaciji posebnih mera koje se odnose na kretanje i boravak stranih državljanina koje su opravdane iz razloga javnog poretna, javne sigurnosti i javnog zdravlja*. Odredbe se primenjuju na sve državljane država članica koji borave ili putuju u drugu državu članicu, ili obavljaju neke aktivnosti kao zaposlena ili samozaposlena lica, ili kao korisnici usluga, kao i na bračne druge i njihove članove porodica u smislu usvojenih uputstava u toj oblasti. U pogledu sadržine, *Uputstvom* su regulisane mere koje se odnose na pravo ulaska na teritoriju neke države članice, pitanja obnavljanja dozvole boravka, ili proterivanja sa njihove teritorije iz razloga javnog poretna, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Kao dozvoljeni osnov za preduzimanje navedenih mera *Uputstvo* predviđa jedino lično ponašanje lica u pitanju.

1) *Razlozi javnog poretna* - Pravo radnika da uđe na teritoriju druge države članice, da tamo boravi ili da se kreće u toj državi ne može biti ograničeno osim iz razloga njegovog ličnog ponašanja kojim se stvarno i ozbiljno preti javnom poretku.<sup>3</sup> Međutim, pitanje šta se podrazumeva pod javnim poretkom i da li se on može odrediti na osnovu nacionalnih kriterijuma država članica ili komunitarnog koncepta, još nije rešeno.<sup>4</sup> U dosadašnjoj praksi Sud pravde je jedino ista-

1 OJ 1990, No. L. 180/30.

2 Čl. 1. *Upustva*.

3 *Slučaj 36/75 Rutili v. Minister of the Interior (1975) ECR 1219.*

kao da se pojam javnog poretka, kao dozvoljenog izuzetka, mora tumačiti usko.<sup>1</sup> Zbog toga samo posebne okolnosti opravdavaju oslanjanje na koncept nacionalnog javnog poretka različit od države do države i od jednog do drugog vremenskog perioda.<sup>2</sup> U ostalim slučajevima pojam komunitarnog javnog poretka podrazumeava "zajednički koncept izведен iz nacionalnih sistema."<sup>3</sup> Na pravila uskog tumačenja upućuju i odredbe *Uputstva Saveta br. 64/221*, prema kojima prethodne krivične presude, odnosno ponašanje koje je do toga dovelo, ne mogu biti same po sebi dovoljan razlog za preduzimanje takvih mera,<sup>4</sup> npr. deportacije, čak i ako bi to bio primer pouke za druge. Isto tako, mere ograničenja slobode kretanja se ne mogu opravdati ni ekonomskim razlozima,<sup>5</sup> kao što je npr. zaštita radnika (sa ciljem da se za njih sačuvaju radna mesta) država članica. Međutim, Sud pravde je polazeći od "fundamentalnih interesa države", kao sastavnog elementa javnog poretka, prihvatio zaštitu domaće valute i bilansa plaćanja, kao opravdane izuzetke od primene načela slobode kretanja.<sup>6</sup>

Ako sud ili nadležni organ ustanove da ponašanje radnika zaista predstavlja opasnost ili pretnju javnom poretku, radniku se to mora saopštiti kako bi mu se dozvolilo da osporava tako donetu odluku. Licu u pitanju u takvim situacijama stoje na raspolaganju ista pravna sredstva pred sudskim i administrativnim organima kao i domaćim državljanima u pogledu ulaska, ili odbijanja izdavanja ili obnavljanja dozvole boravka, ili u pogledu proterivanja sa odnosne teritorije.<sup>7</sup>

2) *Razlozi javne sigurnosti* - daju pravo državi članici da ograniči slobodu kretanja u cilju osiguranja bezbednosti same države i društva ili zbog remećenja i pretnje miru, bez obzira da li to potiče sa ili izvan teritorije države članice. Ograničenje se primenjuje ne samo na radnike prilikom prelaska granice, već daje pravo domaćoj državi članici da isto primeni i prema svojim državljanima u okviru domaće teritorije.<sup>8</sup> Ovim merama se praktično može zabraniti državljanima drugih država članica da uđu na teritoriju odnosne države članice, ili se može uskratiti dalji boravak takvom licu na domaćoj teritoriji.

3) *Razlozi javnog zdravlja* - Državama članicama je pomenutim *Uputstvom* dozvoljeno i da zbog određenih bolesti i nesposobnosti, čije postojanje predstavlja pretnju javnom zdravlju, ograniči korišćenje prava slobode kretanja, odnosno da

10) Lasok & Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, str. 400.

1) *V. Slučaj 41/74 Van Duyn v. Home Office (1974) ECR 1337.*

2) *Ibid.*

3) Lasok & Bridge, *The law of the Economy in the European Communities*, London, 1980, str. 109.

4) Čl. 3. tač. 2. *Uputstva 64/221*.

5) Čl. 2. tač. 2. *Uputstva*.

6) Lasok & Bridge, *op. cit.*, str. 109, i tamo navedeni slučaj u napomeni br. 3.

7) Čl. 8. *Uputstva br. 64/221*.

8) Tako je u slučaju *R v. Saunders (1979) ECR 1129*. Sud pravde potvrđio pravo Velike Britanije što je zahtevala od svog državljanina da tri godine ostane izvan Engleske i Velsa zbog dozudene kazne za kradu.

im zabrane ulazak na domaću teritoriju ili da im odbiju izdavanje dozvole boravka. Kao bolesti i nesposobnosti koje bi mogle štetiti javnom zdravlju u posebnom aneksu uz *Upustvo* navedene su: bolesti iz posebne liste Svetske zdravstvene organizacije, tuberkuloza respiratornog sistema u aktivnom stanju, sifilis i neke druge infektivne bolesti. Kao oboljenja i nesposobnosti koje bi mogle štetiti javnom zdravlju ili javnoj sigurnosti navedene su: zavisnost od droge, teški mentalni poremećaji, ispoljeni uslovi psihotičnog uznemirenja, delirijum, halucinacije i konfuzije. Međutim, ako navedene bolesti i nesposobnosti nastanu nakon izdavanja dozvole boravka njihovo postojanje neće više opravdati odbijanje domaćih organa da obnove takvu dozvolu boravka.

### Zaključak

Slobodna kretanja lica predstavlja jedno od četiri osnovna načela na kojima se temelji Evropska ekonomski zajednica kojim se državljanima država članica, a pre svega radnicima i članovima njihovih porodica, garantuju u okviru Zajednice jednakе mogućnosti za ostvarivanje životnih i radnih uslova i promovisanje sopstvenih vrednosti.

Njegovom primenom ostvaruju se kako pojedinačni, tako i neki od globalnih interesa Zajednice. Državljanima država članica se kao pojedincima omogućava da na celoj teritoriji Zajednice, odnosno na teritoriji dvanaest država članica, ostvaruju ona prava koja su do skora bila shvatana kao lična prava, vezana isključivo za teritoriju domaće države. Sa stanovišta interesa pojedinaca to podrazumeva, pre svega, lakše zapošljavanje i samostalno obavljanje kakve ekonomski aktivnosti ili profesije, ali i razmenu ideja i informacija, upoznavanje drugih kultura, navika i običaja kao novi kvalitet življenja. U političkom smislu se time ostvaruju neke od pretpostavki za bolje upoznavanje radi lakšeg zajedničkog življenja u budućoj Evropskoj uniji, dok su u ustavno-pravnom smislu tradicionalni pojam slobode kretanja širi od nacionalno-državnog na pojam slobode kretanja u okviru Evropske ekonomski zajednice. Time se trasira put za ostvarivanje i dugoročnog *političkog cilja* i promovisanje jedinstvenog pojma gradana Europe koji bi, pored dosadašnjih prava vezanih za "ekonomski aktivnosti": pravo na zaposlenje, jednaki tretman kao zaposlenih i nekih socijalnih prava, kasnije uživali i specijalna politička prava, između ostalog, i jedinstveno pravo glasanja i izbora za javne službe.

## Summary

### The Current Issues of Property Transformations, Organising and Financing of Waterpower Industry

In this paper the author offers an analysis and some critical suggestions regarding the public interests in waterpower industry, the problem of property relations in waterpower industry, the conditions of water resources, the question of bringing into balance the individual and general interests, the status of waterpower enterprises and their managing, and, finally, the problem of water as an economic category and of financing the waterpower industry.

Key words: Waterpower industry, public interest, water resources, property transformations.

## Aktuelna pitanja svojinske transformacije, organizovanja i finansiranja u oblasti vodoprivrede

### Rezime

*U ovom radu autor posebno analizira i daje kritičke sugestije u vezi određenog javnog interesa u vodoprivredi, problema svojinskih odnosa u vodoprivredi, stav vodnih dobara, pitanje usklađivanja pojedinačnih i opštih interesa, status vodoprivrednih preduzeća i upravljanje njima, i najzad problem vode kao ekonomске kategorije i pitanja finansiranja vodoprivrede.*

*Ključne reči:* vodoprivreda, javni interes, vodna dobra, svojinske promene.

### Uvod

U uslovima promena u svojinskim odnosima i u privrednom sistemu i, s tim u vezi, novog položaja države u daljem razvoju privrede i društva u celini, neminovalo se postavljaju brojna pitanja koja se odnose na status vodoprivrede kao infrastrukturne delatnosti u kojoj se prepliću javni i ekonomski interesi, upravno i privredno pravo, potreba da se vodni resursi koriste u najboljem nacionalnom interesu i antagonistički interesu pojedinih korisnika voda.

U konstelaciji takvih odnosa potrebno je da se radi na odgovarajućim promenama u vodnom zakonodavstvu, primerenim datom stepenu razvoja vodoprivrede, a naročito u pogledu definicije i ostvarivanja javnih interesa na vodama, određivanja statusa vodnih dobara koji u obezbeđivanju javnih interesa neće biti prepreka ekonomskoj valorizaciji vodnog bogatstva, upravljanja vodama kojim se

optimalno obezbeđuje uređenje, očuvanje i racionalno korišćenje voda, unapredovanja sistema finansiranja vodoprivrede kojim se omogućava stabilan i kontinuiran razvoj vodoprivrede kao preduslova za privredni i društveni razvoj u celini.

Polazeći od toga da vodno zakonodavstvo u sklopu privrednog sistema u celini treba da bude u funkciji ostvarivanja dugoročnih (strateških) privredno-političkih ciljeva, to je u oblasti vodoprivrede neophodno da se vodno zakonodavstvo shvati samo kao instrumentalizacija prethodno postavljenih dugoročnih ciljeva u oblasti vodoprivrede. Stoga je neophodno da se na bazi raspoložive i relevantne dokumentacije izradi prigodan materijal u kojem bi se na kompetentan način lapidarno postavili dugoročni vodoprivredni ciljevi i u funkciji ostvarivanja tih ciljeva odgovarajući koncept kao predloga za pripremu novog vodnog zakonodavstva.

### 1. Definicija javnih interesa

U stvarima u kojima objektivno postoji sukob ekonomskih interesa pojedinaca i/ili odgovarajućih grupa koji se ne može optimalno rešiti primenom tržišnih principa, neophodna je intervenntna uloga države da svojim mehanizmom pravne pri-nude obezbedi ostvarivanje tih interesa na način kojim se obezbeđuje opšta korist svih pripadnika date društvene zajednice, kao i odgovarajućih interesnih grupa.

U delatnostima zaštite od štetnog dejstva voda veoma je izražena prinudna uloga države u ostvarivanju javnih interesa za zaštitom ljudskih života i materijalnih dobara od štetnog dejstva voda.

Komparativna analiza vodnog zakonodavstva u raznim zemljama sveta pokazuje dosta ujednačena rešenja, sa svim specifičnim karakteristikama s obzirom na istorijski razvoj, oblike društvenog uređenja, hidrografske, klimatske i druge uslove u pojedinim zemljama.

Zakonodavna tela propisuju niz administrativnih pravila ponašanja u cilju preventivnog obezbeđenja od pogoršanja postojećeg prirodnog režima voda, unapredovanja režima voda i preduzimanja mera za zaštitu od štetnog dejstva voda. Državni organi imaju opštu odgovornost za zaštitu od voda, ali određuju i obaveze, te podstiču razne javne ili polujavne organizacije, asocijacije vodnih interesenata i pojedine građane da preduzimaju odredene mere i radove na zaštiti od štetnog uticaja voda. Radi što efikasnije zaštite od voda, propisuju se i sprovode odgovarajuće mere kontrole radova koji mogu štetno uticati na režim voda, a posebno putem dozvole nadležnog organa za preduzimanje jedinstvenih mera i radova na zaštiti od voda.

Pored državnih upravnih organa, odgovarajuće obaveze u pogledu neposrednih radova na zaštiti od štetnog uticaja voda imaju vladine korporacije, vodne uprave, odbori za vode, vodne zadruge i druge slične asocijacije, kao i vlasnici priobalnog zemljišta, korisnici odgovarajućih objekata koji mogu biti pod štetnim dejstvom voda, kao i drugi interesenti.

Korišćenje voda se razvijalo od zadovoljavanja osnovnih životnih potreba za piće i higijenske potrebe, pojenje stoke, ribolov, kupanje, razonodu i drugo (opšta upotreba voda) ka korišćenju voda za obavljanje određenih privrednih delatnosti i sticanje dobiti (posebno korišćenje voda).

Opšta upotreba voda podrazumeva prisvajanje upotrebnih vrednosti voda u manjim količinama, bez posebnih uredaja i samo za lične potrebe, tako da je sticanje komercijalne dobiti, u načelu, isključeno. Posebnim korišćenjem voda, vode se koriste u većem obimu, uz izgradnju odgovarajućih objekata i postrojenja, uz pojačanu kontrolu upravnih organa radi obezbeđivanja režima voda i uz naplatu dažbina za posebno korišćenje voda. U uporednom zakonodavstvu gotovo je opšte prihvaćeno izdavanje dozvola za posebno korišćenje voda koje izdaju vodne vlasti radi očuvanja i racionalnog korišćenja voda, pod uslovima i na način propisanim zakonom.

Zaštita voda od zagadivanja u uporednom pravu veoma se ujednačeno razvija određivanjem definicije otpadnih voda, utvrđivanjem standarda kvaliteta voda, propisivanjem opšte zabrane i ispuštanja otpadnih voda i regulisanjem i kontrolom nad zaštitom i unapredovanjem kvaliteta voda.

Kontrola ispuštanja otpadnih voda sve je strožija, pa se u tom cilju za svako ispuštanje materija koje mogu zagaditi vodu traži od nadležnih organa uprave odgovarajućih dozvola.

Da bi se obezbedio utvrđeni standard kvaliteta voda, zakonom se propisuje obaveza prečišćavanja otpadnih voda pre njihovog ispuštanja u vode od strane imitenata.

Zakonom se propisuju određeni kriterijumi za efikasnost prečišćavanja voda, pa se stoga prethodno mora obezbediti i odgovarajuća dozvola za izgradnju uredaja za prečišćavanje otpadnih voda.

Radi obezbedenja izvorišta za snabdevanje stanovništva vodom, u mnogim zemljama se zakonom određuju odgovarajuće zaštitne zone i područja u kojima se preduzimaju potrebne mere zaštite voda od zagadivanja.

Kako se vidi, u delatnostima zaštite od štetnog dejstva voda, korišćenja i zaštite voda od zagadivanja kao integralnog sistema vodoprivrede, postoji pluralizam interesa, pa i veoma oštar antagonizam vodnih interesenata koji mora rešavati država propisivanjem režima voda u širem smislu, kao i praćenjem i neposrednim sprovodenjem tih propisa preko upravnih organa i specijalizovanih semidržavnih agencija, kako bi se stvorili uslovi za usklađivanje pojedinačnih i ostvarivanje javnih (opštih) interesa na vodama.

Komparativna analiza vognog zakonodavstva u stranim zemljama i jugoslovenskog prava u pogledu subjekata i sadržine zaštite od štetnog dejstva voda, korišćenja i zaštite voda pokazuje visok stepen ujednačenosti osnovnih rešenja koje u daljem razvoju vodoprivrede treba normativno unapredivati i efikasno ostvarivati.

## 2. Svojinski odnosi

U uslovima redefinisanja društvene svojine u sklopu promena u našem privrednom sistemu, neophodno je izgraditi koncept svojinskih odnosa u skladu sa civilizacijskim dostignućima savremenog sveta, pri čemu će pravno-ekonomска kvalifikacija voda kao prirodnog bogatstva, kao i vodoprivrednih objekata i postrojenja biti prepostavka za sva dalja (prateća) sistema rešenja, a naročito ona koja se odnose na definiciju subjekata vodoprivređivanja, sistem upravljanja vodama i finansiranje razvoja vodoprivrede. Pristup rešavanju ovih pitanja mora polaziti od fundamentalnog stava da javni interesi na vodama počinju tamo gde ne postoje ekonomski interesi privrednih preduzetnika i/ili tamo gde se antagonistički ekonomski i drugi interesi na vodama ne mogu uskladivati primenom tržišnih principa, pri čemu ovaj stav treba elastično i specifično primenjivati za svaki od pojedinih oblika vodoprivrednih delatnosti.

## 3. Status vodnih dobara

Voda kao prirodno bogatstvo treba da ima status javne svojine države, tako da se država pojavljuje kao nosilac nacionalnog suvereniteta, administrativna vlast i vrhovni čuvan vodnih resursa, propisujući režim zaštite i korišćenja voda u opštem interesu, a u valorizaciji voda država se ne pojavljuje kao subjekat imovinskih ovlašćenja na vodama, nego sredstava od doprinosa po osnovu korišćenja voda kao svoj parafiskalni prihod usmerava na uredenje, zaštitu i racionalno korišćenje voda u javnom interesu.

Vodoprivredni objekti za zaštitu od štetnog dejstva voda kao dobra u opštoj upotrebi i u javnoj svojini države treba da se nalaze na upravljanju kod javnih vodoprivrednih preduzeća radi obezbeđivanja održavanja i funkcionisanja tih sistema prema programu radova koji finansira država na principu solidarnosti.

Vodoprivredni objekti i postrojenja za korišćenje voda i vodoprivredni objekti za zaštitu voda od zagadivanja, od kapitalnog značaja za funkcionisanje sistema, treba da se kao javna svojina države predaju na upravljanje javnim vodoprivrednim preduzećima radi obezbeđivanja njihovog održavanja, pogona i izgradnje iz sredstava doprinosa za korišćenje vodnih resursa, naknada za davanje odgovarajućih usluga, iz udruženih sredstava korisnika voda, posticajnih sredstava države i iz drugih sredstava na ekonomskim principima.

U hidromelioracionim sistemima treba razmotriti mogućnost razvijanja zadržane svojine i pripadajući institucionalnih samoupravnih oblika, kao što su vodne zadruge i vodne zajednice.

#### 4. Usklađivanje pojedinačnih i opštih interesa

Pluralizam vodoprivrednih interesa i razrešavanje antagonizma pojedinih korisnika voda treba da se definiše vodoprivrednim osnovama i drugom odgovarajućom tehničkom dokumentacijom, kao i strategijom razvoja vodoprivrede na dugoročnim osnovama koje donosi odgovarajuće zakonodavno telo u najboljem nacionalnom interesu, kao i pratećim dokumentima vodnih vlasti i javnih vodoprivrednih preduzeća kojima se ostvaruje tako utvrđena vodoprivredna politika. Na tím osnovama i u toj funkciji treba razvijati vodno zakonodavstvo i organizaciju vršenja vodoprivredne delatnosti.

#### 5. Upravljanje

Upravljanje vodama treba razvijati kao jedan integralni sistem odlučivanja o uređenju, korišćenju i zaštiti voda.

Subjekti upravljanja vodama jesu država i odgovarajuće semidržavne agencije, kao i korisnici vodnih resursa.

Državnu funkciju upravljanja ostvaruje utvrđivanjem vodoprivredne politike (donošenjem vodoprivrednih osnova i strategije razvoja vodoprivrede), a u toj funkciji donošenjem, praćenjem i sprovodenjem vodnog zakonodavstva, upravnih akata i administrativnim nadzorom. U sledećem periodu treba vodno zakonodavstvo unapredijevati i donošenjem posebnih zakona o ostvarivanju određenih krupnih vodoprivrednih objekata od kapitalnog značaja, a valorizaciju vodnih resursa izgradnjom vodoprivrednih sistema od strane države i izdavanjem koncesija domaćim i stranim licima za izgradnju i korišćenje vodoprivrednih sistema.

Korisnici voda će osnivati odgovarajuća preduzeća za izgradnju i korišćenje vodoprivrednih sistema, a mogu zajednički osnivati određene oblike privrednih društava radi usklađivanja zajedničkih interesa.

Država bi za definisanje i praćenje ostvarivanja vodoprivredne politike mogla osnivati svoj savet za vode koji bi činili određeni predstavnici skupštine, odgovarajućih korisnika vodoprivrednih sistema i eksperti za određene delatnosti u oblasti vodoprivrede, a u javnom vodoprivrednom preduzeću upravljanje bi se ostvarilo preko upravnog odbora koji bi činili predstavnici države, značajnijih korisnika voda i pojedini vodoprivredni eksperti.

#### 6. Vodoprivredna preduzeća

Javno vodoprivredno preduzeće osniva država radi upravljanja, čuvanja i korišćenja vodnih resursa, u skladu sa zakonom, kao i radi ostvarivanja vodoprivredne politike utvrđene vodoprivrednom osnovom i strategijom razvoja vodoprivrede.

Država bi javno vodoprivredno preduzeće osnivala zakonom ili odlukom skupštine.

Javno vodoprivredno preduzeće kao semidržavna agencija za vode treba da bude nosilac privrednog upravljanja (gazdovanja) vodnim resursima koje mu potiče država kao generalnom zakonskom koncesionaru na odgovarajućem vodnom području i/ili vodoprivrednom sistemu, pri čemu valorizacija voda treba da se razvija na ekonomskim principima.

Vodoprivredna preduzeća bi se osnivala po opštim propisima o osnivanju privrednih društava radi vršenja određenih delatnosti od značaja za razvoj vodoprivrede na dugoročnim osnovama na tržišnim principima.

Javno vodoprivredno preduzeće i vodoprivredno preduzeće mogu se povezivati u odgovarajuće oblike društva kapitala.

Javno vodoprivredno preduzeće moglo bi obavljati delatnosti koje bi se, u osnovi mogle podeliti u tri grupe.

Grupa javnih ovlašćenja javnog vodoprivrednog preduzeća obuhvatata bi naročito:

- davanje prethodnih vodoprivrednih uslova za izradu tehničke dokumentacije za izgradnju objekata za korišćenje voda,
- izdavanje vodoprivrednih saglasnosti i dozvola za izgradnju objekata za korišćenje voda, odnosno za korišćenje voda,
- praćenje realizacije vodoprivrednih osnova kao dugoročnih planova za održavanje i razvoj jedinstvenog režima voda na datom vodnom području.

Grupa specijalizovanih stručnih poslova sadržavala bi naročito:

- osmatranje i praćenje režima voda, sakupljanje i obrada hidroloških podataka i njihovo evidentiranje,
- organizacija i obavljanje fundamentalnih, razvojnih i primenjenih istraživanja u oblasti vodoprivrede,
- organizacija i obezbeđivanje bilansa voda, izrada katastra vodoprivrednih objekata i zagadivača voda.

Grupa koja bi se odnosila na gazdovanje vodama, odnosno vodoprivrednim objektima obuhvatata bi naročito:

- obezbeđivanje vode i snabdevanje vodom stanovništva i privrede,
- upravljanje i pogon vodoprivrednih objekata, kao i vodoprivrednih sistema u celini,
- čuvanje i kontrola korišćenja voda i vodoprivrednih sistema.

Vodoprivredno preduzeće bi moglo obavljati sledeće delatnosti:

- izrada tehničke dokumentacije za izgradnju/rekonstrukciju vodoprivrednih objekata i postrojenja,
- izgradnja i rekonstrukcija vodoprivrednih objekata i postrojenja,
- održavanje vodoprivrednih objekata i postrojenja.

## 7. Voda kao ekonomski kategorija

Sistem finansiranja vodoprivrede treba sve više razvijati na ekonomskim principima, tako da voda kao ekonomski kategorija i faktor razvoja ima cenu korišćenja, a za ispuštanje otpadnih voda i vodne recipijente koji služe za odlaganje i transfer otpadnih materija treba uvesti princip "zagadivač plaća", kako je to prihvaćeno u dokumentima u praksi Ujedinjenih Nacija i Evropske Zajednice.

U okviru opštih promena u svojinskim odnosima i privrednom sistemu, dalji razvoj vodoprivrede treba sve više razvijati na ekonomskim principima i uz optimalnu privatizaciju vodoprivrednih objekata i postrojenja do granica koje ne ugrožavaju ostvarivanje javnih interesa. U tom sklopu treba elastično, zavisno od specifičnosti u pojedinim delatnostima vodoprivrede, skladno kombinovati naročito sledeće modele:

- \* država sama osniva javna vodoprivredna preduzeća za čuvanje, upravljanje i korišćenje vodnih resursa,
- \* država putem koncesija daje na korišćenje vodno bogatstvo, odnosno vršenje odgovarajućih delatnosti domaćim i/ili stranim licima,
- \* država može prodavati preduzećima određene vodoprivredne objekte i postrojenja, uz odgovarajuće obezbeđivanje (normativno i ugovorno) javnih interesa na tim vodnim dobrima, ili im dozvoljavati izgradnju tih objekata radi vršenja odgovarajućih delatnosti pod istim uslovima.

## 8. Finansiranje vodoprivrede

### Polazeći od pristupa

- da javni interes u oblasti vodoprivrede počinje tamo gde nedostaje ekonomski interes privrednih preduzetnika i/ili tamo gde se interesi korisnika voda ne mogu uskladiti primenom tržišnih principa,
- da je u sledećem periodu neophodno dalji razvoj vodoprivrede zasnovati na ekonomskoj valorazaciji voda kao javne svojine države,
- da je država subjekata u ostvarivanju javnih interesa na vodama, neposredno kao nosilac suvereniteta i preko odgovarajućih organa uprave i semidržavnih agencija,

Osnovni izvori sredstava za finansiranje razvoja vodoprivrede bili bi:

- \* doprinosi za korišćenje vodnih resursa kao prirodnog bogatstva,
- \* sredstva ostvarena prodajom vode kao robe,
- \* koncesiona naknada za korišćenje voda od strane domaćih i stranih lica,
- \* naknada za davanje vodoprivrednih usluga na vodoprivrednim sistemima,
- \* udružena sredstva korisnika voda za izgradnju vodoprivrednih sistema i korišćenje voda,
- \* podsticajna sredstva države za finansiranje razvoja vodoprivrede u javnom interesu.

Doprinosi za korišćenje voda, za ispuštanje otpadnih voda i za vadenje peska, šljunka i kamena, trebalo bi da se bitno povećaju i da predstavljaju veoma značajan izvor sredstava za finansiranje vodoprivrede. Ova sredstva su parafiskalne prirode i javno-pravnog karaktera. Ova dažbina nije čista porekska dažbina, niti kauzalna i ekvivalentna naknada za korišćenje voda, tako da se prema kvalifikaciji svojih elemenata nalazi između poreza i ekonomskih naknada. Kauzalni elementi nalaze se u činjenici da korisnici voda u eksploataciji prirodnog bogatstva stiču određenu dobit, a ekvivalentnost se izražava u relativnoj сразмери sa količinom iskorisćene vode. Sredstva obezbedena na ovaj način ne ulaze u opšti prihod (budžet) države, nego su destinirana za ostvarivanje javnih interesa u vodoprivredi. Visinu (osnovicu i stopu) ovih dažbina određuje država i ubira ih po propisima o porczima i doprinosima, a disponira ih preko javnog vodoprivrednog preduzeća.

Sredstva ostvarena iz cene isporučene vode ako robe, koja to postaje izdvajanjem iz svoje prirodne sredine, treba da budu od kapitalnog značaja za finansiranje daljeg razvoja vodoprivrede preko javnog vodoprivrednog preduzeća, a u meri u kojoj se bude razvijalo domaće privatno preduzetništvo i strano ulaganje u vodoprivredi - i sredstva obezbedena od koncesionih naknada za korišćenje voda, odnosno odgovarajućih vodoprivrednih sistema. Na taj način će se prevazilaziti devijantna praksa da se cena vode predstavlja kroz depresirane i od strane države kontrolisane naknade za vodoprivredne usluge isporuke vode, pri čemu voda nije imala adekvatnu ekonomsku valorizaciju. Sve ovo doprinosilo je neracionalnom korišćenju voda.

Naknade za davanje vodoprivrednih usluga (naročito odvodnjavanje, navodnjavanje, odvodenje i prečišćavanje otpadnih voda) treba, takođe, da održavaju ekonomski principe i da postanu izvori sredstava javnih i drugih vodoprivrednih preduzeća iz kojih se može obezbedivati uredno funkcionisanje i razvoj odnosnih vodoprivrednih sistema.

Udružena sredstva korisnika voda treba da obezbeduju interes privrednih preduzetništava za izgradnju vodoprivrednih sistema i korišćenje voda i da predstavljaju značajnu finansijsku participaciju javnim vodoprivrednim preduzećima i vodećim privatnim preduzetnicima u razvoju vodoprivrede, što podrazumeva i osnivanje odgovarajućih privrednih društava.

Podsticajna sredstva države iz budžeta i/ili drugih prihoda države mogu biti značajan doprinos razvoju vodoprivrede u delatnostima gde ne postoji (dovoljan) ekonomski interes privrednih preduzetnika, kao što su zaštita od štetnog dejstva voda, regionalno snabdevanje vodom i zaštita i unapredovanje kvaliteta vode.

Pored ovih izvora sredstava, treba razmotriti mogućnosti da se finansiranje vodoprivrede obezbedi iz sledećih sredstava:

- doprinos za zaštitu od štetnog dejstva voda, koji bi se obezbedivao na bazi prethodno definisane mase sredstava po ovom osnovu i njihovog razreza primenom koeficijenta koji bi se dobijao stavljanjem u odnos vrednosti aktuelnih zaštit-

nih sistema i branjenih materijalnih dobara (eventualno i ljudskih života), s tim da bi se ovaj ključ eventualno mogao korigovati ili zameniti drugim kriterijumima,

- deo dohotka koji je rezultat rada u izuzetno povoljnim uslovima korišćenja prirodnih vodnih resursa (ekstra dohodak). Ovo pitanje, međutim, nije dovoljno teorijski izučeno, niti imamo dovoljno normativnih iskustava o mehanizmima za zahvatanje i disponiranje tih sredstava, ali će u uslovima ekomske valorizacije prirodnog vodnog bogatstva ovo pitanje biti sve značajnije za dalji razvoj vodo-privrede,

- poseban porez na dobit i/ili na promet roba koje doprinose zagadivanju voda (ekološki dinar) za finansiranje zaštite i unapredavanje kvaliteta voda,

- međunarodni krediti za finansiranje projekata zaštite i unapredavanje kvaliteta voda.

U našoj vodoprivrednoj praksi, međutim, najmanje iskustva imamo sa koncesijom prirodnog vodnog bogatstva, koja treba da bude jedan od najznačajnijih izvora sredstava za razvoj vodoprivrede, pa otuda ovo pitanje treba bez odlaganja teorijski izučavati i normativno uobičavati. Na tom planu bi mogla biti od značaja sledeća polazišta:

- da se prirodni vodni resursi i vodna dobra u opštoj upotrebi definišu kao javna svojina,

- da se država kao subjekat javne svojine pojavljuje u ambivalentnoj ulozi nosioca javnih i privrednih interesa,

- da je neophodno da država obezbedi zaštitu nacionalnih interesa pri eksploataciji vodnih resursa prethodnom izradom techno-ekonomskih elaborata eksploatacije i ustanavljanjem kompetentne institucije za proveru i kontrolu načina eksploatacije, kao i konkurenčije zainteresovanih koncesionara u postupku javnog konkursa,

- da su sredstva od koncesione naknade prihod države, javno-pravnog karaktera i predestinirana za razvoj vodoprivrede,

- da se nakon isteka koncesionog roka ili u slučaju raskida ugovora izgrađeni objekti i postrojenja predaju javnom vodoprivrednom preduzeću kao državna svojina.

Da bi se ovi zadaci što uspešnije ostvarivali, potrebno je da se o tome donese savezni zakon o koncesiji prirodnog bogatstva i dobara u opštoj upotrebi kojim bi se ova materija regulisala na opšti način, pri čemu bi se specifična pitanja bliže uredila posebnim i odgovaorajućim granskim zakonima.

U predloženoj strukturi izvora sredstava vidimo da su ona prevashodno javnog karaktera, s obzirom na status vodnih resursa i namenu tih sredstava, ali je u osnovi tog sistema ugrađen princip ekomske valorizacije vodnih dobara u najboljem nacionalnom interesu. U tom cilju potrebno je da se u sledećem periodu više pažnje posveti:

- ekonomskoj opravdanosti vodoprivrednih projekata,

---

- analizi odnosa troškova ulaganja u ekonomске dobiti, ne samo sa stanovišta korisnika voda, nego i u pogledu ostvarivanja optimalnih i drugih koristi nacionalne zajednice,

- proceni visine štete za društvenu zajednicu zbog nedovoljnog ulaganja na zaštitu od štetnog dejstva voda i na zaštitu voda od zagadivanja kao oblika ugrožavanja životne sredine, što ograničavajuće deluje i na razvoj privrede i društva u celini zbog gubitka ekonomskih i drugih koristi sa ovih razloga.

Sredstva za finansiranje vodoprivrede bi se prikupljala kod odgovarajućeg fonda voda kojim bi upravljao upravni odbor sastavljen od predstavnika države, korisnika voda i vodoprivrednih eksperata, a čije bi servisiranje obezbedivalo javno vodoprivredno preduzeće ili odgovarajući organ uprave, a ne služba fonda, ili bi se ova sredstva prikupljala neposredno kod javnog vodoprivrednog preduzeća kojim bi upravljao odgovarajući upravni odbor.

Realizacija sredstava za finansiranje razvoja vodoprivrede ostvarivala bi se preko javnog vodoprivrednog preduzeća na osnovu srednjoročnih i godišnjih planova rada, uskladenih sa strategijom razvoja vodoprivrede i vodoprivrednom osnovom, po prethodno pribavljenom mišljenju odgovarajućih saveta za vodoprivodu i uz saglasnost organa uprave za poslove vodoprivrede.

## Završne napomene

Ovaj materijal pripremljen je sa ciljem da se ukaže na mogući pristup daljem unapredavanju razvoja vodoprivrede u našoj zemlji, da se time provere izložene ideje i podstaknu nove, kako bi se stvorili uslovi za izbor optimalnog pravca daljeg rada na pripremi vodnog zakonodavstva, na utvrđivanju i ostvarivanju vodopriredne politike.

Za pripremu ovog materijala korišćeni su prilozi vodoprivrednih eksperata, a u daljem radu na pripremi podloga za izradu propisa o vodama učestvuje organizovani tim eksperata koji radi na materijalima o osnovnim strateškim pravcima daljeg razvoja vodoprivrede; o aktuelnim hidrografskim i hidrotehničkim pitanjima koja se postavljaju za pripremu novog jedinstvenog zakona o vodama za celu zemlju, o razgraničenju nadležnosti između republika i federacije u oblasti voda; o osnovnom konceptu, strukturi i pristupu izradi jedinstvenog saveznog zakona o vodama. Svi ovi materijali biće podloga za pripremu jedinstvene platforme za izradu saveznog zakona o vodama koja će biti ponudena na razmatranje ovom ministarstvu polovinom juna ove godine.

U izradi predmetnih materijala ostvaruje se saradnja sa republičkim organima uprave nadležnim za poslove vodoprivrede, privrednim komorama i stručnim i naučnim institucijama.

## Summary

### The Current Issues of Property Transformations, Organising and Financing of Waterpower Industry

In this paper the author offers an analysis and some critical suggestions regarding the public interests in waterpower industry, the problem of property relations in waterpower industry, the conditions of water resources, the question of bringing into balance the individual and general interests, the status of waterpower enterprises and their managing, and, finally, the problem of water as an economic category and of financing the waterpower industry.

Key words: Waterpower industry, public interest, water resources, property transformations.

## Derativivno sticanje prava na stvarima u društvenoj svojini

### Rezime

*U ovom radu autor kritički razmatra kontraverzno pravno pitanje derivativnog sticanja prava na stvarima u društvenoj svojini. Autor posebno razmatra prometljivost društvenih sredstava, problematičnost pojma pravnog prometa u Zakonu o preduzećima i Zakonu o obligacionim odnosima, naročito u vezi ugovora o prodaji i ugovora o razmeni. Autor zaključuje da se stvari u društvenoj svojini mogu sticati ne samo originalnim, već i derivativnim putem.*

*Ključne reči: društvena svojina, derivativno sticanje, pravi promet, ugovor o prodaji, ugovor o razmeni.*

### 1/ Prometljivost društvenih sredstava

Raniji Zakon o udruženom radu, a sada i Zakon o preduzećima predviđeli su da društvena sredstva mogu biti u pravnom prometu. Međutim, kada je to Zakonom određeno društvena sredstva su u ograničenom pravnom prometu ili su van pravnog prometa.<sup>1</sup> Očigledno da je zakonodavac pošao od klasične gradansko-pravne podele na stvari u prometu i van prometa. Koreni ovoj podeli mogu se naći u rimskom pravu, pri čemu se ona vršila sa stanovišta prava, pa se govorilo o "stvarima u imovini" (RES IN PATRIMONIO) i "stvarima van imovine" (RES

1 Čl. 242. st. 1. i 2. ZUR-a čl. 163. ŽOP.a.

EXTRA PATRIMONIUM).<sup>1</sup> Postojala je i podela koja upotrebljava terminologiju prometa i obligacija, pa su se razlikovale "stvari u prometu" (RES IN COMMERCI) i "stvari van prometa" (RES EXTRA COMMERCIO) i ona je danas postala prevladajuća.<sup>2</sup>

U pravnoj teoriji ne postoji saglasnost oko kriterijuma za ovu podelu. Jedni polaze od termina obligacionog prava, pa se pod "stvarima van prometa" podrazumevaju takve stvari koje bilo usled svojih osobina bilo usled zakonskog naredenja ne mogu uopšte biti predmet pravnog posla,<sup>3</sup> odnosno stvari koje mogu biti predmet imovinsko pravnih poslova su stvari u prometu.<sup>4</sup> Ili "prometnost je sposobnost stvari da se kreće kroz promet odnosno s gledišta gradanskog prava, to je opća sposobnost stvari da se o njoj zaključuju pravni poslovi".<sup>5</sup> Drugi smatraju, da predmet svojine ne mogu biti one stvari koje se mogu potčiniti fizičkoj vlasti čovekovoj i koje bi mogle biti u prometu, ali koje su po izuzetku zakonom izuzete od saobraćaja.<sup>6</sup>

Prisutna su i mišljenja, koja polaze od pojmove stvarnog prava pa stvari koje ne mogu biti predmet prava svojine ne mogu biti ni predmet pravnog prometa već su RES EXTRA COMMERCIIUM,<sup>7</sup> odnosno da bi telesna stvar bila IN COMMERCIO potrebno je da bude u privatnoj svojini i u prometu.<sup>8</sup> U ovom pravcu ide i shvatanje po kojem svojstvo stvari da može biti objekat gradanskog prava da se povodom nje može zasnivati gradansko-pravni odnos, naziva se sposobnost za gradansko-pravni promet. Stvar može izgubiti svojstvo prometljivosti i time biti van prometa, a da ipak zadrži karakter stvari u gradanskom pravu.<sup>9</sup> Ovde zapravo, postoji pravo svojine sa postojećim ovlašćenjima, ali je samo pravo neprenosivo (dобра мртве руке), tako da je pogrešno reći "stvar van prometa", jer je tu pravo svojine van prometa.<sup>10</sup>

Tvrđnja da postoje stvari u gradansko-pravnom smislu, a da su van prometa može se potkrepliti primerima iz prakse. Na osnovu propisa o agrarnoj reformi i kolonizaciji kolonisti su sticali pravo svojine na zemlji, ali je nisu mogli otudititi određeni vremenski period. Slično bi bilo i u slučaju ugovorne zabrane otudjenja

1 Gajeve Institucije 2. 1; Justinianove Institucije 2. pr.

2 O. Stanojević smatra da ova podela potiče od Marcijana (D. 20. 3.1.2.), Rimsko pravo, Beograd 1987. str. 164.

3 L. Marković, Gradansko pravo, Beograd 1927. god. str. 182.

4 D. Stojanović, Uvod u gradansko pravo, Beograd 1976. str. 210.

5 M. Vuković, Opći dio gradanskog prava, Zagreb 1960. god. knj. II str. 55.

6 Ž. Perić, Stvarno pravo, Beograd 1922. god. str. 22.

7 L. Arnts, Pandekte, prevod, Beograd 1890. god. str. 76.

8 H. Dernburg, Pandekte, prevod Beograd 1900. god. str. 178.

9 V. Staić, Gradansko pravo, Sarajevo 1971. god. str. 381.

10 O. Stanković; M. Orlić; Stvarno pravo, Beograd 1986. str. 8.

stvari (pravo svojine) na određeno vreme.<sup>1</sup> Usvajanjem suprotnog stava došli bi u paradoksalnu situaciju da postoji pravo svojine na objektu koji nije stvar u građanskopravnom smislu. Na taj način, neprihvatljiva su shvatanja po kojima, ako je jedna stvar sa gledišta građanskog prava van prometa to znači da se na njoj ne mogu sticati subjektivna građanska prava.<sup>2</sup>

Isto tako, vezivanjem pojma stvari istovremeno i za objekte građanskih prava i za promet naziv RES EXTRA COMMERCIAUM će biti protivurečan.<sup>3</sup>

Prema tome, podela stvari na "stvar u imovini" (RES IN PATRIMONIO) i "stvar van imovine" (RES EXTRA PATRIMONIUM) nije identična sa podelom na "stvar u prometu" (RES IN COMMERCIO) i "stvar van prometa" (RES EXTRA COMMERCIAUM). Prva polazi od osobina stvari u imovinskim odnosima, dok druga vodi računa o karakteristikama stvari u prometnim odnosima. Stvar koja je objekt građanskog prava (prava svojine) i time RES IN PATRIMONIO ne znači da mora da bude i u prometu tj. neke stvari mogu da budu predmet privatnog prisvajanja, a da nemaju svojstvo prometljivosti. Međutim, ako je stvar RES EXTRA PATRIMONIUM, što znači da ne može biti objekat građanskih prava, ona je uvek RES EXTRA COMMERCIAUM, jer nema svojstvo prometljivosti.<sup>4</sup> Iz toga proizilazi da je pojam RES IN PATRIMONIO širi od RES IN COMMERCIO dok je pojam RES EXTRA COMMERCIAUM širi od RES EXTRA PATRIMONIUM, jer obuhvata neke stvari koje su IN PATRIMONIO, ali i dobra koja nisu stvari u građanskopravnom smislu.<sup>5</sup>

Izložena razmatranja o podeli stvari imaju značaja i sa stanovišta pravne prirode društvene svojine. Pošto je zakonodavac usvojio podelu društvenih sredstava na sredstva u prometu i sredstva van prometa time se direktno ukazuje na prirodu prava povodom tih objekata. U prvom slučaju kada sredstva imaju svojstvo prometljivosti ona su RES IN PATRIMONIO tj. kao objekti građanskih prava ulaze u imovinu odnosno imovinsku masu društvenog pravnog lica. U drugom slučaju kada su van pravnog prometa sredstva mogu biti IN PATRIMONIO tj. objekat

1 Ovaj oblik zabrane predviđa skica za Zakon o obligacijama i ugovorima prof. M. Konstantinovića. Čl. 28. predviđa da je punovažan ugovor kojim se neko obavezuje da određenu stvar ne otudi ili ne optereti za određeno vreme, koje ne može biti duže od 10. godina.

2 A. Gams, Uvod u građansko pravo, Beograd 1985. god. str. 126. Isti stav izrazio je i Vrhovni sud Hrvatske u sledećoj odluci: "Groblje kao takvo, tj. skup zemljišnih čestica određenih za ukop mrtvaca, ne može biti predmet pravnog prometa među građanima. Prema tome, ono ne može biti ni predmet vlasništva tužiteljice, koja se stoga ne može uspešno pozivati na pravo vlasništva kao osnov iz kojeg joj izvire tužbeni zahtev na predaju poseda" odluka Vrhovnog suda NR Hrvatske, Rev. 842/59 od 19. novembra 1959. zbirka sudskih odluka knj. IV sv. 3. od 1959.

3 O. Stanojević, o.c. str. 164.

4 Van građanskopravnog pojma stvari bila bi ona dobra koja su RES EXTRA COMMERCIAUM, a u rimskom pravu su označena kao javna dobra (RES PUBLICAE), stvari posvećene kultu mrtvih (RES RELIGIOSAE) ili stvari za opštu upotrebu (RES COMMUNIS OMNIUM).

5 U ovom smislu O. Stanković; M. Orlić, Stvarno pravo, Beograd 1986. god. str. 8. a potpuniju razliku ovih podela u rimskom pravu videti: I. Puhan, Razmatranje o stvarima i rimskom imovinskom pravu, Godišnjak na Pravniot fakultet vo Skopje, 1958. god. str. 218, 219.

građanskih, ali neprenosivih prava ili nemaju svojstvo stvari u građanskopravnom smislu ako se radi o dobrima u javnopravnom režimu.

## 2) Problematičnost pojma pravnog prometa u Zakonu o udruženom radu i Zakonu o preduzećima

Raniji Zakon o udruženom radu govorio je o pravima obavezama i odgovornostima pravnih lica u pravnom prometu društvenih sredstava, pri čemu se kategorija društvenih sredstava sastoji od stvari novčanih sredstava i materijalnih prava.<sup>1</sup> Zakon o preduzećima sadrži identičnu odredbu. Sredstva predužeća su u pravnom prometu, a kad je to zakonom određeno - u ograničenom pravnom prometu ili su van pravnog prometa.<sup>2</sup> Može se postaviti pitanje šta čine sredstva predužeća po ovom zakonu, pri čemu se odgovor nalazi u prethodnoj odredbi gde je dat pojam imovine predužeća u koju ulaze stvari prava i novac.<sup>3</sup> Očigledno da stvari i novac kao stvar SUI GENERIS ne mogu biti u pravnom prometu. Samo kretanje stvari je faktički proces i mogao bi biti interesantan za ekonomski nauke. Pravna nauka proučava prenos prava povodom stvari, zatim, da li je taj prenos zasnovan na pravu ili je protivpravan. Ako se ima u vidu i to da je ovakav način izražavanja kojim se označava prenos stvari u pravnom prometu proizašao iz apsolutnog karaktera prava svojine i njegove identifikacije sa objektom u rimskom pravu, teško se može ova terminologija primeniti u savremenom pravu. U današnjim uslovima pravo svojine nije više tako široka i neograničena vlast na stvari, a još manje su to prava na društvenim sredstvima, te je tako mogućnost materializacije prava na ovaj način sužena. U svakom slučaju metodološki je nedopustivo izjednačavati ili mešati kategorije različitih naučnih disciplina.<sup>4</sup>

Ipak pomenuti propisi u kategoriju društvenih sredstava uključuju i određena prava. Izgleda, da jedino nije sporan pravni promet ove kategorije sredstava. Zato je potrebno ispitati koja su građanska prava obuhvaćena navedenim terminom. U ZUR-u čl. 274. kao materijalna spominju se prava na patent, potraživanja i druga prava. Iz toga se može zaključiti, da ovaj pojam obuhvata autorska i pronalazačka prava kao i obligaciona prava. Na taj način, na osnovu početne analize Zakona o udruženom radu proizilazilo je da pravni promet društvenih sredstava obuhvata kretanje stvari novca ali i nekih subjektivnih imovinskih prava označenih kao "ma-

1 Glava V od. 2. čl. 265. ZUR.a.

2 Čl. 163.

3 Čl. 160.

4 Ovakav pristup izražavanju pravnih pojmove prisutan je u nauci građanskog prava. Tako se pravni pojam svojine objašnjava ekonomskom kategorijom prisvajanja ili se pojam kauze objašnjava kao ekonomski cilj ili ekonomski efekat pravnog posla. Zatim se pojam sudske prakse objašnjava kao faktički uticaj koji imaju viši sudovi na niže sudove. U tom smislu, A. Gams, Uvod u građansko pravo, Beograd 1985. god. str. 82, 181. i dalje.

terijalna prava".<sup>1</sup> Po Zakonu o preduzećima u pravnom prometu su pored stvari i novca, sva prava koja čine imovinu i prenosiva su.

Pojam pravnog prometa još više se komplikuje formulacijom prava raspolažanja. Zakonodavac priznaje pravo raspolažanja društvenim sredstvima pravnim licima da u pravnom prometu društvenim sredstvima zaključuju samoupravne sporazume i ugovore i vrše druge pravne poslove i radnje u okviru svoje pravne sposobnosti. U ostvarivanju prava raspolažanja društvena pravna lica prenose društvena sredstva na druga društvena pravna lica, pribavljuju sredstva u društvenu svojinu od nosilaca prava svojine, otudaju društvena sredstva iz društvene svojine, daju društvena sredstva na privremeno korišćenje, zamenjuju društvena sredstva i po drugim osnovima raspolažu društvenim sredstvima.<sup>2</sup>

Sa stanovišta pravnog prometa ovakva formulacija prava raspolažanja stvara višestruke teškoće. Prvo, zakonodavac nije mogao da mimoide pojam subjektivnog prava društvenog pravnog lica, ali pri tome ne pravi dovoljno jasnu pojmovnu distinkciju između subjektivnog prava i pravnog subjektiviteta, odnosno pravne i poslovne sposobnosti društvenog pravnog lica. Pravo raspolažanja je pravom priznata mogućnost raspolažanja pojedinim sredstvima u društvenoj svojini i sastoji se iz skupa ovlašćenja na osnovu kojih društveno pravno lice preduzima pravne akte kojima raspolaže društvenim sredstvima, isto kao i sopstvenik na osnovu ovlašćenja pravnog raspolažanja (JUS ABUTENDI). Međutim, predviđeno je da društveno pravno lice na osnovu prava raspolažanja stiče prava i obaveze u pravnom prometu društvenim sredstvima što po pravilima građanskog prava predstavlja izraz pravne i poslovne sposobnosti. Na taj način dolazi do mešanja poslovne sposobnosti kao svojstva atributa pravne ličnosti i prava raspolažanja u užem značenju. Time se otvorila mogućnost za različita tumačenja pojma, sadržine i prirode ovog instituta.<sup>3</sup>

1 O. Stanković ističe da kako je polazna tačka nesvojinske koncepcije da društveno pravno lice nema "prava van prometa" već samo pravo raspolažanja društvenim sredstvima proglašavanjem (pored stvari) "materijalnih prava" za društvena sredstva društvenom pravnom licu se priznaje posedovanje dve vrlo značajne kategorije subjektivnih građanskih prava; intelektualnih i obligacionih, Pravna priroda prava društvenih pravnih lica na stvarima koje su društveno sredstvo u društvenom pravnom licu, Poseban otisak iz Zbornika "Subjekti društvene svojine i njegove ekonomske funkcije", Srpska akademija nauka 1989. knj. VI str. 156.

2 Čl. 243. ZUR-a slično čl. 164. ZOP-a.

3 Pravo raspolažanja se shvata kao zakonska legitimacija ili punomoćje, dato od strane radnika društvenom pravnom licu da bi ono moglo da se pojavi u prometu, M. Vedriš, Prava i obaveze... Privreda i pravo 6-7/77 str. 78. Drugi smatraju da je u pitanju pravni izraz poslovne sposobnosti, V. Spaić, Pravna priroda prava raspolažanja, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1975. god. str. 402. Treći su mišljenja da se radi o posebnoj pravnoj moći. D. Stanojević, Stvarno pravo, Beograd, 1976. god. str. 276. Po sledećem shvatanju, radnici u udruženom radu i društvena pravna lica nemaju nikakva prava pa samim tim raspolažanje znači upravljačku sposobnost radnika odnosno drugih radnih ljudi u udruženom radu, B. Sajovic, Temeljno o pravicah upravljanja družbenih sredstava, Pravnik 4/1980. Jedna grupa autora ovo pravo opredeljuje kao subjektivno pravo, ali mu pri tome daju različito značenje; po jednima, oni sadrži samo ovlašćenje na pravno raspolažanje, B. Ivanović, Društvena svojina i samoupravljanje, Beograd, 1983. str. 85. Po drugima,

Drugi problem proizlazi i Formulacije sadržine prava raspolažanja pošto se govori o prenosu, otuđenju, pribavljanju ili davanju društvenih sredstava, a ne i o prenosu subjektivnih prava ili ovlašćenja povodom tih sredstava. Time je doveđeno u pitanje ne samo priroda ovlašćenja kojim se vrši prenos ili ustupanje prava, već se pod sumnju stavlja i ono što treba da se prenese. Ipak, na osnovu pojma "društvenih sredstava" ostaje nesporno da se vrši prenos "materijalnih prava" tj. prava autorstva i obligacionih prava, a to je značajan segment imovinskog prava.

### 3. Pravni promet u Zakonu o obligacionim odnosima

#### a) Ugovor o prodaji

Ugovor o prodaji je najznačajniji ugovor o obligacionom pravu, pa mu je Zakon o obligacionim odnosima posvetio najviše prostora. Prodaja se definiše kao ugovor na osnovu koga se prodavac obavezuje da stvar koju prodaje predal kupcu tako da kupac stekne pravo raspolažanja odnosno pravo svojine, a kupac se obavezuje da prodavcu plati cenu.<sup>1</sup> Obaveza prodavca je da stvar predala kupcu tako da kupac stekne pravo raspolažanja odnosno pravo svojine, a obaveza predaje je po pravilu izvršena kad se stvar uruči kupcu ili predala isprava kojom se stvar može preuzeti.<sup>2</sup>

Da li možemo jezičkim tumačenjem odredbe o prodaji i odredbe o obavezi prodavca izvesti zaključak da se sa prodajom i predajom stvari (robe) vrši istovremeno i prenos prava svojine odnosno prava raspolažanja? U definiciji ugovora o prodaji naglašenija je obaveza prodavca, koja se iz njegovog ugla sastoji u predaji stvari, a sa stanovišta kupca ta predaja mora da se izvrši tako da ovaj stekne pravo svojine odnosno pravo raspolažanja. Nije svaka predaja perfektna, već samo ona koja će omogućiti da kupac stekne odgovarajuće pravo. Sticanje prava od strane kupca posmatrano iz ugla prodavca može se shvatiti kao predaja i prenos prava. Iako se tumačenje na ovaj način primarno nameće, ne možemo, a da se ne otmemo utisku da je moguće i drukčije jezičko određivanje smisla ove odredbe. Ukoliko težite posmatranja usmerimo na reč "tako", pa je obaveza prodavca da predala stvar, ali tako da kupac stekne pravo raspolažanja odnosno pravo svojine, može se izvesni zaključak da je kupac pribavio pravo nakon predaje, ali da pri tome nije bilo i pravne sukcesije. Međutim, drugi stav istog člana predviđa da promet prodaje može biti i pravo čime zakonodavac usvaja podelu na telesne i bestesne stvari.<sup>3</sup> Ovaj stav izaziva odredene teorijske implikacije. Prvo, pribavljanje prava

to nije samostalno imovinsko-pravno ovlašćenje, već je samo pravno ovlašćenje oformiti akt raspolažanja koji donesu radnici A. Finžgar, Društvena svojina i imovinsko pravo, Arhiv 2/1982. god. str. 225. pristalice imovinsko-pravnog koncepta društvene svojine smatraju da se radi o imovinskom stvarnom pravu, A. Grupčić, Društvena svojina i pravo svojine u našem pravnom sistemu, Naša zakonitost 10/84 str. 1084.

1 Čl. 454.

2 Čl. 467. st. 2.

ne može značiti ništa drugo do prenošenje prava na kupca. Drugo, izričito se govori o državini stvari, a pošto se jedinstveno regulišu gradanski i privredni promet, nije teško utvrditi prirodu prava društvenih pravnih lica na sredstvima u društvenoj svojini.

Skica za Zakon o obligacijama i ugovorima prof. Konstantinovića sadrži drukčiju formulaciju ugovora o prodaji.<sup>1</sup> Prvi stav, reguliše gradansko-pravni promet i po njemu prodavac se obavezuje da prenese na kupca svojinu prodate stvari i da mu je u tu svrhu pred, a kupac se obavezuje da plati cenu u novcu i preuzme stvar. Drugi stav, izražava privredni promet, jer reguliše odnose između nosilaca prava korišćenja na stvarima u društvenoj svojini. Tu je obaveza prodavca da prenese na kupca pravo korišćenja na prodatoj stvari. Pitanje prodaje između subjekata u okviru različitih svojinskih režima tzv. medusektorski promet kao i to da li se i šta prenosi u ovom slučaju ostalo je nerešeno.

Oko formulacije pojma prodaje vodile su se diskusije u postupku donošenja Zakona o obligacionim odnosima. U nastajanju da se objasni medusektorski promet bilo je predloga da se umesto prenosa prava svojine ili prava korišćenja upotrebni izraz iz Austrijskog gradanskog zakonika "ustupanje stvari".<sup>2</sup> S druge strane, bilo je predloga inspirisanih rešenjima iz francuskog prava da prodavac ima obavezu da prenese stvar i garantuje svojinu na stvari. Izraz "prenos prava" trebalo bi razmotriti i sa filozofskog gledišta, jer teško se može rešiti pitanje kupoprodaje između dva sektora, zato što tu nema prenosa prava i ne važi načelo "NEMO PLUS JURIS"... Problem kupoprodaje između dva sektora dobio bi adekvatan izraz, ako bi se jedno pravo ugasilo, a drugo nestalo pri čemu su to dve odvojene sfere objektivnim pravom utvrđene, te tu ne može biti prenošenja prava u onom smislu, na koju smo mi navikli da tretiramo te izraze kada je u pitanju jedna jedinstvena svojina.<sup>3</sup>

Međutim, postojalo je i drukčije mišljenje, po kome rešenje o gušenju jednog i nastanku drugog prava ne može da objasni odgovornost za pravne mane. Kako objasniti garanciju za pravne mane ako ne postoji kontinuitet u pravu? Kod prelaska prava svojine prelazi čitava sadržina ovog prava u društvenu svojinu, jer pravo svojine sadrži pravo korišćenja i pravo raspolaganja, ali se konstituiše i nešto treće, nešto što je karakteristično za društvenu svojinu. Kod prelaska iz

11 Po Ž. Periću prava koja mogu biti predmet kupoprodaje su službenosti pod uslovom da su prenossive. Stvarne službenosti se mogu otudititi samo uz povlasno dobro kao njegov atribut (ACCESSIONE RIUM SEGUITUR PRINCIPALE). Službenost posluge (USUS) je neprenosiva po G3 čl. 372, a i po AG3 čl. 507. Službenost užitka (USUSFRUCTUS) je prenosa kao i tražbena prava, dok se zaloga ne može odvojeno od duga prodati, O ugovoru o prodaji i kupovini, Beograd 1986. str. 27-31.

1 Skica za Zakonik o obligacijama i ugovorima čl. 379.

2 Ovo shvatjanje zastupao je V. Kapor, videti materijal Komisije za civilni kodeks, sednice od 21. 22. 23. januara 1971. god. Biblioteka skupštine SFRJ.

3 Gledište izraženo od strane V. Krulja u postupku donošenja Zakona o obligacionim odnosima, videti pomenuti materijal Komisije za civilni kodeks.

nešto treće, nešto što je karakteristično za društvenu svojinu. Kod prelaska iz društvene svojine u pravo svojine opet se prenosi nešto, prenosi se pravo korišćenja i pravo raspolažanja. Iz tog prava korišćenja i prava raspolažanja nastaje pravo svojine, ali se gasi ono što je višak preko korišćenja i raspolažanja u društvenoj svojini. Nešto se prenosi, a nešto gasi.<sup>1</sup> Kao rezultat rasprave i različitog viđenja pojma prodaje Potkomisija za obligacione odnose ponudila je više varijanti definicija ovog ugovora.<sup>2</sup>

Nakon donošenja Zakona o obligacionim odnosima pojam prodaje se različito tumači u pravnoj teoriji. Po nekim, "pojedinci i gradansko-pravne osobe u međusobnim kupoprodajnim odnosima prenose pravo vlasništva. To pravo prenose i onda kad prodaju vlastitu stvar korisniku društvenih sredstava. Trenutak prelaženja vlasništva je u smislu pravnih pravila trenutak predaje stvari kupcu."<sup>3</sup> Pravo raspolažanja kao i pravo vlasništva prelazi s prodavca na kupca u trenutku predaje stvari.<sup>4</sup> "Sa predajom stvari prenosi se i pravo svojine odnosno pravo raspolažanja".<sup>5</sup> Po drugima, u definiciji ugovora o prodaji izričito je istaknut njen obligacioni karakter. Obaveza prodavca više nije prenos svojine prodate stvari na kupca, nego predaja kupcu stvari o kojoj je ugovor. Ovo rešenje Zakona o obligacionim odnosima posledica je postojanja dve različite vrste svojine - društvene i privatne, kao i činjenica da se prodaja stvari ne vrši samo između subjekata koji su titulari istog prava. Prodavac koji je titular jednog prava ne može da prenese na kupca to pravo, ako kupac ne može da bude titular tog prava. Da bi rešio ovaj značajan problem Zakon o obligacionim odnosima je odustao od toga da se ugovorom o prodaji prenosi svojina sa prodavca na kupca već samo vrši predaju stvari, ali tako da kupac stekne pravo raspolažanja, odnosno pravo svojine. To znači, da je za akt predaje vezano sticanje prava raspolažanja, odnosno pravo svojine kupca. Vezivanje sticanja ovih prava za akt predaje stvari, ukazuje da se radi o originalnom, a ne o derivativnom načinu sticanja ovih prava.<sup>6</sup>

- 
- 1 Dmitar Pop-Georgiev u materijalu Potkomisije za obligacione odnose, Komisije za civilni kodeks. Spornih pitanja u vezi sa prenosom prava bilo je i u diskusijama u Zagrebu 7.XI 1970. god. videti: R. Slijepčević, Evolucija nastanka Zakona o obligacionim odnosima, Savetovanje "Zakon o obligacionim odnosima" I tom 1988. str. 100.
  - 2 Predlog zaključka sa 8. sednice Potkomisije za obligacione odnose od 21, 22, 23. januara 1973. god. nudi tri varijante: 1) varijantu u potpunosti odgovara definiciji čl. 454. Zakona o obligacionim odnosima; 2) po ovoj varijanti prodavac se obavezuje da kupcu predala stvar i da mu na njoj pribavi pravo korišćenja odnosno pravo svojine; 3) prodavac se obavezuje da na kupca prenese svojину odnosno pravo korišćenja prodate stvari i da mu je u tu svrhu predala.
  - 3 Buklaš - Vizner, Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Zagreb 1980. god. str. 1517.
  - 4 Buklaš - Vizner, o.c. str. 1518.
  - 5 B. Blagojević, V. Krulji, Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Beograd 1980. str. 1262 isto i S. Perović, Obligaciono pravo, Beograd 1976. god. str. 333 i 344. Međutim, u novijem izdanju udžbenika od 1980. god. istog autora polazi se od pojma prodaje datog u Zakonu o obligacionim odnosima pri čemu se prenos prava svojine ili prava raspolažanja ne spominje, str. 540.
  - 6 Komentar Zakona o obligacionim odnosima u redakciji S. Perović D. Stojanović, Beograd 1980. god. videti, Komentar uz ugovor o prodaji. Slično shvatanje zastupa i A. Finžgar, jer prodavac ima obavezu da predala kupcu stvar u nesmetani posed odnosno u slobodno raspolažanje. Isto shvatanje

Shvatanju da je prodaja originaran način sticanja prava mogu se uputiti više primedbi. Prvo, pitanje je da li prodaja po Zakonu o obligacionim odnosima ima isključivo obligaciono-pravni karakter. Neka stvarna prava nesumnjivo se prenose sa prodajom stvari. Može biti sporno jedino pitanje prenosa osnovnih stvarnih prava (prava svojine i prava raspolaganja), ali i ovaj spor otpada nakon potpunije analize Zakona o obligacionim odnosima, drugih propisa i pravne stvarnosti. Drugo, prisustvo dva različita svojinska oblika u našem sistemu: društvene i privatne svojine ne znači ukidanje derivativnog načina sticanja svojine, jer moguće je promet u okviru istog sektora privatnog ili društvenog i tada bi se prenosilo pravo istog obima sa sukcesora na auktora. Čak i kada bi se vršio promet između različitih sektora, što znači da prenosilac i sticalac imaju različita prava, to još ne isključuje derivativan način sticanja. Jer u okviru derivativnog sticanja moguće je da prethodnik prenese manje prava na sledbenika, a ne isključuje se ni mogućnost da u nekim slučajevima prenese i više prava nego što i sam ima što predstavlja odstupanje od pravila NEMO PLUS JURIS... To što je teško teorijski objasniti promet između građana i društvenih pravnih lica ne znači da treba derivativan način sticanja prava potpuno eliminisati iz pravnog života. Treće, može se uputiti primedbe zaključku da se vezivanje sticanja prava za akt predaje dovodi u vezu sa originarnim sticanjem. Pravni osnov (JUSTUS TITULUS) i način sticanja (MODUS AQGUIRENDI) može se javiti i kod originarnog i kod derivativnog sticanja. Predaja kao MODUS AQGUIRENDI postoji kod sticanja od nevlasnika koji je originaran način sticanja, ali i kod sticanja na osnovu ugovora sa prethodnikom koji je derivativan vid sticanja. U takvim slučajevima derivativan način sticanja se izdvaja po prisustvu činjenice da je prethodnik bio vlasnik odnosno imalač osnovnog prava na stvarima u društvenoj svojini.

#### b) Ugovor o razmeni

Razmena dobara je prethodila kupoprodaji i u uslovima naturalne proizvodnje imala je široko polje primene. U kriznim društvenim situacijama sa gubitkom vrednosti novca razmena dobija na značaju.<sup>1</sup> Ugovorom o razmeni svaki ugovarač se obavezuje prema svom saugovaraču da predstvara koju razmenjuje tako da ovaj drugi stekne pravo raspolaganja odnosno pravo svojine.<sup>2</sup> Formulacija ovog ugovora sa stanovišta obaveze ugovornika i problema prenosa prava u potpunosti se poklapa sa definicijom prodaje. Jezičko tumačenje ove odredbe može stvoriti

---

prihvaćeno je u Austrijskom gradanskom zakoniku čl. 1061 u vezi sa čl. 1047 i u Francuskom gradanskom zakoniku čl. 1604 god. i čl. 1625 pošto prodavac ima obavezu da predstvara kupcu prodatu stvar u nesmetani posed, Savetovanje "Zakon o obligacionim odnosima" II tom 1988. Beograd str. 376.

- 1 U našim uslovima razmena se primenjuje u raznim oblastima; građevinske organizacije vrše razmenu građevinskog materijala, građani razmenjuju poljoprivredne ili građevinske parcele, stanove, kuće ili pokretnе stvari; poslove razmene čine i kompenzacioni poslovi koje domaća preduzeća obavljaju s inostranim subjektima u spoljnotrgovinskom prometu; poseban oblik razmene vrši se na osnovu propisa u arondaciji.
- 2 Čl. 552. st. 1. Zakona o obligacionim odnosima.

nose i odgovarajuća prava. Međutim, u stavu 2. istog člana navodi se da predmet razmene mogu biti i prenosiva prava.

To znači, da u prvom slučaju nije u potpunosti jasno da li se sa prenosom stvari prenosi i pravo svojine odnosno pravo raspolažanja, dok u drugom slučaju, sasvim je izvesno da se mogu prenosi druga imovinska prava.<sup>1</sup> Ako bi prihvatali rešenje koje se može nametnuti jezičkim tumačenjem prvog stava odredbe o razmeni da se sa predajom stvari stiče pravo raspolažanja odnosno pravo svojine, ali ne na osnovu pravne sukcesije, tada bi nastala čudna situacija. Ponckad bi razmena bila akt ekonomskog prometa, jer bi se razmenjivale stvari bez prenosa prava, a drugi put razmena bi bila akt pravnog prometa ako bi se prenosila pojedina imovinska prava. Ovakva konstrukcija pojma razmene ne izgleda logički prihvatljiva, odstupa od tradicionalnog pojma, a teško bi se našli i valjani argumenti za njeno obrazloženje. U pravnoj teoriji prisutna su različita viđenja ovog problema. Jedni, tumače zakonski pojam ugovora o razmeni tako, da su obe stranke obavezne izvršiti činidbu koju je kod ugovora o prodaji dužan izvršiti prodavac. Osnovna obaveza svake strane je da preda stvar u vreme i na mestu koji je predviđen ugovorom, ali se pri tome ne spominje i obaveza prenosa prava.<sup>2</sup> Po drugima, ugovor o razmeni pretpostavlja razmenu određenih prava bez posredstva novca. Skraćeno govoreći, to je ugovor kojim se najčešće menja svojina jedne stvari za svojinu druge stvari. Iako je ovo najčešći vid ugovora o razmeni ipak treba prihvatići tenu da se ovim ugovorom mogu pored prava svojine uzajamno prenosi i druga prava. Pravo svojine odnosno pravo raspolažanja ne prelazi sa jednog ugovornika na drugog u momentu zaključenja ugovora, već u momentu predaje stvari odnosno upisa u zemljišne knjige ili predaje tapisje u tapijskom sistemu. Ali ako je predmet razmene bestelesna stvar odnosno tražbeno pravo, ugovornik postaje titular tog prava momentom zaključenja ugovora.<sup>3</sup>

Pravno-teorijski ispravna definicija pojma razmene može se naći u Skici za Zakonik o obligacijama i ugovorima gde se razmena određuje kao "ugovor na osnovu koga se svaki saugovornik obavezuje prema svom saugovorniku da prenese na njega svojinu na stvari i da mu je u tu svrhu preda".<sup>4</sup>

- 
- 1 S. Perović navodi da to mogu biti; vršenje prava plodouživanja, tražbeno pravo koje nije vezano za ličnost, imovinsko-pravna ovlašćenja autorskog prava, stanarsko pravo i druga, Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, II tom, str. 1267.
  - 2 Komentar Zakona o obligacionim odnosima u redakciji Bukljaš; Vizner, o.c. str. 1787 i 1789. U istom delu kada se govori o prodaji, obaveza prodavca je i prenos svojine odnosno pravo raspolažanja iz čega se vidi da su različiti autori komentarisali ove ugovore i njihova concepcionska neusklađenost.
  - 3 Komentar Zakona o obligacionim odnosima u redakciji S. Perovića D. Stojanović, o.c. str. 202 i 203. I u ovom radu postoji concepcionska neusklađenost, jer se prodaja određuje kao akt ekonomskog prometa dok je razmena akt pravnog prometa. Razmena kao ustupanje ili prenos prava izražava se i u Komentaru Zakona o obligacionim odnosima u redakciji B. Blagojević. V. Krulj, o.c. str. 1411.
  - 4 Čl. 494. st. 1. Predmet razmene mogu biti i druga imovinska prava čl. 494. st. 2.

4) Još neki argumenti u prilog pravnom prometu formulacije pojedinih ugovora (prodaja, razmena) gde se obaveza ugovornika sastoji u predaji stvari tako da saugovornik stekne pravo raspolaganja odnosno pravo svojine moraju se tumačiti u vezi sa drugim odredbama zakona. Sam izraz "predaja stvari tako da se stekne pravo raspolaganja odnosno pravo svojine" može imati dvostruko značenje. Prvo, zakonodavac je htio da ukaže da obaveza prethodnika mora da ispunjava odredene uslove u pogledu načina, vremena i mesta da bi sticalac pribavio odgovarajuće pravo. Međutim, moguće je da se radi o nespretnim jezičkim izrazima koji označavaju "prenos prava". Ipak, zakonodavac posvećuje čitav jedan odjeljak predaji stvari gde je detaljno regulisana obaveza prodavca u pogledu vremena, mesta, predmeta i načina ispunjenja.<sup>1</sup> Ako se pode od činjenice da je predaja detaljno regulisana u nizu odredbi zašto bi bilo potrebno sve to još jednom nalažavati u samom pojmu pojedinih ugovora? Da se sa predajom vrši i prenos prava upućuje još jedna okolnost; u slučaju raskida ugovora pribavilac stvari ima obavezu vraćanja stvari na kojoj je stekao odgovarajuće pravo. Sa predajom stvari, kupac prenosi (vraća) pravo na prethodnog imaoца.<sup>2</sup>

Zakonodavac izričito govori o predaji stvari i prenosu prava svojine od strane kupca na treće lice u slučaju kada se vreda prava preče kupovine prodavca.<sup>3</sup> Iako se ne spominje prenos prava raspolaganja, pomenuta odredba obuhvata i slučajeve kada se radi o stvarima koje čine društvena sredstva u društvenom pravnom licu.

Zakonodavac daleko više govori o prenosu nekih drugih prava kako absolutnih tako i relativnih. Ugovorom o licenci obavezuje se davalac licence da sticaocu licence ustupi u celini ili delimično pravo iskorišćavanja pronalaska, tehničkog iskustva i znanja žiga, uzorka ili modela, a sticalac licence se obavezuje da mu za to plati određenu naknadu.<sup>4</sup> Sticalac isključive licence može pravo iskorišćavanja predmeta licence ustupiti drugome (podlicenca).<sup>5</sup> Poverilac može na osnovu ugovora sa trećim preneti na njega svoje potraživanje (cesija) izuzev ako je zakonom zabranjen takav prenos ili ako je to pravo vezano za ličnost cesonara ili ako se po prirodi protivi prenošenju na drugoga.<sup>6</sup> Sa potraživanjem prelaze na primaoca sporedna prava, kao što su pravo prvenstvene naplate, hipoteka, zalog, prava iz ugovora s jemcem, pravo na kamatu i slično.<sup>7</sup>

Prodavac odredene pokretne stvari može posebnom odredbom ugovora zadržati pravo raspolaganja odnosno pravo svojine i posle predaje stvari kupcu

1 To su odredbe od čl. 467. do 478. Zakonodavac čak izričito kaže u čl. 553. da iz ugovora o razmeni nastaju za svakog ugovornika obaveze i prava koje iz ugovora o prodaji nastaju za prodavca.

2 Sa svoje strane kupac je dužan vratiti prodavcu stvar u stanju u kome je bila kad mu je predata i dati mu naknadu za njeno upotrebljavanje do raskida ugovora (čl. 549. st. 2.)

3 Čl. 532.

4 Čl. 686.

5 Čl. 704.

6 Čl. 436.

7 Čl. 437. Takođe se govori i o prenosu prava iz hartije od vrednosti u članovima 42. i 241.

dok kupac ne isplati cenu u potpunosti.<sup>1</sup> Analizom ovog vida prodaje, posebno mogućnosti da se zadrži pravo raspolaganja odnosno pravo svojine, nameće se zaključak da se radi o prenosivim pravima, koja se pod određenim uslovima zadržavaju i posle predaje. Na osnovu ugovora prodavac kao imalac prava je ovlašćen da kupca učini sopstvenikom stvari u nekom momentu nakon predaje stvari (isplata poslednje rate). Do momenta isplate cene, kupac ne može pravno raspolagati sa stvari tj. on je ne može punovažno otuditi (prodati ili pokloniti), niti konstituisati u korist trećeg lica neko stvarno pravo. To je posledica fakta da on nema pravo već samo posed.<sup>2</sup>

Međutim, najjači argument da se radi o derivativnom sticanju, a koji nije sporan u teoriji, zakonodavstvu i sudskoj praksi sastoji se u tome, da bi kupac stekao pravo raspolaganja odnosno pravo svojine, potrebno je pored ugovora (JUSTUS TITULUS) i predaje stvari (MODUS AQGUIRENDI) prisustvo još jedne činjenice, a to je da je prodavac imalac prava na stvari koja je predmet ugovora. Doduše, prodaja tude stvari obavezuje ugovornike, a kupac koji je savestan, ako se usled toga ne može ostvariti svrha ugovora, može raskinuti ugovor i tražiti nadu štete.<sup>3</sup> Međutim, prodavac mora da pribavi stvar i stekne pravo svojine odnosno pravo raspolaganja do trenutka predaje stvari.<sup>4</sup> Iz ovoga jasno proizilazi da kupac ne može da stekne odgovarajuće pravo i pored predaje stvari ako prodavac nije bio imalac tog prava. To znači da kupac derivira, izvodi svoje pravo iz prava prethodnika.

### Zaključak

Dosta napora uloženo je u pravnoj teoriji, zakonodavstvu i sudskoj praksi da se pokaže kako derivativan način sticanja prava ne postoji kada se radi o društvenoj svojini. U tom cilju, neki pojmovi koji imaju tradicionalno značenje kao što su: pravni promet (pravna sukcesija), ugovor o prodaji, ugovor o razmeni itd. dobili su drukčiju sadržinu od one koja je uobičajena u pravnoj nauci. Mnogo intelektualne energije utrošeno je da se dokaze, da se prava na stvarima u društvenoj svojini mogu sticati samo originarnim putem. Nepostojanje derivacije prava jedan je od glavnih argumenata u prilog neimovinskom konceptu društvene svo-

1 Čl. 540. st. 1.

2 S. Perović, o.c. str. 566.

3 Čl. 460. Zakona o obligacijama, Čl. 360. Skica za Zakon o obligacijama.

4 Takav ugovor o prodaji važno je u rimskom pravu, zatim u pendektnom pravu, isti zaključak može se izvući iz AGZ čl. 1461 i 538 kao i u CGZ. Suprotno je u francuskom pravu Code Civile čl. 1599. prodaja tude stvari je ništava. To je posledica okolnosti da ugovor u francuskom pravu prenosi svojinu pa time ako prodavac nema svojinu u trenutku sklapanja ugovora takav pravni posao je ništav.

jine. Pri tome se zaboravlja, da je i originarno sticanje način sticanja subjektivnih imovinskih prava. Na taj način, sa stanovišta pravne prirode društvene svojine i prava na društvenim sredstvima irelevantno je da li se radi o originarnom ili derivativnom načinu sticanja prava. Izložena analiza pravnih propisa i naše pravne stvarnosti ukazuje da derivativno sticanje postoji kod klasičnih imovinskih prava, ali i kada se radi o subjektivnim pravima sa stvarima u društvenoj svojini.

## Summary

---

### Derivative Acquisition of Rights on Things in Social Propertu

In this work the author analyses critically the controversial legal issue of derivative acquisition of rights on things in social property. The author particularly deals with the circulation of social means, the problematic nature of the concept of legal circulation in the Law on Enterprises and in the Law on Obligations, especially regarding the sales contract and the exchange contract. The author concludes that the things in social property may be acquired not only by the original but also by derivative way.

Key words: Social property, derivative acquisition, legal circulation, sales contract, exchange contract.

Mirić Slavica

UDK 352:711

## Funkcija država i lokalne samouprave u planiranju prostora

### Rezime

*U ovom radu autor analizira pravne aspekte funkcije države i jedinica lokalne samouprave u planiranju prostora kao sve dragocenijeg i ograničenijeg resursa. Autor posebno razmatra pitanje mogućih oblika organizovanja za obavljanje stručnih analitičko-planskih poslova za potrebe planiranja prostora, i to: javno preduzeće i posebne organizacije (ministarstva i dr.). Autor kritički razmatra prednosti i nedostatke i jednog i drugog rešenja, ističući da u ovom pogledu ni rešenja u uporednom pravu nisu jedinstvena.*

*Ključne reči: planiranje prostora, javna služba, javno preduzeće, upravne organizacije.*

### I. Uvod

#### 1. Proces urbanizacije - pojam i karakteristike

U ljudskoj je prirodi da u prostoru pronađe mesto koje će mu po geografskim, klimatskim i drugim prirodnim uslovima pružiti najpovoljnije mogućnosti za život i rad. Pronašavši takav prostor ljudi su se u njemu zadržavali, izgradivali ga kao jednu funkcionalnu celinu koja je opremljena uslovima za zadovoljavanje pojedinačnih čovekovih potreba, kao i potreba te društvene zajednice koja se na tom prostoru naseljavala.

Pojam naselja određivan je na različite načine, u zavisnosti od aspekta sa koga je sagledavan i od potreba za koju je sadržina pojma određivana.<sup>1</sup> Za potrebe ovog rada pod pojmom naselja će se smatrati izgrađen i funkcionalno objedinjen prostor na kome su uspostavljeni uslovi za život i rad i za ostvarivanje zajedničkih potreba njegovih žitelja. Naselje ima i svoje posebno određeno zakonsko značenje u smislu propisa kojim se uređuje teritorijalna organizacija države. Naselja koja se po propisima o teritorijalnoj organizaciji određuju zakonom, upisuju se u poseban registar koji vode posebna organizacija nadležna za poslove statistike.<sup>2</sup>

U zavisnosti od toga da li se u naseljima razvijaju pretežno primarne (agrarne) delatnosti ili pak sekundarne ili tercijalne delatnosti, naselje se po tipu razvija kao selo ili kao grad.

U ovom radu, po kriterijumu pretežne zastupljenosti delatnosti, selom će se smatrati naselje sa razvijenim poljoprivrednim delatnostima, u kome su uspostavljeni uslovi za zadovoljavanje određenih zajedničkih potreba.<sup>3</sup>

Poznato je više definicija sela, ali za sve je karakteristično da počivaju na kriterijumu pretežne delatnosti stanovnika sela. Pored toga, poznato je i tipiziranje sela po različitim kriterijumima, npr. po geografskim, topografskim odlikama i zbijenosti sela<sup>4</sup> ili pak po broju stanovnika.<sup>5</sup>

Grad je najsloženiji tip naselja čija je odlika velika koncentracija stanovništva koje se bavi prevashodno sekundarnim i tercijalnim (nepoljoprivrednim) delatnostima i u kome su uspostavljeni uslovi za zadovoljavanje zajedničkih potreba stanovništva u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, vera, sporta i rekreacije, saobraćajne i komunalne infrastrukture, državne i lokalne uprave i dr.

Kao najsavršeniji i najsloženiji oblik ljudskog naselja, grad je pobudio pažnju stručnjaka i teoretičara u različitim oblastima. Iz toga je proisteklo niz definicija

1 Prof. dr. Gavrilo Mihaljević, "Ekonomija i grad", Arhitektonski fakultet u Beogradu, 1992. godine (str. 155.) "Naselja su grupe ljudskih staništa stalnog karaktera koje mogu imati seoske, agrarne ili gradske, neagrарne funkcije, po pravilu posebnog imena, stalnog atara i odredene koncentracije, koja nastaju u datim istorijskim uslovima kao proizvod ljudskog stvaralaštva u stalnoj borbi za opstanak"

2 Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", br. 47/91), u članu 4. utvrđeno je da je naseljeno mesto (naselje): "... deo teritorije opštine koja ima izgrađene objekte za stanovanje, osnovnu komunalnu infrastrukturu i druge objekte neophodne za zadovoljavanje potreba stanovnika koji su tu stalno nastanjeni".

3 Po pravilu minimum zajedničkih potreba koje se zadovoljavaju u selima odnosi se na oblast školstva, zdravstva i određenih objekata komunalne infrastrukture.

4 Jovan Cvijić u "Balkanskom poluostrvu", Zavod za izdavanje udžbenika, Beograd, 1966. određuje tipove sela prema položaju (na visinama i dolinama), prema zbijenosti (zbijena i razbijena), itd.

5 Interesantna je tipizacija sela koja je izvršena za potrebe izrade Prostornog plana Srbije, u Nacrtu tогa planа, IAUS, 1990. godine. Tu se sela dele na: izrazito mala (do 100 stanovnika), mala (od 100-500 stanovnika), srednje velika (od 500-1000 stanovnika) i velika sela (preko 1000 stanovnika).

grada i istovremeno niz različitih kriterijuma po kojima se cenilo da li jedno naselje ima karakter grada<sup>1</sup>

Pojam grada ima i svoje pravno značenje koje upućuje na naselje koje je odgovarajućim pravnim aktom proglašeno za grad, čime je posebno ureden i njegov pravni položaj u odnosu na ostala naseljena mesta, u odnosu na državu i u odnosu na njegovo stanovništvo.<sup>2</sup>

Pošto se pod oboj definicije istovremeno ne mogu uvek svesti ista naselja, urbanisti su za potrebe otklanjanja nedoumica uveli još jedan pojam "naselje gradskog karaktera". To bi bila sva ona naselja koja nisu pravnim aktima proglašena za gradove ali koja imaju demografske, funkcionalne i demografske odlike koje mu daju karakter grada.<sup>3</sup>

Izrazita karakteristika opštih tokova kretanja u prostoru u poslednjih pola stoljeća u Jugoslaviji je stalni rast broja stanovnika u gradovima.

Povećanje broja gradskog stanovništva i razvoj gradova čine suštinu procesa urbanizacije. U stručnoj literaturi u oblasti planiranja prostora postoji više definicija pojma procesa urbanizacije sa aspekta njenih uzroka, tokova, činilaca i posledica.<sup>4</sup>

- 
- 1 Jovan Cvijić, isto delo (str. 228), Ljubinka Pjanić "Politička ekonomija prostora" Savremena administracija, Beograd, 1980. godine (str. 225.), Dr Goran Milićević "Urbana ekonomika" Ekonomski fakultet, Beograd, 1990. god. (str. 2), dr. Borislav Stojkov "Plan i sudbina grada" Gradevinska knjiga Beograd, 1992. godine (str. 8.) itd.
  - 2 Ustavom Republike Srbije (član 118.) Grad Beograd je utvrđen kao posebna teritorijalna jedinica koja obavlja poslove opština koje se nalaze na teritoriji grada, a Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi utvrđeno je da opštine Niš, Novi Sad, Kragujevac i Priština imaju status grada.
  - 3 Tako je u zakonima kojima je uredjano urbanističko planiranje naselje gradskog karaktera stavljeno u istu ravan sa formalno-pravno proglašenim gradovima u pogledu obaveza i smernica za donošenje odgovarajućih vrsta urbanističkih planova. (Npr. u članu 13. Zakona o planiranju i uredjenju prostora iz 1989. godine propisuje stoji norma "Generalni urbanistički plan donosi se za grad i naselje gradskog karaktera...").
  - 4 Prof. dr. Dušan Stefanović u knjizi "Urbanizacija" CAPS (str. 3-4) Beograd, 1973. godine daje definiciju urbanizacije u užem i širem smislu. Pod pojmom urbanizacije u užem smislu "... podrazumeva razvoj gradova izražen: a) promenama broja i obeležja njihovih stanovnika, b) u razvitku njihovih privrednih, socijalnih i političkih funkcija, v) u izgradnji i uredjenju njihovih prostorno fizičkih struktura". Pojam urbanizacije u širem smislu obuhvata "...a) razvoj gradova u napred istaknutom značenju, b) kvantitativne i kvalitativne promene stanovništva, ekonomsko-društvenih aktivnosti i prostorno fizičkih komponenata u ruralnim naseljima i područjima...". Prof. dr. Ljubinka Pjanić u knjizi "Prostorna ekonomija" Arhitektonski fakultet u Beogradu, 1972. godine (str. 142) daje sledeću definiciju urbanizacije: "Urbanizacija je proces u kome se menja ekonomsko socijalna i aglomeracijska struktura stanovništva. On označava porast stanovništva koje se bavi nepoljoprivrednim delatnostima i porastom naselja u kojima ne preovladava poljoprivredna delatnost. On označava istovremeno promene u načinu života, u navikama i običajima, u odnosu među ljudima"; Dr Goran Milićević u knjizi "Urbana ekonomika"; Arhitektonski fakultet u Beogradu, 1990. godine (str. 1.) daje sledeću definiciju: "Proces urbanizacije podrazumeva, pre svega, razvoj gradova, a u širem smislu i svih ostalih ljudskih naselja".

Kao što postoje različite definicije procesa urbanizacije, tako se nivo urbanizacije meri na različite načine. U ovom radu, primereno definisanju procesa urbanizacije, nivo urbanizacije će se odrediti stepenom urbanizacije koji predstavlja odnos gradskog stanovništva prema ukupnom broju stanovnika posmatrane teritorije.<sup>1</sup>

Proces urbanizacije, složen je i njegov uspeh i kvalitet zavisi od međusobnog odnosa i usaglašenosti njegovih demografskih, funkcionalnih i prostornih komponenti. Demografsku komponentu urbanizacije čini kretanje stanovništva, po pravilu u smeru selo-grad, a kasnije manji grad - veliki grad. Funkcionalnu komponentu čini prostorni raspored i razvoj gradskih aktivnosti (rad, stanovanje, rekreacija i saobraćaj).<sup>2</sup>

Prostornu komponentu čini područje naselja, odnosno grada na kome treba da se smesti stanovništvo i gradske aktivnosti.

Urbanizacija sa svojim osnovnim komponentama predstavlja vrlo složen proces koji nije samo posledica spontanog kretanja stanovništva i aktivnosti u prostoru već aktivni činilac razvoja.<sup>3</sup>

Proces urbanizacije izaziva brzi rast naselja radi čega se javlja potreba za novim kvalitativnim transformacijama grada u celini i pronalaženja novih modela optimalnog rasporeda u prostoru svih gradskih aktivnosti.

## 2. Karakteristike urbanizacije u našoj zemlji

Proces urbanizacije predstavlja jedno od najznačajnijih obeležja savremenog sveta, a prostor osnov razvoja savremenog društva. Saglasno opštim tokovima procesa urbanizacije u našoj zemlji se dešavaju značajne promene.

Prema podacima iz popisa stanovništva za odgovarajuće godine u Jugoslavije (bivšoj SFRJ) i Srbiji, gradsko stanovništvo se povećavalo u sledećim procentima:<sup>4</sup>

- 1 Prof. dr. Gavrilo Mihaljević u knjizi "Ekonomija i grad" Arhitektonski fakultet u Beogradu, 1992. godine (str. 177) govoreći o različitim postupcima merenja urbanizacije utvrđuje da "... nijedan pristup nije sveobuhvatan, te se najčešće za definisanje nivoa urbanizacije odredene teritorije koristi više pokazatelja: stepen urbanizacije stanovništva, stepen ruralizacije stanovništva, stepen dezagrifikacije, deo poljoprivrednog stanovništva u ukupnom, ...".
- 2 Shvanjanje da osnov urbanizma čine četiri osnovne funkcije: stanovanje, rad, rekreacija i saobraćaj utemeljeno je na dokumentu "Atinska povelja" koji je donet 1933. godine u Atini u organizaciji CIAM (Congres International d'Architecture Moderna). Pored toga, postoje shvanjanja, naročito među Urbo-ekonomistima, da funkcionalnu komponentu urbanizacije čini prostorni raspored i razvoj delatnosti po uobičajenoj ekonomskoj podeli na primarne (poljoprivreda i šumarstvo), sekundarne (industrija, ruderstvo, građevinarstvo) i tercijarne (sve vrste usluga).
- 3 Dr Gavrilo Mihaljević (str. 168.) nalazi da je neravnomerni razvoj ovih triju komponenata urbanizacije pravilo, a ravnomerni izuzetak što "... prouzrokuje brojne neusaglašenosti u prostoru i rezultira negativnim urbanim nabojima, prevelikim gustinama naseljenosti, neadekvatnom izgradnjom, bespravnom izgradnjom i drugim nepovoljnim rešenjima prenaglašene koncentracije funkcije i stanovništva".
- 4 Podaci su preuzeti iz magisterske teze Vojina Radevića "Pravno-ekonomski režim tržišta građevin-

	1953	1961	1971	1981	1991
Jugoslavija	21,7	28,3	38,6	17,3	55,0
Srbija	22,5	30,0	450,6	49,4	57,0

Stepen urbanizacije u Srbiji u odnosu na Jugoslaviju je, prema podacima iz odgovarajućih popisnih godina, za oko 2% veći. U odnosu na stepen urbanizacije svetskog stanovništva, prema raznim dokumentima Ujedinjenih nacija, stepen urbanizacije u Srbiji je u 1981. godini bio veći za oko 6, a u 1991. godini za oko 5%.<sup>1</sup>

U Srbiji poslednjih pedeset godina zabeležen je ubrzani rast Beograda koji zbog naglog razvoja industrijalizacije postaje privlačan kako za stanovnike iz manjih gradova, tako i za seosko stanovništvo. U tom periodu je broj stanovnika Beograda, kao i učešće broja stanovnika Beograda u ukupnom stanovništvu Srbije višestruko povećan. Ovako munjevito narastanje Beograda išlo je na uštrb broja stanovnika i razvoja manjih gradova, a posebno sela.<sup>2</sup> Proces urbanizacije obeležavaju brojne sociološke, demografske, tehnološke, ekonomске i druge promene koje se dešavaju u prostoru. Prostor postaje osnova celokupnog razvoja društva. Javlja se potreba za obezbeđenje optimalnih količina prostora za smeštaj stanovništva i aktivnosti i za njihov racionalan razmeštaj.

## II. Planiranje prostora

### 1. Pojam i karakteristike

Prostor predstavlja osnov demografskog, privrednog, socijalnog kulturnog i ekološkog razvoja, ali je istovremeno i ograničavajući faktor toga razvoja. Naime, za smeštaj stanovništva i svih njegovih aktivnosti treba obezbediti prostor. Pošto je prostor ograničen resurs, potrebno je njegove odgovarajuće količine obezbediti

skog zemljišta", Pravni fakultet u Beogradu, 1992. godine.

- 1 Bertran Reno u "Nacionalnoj politici urbanizacije u zemljama u razvoju", Svetska banka, 1979. godine, iznosi podatak da je svetsko stanovništvo 1950. godine bilo urbanizованo 25,4%, 1960. godine 33,0%, 1970. godine 37,2%, 1990. godine 46,1%, a 2000. godine se očekuje da bude urbanizованo preko 50% svetskog stanovništva.
- 2 Dr Goran Miličević (str. 42. do 43.) nalazi da je upravo u ovom veku broj stanovnika Beograda povećan za oko petnaest puta. Prof. dr. Gavrilo Mihaljević (str. 175.) nalazi da je učešće Beograda u ukupnom broju stanovnika Srbije u 1953. godini bilo 8,47%, u 1961. godini 13,63, a u 1991. godini čak 27%, na osnovu čega predviđa da će za koju godinu svaki treći stanovnik Srbije živeti u Beogradu. Odnos između tempa rasta Beograda i manjih gradova u Srbiji dobro se vidi iz podataka koje isti autor iznosi (str. 176.) po kojima u periodu 1884-1991. Beograd je povećan 44 puta, Čačak 23, Kraljevo 21, Kragujevac 16, Valjevo 12 itd.

za svaku od ljudskih potreba i aktivnosti. Istovremeno sve te aktivnosti treba rasporediti u prostoru tako da se obezbedi njihovo obavljanje i razvoj, racionalno korišćenje prirodnih i ostvarenih vrednosti, zaštita i unapređenje životne sredine, kao i usaglašavanje pojedinačnih i javnih interesa u prostoru. Postupak u kome se sprovode aktivnosti koje treba da obezbede ostvarivanje ovih za sva savremena društva identičnih ciljeva, je planiranje prostora.

Postoje različite definicije pojma planiranja prostora<sup>1</sup>, ali je moguće izdvojiti sledeće zajedničke karakteristike:

a) Planiranje prostora je postupak koji se sastoji od niza aktivnosti koje se sprovode na unapred propisan način kojim se utvrđuje politika uređenja i korišćenja prostora, izrađuju i donose prostorni i urbanistički planovi i kontroliše njihovo sprovođenje.<sup>2</sup>

b) Planiranje prostora je pravo i obaveza države, odnosno lokalne uprave.<sup>3</sup>

1 U Pravnoj enciklopediji, Savremena administracija 1979. godine (str. 1149), utvrđeno je da se... "prostor planira sa ciljem da se radi adekvatnog i racionalnog razmeštaja funkcija u njemu, obezbedi zaštita i unapredavanje prirodnih i od čoveka stvorenih vrednosti i omogući savremena izgradnja i uređenje naseljenih mesta i drugih područja koja služe čoveku i osiguravaju mu povoljne uslove za život i rad."

2 Postupak planiranja prostora uređuje se kod nas, a i u većini zemalja Evrope, zakonom, odnosno aktom najvišeg državnog organa. Po pravilu tim se uređuju: vrste i sadržina prostornih planova, postupak njihove izrade i donošenja, način učešća javnosti u izboru planskih rešenja, kontrola primene planova. Posle Drugog svetskog rata do danas u Republici Srbiji planiranje je bilo uređeno sledećim propisima: Ustavnom uredbom o generalnom urbanističkom planu iz 1949. godine; Zakonom o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju iz 1965. godine; Zakonom o planiranju i uređenju prostora iz 1974. godine; Zakonom o planiranju i uređenju prostora iz 1985. godine i Zakonom o planiranju i uređenju prostora u prostornom planu SRS iz 1989. godine (koji je još na snazi).

3 U Ustavu Republike Srbije (član 72.) utvrđeno je da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje "...osnovne ciljeve i pravce organizacije i korišćenja prostora...". U Zakonu o planiranju i uređenju prostora iz 1989. godine (a slično rešenje je postojalo i u svim ranijim zakonima) uređeno je da država (Republika, odnosno njeni organi) i opština su dužni da obezbede stalno obavljanje svih stručnih poslova vezanih za planiranje prostora, da donose prostorne i urbanističke planove i da kontrolišu njihovo sprovođenje. Dr. Borislav Stojkov u materijalu "Iskustva razvijenih evropskih zemalja u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja", Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 1990. godine, na bazi analize pet razvijenih zemalja Evrope (Engleska, Danska, Francuska, Zapadna Nemačka i Holandija), konstatiše da i ako zahtevi razvijenih tržišta idu u pravcu deregulacije i fleksibilnog planiranja, zbog toga što tržišni uslovi ne trpe neorganizovanost, netačnost i nefiksnost uz "pooštovanje kontrole opštih parametara koji određuju nivo kvaliteta životne sredine u gradu i prostora uopšte...", u ovim zemljama se u oblasti planiranja i uređenja prostora i kontrole građenja postižu zapaženi rezultati "... pre svega zahvaljujući odnosu uprave, zakona i struke (planiranje)...".

## 2. Politika uređenja i korišćenja prostora

Utvrdjivanje politike uređenja i korišćenja prostora, preduslov je i početna aktivnost na planiranju prostora. Politika uređenja i korišćenja prostora utvrđuje se na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.<sup>1</sup>

### 3. Prostorni planovi

Nacionalna politika uređenja i korišćenja prostora utvrđuje se aktom najvišeg državnog organa. Tome aktu se daje najviši stepen obaveznosti u odnosu na državne organe i organe lokalne uprave i najviši položaj u odnosu na prostorne i urbanističke planove užih teritorijalnih celina. Ovim aktom utvrđuju se dugoročna politika privrednog, demografskog, socijalnog, tehnološkog, kulturnog i ekološkog razvoja i usklađenog razvoja naselja. Iz analiza stranih iskustava i zakona proističe da se na nižem stepenu razvoja i urbanizacije u većini slučajeva donose prostorni planovi koji obuhvataju celu teritoriju države. Međutim, sa većim stepenom urbanizacije i postizanjem višeg nivoa razvoja i standarda stanovništva kao i uravnoteženjem razvoja pojedinih regiona, prestaje potreba za donošenjem posebnog planskog akta u vidu nacionalnog prostornog plana. Naročito posle 1960. godine primetna je tendencija ka promeni pristupa planiranju od nacionalnog interesa tako što se donose pojedinačni sektorski (granski) programi i izveštaji za pojedine oblasti koje su od nacionalnog značaja<sup>2</sup>.

U razvijenim zemljama Evrope, zastupljeni su i nacionalni i regionalni nivo prostornog planiranja kojim država kroz odgovarajuće akte (planove, programe ili izveštaje) utvrđuje generalnu politiku i strategiju prostornog razvoja i urbanizacije u regionu koja je osnova za plansko uređivanje i korišćenje prostora na lokalnom nivou.<sup>3</sup>

Našim zakonima o planiranju i uređenju prostora takođe su predviđena tri nivoa prostornog planiranja. Nacionalni bi se odvijao donošenjem prostornog plana Republike, a regionalni donošenjem prostornih planova za delove teritorije

1 V. Zbirka stranih zakona o urbanizmu i prostornom uređenju ("Službeni list SFRJ", Beograd, 1969.).

2 Dr. Borislav Stojkov "Iskustvo razvijenih evropskih zemalja u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, IAUS, 1990. godine.

3 U Danskoj ovaj nivo planova ima za ciljeve korišćenje zemljišta i prirodnih resursa na osnovu celovitog vrednovanja interesa zajednice; korišćenje zemljišta na način kojim se sprečava zagadenje; koordinacija individualnih akcija koje se preduzimaju u okviru privrednog razvoja zemlje. U Francuskoj nacionalni plan se sastoji od određenog broja programa kojima se afirmašu velike javne investicije, a slično tome i u regionalnim planovima se takođe prema programima vrši lociranje i realizacija velikih javnih radova i investicija. U Holandiji se nacionalno planiranje ne vrši preko posebnog nacionalnog plana već se Parlamentu podnose godišnji izveštaji o problemima prostornog planiranja. Regionalni planovi se rade i sadrže obavezne smernice za planove nižeg reda, uputstva za njihovu izradu i strategiju korišćenja zemljišta.

Republike koje obuhvataju teritorije više opština organizovane u okrugu (ranije međuopštinske regionalne zajednice), ili za područja sa posebnom namenom koja obuhvataju cele ili delove teritorija više opština, a lokalni nivo bi se odnosio na teritoriju opštine. Ovim je uspostavljen celovit sistem prostornog planiranja koji obuhvata teritoriju Republike u celini.

#### 4. Urbanistički planovi

Urbanistički planovi su društveni instrumenti kojim se kontroliše, usmerava i podstiče razvoj gradova i drugih naseljenih mesta.

Ovi se planovi rade, po pravilu, na dva nivoa: za celo naseljeno mesto, odnosno za njegove delove.

Urbanistički plan za celo naseljeno mesto obuhvata urbano građevinsko područje sa prostorom predviđenim za širenje grada. Kod nas se ovi planovi rade kao generalni urbanistički planovi (za gradove i naselja gradskog karaktera)<sup>1</sup>. U razvijenim zemljama Evrope ovi se planovi rade kao strukturni planovi građevinske celine grada koji obezbeđuju utvrđivanje strategije za detaljnije planiranje.<sup>2</sup>

Urbanistički planovi koji se donose za celo naseljeno mesto utvrđuju:

- optimalne količine građevinskog zemljišta za gradske funkcije (rad, stanovanje, rekreacija i saobraćaj); prostorni razmeštaj gradskih funkcija na način kojim će se one nesmetano odvijati i razvijati; uslovi za rekonstrukciju i revitalizaciju postojećeg građevinskog fonda i komunalne opreme građevinskog zemljišta; izgradnju na neizgrađenom građevinskom zemljištu; smernice i uputstva za donošenje urbanističkih planova za delove naseljenog mesta po kojima će se prostor privoditi planiranoj nameni.<sup>3</sup>

Kod nas, kao i u većini zemalja Evrope, kao obavezan nivo urbanističkog planiranja zastupljeno je lokalno planiranje. Radi se o donošenju planskih akata koji sadrže uslove za uređenje lokacija i izgradnju objekata po kojima se građevinsko zemljište neposredno privodi planiranoj nameni. Kod nas se ovaj lokalni plan donosi za delove područja obuhvaćene generalnim urbanističkim planom i njime se generalni plan u stvari razrađuje. Po pravilu, ovaj plan ima obavezujući karakter a rede, kao što je to slučaj u Engleskoj, ima karakter smernica za kontrolu izgradnje.<sup>4</sup> Ovaj nivo predstavlja završnu fazu u procesu urbanističkog planiranja i sadrži sve uslove za izgradnju objekata i izvođenje drugih radova kojima se menja stanje u prostoru (lokacijske, urbanističko-tehničke i druge uslove). Donošenjem plana ovog nivoa prestaje dalja aktivnost države na planiranju i počinje aktivnost

1 Branislav Krstić i Dušan Pajović "Zakonodavstvo urbanizma, arhitekture, baštine, čovekove sredine, prostornog uređenja", Naučna knjiga, Beograd, 1987. godine.

2 Dr. Borislav Stojkov, Ibid.

3 Vidi: Zbirka stranih zakona o urbanizmu i prostornom uredenju "Službeni list SFRJ", Beograd, 1969. godine.

4 Dr. B. Stojkov, Ibid.

odgovarajućih državnih organa na kontroli primene ovog plana. Investitor zainteresovan za izgradnju može iz plana da dobije sve podatke i uslove na osnovu kojih će se obavestiti o mogućnostima i uslovima izgradnje, kao i o materijalnim troškovima neophodnim da se zemljište komunalno opremi i pripremi za izgradnju. Na osnovu podataka iz ovog plana može se pristupiti izradi investiciono-tehničke dokumentacije i projekata. Država se dalje u procesu izgradnje pojavljuje još u sledećim fazama: kontrole projekata i njihove usklađenosti sa urbanističkim planom i drugim propisima izgradnje; izdavanja građevinske dozvole; vršenja inspekcijskog nadzora nad građenjem; tehničkog pregleda objekta radi izdavanja upotreбne dozvole.<sup>1</sup>

### III. Osnovne prepostavke za efikasno planiranje prostora

#### 1. Međusobna usklađenost prostornih i urbanističkih planova i planova i programa razvoja pojedinih delatnosti

Prostorni i urbanistički planovi stoje međusobno u odnosu hijerarhije, u zavisnosti od područja za koje se donose. Nacionalni plan ima najviši položaj, a odnos između planova ostalih područja je tako uspostavljen da takode plan uže teritorijalne celine mora biti u skladu sa planom šire teritorijalne celine.<sup>2</sup> Prema tome, u slučaju nesaglasnosti uvek obavezuje plan šire teritorijalne celine, mada nema smetnji da plan šire teritorijalne celine bude menjan radi njegovog usaglašavanja sa određenim rešenjima koja se predlažu u planu uže teritorijalne celine. Naime, moguće je da se od lokalne sredine, odozdo na gore, vrši iniciranje određenih promena u režimu organizacije, uređenja i korišćenja prostora.

Svi prostorni i urbanistički planovi moraju biti međusobno uskladjeni.<sup>3</sup> Kao i načelni princip u postupku pripremanja planova i planiranja prostora kao kontinuirane aktivnosti on nije teško ostvarljiv i odnosi se, pre svega, na obavezu nosilaca planskih aktivnosti (država ili lokalna uprava) da ciljeve, a potom i planska rešenja, sagledavaju u odnosima međuzavisnosti sa planovima susednih prostornih celina. Međutim, u vezi sa ovim, problem bi verovatno nastao u slučaju donošenja dva planska akta za dve susedne prostorne celine, za koje bi se ustanovalo da nisu međusobno uskladjeni. Naime, morao bi se razrešiti problem koji od ta dva planska akta treba smatrati ispravnim. Pogrešno bi bilo kruto shvatati planove kao samostalne opšte akte koji mogu biti izmenjeni samo voljom njihovog donosioca ili,

1 Prof. dr. Krešimir Martinković, "Osnovi zgradarstva V", Arhitektonski fakultet, Beograd, 1991. godine.

2 Zakon o planiranju i uredenju prostora i prostornom planu SRS ("Sl. glasnik SRS", br. 44/89), a isto rešenje je bilo i u ranijim zakonima.

3 Zakon o planiranju i uredenju prostora ("Službeni glasnik SRS", br. 44/89), član 3. "Prostorni i urbanistički planovi moraju biti međusobno uskladjeni...".

eventualno, može biti onemogućena njihova primena aktom organa nadležnog da ceni zakonitost i ustavnost planova (što je kod nas Ustavni sud Republike), pa ih i pored međusobne neusaglašnosti tvrdokorno nastaviti primenjivati. Verovatno bi rešenje trebalo tražiti u oceni svakog od ovih planova u odnosu na prostorni plan šire teritorijalne celine, te smatrati da je valjan onaj plan za koji se utvrdi da doslednije obezbeđuje ostvarivanje ciljeva utvrđenih u tim prostornim planovima. Ulogu arbitra bi mogla da ima samo država.

Za sveukupni razvoj od posebnog je značaja uskladenost prostornih i urbanističkih planova i sektorskih planova i programa razvoja delatnosti koje imaju poseban značaj za društvenu zajednicu, delatnosti u oblasti infrastrukture, elektroprivrede, železnički i PTT saobraćaj, vazdušni saobraćaj i dr.; programi korišćenja i upravljanja dobrima od opšteg interesa (vodoprivrede, putna privreda, šumarstvo i dr.); programi razvoja komunalnih delatnosti i dr. Postupak i način pripremanja i sadržaj ovih posebnih programa kao i nadležnost za njihovo donošenje uredeni su posebnim zakonima<sup>1</sup>.

Prostorni i urbanistički planovi su u suštini sintezi planova razvoja prostora kao celine. Stoga je potrebno u odgovarajućim zakonima, ovim planovima obezbediti karakter obaveznosti u odnosu na sektorske planove i programe razvoja pojedinih delatnosti.

Za međusobnu uskladenost planova i programa razvoja odgovaraju organi koji su nadležni za njihovo donošenje. Problem nastaje kod onih prostornih i urbanističkih planova i drugih programa razvoja koje donose različiti organi koji ne stoje međusobno u hijerarhijskom odnosu. Čini se da bi i u ovakvim slučajevima ulogu arbitra morala da preuzme država, odnosno odgovarajući organ državne uprave.

## 2. Formiranje i vođenje Informaciono-dokumentacione osnove za potrebe prostornog i urbanističkog planiranja

Prostorni i urbanistički planovi se donose kao dugoročni, za period od 10 i više godina. Podjednako je odgovoran i težak zadatak svih učesnika u njihovoj pripremi i donošenju i to počev od pripremne faze analize i ocene postojećeg stanja u prostoru za koje se plan priprema, pa preko procene potreba i mogućnosti razvoja i odvijanja različitih aktivnosti u prostoru, do izrade mogućih varijanti planskog rešenja i izbora optimalnog rešenja<sup>2</sup>.

Početna pretpostavka koja treba da se ispuni da bi se sa većim stepenom sigurnosti moglo smatrati da je izabrano plansko rešenje optimalno je da se zasniva na odgovarajućim podacima, činjenicama i dokumentacijom, koji su od značaja za

1 Zakon o vodama, šumama, građevinskom zemljištu, poljoprivrednom zemljištu, zaštiti životne sredine i dr.

2 Kod nas ne postoji posebno utvrđena metodologija pripremanja prostornih i urbanističkih planova, a u stručnoj praksi je uobičajena priprema plana u sledećim fazama: I - prikupljanje podataka i analiza i ocena postojećeg stanja; II programske projekcije plana, III nacrt plana i IV predlog plana.

planiranje prostora. Skup svih podataka koji je prikupljen, obraden i sistematizovan na način primeren potrebama planiranja, čini informaciono-dokumentacionu osnovu plana.

Informaciono-dokumentacionu osnovu plana čine dve grupe podataka i dokumentata. Prvu grupu čine podaci koji se prikupljaju, vode i čuvaju po posebnim propisima a koriste se i za potrebe izrade planova. Tu spadaju: premer i katastar nepokretnosti, podaci o pravima na nepokretnostima i o vrednosti zemljišta i objekata; katastar podzemnih vodova i instalacija; registar naseljenih mesta; teritorijalnih i prostornih jedinica; podaci o nepokretnim kulturnim dobrima; podaci o posebnim prirodnim vrednostima; statističke evidencije i dr.<sup>1</sup> Drugu grupu čine podaci i dokumenti čije prikupljanje i vodenje, odnosno čuvanje nije uredeno posebnim propisima i koji služe gotovo isključivo za potrebe izrade planova. Tu spadaju podaci: o nameni i korišćenju prostora; o donetim prostornim i urbanističkim planovima; podaci o drugoj dokumentaciji o uređenju prostora (idejna arhitektonsko-urbanistička rešenja, urbanistički projekti i sl.); podaci o zemljištu i prirodnim uslovima (geologija, seismika, klima i dr.)<sup>2</sup>.

Prilikom pristupanja pripremanju plana kao prvi zadatak stručnog obradivača, javlja se prikupljanje svih relevantnih podataka iz registara i evidencija koji se vode po posebnim propisima i provera njihove ažurnosti i upotrebljivosti za potrebe plana, kao i ocena o eventualnoj potrebi za dodatna istraživanja radi dobijanja potrebnih podataka. Ovaj je zadatak manje složen od onog koji se odnosi na podatke koji se ne prikupljaju i ne vode redovno nego samo za potrebe pripreme pojedinih planskih akata. Ovde obradivač plana najčešće sam organizuje odgovarajuća istraživanja. U ovom slučaju se radi o istraživanjima koja se moraju sprovesti po odgovarajućoj metodologiji kako bi rezultati bili upotrebljivi. S obzirom na ciljeve, zadatke i predmet istraživanja, ono obavezno obuhvata terensko istraživanje - prikupljanje podataka, sređivanje prikupljenih podataka i njihovu analizu.<sup>3</sup>

Formiranje informaciono dokumentacione osnove plana, je, po pravilu, faza koja najduže traje i znatno produžava vreme pripremanja, a istovremeno faza u kojoj se prave najveći troškovi čime se znatno poskupljuje izrada plana<sup>4</sup>. Međutim, ipak je najveći problem u kvalitetu podataka na kojima će se plan zasnivati. Naime, sama činjenica da se podaci vode na različitim mestima, da se ne

---

1 Zakon o premeru i katastru i upisu prava na nepokretnostima ("Sl.gl.br. 87/92), Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike ("Sl.g. 47/91 i 79/92), Zakon o zaštiti kulturnih dobara ("Sl.gl.SRS", br. 60/90), Zakon o zaštiti životne sredine ("Sl.gl.RS", br. 66/91 i 83/92).

2 Mr M.Ferenček, Prof. dr. V. Macura, Mr. M. Medvedev, D. Pajović, Prof. M. Savić, Dr B. Stojkov "Koncept projekta Zakona o uređenju prostora i gradenju", Beograd, 1991. godine.

3 Prof. Dr Miroslav Pečujlić i Prof. dr Vladimir Milić, "Metodologija društvenih nauka", "Službeni list SFRJ", Beograd, 1991. godine.

4 Prikupljanje podataka se obavlja na terenu uz učešće velikog broja lica različitih struka i angažovanje određene opreme, što iziskuje velike troškove. U strukturi cene izrade plana na ovu prvu fazu ide u proseku 40% a na preostale tri faze ukupno 60% cene izrade plana.

ažuriraju po istoj dinamici, da se neki prikupljaju kontinuirano a neki po potrebi, da se prikupljaju, vode i čuvaju po bitno različitim metodologijama, dovodi u pitanje njihov kvalitet a samim tim i kvalitet planskih rešenja koja se budu na njima zasnivala.

Formiranje i vođenje informaciono-dokumentacione osnove početna je aktivnost kojom nosioci funkcije prostornog i urbanističkog planiranja (Republika, grad, odnosno opština) obezbeđuju trajno planiranje. Informaciono dokumentaciona osnova treba da je "sastavni deo sistematski organizovanog procesa trajnog planiranja"<sup>1</sup>. U protivnom, podaci koji treba da je čine neće imati ni približnu upotrebljivost u oblasti planiranja prostora.

"Sistematski organizovan proces trajnog planiranja" kad je u pitanju informaciono dokumentaciona osnova, podrazumeva propisivanje nadležnosti i odgovornosti za njeno vođenje, način njenog vođenja i održavanja, sadržinu, način prikupljanja i ažuriranja i čuvanja podataka.

Formiranje i vođenje informacione osnove o prostoru treba da obezbedi Republika, odnosno grad ili opština, svako za potrebe onih prostornih, odnosno urbanističkih planova za čije je donošenje po Ustavu ili zakonu nadležna. Obezbeđenje vođenja informaciono-dokumentacione osnove o prostoru ne znači da se ona mora formirati i voditi u okviru poslova koje obavljaju organi državne uprave (recimo u okviru ministarstva nadležnog za poslove urbanizma), odnosno lokalne samouprave. Ovde se ne radi o upravnim poslovima već pre svega o stručnim poslovima čije je obavljanje neophodan uslov za obavljanje poslova države, odnosno državne uprave. Stoga bi formiranje i održavanje ove osnove najprimerenije bilo organizovati na identičan način kao i sve druge poslove vezane za planiranje i uređenje prostora, o čemu će kasnije biti reči. Ovde je bitno da se ovi poslovi ne tretiraju na drugačiji način i odvojeno od ostalih stručnih poslova vezanih za planiranje i uređenje prostora.

### 3. Vrednovanje i izbor planskog rešenja

Nakon formiranja informaciono dokumentacione osnove sledeći korak u izradi prostornog, odnosno urbanističkog plana je izrada analize i ocena mogućnosti i potreba prostornog razvoja, odnosno procena potrebnih količina prostora (zemljišta) za smeštaj određenih funkcija grada, opštine, odnosno drugog područja za koje se plan donosi.

Odnos između raspoloživog prostora i potreba za angažovanje njegovih delova radi obezbeđenja određenih funkcija, uglavnom se može utvrditi primenom poznatih i prihvaćenih urbanističkih normativa. U praksi su odstupanja izuzetna i minimalna, te je u ovom delu planerski zadatak jednostavniji. Problem nastaje kod opredeljivanja planera za određeni raspored ovih funkcija u prostoru. Ovaj

1 Dr Borislav Stojkov, "Plan i sudbina grada", Građevinska knjiga, Beograd, 1992. godine.

raspored treba da obezbedi prevashodno efikasno korišćenje prostora i usklađenost različitih interesa korisnika prostora međusobno i usklađenost tih pojedinačnih interesa sa javnim, odnosno interesom većeg dela društvene zajednice na području obuhvata plana.

Izrada i izbor planskog rešenja se pokazuje kao ključna i najdelikatnija faza u planiranju prostora i izradi planskog akta. Naš zakonodavstvo, kao i zakonodavstva i većine zemalja Evrope, uvažava složenost i osjetljivost ove faze i predviđa obavezu da se u procesu izrade i usvajanja plana obezbedi učešće svih zainteresovanih korisnika prostora. Pri tome, način i oblik učešća korisnika prostora u procesu stručne izrade plana nije uvek jasno određen te je izbor načina prepušten najčešće obradivaču plana. Zakonom o planiranju i uređenju prostora (iz 1985. godine)<sup>1</sup> je bilo predviđeno da organ odgovoran za pripremanje plana je dužan da obezbedi "uticaj svih subjekata na pripremanje i donošenje plana", a da se "generalni urbanistički plan priprema tako što se prvo priprema njegov programski deo, koji se, po sprovedenoj javnoj raspravi, prihvata kao osnov za pripremu kriterijuma, smernica i rešenja generalnog urbanističkog plana". U praksi, upravo ovaj programski deo izradivan je u varijantama (najčešće u dve varijante). Svaka od varijanti je prolazila kroz stručnu proveru različitih stručnih institucija i kroz javnu raspravu pred korisnicima prostora i nosiocima privatnih i javnih interesa. Ona varijanta koja je posle ovih provera proistekla kao prihvatljivija razradjavana je kao konačno rešenje i u formi nacrt-a plana upućivana ponovo na javnu raspravu u kojoj se na nju moglo uticati pojedinačnim primedbama, predlozima i sugestijama.

Ovakav postupak je zahtevao više vremena za pripremanje plana, radi čega se u jednom momentu (1989) od njega odustalo<sup>2</sup>. Prema sadašnjem rešenju javnost se u procesu izrade plana uključuje tek u fazi razmatranja nacrt-a plana, odnosno u fazи kada se organ nadležan za donošenje plana, na bazi predloga stručnog obradivača, već opredelio za plansko rešenje. Na ovo rešenje mogu se davati primedbe i sugestije za njihovu korekciju ali jasno bez mogućnosti uticaja na njihovu koncepciju. Ovim je odgovornost za kvalitet planskog rešenja maksimalno prebačena na stručnog obradivača plana. Istovremeno je povećan rizik, koji je i inače prisutan, da plansko rešenje nije optimalno, odnosno da njime nije obezbedeno podjednako zadovoljenje različitih interesa korisnika prostora. Ovo rešenje obezbeduje da se "štede sredstva i vreme potrebni za izradu više planskih alternativa, ali se time potkopava poverenje u ispravnost planskih rešenja"<sup>3</sup>.

Izbor planskog rešenja, kao završna faza u procesu planiranja, treba da se temelji na prethodno izvršenom vrednovanju jednog ili, što je bolje, više mogućih varijanti planskih rešenja. Ovim se vrednovanje pokazuje kao "... sastavni deo procesa planiranja,... koji se sastoji iz skupa postupaka i radnji koje imaju za cilj da

1 Zakon o planiranju i uredenju prostora ("Sl.glasnik SRS", br. 27/85).

2 Zakon o planiranju i uredenju prostora i prostornom planu ("Sl.glasnik SRS", broj 44/89).

3 Goran Milićević, Ibid.

sagledaju mogućnosti realizacije planskih opredeljenja u datom periodu vremena"<sup>1</sup>. Iako nesumnjivog značaja za proces planiranja, kao njegov ključni momenat, vrednovanje nije predviđeno (propisano) kao obavezna faza bez koje se dovodi u pitanje donošenje ekonomski racionalnih i društveno opravdanih odluka u pogledu organizacije, uređenja i korišćenja prostora. Bez obaveze izrade i vrednovanja više varijanti planskih rešenja i učešće javnosti i sučeljavanjem interesa korisnika prostora tek u fazi kada se obradivač već opredelio za plansko rešenje i nadležni organ ga verifikovao u formi nacrta, odgovornost za izbor i valjanost planskog rešenja pada isključivo na stručnog obradivača plana.

Uočavajući ovaj nedostatak zakonodavac je u Zakonu o planiranju i uređenju prostora iz 1985. godine uveo obavezu da se kao prilog urbanističkim planovima, daje "obrazloženje primenjenih ekonomskih, funkcionalnih i drugih kriterijuma, normativa i parametara... i drugih karakteristika plana od kojih zavisi njegova realnost, racionalnost, i društvena opravdanost". Uvidom u veći broj (oko 20) urbanističkih planova koji su izrađeni i doneti posle stupanja na snagu ovog zakona<sup>2</sup> uočeno je da ideja zakonodavca da izvrši vrednovanje planskog rešenja i o tome pruži obrazloženje donosiocu plana nije ni u jednom slučaju ostvarena na odgovarajući način. Po pravilu planovi nisu ni sadržali ovaj deo, ili on nije bio uraden na način kojim bi se postigao cilj zakonodavca. Najčešće se taj deo plana radio kao pojednostavljen predračun radova koji se radi kao sastavni deo investiciono-tehničke dokumentacije<sup>3</sup>.

U stručnoj literaturi poznato je više modela vrednovanja (planskih rešenja) u ovoj oblasti, kao što su: finansijske analize, model minimiziranja troškova (izbor alternativa sa najmanje troškova za realizaciju), ili neki od složenih modela vrednovanja (analiza troškova i efekata - cost/benefit) i dr.<sup>4</sup>

Adekvatnu primenu u praksi nije dobilo ni rešenje iz zakona iz 1985. godine, po kome se urbanistički plan ne može doneti dok o delu plana sa obrazloženjem koje treba da tvrdi o racionalnosti i realnosti planskog rešenja ne da mišljenje posebna stručna komisija koju obrazuje nadležni organ iz reda odgovarajućih stručnjaka. Komisije su formirane, po pravilu, od stručnjaka iz komunalnih i drugih preduzeća u čijem delokrugu je obavljanje delatnosti vezanih za funkcionisanje saobraćajne i komunalne infrastrukture, koji su mišljenja davani pojedinačno, resorno. Tako dobijano mišljenje stručne komisije predstavljalo je zbir pojedinačnih mišljenja članova komisije, bez sintezne ocene planskog rešenja u celini.

1 Prof. Dr Miodrag Janić, "Primena modela u praksi urbanističkog i regionalnog planiranja" Arhitektonski fakultet, Beograd, 1985. god.

2 Urbanistički planovi koji su razmatrani na Komisiji za ocenu usaglašavanjem Prostornih i drugih planova sa zakonom - pri Ministarstvu za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i gradevinarstvo i planovi koje je izradio Zavod za urbanizam i komunalne delatnosti Srbije iz Beograda.

3 Ovaj deo raden je po uzoru na sadržinu tehničke dokumentacije za izgradnju objekata propisanu Zakonom o izgradnji objekata ("Službeni glasnik SRS", br. 10/84 i 37/88).

4 Prof. Dr Miodrag Janić, Ibid.

Plan pripremljen bez prethodno izrađenih i vrednovanih varijanti planskog rešenja je ustvari gotovo plansko rešenje koje se može usvojiti ili ne (uvek se predloženo usvaja), koje se može neznatno korigovati ("kozmetičke" korekcije), ali se ne može birati. Donosiocu plana (koji ne mora i ne raspolaze potrebnim stručnim znanjima) ostaje da pokloni punu veru izboru planskog rešenja koji za njega već obavio obradivač plana. O nepouzdanoći ovakvog načina izrade i donošenja planova dovoljno govori praksa koja svakodnevno demantuje rešenja iz urbanističkih planova koji (iako doneti da traju dugoročno) trpe mnogobrojne i česte izmene kojima se sustižu (ne uvek s uspachom) promene na društvenom, ekonomskom, socijalnom, i kulturnom i drugim poljima života jedne urbane sredine<sup>1</sup>.

U evropskim zemljama tržišne orijentacije, stručna priprema plana je izuzetno dug proces (u Engleskoj 4 do 5 godina, u Nemačkoj 1 do 3 godine, u Holandiji 1 do 2 a ponekad 5 do 6 godina) koji obuhvata istraživanja, konsultacije sa državnim organima i organima lokalne uprave kao i sa predstavnicima javnih interesa u određenim oblastima, učešće javnosti i neposredne dogovore i nagodbe sa investitorima<sup>2</sup>. Planove uvek priprema opština ili gradska služba a u složenijim slučajevima se angažuju stručne organizacije kao konsultanti. Naime, s obzirom na organizovanje izrade plana i na ključnu ulogu države ili lokalne uprave, kao nosioca funkcije planiranja i uređenja prostora, višestruke provere i vrednovanja mogućih planskih rešenja se prepostavljaju kao ključna i nezaobilazna faza u procesu planiranja. Pri tome nije bez značaja da je u većini ovih zemalja plan dokument sa visokim stepenom pravne sigurnosti za korisnike prostora, a njegove izmene su zaista izuzetak i uz prethodnu veoma složenu proceduru. U nekim se državama traži da plan sadrži i poseban deo kojim će se izvršiti studijska analiza podobnosti planskog rešenja, naročito u delu koji se odnosi na finansijske troškove za javne radove i za izgradnju novih objekata i pripremanje zemljišta za novu izgradnju<sup>3</sup>.

---

1 U Beogradu ima na snazi oko 500 detaljnih urbanističkih planova koji su gotovo sví više puta menjani.

2 Dr Borislav Stojkov, "Iskustva razvijenih evropskih zemalja u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja" IAUS, Beograd 1990.

3 To je na primer slučaj kod Holandije koja ovakvu studiju podobnosti predviđa kao sastavni deo lokalnog plana (bestemmingsplan), koji bi se u sistemu urbanističkih planova kod nas mogao uprediti sa detaljnim urbanističkim planom. Ovakav je stav Holandije prema planskom rešenju i planu je jasan i proističe iz realnih teškoća koje ova zemlja ima u nastojanju da obezbedi nove prostore za izgradnju (bukvalno otimanjem zemlje od mora), što je upućuje na maksimalnu racionalnost u korišćenju postojećih prostora i zemljišta.

## IV. Funkcija države i lokalne samouprave u planiranju prostora

Polazeći od određenja planiranja prostora kao skupa aktivnosti čiji je nosilac i koordinator država, odnosno lokalna samouprava, kao i od prirode i karaktera tih aktivnosti (utvrđivanje politike uređenja i korišćenja prostora, pripremanje, izrada i donošenje prostornih i urbanističkih planova i drugih akata i kontrola njihovog sprovođenja), moguće je u okviru funkcije države i lokalne samouprave u ovoj oblasti izdvojiti tri grupe poslova: normativno-pravne i upravno-pravne poslove; nadzorno-inspekcijske poslove i analitičko-planske poslove.

### 1. Normativno-pravni i upravno-pravni poslovi

Normativno pravni poslovi u oblasti planiranja prostora obuhvataju, pre svega, donošenje zakona i drugih propisa kojima se na opšti način na teritoriji države uređuje materija planiranja i uredjenja prostora<sup>1</sup>. Ove propise u formi zakona donosi najviše zakonodavno telo u državi, saglasno ustavu. U formi uredbi, pravilnika i drugih podzakonskih akata, propise donosi Vlada ili nadležno ministarstvo.<sup>2</sup> Na osnovu ovlašćenja neposredno iz ustava ili iz zakona nadležna skupština (republička, pokrajinska ili opštinska), donosi prostorne i urbanističke planove i druge opšte akte o uredjenju i korišćenju prostora za određeno područje<sup>3</sup>. Postupak i način donošenja ovih opštih normativno-pravnih akata ureden je zakonima kao i poslovnicima o radu organa nadležnih za njihovo donošenje.<sup>4</sup>

Upravno-pravni poslovi obuhvataju skup radnji koje na propisan način sprovode organi uprave na rešavanju pojedinačnih upravnih stvari u oblasti planiranja i uredjenja prostora. Tu, pre svega, spada rešavanje o pojedinačnim zahtevima za izdavanje akata o urbanističko-tehničkim uslovima, koji su za lice kome se takav akt izdaje (pravno ili fizičko), osnov za izradu tehničke dokumentacije radi pri-

- 1 Ustavno-pravni osnov za donošenje Zakona o planiranju prostora nalazi se u odredbama člana 72. stav 1. tač. 4., 9. i 12. Ustava Republike Srbije, kojim je utvrđeno da Republika Srbija ureduje i obezbeđuje: sistem u oblasti planiranja; osnovne ciljeve i pravce organizacije i korišćenja prostora i druge odnose od interesa za Republiku Srbiju.
- 2 U Zakonu o planiranju i uredjenju prostora iz 1989. godine je, na primer, dano ovlašćenje republičkom organu uprave nadležnom za poslove urbanizma da propiše bliži sadržaj prostornih i urbanističkih planova i metodologiju njihovog pripremanja (član 27.).
- 3 Ustavom Republike Srbije (član 73. tačka 3.) utvrđeno je da Narodna skupština donosi prostorni plan, a (član 113. tačka 1.) da opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom donosi urbanistički plan. Nadležnosti za donošenje planova, saglasno Ustavu, detaljno će se urediti zakonom o planiranju prostora.
- 4 Postupak donošenja opštih akata generalno je ureduje poslovnicima o radu organa koji su nadležni za njihovo donošenje, dok se poseban postupak i specifičnost propisuju posebnim zakonom kojim je uredena ta materija. Tako je u svim dosadašnjim zakonima o planiranju prostora propisivan poseban postupak donošenja prostornih i urbanističkih planova (obaveznost i uslovi organizovanja javne rasprave o pojedinim fazama plana, pribavljanje mišljenja posebnih komisija o predloženim planskim rešenjima i dr.).

bavljanja građevinske dozvole za građenje objekata ili izvođenje drugih radova kojima se menja stanje u prostoru, u upravnim stvarima u ovoj oblasti rešavaju organi državne uprave, s tim što pojedini poslovi mogu zakonom da se provere i organima lokalne samouprave (opština ili grad), kao i preduzećima, ustanovama i drugim organizacijama kojima se zakonom pojedini poslovi državne uprave povere kao upravna ovlašćenja.<sup>1</sup>

Obavljanje normativno-pravnih i upravno-pravnih poslova organizuje se saglasno propisima kojim su uredeni oblici organizovanja organa uprave<sup>2</sup>. Po pravilu, na svakom nivou uprave organizuju se posebni organi u čijem su delokrugu prostorno planiranje i urbanizam, s tim što se ovim poslovima pripajaju i drugi srodnji poslovi, najčešće stambeno komunalni i izgradnja objekata, a nekad i zaštita životne sredine.<sup>3</sup>

## 2. Nadzorno-inspekcijski poslovi

Nadzorno-inspekcijski poslovi obuhvataju upravnu kontrolu rada organa državne uprave i kontrolu primene zakona, podzakonskih i drugih akata o uredenju i korišćenju prostora, kontrolu primene prostornih i urbanističkih planova, drugih opštih i pojedinačnih akata o uredenju i korišćenju prostora od strane pravnih i fizičkih lica koji su korisnici prostora ili obavljaju određene poslove vezane za planiranje i uredenje prostora. Posao inspekcijskog nadzora se smatra poslom državne uprave pa je njegovo organizovanje vezano za organizovanje poslova državne uprave uopšte. Po pravilu, na nivou republike se formira posebna urbanistička inspekcija (poslednjih godina postoji jedinstvena urbanističko-građevinska

---

1 Nadležnost za rešavanje u upravnim stvarima po pravilu se uređuje zakonom kojim se uređuje materija planiranja i uredenja prostora. Istim zakonom se može urediti na poseban način i postupak rešavanja u upravnim stvarima, a ako to i nije slučaj primenjuju se opšta pravila upravnog postupka iz Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni list SFRJ", broj 47/86). Mogućnost da se zakonom pojedini poslovi državne uprave povere kao upravna ovlašćenja preduzećima i drugim organizacijama predviđena je u Zakonu o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", broj 20/92). Slična mogućnost je postojala i u nekim ranijim zakonima. Tako je Zakonom o planiranju i uredenju prostora Vojvodine ("Službeni list SAPV", broj 5/84) bila predviđena mogućnost poveravanja preduzeću poslova na izdavanju rešenja o lokaciji, dok je takva mogućnost u republičkom zakonu bila izričito zabranjena.

2 Po Zakonu o državnoj upravi iz 1989. godine ovi su poslovi bili organizovani u okviru sekretarijata ili komiteta koji su se obrazovali na svim nivoima (opština, grad, pokrajina, Republika). Prema Zakonu o državnoj upravi iz 1992. godine poslove državne uprave obavljaju ministarstva, a opština, grad i pokrajina kada su im ti poslovi povereni zakonom.

3 Od 1991. godine na nivou Republike obrazovano je Ministarstvo (posebnim Zakonom o ministarstvima) u čijem su delokrugu poslovi urbanizma, stambeno-komunalnih delatnosti i građevinarstva. U isto vreme, do donošenja Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike i lokalnoj samoupravi u najvećem broju opština u Republici ovi su poslovi bili organizovani u okviru Sekretarijata za urbanizam i stambeno-komunalne poslove, a u manjem broju opština u okviru sekretarijata za privredu i finansije. Sada su ovi poslovi u opština organizovani u okviru posebnih odeljenja ili odseka u okviru jedinstvene opštinske uprave.

inspekcija), a istovremeno se pojedini poslovi inspekcijskog nadzora poveravaju i organima opština, gradova i autonomnih pokrajina. U opštinama se, ne retko, iz razloga racionalizacije rada lokalne samouprave, poslovi urbanističke i gradevinske inspekcije takođe organizuju jedinstveno, a moguće je da jedna inspekcija obavlja nadzor u više opština. Prava i dužnosti lica koja vrše inspekcijski nadzor uredena su na opšti način propisima o državnoj upravi, dok se mere koje se mogu u pojedinim situacijama preduzimati detaljno propisuju samim zakonom o planiranju i uređenju prostora.

### 3. Analitičko-planski poslovi

Analitičko-planski poslovi predstavljaju poslove na stvaranju odgovarajućih stručnih podloga za ostvarivanje normativno pravne funkcije države, pre svega, a zatim i ostale funkcije u ovoj oblasti. To su svi stručni poslovi koji se obavljaju u okviru pripreme za izradu i sama izrada prostornih i urbanističkih planova, kao i poslovi koji omogućavaju stalno praćenje ostvarivanja tih planova kao i stanja u prostoru uopšte. Polazeći od karaktera planskih akata kao dugoročnih, razvojnih akata, a imajući u vidu osnovne pretpostavke za efikasno planiranje prostora može se zaključiti da su najznačajniji stručni analitičko-planski poslovi u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja sledeći: stalno praćenje stanja i pojava u prostoru i njihova analiza sa stanovišta uređenja i korišćenja prostora; praćenje međusobnog odnosa i usklađenosti prostornih i urbanističkih planova i planova programa društvenog, privrednog, demografskog, socijalnog i drugih aspekata razvoja; vodenje i ažuriranje informacione osnove u prostoru sa svim podacima i dokumentacijom od značaja za planiranje i uređenje prostora; stručna izrada planskih akata uz prethodno odgovarajuće vrednovanje više mogućih planskih rešenja u cilju izbora optimalne varijante sa stanovišta javnog i pojedinačnih interesa korisnika prostora; kontrola sprovodenja planova, analiza efekata i posledica njihove primene i iniciranje njihovih eventualnih izmena i dopuna; i dr.<sup>1</sup> Iz svega što je navedeno mogu se odrediti sledeće osnovne karakteristike stručnih analitičko-planskih poslova koji se obavljaju u okviru ostvarivanja funkcije države u oblasti planiranja prostora:

- poslovi su od interesa za celu društvenu zajednicu, odnosno u javnom interesu;

1 Prema Odluci o jedinstvenoj klasifikaciji delatnosti ("Službeni list SFRJ", broj 34/76) skup poslova na pripremi i izradi urbanističkih i prostornih projekata i planova i regulacionih planova, predstavlja posebnu delatnost "prostorno i urbanističko planiranje i projektovanje". Pri tome, treba imati u vidu da se ovde ne radi o projektovanju gradevinskih objekata radi pribavljanja gradevinske dozvole, već o urbanističkom projektovanju koje je nekada predstavljalo obaveznu završnu fazu planiranja ili kasnije moguću fazu. Znači urbanističko projektovanje je završetak planiranja čiji je nosilac država, a projektovanje gradevinskog objekta je početak projektovanja čiji je nosilac investitor izgradnje objekta. Upravo na tom mestu prestaje javni, a počinje privatni interes. Stoga su i uslovi obavljanja jednih i drugih poslova različito regulisani.

- za obavljanje poslova neophodna su posebna naučna i stručna znanja i metodi;
- obavljanje ovih poslova mora biti kontinuirano, jer je to uslov ostvarivanja državne funkcije;
- radi obezbeđenja javnog interesa nad obavljanjem poslova se mora vršiti odgovarajuća javno-pravna kontrola.

## V. Obavljanje stručnih analitičko-planskih poslova za potrebe planiranja prostora

### 1. Obavljanje stručnih analitičko-planskih poslova u Republici Srbiji

Način i uslovi ostvarivanja analitičko planske funkcije države i lokalne samouprave u planiranju prostora dosadašnjim republičkim zakonima iz ove oblasti bilo je urađeno na više načina.

Rešenja sadržana u zakonima iz 1965. godine<sup>1</sup> i iz 1974. godine<sup>2</sup> bila su slična. Stručnim poslovima smatrani su samo poslovi na izradi prostornih i urbanističkih planova. Iz toga se sticao utisak da se ovi poslovi završavaju izradom planskog akta, te da nema potreba za stalnim, kontinuiranim analizama i istraživanjima pojava i odnosa u prostoru za potrebe daljeg planiranja. Prema Zakonu iz 1974. godine prostorne i urbanističke planove mogle su da izrađuju organizacije udruženog rada, bez obzira na njihov status, ako su ispunjavale dva uslova: prvo da su registrovane za obavljanje delatnosti prostornog i urbanističkog planiranja, a zatim da imaju u stalnom radnom odnosu ("u udruženom radu na neodređeno vreme") propisani broj radnika sa propisanim stepenom stručne spreme i godinama radnog iskustva. Planske akte su mogli neposredno da izrađuju i organi uprave, s tim što su morali imati propisani broj stručnih kadrova. Organi uprave se nisu morali registrovati za tu delatnost, jer je reč o delokrugu koji se utvrđivao aktom nadležne skupštine društveno-političke zajednice. Što se tiče konstituisanja i načina ostvarivanja posebnog društvenog interesa u ovoj delatnosti, primenjivao se drugi odgovarajući zakon o komunalnim radnim organizacijama koje vrše delatnost od posebnog društvenog interesa.<sup>3</sup>

---

1 Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju ("Službeni glasnik SRS", broj 30/65).

2 Zakon o planiranju i uređenju prostora ("Službeni glasnik SRS", broj 19/74).

3 U vreme stupanja na snagu zakona iz 1974. godine, na način ostvarivanja posebnog društvenog interesa u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja primenjivao se Zakon o radnim organizacijama koje vrše komunalne delatnosti od posebnog društvenog interesa ("Službeni glasnik SRS", broj 45/70).

Za period između 1964. i 1965. godine karakteristično je da su stručni poslovi u oblasti planiranja prostora obavljeni prevashodno u specijalizovanim urbanističkim organizacijama, koje su organizovane kao urbanistički instituti, urbanistički zavodi odnosno upravne organizacije ili pak kao drugi oblik organizovanja. Za period od 1967. do 1970. godine karakteristično je naglo širenje mreže urbanističkih organizacija. Na nivou Jugoslavije ih je u 1967. godini bilo ukupno 70, a 1970. godine 105.<sup>1</sup> Sličnim tempom je povećavan broj ovih specijalizovanih organizacija i u Srbiji, te se njihov broj sa 34 povećao na 38. Nakon 1974. godine, primetno je transformisanje najvećeg broja urbanističkih organizacija u organizacije udruženog rada koje su pored prostornog i urbanističkog planiranja imale registrovane i druge delatnosti, najčešće delatnost projektovanja građevinskih objekata. Time su se angažovanjem kadrova sličnih ili istih stručnih profila na poslovima koji su se ugovarali neposredno sa investitorima, ostvarivali dodatni prihodi koji su, po pravilu, znatno premašivali prihode ostvarene izradom prostornih i urbanističkih planova. To je dovelo, oko 1980. godine, do velike promene slike mreže urbanističkih organizacija, tako da su one svedene na minimalan broj<sup>2</sup>. Tačnije, organizacije specijalizovane samo za prostorno i urbanističko planiranje bile su izuzetak. Uticaj društva na obezbeđenje posebnog društvenog interesa u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja u situaciji kada se tom delatnošću kao sporednom ili kao jednom od mnogih bave organizacije udruženog rada koje posluju kao samostalni privredni subjekti, znatno je otežano ili gotovo nemoguće.

U zakonu koji je donet 1985. godine<sup>3</sup> jedno posebno poglavlje je posvećeno organizaciji prostorno-planske delatnosti. Ovakav pristup zakonskom uređivanju, jasno govori o promeni stava zakonodavca prema značaju stručnih analitičko-planskih poslova čije obavljanje je od posebnog interesa za društvenu zajednicu u sklopu planiranja prostora. Za razliku od prethodnih zakonskih rešenja, izrada planskih akata je samo jedan od stručnih poslova "koji se odnose na praćenje, obradu i analiziranje podataka i elemenata koji su neophodni za stručnu pripremu, donošenje i sprovodenje prostornih i urbanističkih planova, a društveno-politička zajednica, odnosno međuopštinska regionalna zajednica... samostalno ili u saradnji sa drugim organizacijama i zajednicama obezbeđuje stalno obavljanje stručnih poslova...".<sup>4</sup> Pri tome, kao i kod prethodnih zakona, posebno su propisani samo uslovi koje treba da ispunjavaju organizacije kojima se poverava izrada prostornih

1 Podaci preuzeti iz "Osnova politike urbanizma i prostornog uređenja" Komisije za urbanizam i prostorno uredjenje Savezne skupštine, 1971. godine.

2 U periodu od 1975. do 1985. godine masovno su vršene dopune registracija urbanističkih organizacija sa projektovanjem i drugim delatnostima, tako da je osamdesetih godina, npr. od desetak najvećih urbanističkih organizacija u Srbiji, jedina samo sa tom delatnošću ostala Zavod za urbanizam i komunalne delatnosti iz Beograda, da bi i on u međuvremenu odustao od koncepta jedne delatnosti i registrovao se i za projektovanje. Podaci su preuzeti iz službenih materijala Ministarstva za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo sa izveštajima o stanju u oblasti za poslednjih dvadeset godina.

3 Zakon o planiranju i uredenju prostora ("Službeni glasnik SRS", broj 27/85).

4 Član 80. stav 1. istog Zakona.

i urbanističkih planova. Pri tome, takođe su bitni uslovi registracije, i propisani broj radnika u stalnom radnom odnosu odgovarajućeg stepena stručne spreme i radnog iskustva. Organi uprave ne mogu da izrađuju planski akt, kao što je po ranijem zakonu bilo moguće, već samo upravne i organizacijske udruženog rada. Pri tome, uočava se da je u zakonu dat značaj posebnog društvenog interesa samo poslovima koji se odnose na stalno prikupljanje i analizu podataka za potrebe izrade, donošenja i sprovođenja prostornih i urbanističkih planova, pa je posebno propisan i način vršenja uticaja društveno-političke zajednice na njihovo obavljanje. Sama izrada prostornog i urbanističkog plana, prema zakonskoj formulaciji, nema taj karakter. Prema tome, međusobni odnosi društveno-političke zajednice koja poverava izradu planskog akta i organizacije kojoj se to poverava, predmet su ugovora. Tu se, dakle, radi o čisto obligaciono-pravnom odnosu čiji je predmet pružanje određene usluge. Nasuprot tome, ako društveno-politička zajednica iskoristi svoje zakonsko pravo i poveri nekoj organizaciji udruženog rada stalno obavljanje stručnih poslova za potrebe izrade donošenja i sprovođenja planova ili pak osnuje organizaciju za obavljanje tih poslova, tada odlukom svoje skupštine ili aktom o osnivanju utvrđuje način ostvarivanja posebnog društvenog interesa u obavljanju tih poslova.<sup>1</sup>

U zakonu o planiranju i uređenju prostora iz 1989. godine<sup>2</sup> u okviru posebnog poglavlja u obavljanju stručnih poslova vezanih za planiranje i uređenje prostora, način obavljanja ovih poslova i njihov tretman uređen je tako da, pre svega otalanja nedoslednosti ranijih zakona, a zatim obezbeduje njihovo trajno obavljanje uz odgovarajuću društvenu kontrolu. Pre svega, ne odvajaju se po značaju analitički poslovi za potrebe pripremanja, donošenja i sprovođenja planova od same stručne izrade planova. Svi su ti poslovi jednaki po značaju i društveno politička zajednica mora da obezbedi njihovo stalno obavljanje. I ako to nije izričito propisano, jasno je da se radi o poslovima koji su u javnom interesu. Zakonodavac ostavlja mogućnost da se obavljanje ovih poslova organizuje na različite načine, osnivanjem posebnih organizacija ili poveravanjem nekoj od postojećih organizacija ili preduzeća koja za to ispunjavaju propisane uslove (registracija delatnosti). Međutim, ono što je važno je zakonska odredba po kojoj društveno-politička zajednica mora da za svoju teritoriju obezbedi obavljanje ovih poslova, ali tako da ih poveri jednom subjektu, jednoj organizaciji. Praktično bi svaka društveno-politička zajednica imala jednu organizaciju (preduzeće) koja bi u njeno ime i za njen račun organizovala obavljanje ili neposredno obavljala stručne analitičko-planske poslove za potrebe planiranja prostora na tome području, na njenoj teritoriji.<sup>3</sup> Zakonom nije posebno propisano, ali to iz celine rešenja proističe, da se

1 Ovim se aktima najčešće uređuje: oblik učešća predstavnika osnivača u upravljanju tim poslovima, donošenje plana i programa razvoja, utvrđivanje namene i načina korišćenja sredstava za izradu prostornih i urbanističkih planova, ostvarivanje društvenog nadzora i dr.

2 "Službeni glasnik SRS", broj 44/89.

3 Sa stanovišta zakona nema smetnji da organizacija kojoj su povereni svi analitičko planski poslovi izradu pojedinih planskih akata poveri nekom drugom preduzeću ili organizaciji ili tada ona pove-

aktom o osnivanju, odnosno aktom o poveravanju obavljanja svih sličnih poslova vezanih za planiranje i uređenje prostora na teritoriji jedne društveno-političke zajednice, uredi i način kontrole ostvarivanja javnog interesa u obavljanju ovih poslova. U ovom se zakonu odstupilo od dotadašnjeg načina uslovljavanja obavljanja poslova na izradi planskih akata. Naime, uslov da organizacija izrađuje planski akt samo ako ima zaposlen određen broj lica sa određenom stručnom spremom, nije garancija da će upravo ta stručna kvalifikovana lica i raditi na izradi plana. Stoga je u ovom zakonu propisan uslov pod kojim neko lice može da učestvuje u izradi planskog akta (ako ima propisanu stručnu spremu i radno iskušto). S obzirom na značaj planskih akata jasno je da je ovaj pristup primereniji i da predstavlja jedan vid garancije da će planski akt biti izrađen na odgovarajućem nivou stručnosti i kvaliteta.<sup>1</sup> Da bi se doslednije mogla pratiti primena ovih zakkonskih rešenja i stanje u organizovanju obavljanja analitičko-planskih poslova u planiranju prostora u Republici Srbiji od 1989. godine pa do danas, neophodno je ukazati na još dva momenta. Pre svega na način obezbeđenja finansijskih sredstava za obavljanje ovih poslova, kao i na tada važeće propise o mogućim oblicima organizovanja obavljanja ovih poslova, s obzirom na njihov karakter i značaj.

Sistem finansiranja analitičko-planskih poslova u Republici bio je ureden republičkim zakonom o finansiranju opštih društvenih potreba<sup>2</sup> u skladu sa ustavom utvrđenim funkcijama Republike u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja. Ovi su se poslovi finansirali sredstvima iz prihoda koji su saglasno ustavu i zakonu pripadali Republici (pokrajini) i opštini (sredstva budžeta). Svaka je društveno-politička zajednica finansirala stručne analitičko planske poslove čije obavljanje je morala da obezbedi za svoju teritoriju.<sup>3</sup> Pored ovih mogla su se za ovu namenu koristiti i druga sredstva kao što su sredstva samodoprinos<sup>4</sup> ili sredstava fonda koji društveno-politička zajednica obrazuje za uređivanje građevinskog zemljišta.<sup>5</sup>

rava taj posao i o tome zaključuju ugovor sa izvršiocem posla, s tim što pred skupštinom društveno-političke zajednice i za taj, kao i za ostale poslove ona odgovara, a ne izvršilac posla.

- 1 Treba podsetiti da na izradi tehničke dokumentacije za izgradnju objekata može da radi samo lice koje ispunjava posebne uslove, da postoji i institut odgovornog projektanta, mada je značaj ove dokumentacije sa stanovišta društvene zajednice neuporedivo manji nego značaj dugoročnog plana.
- 2 Zakon o finansiranju opštih društvenih potreba ("Službeni glasnik SRS", br. 54/77, 11/78, 50/78, 18/83, 32/90 i 19/91), a od 01. januara 1992. godine Zakon o javnim prihodima i rashodima ("Službeni glasnik RS", broj 76/91).
- 3 Republika bi finansirala stručne poslove koji se odnose na pripremu i izradu prostornih planova za čije je donošenje nadležna, a po istom principu nadležnosti finansirala bi izradu planova koje donosi grad, odnosno opština.
- 4 Zakon o samodoprinosu ("Službeni glasnik SRS", broj 59/89 i 77/91) utvrđuje da se samodoprinos može uvoditi, pored ostalog, u oblasti uređivanja naselja, zaštite i unapredivanja čovekove sredine i dr., pa se može smatrati da se iz sredstava samodoprinosu mogu finansirati i planski dokumenti o uređenju i korišćenju prostora.
- 5 Prema Zakonu o građevinskom zemljištu ("Službeni glasnik SRS", broj 23/90) sredstva za uređivanje građevinskog zemljišta, gde spada i izrada prostornih i urbanističkih planova, obezbeđuju se i iz naknada za korišćenje i uređivanje građevinskog zemljišta, za šta se, po ovom zakonu, stvaraju fondovi za građevinsko zemljište.

U 1989. i 1990. godini došlo je do značajnih promena u zakonskoj regulativi u Republici, što je imalo svoga odraza i na organizovanje obavljanja analitičko-planskih poslova u oblasti planiranja prostora. Pre svega, 01. januara te godine stupio je na snagu Zakon o preduzećima<sup>1</sup>, koji je stavio van snage Zakon o udruženom radu i pravno uredio preduzeće kao osnovni oblik organizovanja za obavljanje delatnosti ili pružanje usluga radi sticanja dobiti. Zakonom o državnoj upravi<sup>2</sup> uredena je mogućnost da se u sastavu organa uprave osnuju upravne organizacije za obavljanje određenih upravnih, stručnih i drugih poslova iz utvrđenog delokruga organa uprave, ako je za te poslove potrebno organizovanje na poseban način i određena samostalnost u radu. Upravne organizacije su se mogle organizovati na svim nivoima, a osnivale su se kao zavodi, direkcije ili drugi oblik upravne organizacije. Zavodi su se osnivali za vršenje određenih stručnih poslova koji pretežno zahtevaju primenu stručnih i naučnih metoda rada, a direkcije kada se radilo o potrebi da se obavljanje stručnih i upravnih poslova organizuje uz obezbedenje određene samostalnosti u odnosu na funkcionalisanje organa uprave koji direkciju osniva. Upravnoj organizaciji se moglo dati svojstvo pravnog lica aktom o osnivanju. Zakonom o ličnom radu<sup>3</sup> propisano je da "Radni ljudi ne mogu osnivati radnje i privatna preduzeća za delatnost, odnosno poslove... prostornog i urbanističkog planiranja". U Zakonu o preduzećima je stvoren osnov a kasnije u Zakonu o javnim preduzećima<sup>4</sup> je bliže ureden specifičan oblik organizovanja preduzeća za obavljanje delatnosti od javnog interesa. Naime, predviđena je mogućnost da se za obavljanje privrednih delatnosti od javnog interesa (infrastruktura, upravljanje dobrima od opštег interesa, komunalne delatnosti), kao i kad je to neophodno za rad državnih organa, osnuje javno preduzeće.

Posle 1989. godine, saglasno Zakonu o planiranju i uredenju prostora, Republika, grad Beograd i opštine trebalo je da obezbede stalno obavljanje svih stručnih analitičko-planskih poslova za potrebe planiranja prostora na svojoj teritoriji i prema svojoj nadležnosti, a na jedan od mogućih načina: osnivanjem organizacije za obavljanje ovih poslova, odnosno poveravanjem ovih poslova preduzeću koje ispunjava za to propisane uslove. S obzirom na ostale zakone o mogućim oblicima organizovanja za pružanje određenih usluga odnosno obavljanje stručnih poslova neophodnih za rad državnih organa, bilo je moguće osnovati upravnu organizaciju (primeren bi bio zavod za urbanističko i prostorno planiranje), javno preduzeće ili društveno preduzeće, odnosno poveriti te poslove nekom javnom ili društvenom preduzeću koje je registrovano za te poslove. Bilo koji od mogućih načina organizovanja obavljanja ovih poslova da je primjenjen, pod uslovom da se poveravaju svi analitičko-planski stručni poslovi za potrebe planiranja prostora na određenom području, stvorili bi se početni uslovi da se ispuni osnovni cilj zakona da se ovi

---

1 ("Službeni list SFRJ", br. 77/88, 40/89, 46/90 i 61/91).

2 ("Službeni glasnik SRS", broj 52/89).

3 ("Službeni glasnik SRS", broj 54/89).

4 ("Službeni glasnik SRS", broj 6/90).

poslovi obavljaju kontinuirano i uz odgovarajuću kontrolu državnih, odnosno organa lokalne samouprave koji su nosioci funkcije planiranja prostora na svojoj teritoriji.

Iz ankete koja je obavljena 1991. godine o načinu organizovanja stručnih poslova vezanih za planiranje i uredenje prostora u Republici,<sup>1</sup> proističe sledeće:

- od ukupnog broja, samo oko jedna trećina opština je obezbedila kontinuirano obavljanje stručnih poslova vezanih za planiranje prostora, od kojih polovina tako što je osnovala upravne organizacije ili javna preduzeća za obavljanje ovih delatnosti, a druga polovina tako što je te poslove poverila nekom postojećem preduzeću (javnom ili društvenom);

- oko dve trećine od ukupnog broja opština nije ni na jedan od mogućih načina obezbedilo kontinuirano obavljanje ovih stručnih poslova, već pojedinačne poslove poverava po potrebi i to tako što ih po pravilu poverava istoj organizaciji ili preduzeću sa kojim ima trajniji odnos poslovne saradnje (oko polovine) ili tako što svaki posao poverava, po pravilu, drugom preduzeću ili organizaciji, čiji izbor vrši javnim konkursom ili prikupljanjem ponuda, a ređe neposrednom pogodbom;

- stručne poslove za potrebe planiranja prostora za sve opštine, pokrajine, grad Beograd i Republiku obavlja oko 40 organizacija čija je pretežna (osnovna) delatnost prostorno i urbanističko planiranje i koje su najčešće organizovane kao javna preduzeća (oko dve trećine), a manji broj kao upravne organizacije (zavodi) ili društvena preduzeća.

Iz ovakvih podataka o načinu organizovanja obavljanja stručnih analitičko-planskih poslova na teritoriji Republike, a imajući u vidu da oni nisu na odgovarajući način organizovani ni za Republiku,<sup>2</sup> može se zaključiti sledeće:

1. Obavljanje stručnih analitičko-planskih poslova za potrebe prostornog i urbanističkog planiranja u najvećem broju opština nije obezbeđeno na način kojim bi se obezbedili kontinuitet, zaštita javnih interesa i javno-pravna kontrola nad njihovim obavljanjem.

2. Na nivou Republike, takođe, nije obezbeđeno obavljanje ovih poslova primerno potrebama planiranja prostora od republičkog i regionalnog značaja, čime je izostala i koordinativna i usmeravajuća funkcija Republike u ovoj oblasti u odnosu na ostale teritorijalne jedinice.

1 Anketa je vršena u 190 opština putem upitnika u kome je trebalo odgovoriti na pitanja: kako je u opštinskom organu uprave organizovano obavljanje poslova iz oblasti prostornog planiranja i urbanizma; kako je organizovano obavljanje stručnih poslova iz ove oblasti (odgovori je trebalo da se daju opisno). Na upitnik je odgovorilo 156 opština. Anketu je organizovalo Ministarstvo za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i gradevinarstvo za potrebe obavljanja poslova iz svog delokruga.

2 Iako je Republika nosilac funkcije planiranja prostora na nivou Republike, ne postoji odgovarajuća institucija koja bi obavljala stručne poslove za te potrebe, tako je i stručna priprema Prostornog plana Republike ugovorom poverena jednoj specijalizovanoj instituciji kao pojedinačni posao koji se radi po potrebi.

3. Pojedinačni stručni poslovi, najčešće se rade samo o izradi planskih akata, poveravaju se po potrebi javnim konkursom, prikupljanjem ponuda ili neposrednom pogodbom, ali u svakom slučaju po tržišnim uslovima, tako da i kvalitet obavljenog posla direktno zavisi od cene i ostalih tržišnih uslova.<sup>1</sup>

4. Izrada planskih akata je dug i skup postupak u kome najviše vremena i sredstava ide na prikupljanje podataka i analizu i ocenu stanja u prostoru, jer se ovi podaci i analize rade za svaki plan ponaosob, a informacione osnove o prostoru nisu formirane ili se ne vode ažurno i na odgovarajući način.

5. Državna uprava odnosno lokalna samouprava i organizacija, odnosno preduzeće kome se povere pojedini stručni poslovi stoje u obligaciono-pravnom odnosu, tako da se kontrola obavljanja poverenog posla vrši samo u okvirima tog odnosa, odnosno kontrola nema potreban javno-pravni karakter. Ovo je naročito značajno sa aspekta obezbeđenja javnog interesa kroz plan koji se zasniva na prethodnom vrednovanju i izboru optimalnog planskog rešenja u kome će se obezbediti usklađenost interesa korisnika prostora.

6. Preduzeća i organizacije koje se bave delatnošću prostornog i urbanističkog planiranja, u najvećem broju slučajeva, pored te delatnosti bave se drugim delatnostima, najčešće projektovanjem, koje im daju veće mogućnosti za ostvarivanje dobiti i postepeno se pretvaraju iz sporednih u glavne delatnosti. Sredstva koja se u državi i lokalnoj samoupravi obezbeduju za prostorno i urbanističko planiranje veoma su ograničena i, po pravilu, nedovoljna da bi ta preduzeća ili organizacije obezbedile potreban visokostručni kadar,<sup>2</sup> kome niže zarade nisu stimulativne, te napuštaju tu i odlaze u tržišno profitabilnije delatnosti. To je i osnovni razlog što se planerske organizacije postepeno pretvaraju u projektantske gde se usluge pružaju neposredno investitorima izgradnje objekata, a cena usluga se određuje prema predračunskoj vrednosti objekta.

2. Obavljanje stručnih analitičko-planskih poslova u okviru planiranja prostora u nekim razvijenim zemljama Evrope<sup>3</sup>

U većini razvijenih zemalja zapadne Evrope, primereno specifičnosti političkog sistema, prostorno i urbanističko planiranje predstavlja funkciju države i lokalnih

---

1 Zbog poznatog načina obezbeđenja sredstava za ove poslove opština, po pravilu, raspolaže sa manje sredstava nego što ponudači usluge nude, pa je prinudena odabratи onog ponudača koji nudi manju cenu. Ne retki su slučajevi da raspon ponuđenih cena za izradu planskog akta, čija je sadržina unapred propisana, ide od 1:10. Opština se, naravno, odlučuje za ponudača sa nižom cenom i, po pravilu, dobija plan čija je stručna i upotrebljiva vrednost daleko ispod potrebnog nivoa.

2 Za izradu svakog planskog akta angažuje se ceo tim stručnjaka različitih profila, koga čine najmanje: arhitekta, prostorni planer, geograf, gradevinski inženjer, saobraćajni inženjer, ekonomista, pravnika, a zatim u zavisnosti od specifičnosti prostora i stručnjaci različitih specijalnosti.

3 Prikaz rađen prema službenom materijalu "Planning Control in Western Europe" rađenom u Ministarstvu sredine Engleske 1989. godine koji je obrađen u okviru materijala "Iskustva razvijenih evropskih zemalja u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja", Dr B.Stojkov, IAUS, Beograd 1990. godine i na osnovu Zakona o prostornom uređenju i izgradnji Švedske iz 1987. godine.

vlasti, a u ostvarivanju te funkcije moguće je uočiti odredene zajedničke karakteristike.<sup>1</sup>

Funkcija države u planiranju ostvaruje se kroz tri podfunkcije od kojih se prva odnosi na donošenje propisa o uredenju i korišćenju prostora, druga se odnosi na kontrolu i nadzor nad sprovodenjem tih propisa i promenama u prostoru i treća se odnosi na stručne analize i istraživanja od značaja za potrebe prostornog i urbanističkog planiranja. Prve dve funkcije se ostvaruju neposrednim aktivnostima državnih organa i drugih organa lokalne uprave kojima su određeni poslovi stavljeni u nadležnost bilo propisima kojima je uredeno funkcionisanje državne i lokalne uprave ili posebnim propisima o planiranju i uredenju prostora. Nadležnosti su u ovom delu najčešće podeljene na tri nivoa: nacionalni, regionalni i lokalni (opštinski) nivo. Organi vlasti vrše kontrolu i nadzor nad primenom onih akata planova i propisa koji se na tom nivou donose.

U organizaciji državne uprave poslovi iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja najčešće se nalaze u okviru Ministarstva za zaštitu životne sredine<sup>2</sup> ili pak u okviru ministarstva nadležnog za poslove izgradnje i uredenja prostora ili pak za komunalnu infrastrukturu<sup>3</sup>. Na regionalnom nivou i na lokalnom nivou u okviru pripadajućih organa uprave takođe postoje posebni organi za poslove planiranja, najčešće organizovani kao posebna odeljenja ili komiteti za planiranje<sup>4</sup>.

Za obavljanje stručnih poslova na pripremanju i izradi planskih akata uvek je odgovoran državni, odnosno lokalni organ uprave. Ovi organi sami neposredno sve te stručne poslove i obavljaju i to u okviru funkcionisanja i redovnog delokruga rada organa<sup>5</sup> ili u okviru specijalizovanih stručnih službi koje se formiraju kao posebne organizacione jedinice u okviru tih samih organa.<sup>6</sup> Takođe, po pravilu nema smetnji da se u složenijim slučajevima angažuju konsultantske stručne organizacije van državne i lokalne uprave<sup>7</sup>. Međutim, i tada se proces izrade plana ili obavljanja drugog stručnog posla obavlja pod direktnom kontrolom države.

1 Na nacionalnom nivou se donose propisi o planiranju i građenju (Danska i Francuska) ili nacionalni razvojni programi (Nemačka i Holandija), na regionalnom nivou se donose regionalni planovi (u Nemačkoj Regional plan a u Holandiji Streek plan), i na lokalnom nivou lokalni plan koji nekad sadrži i propise za izgradnju na lokalnom nivou (kao što je u Holandiji Bouwueror dening).

2 U Engleskoj i Danskoj.

3 U Nemačkoj i Francuskoj.

4 U Švedskoj svaka opština mora da ima upravni organ za planiranje prostora, u Holandiji u svakoj opštinskoj i provinčijskoj upravi mora postojati posebno odeljenje ili komitet za planiranje.

5 U Danskoj planske akte pripremaju saveti odgovarajuće uprave opštinski, sreski ili metropolitenski (za Kopenhagen).

6 U Engleskoj postoje planerske direkcije koje se organizuju na nivou sreza ili na lokalnom nivou (na nivou COUNTY ili DISTRICT-a), u Holandiji svaki nivo uprave (država, opština, srez) ima posebne tehničke službe za stručnu pripremu planova, koje se organizuju kao agencije za fizičko planiranje koje osniva i čiji rad finansira i kontroliše država, odnosno druga odgovarajuća uprava. U Francuskoj generalni plan Schema Directeur radi agencija za urbanizam Agence d' urbanisme sa predstavnicima uprave.

7 U Holandiji plan može da radi ili tehnička služba ili se posebno angažuju konsultantske firme.

Bilo kojih od poznatih i mogućih načina organizovanja poslova na izradi planskih akata i drugih stručnih poslova u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja da se primenjuje, karakteristika je za većinu razvijenih evropskih država da se obavljanje ovih poslova ne prepušta delovanju tržišta. Naime, kvalitet ovih poslova ne može da zavisi od tržišnih uslova niti se njihovo obavljanje pod tim uslovima odvija. Država vrši neposrednu kontrolu obavljanja ovih poslova. Takođe je zajednička karakteristika svih ovih država da imaju obezbeđen kontinuitet i trajnost u obavljanju ovih poslova i da najčešće imaju na nivou primerenom odgovarajućoj upravi (saglasno administrativnoj i teritorijalnoj organizaciji države) posebno formirane stručne organizacije koje ta uprava osniva, finansira i kontroliše njihov rad. Poveravanje pojedinačnih stručnih poslova (recimo izrada jednog planskog akta) po potrebi pojedinim preduzećima i institucijama ili pak izborom neke od stručnih institucija na osnovu licitacije ili prikupljenih ponuda, u praksi razvijenih država Evrope gotovo je nepoznato.

Iz svega je moguće zaključiti da je u razvijenim i visoko urbanizovanim državama Evrope prostorno i urbanističko planiranje funkcija države koju ona obezbeđuje u svim vidovima, kako i normativnom i nadzornom, tako i u analitičko-planskom, odnosno, u užem smislu, stručnom vidu. I ako stručne poslove za potrebe planiranja prostora ne obavljaju uvek neposredno organi državne ili lokalne uprave, njihovo je obavljanje obezbeđeno u okviru posebnih stručnih organizacija čiji je osnivač, država, odnosno lokalna uprava. Time je u obavljanju ovih poslova, čiji je javni, odnosno posebni interes za društvenu zajednicu nesporan, obezbeđeno na način koji garantuje kontinuitet, zaštitu javnog interesa i javno-pravnu kontrolu u toj oblasti.

## VI. Mogući oblici organizovanja obavljanja stručnih analitičko-planskih poslova za potrebe planiranja prostora

### 1. Javno preduzeće

Prostorno i urbanističko planiranje kao delatnost, videli smo, obuhvata stručne analitičko-planske poslove koji se odnose na prostorno i urbanističko planiranje i koji su uslov i prepostavka ostvarivanja funkcije državne i lokalne samouprave u ovoj oblasti. Nesporno je da se radi o delatnosti od javnog interesa, u smislu Zakona o javnim službama<sup>1</sup> i Zakona o javnim preduzećima, za koju se zakonom može utvrditi obaveza osnivanja javnog preduzeća<sup>2</sup>. Zakon kojim može da se utvrdi obaveza osnivanja javnog preduzeća je zakon kojim se uređuje materija

---

1 "Službeni glasnik RS", broj 42/91.

2 Zakon o javnim preduzećima, član 1. stav 3.

planiranja i uređenja prostora.<sup>1</sup> Zakonom se može predvideti obaveza da se na svim nivoima planiranja (pokrajinskom, gradskom i opštinskom) osnuju javna preduzeća za obavljanje ovih stručnih poslova, a samim zakonom osnovati javno preduzeće za nivo Republike. Pri tome, moguće je, kao alternativu, ostaviti mogućnost da se ne osniva posebno javno preduzeće već da se ovi poslovi povere nekom drugom ali takođe javnom preduzeću, pod uslovom da je registrovano za te poslove. Ovo bi dalo mogućnost da se osnuje, kadrovska osposobi i razvije javno preduzeće koje bi ove poslove obavljalo za više opština, ili čak za ceo okrug<sup>2</sup>. Bitno je, znači, da se o obavljanju ovih poslova za svaku teritorijalnu jedinicu stara javno preduzeće, koje osniva svojim aktom nadležni organ u teritorijalnoj jedinici.

Javno preduzeće za obavljanje stručnih poslova za potrebe prostornog i urbanističkog planiranja može da se osniva i da posluje isključivo sredstvima u državnoj ili društvenoj svojini. Mada Zakon o preduzećima i Zakon o javnim preduzećima predviđaju mogućnost osnivanja javnih preduzeća u svim oblicima svojine<sup>3</sup>, s obzirom na to da se radi o delatnosti koja je neposredan uslov funkcionisanja države, odnosno organa državne uprave i lokalne samouprave, neprihvatljivo bi bilo da se ova preduzeća osnivaju i da posluju sredstvima u privatnoj svojini. Osnivanje radnji ili privatnih preduzeća za obavljanje ovih delatnosti nije po važećim propisima dozvoljeno,<sup>4</sup> pa ne bi trebalo da bude smetnji da ova preduzeća posluju sredstvima u mešovitoj svojini. S obzirom na to prihvatljiv oblik organizovanja ovog javnog preduzeća je preduzeće. Mogućnosti transformisanja preduzeća u deoničarsko društvo ili u društvo sa ograničenom odgovornošću, kao moguće oblike javnih preduzeća, predviđa Zakon o javnim preduzećima.<sup>5</sup>

Delatnost javnog preduzeća može da bude prostorno i urbanističko planiranje i projektovanje<sup>6</sup> koja bi mogla da obuhvati sve stručne analitičko planske poslove za potrebe prostornog i urbanističkog planiranja na teritoriji za koju je osnovano, odnosno za koju joj se ovi poslovi povere. Ovi bi poslovi mogli da se propisu Zakonom o planiranju i uređenju prostora, kako bi se izbeglo različito tumačenje šta se smatra stručnim poslom za potrebe planiranja prostora koji je u javnom interesu<sup>7</sup>. Kao najvažniji mogu se izdvojiti sledeći poslovi:

- 1 Zakon o planiranju i uređenju prostora koji treba da se uskladi sa Ustavom Republike Srbije do 31. decembra 1993. godine.
- 2 Na primer, racionalno bi bilo da javno preduzeće osnovano od strane skupštine grada Niša obavlja poslove i za ostale manje opštine u Nišavskom okrugu (Aleksinac, Gadžin Han, Doljevac, Merošina i Svrljig).
- 3 Društvenoj, državnoj, privatnoj i mešovitoj svojini.
- 4 Zakonom o ličnom radu propisano je da se za delatnost prostornog i urbanističkog planiranja i projektovanja ne može osnovati radnja ili privatno preduzeće (član 32).
- 5 Zakon o javnim preduzećima, član 9. stav 1.
- 6 Prema Odluci o jedinstvenoj klasifikaciji delatnosti.
- 7 Napred u tekstu dat je prikaz različitih shvatanja ovih poslova, najčešće su se takvim smatrali samo poslovi na neposrednoj izradi planskog akta.

- formiranje i vođenje informacione osnove o prostoru;
- prikupljanje, sređivanje, obrada i publikovanje podataka od značaja za planiranje i uređenje prostora;
- praćenje i analiza promena u prostoru i njihovog odnosa sa planskim aktima;
- praćenje ostvarivanja prostornih i urbanističkih planova širih i užih i susednih prostornih celina, kao i planova i programa razvoja pojedinih delatnosti od javnog interesa i programa korišćenja dobara od opštег interesa i analiza njihove međusobne uskladenosti;
- pripremanje, izrada i praćenje sproveđenja prostornih i urbanističkih planova;
- izrada akata sa lokacijskim i urbanističko-tehničkim uslovima;
- priprema programa za izradu prostornih i urbanističkih planova i koordinacija na izradi drugih planova i programa uređenja i korišćenja prostora;
- druge poslove koji mu se povere aktom o osnivanju ili aktom o poveravanju poslova.

Ovim javnim preduzećima bi se moglo dozvoliti obavljanje i drugih delatnosti, pružanja odgovarajućih usluga na tržištu, s tim što bi uslov bio da to ne omete obavljanje poslova radi kojih je javno preduzeće osnovano. Uslovi obavljanja tih drugih delatnosti bi morali da se utvrde u aktu o osnivanju i u statutu javnog preduzeća. Ostvarivanje profita pružanjem i drugih usluga na tržištu ne bi, pod navedenim uslovima, bilo suprotno karakteru delatnosti javnog preduzeća kao "tzv. javne službe profitabilnog tipa"<sup>1</sup>.

Organi upravljanja javnim preduzećem su upravni odbor i direktor.<sup>2</sup> Upravni odbor imenuje osnivač, odnosno vlasnik kapitala, (a u slučaju kad javno preduzeće posluje sredstvima u državnoj svojini, upravni odbor imenuje Republika, odnosno pokrajina, odnosno grad, odnosno opština). Direktora imenuje upravni odbor uz saglasnost osnivača.

Pored upravljačkih prava država u ovim javnim preduzećima vrši i kontrolu njihovog rada u cilju obezbeđenja javnog interesa. Ova kontrola se vrši raznim instrumentima prethodne kontrole (davanje saglasnosti na odredene akte koji se u preduzeću donose), kontrole preko posebnog nadzornog odbora, kao i kroz instrumente naknadne kontrole (kontrola od strane posebnih komisija, kao što je komisija za ocenu prostornih i urbanističkih planova koju imenuje Vlada), učešćem predstavnika osnivača i predstavnika korisnika prostora (gradana, predstavnika drugih javnih preduzeća koja obavljaju delatnost od javnog interesa i dr.) u organima upravljanja i sl.<sup>3</sup> Ovim instrumentima država u suštini kontroliše: obavljanje delatnosti i poslovanje, ispunjavanje poverenih zadataka od javnog interesa i stručni kvalitet obavljenih zadataka<sup>4</sup>, u konkretnom slučaju, posebnu bi pažnju

---

1 Prof. dr Mirko Vasiljević "Trgovinsko pravo", Naučna knjiga, Beograd, 1991. godine, str. 165.

2 Zakon o javnim preduzećima, član 13.

3 Više kod M. Vasiljevića, navedeno delo, str. 167.

zasluživalo rešavanje problema efikasne kontrole ispunjavanja poverenih zadataka od javnog interesa. Ovo iz razloga što je planiranje prostora postupak kojim se na dugi rok utvrđuje režim uređenja i korišćenja prostora, pa je i sagledavanje njegovih efekata moguće suksesivno, na dugi rok u toku realizacije planskih akata.

Javno preduzeće omogućuje državi da "... umesto da obavlja u vlastitoj režiji (direktno) određene delatnosti od posebnog društvenog interesa, njeno obavljanje poveri posebno osnovanom preduzeću..."<sup>1</sup> Prema tome, javno preduzeće za obavljanje delatnosti prostornog i urbanističkog planiranja omogućuje državi da stručne analitičko-planske poslove za potrebe planiranja prostora, kao poslove od javnog interesa, ne obavlja neposredno već da ih poveri posebno osnovanom preduzeću. Javno preduzeće se upisuje u sudski registar i samostalan je pravni subjekt u pravnom prometu sa trećim licima. Međutim, osnivač može da snosi rizik poslovanja najmanje u visini uloženih sredstava<sup>2</sup>, kao i da, s obzirom na javni interes delatnosti, preduzima sve raspoložive mere u cilju otklanjanja eventualnih uslova za pokretanje stečajnog postupka. Treba napomenuti da ima argumentovanih gledišta da ne treba dozvoliti stečaj ovih javnih preduzeća, jer se delatnost mora odvijati kontinuirano.<sup>3</sup> Poreske obaveze javnih preduzeća su identične obavezama drugih preduzeća, te bi u slučaju poremećaja u poslovanju ili eventualnih uslova za pokretanje stečajnog postupka, verovatno trebalo tražiti mogućnosti za otklanjanje poremećaja sa poreskim olakšicama ili u direktnom učešću i pokrivanju gubitaka.

## 2. Posebna organizacija

Zakonom o državnoj upravi<sup>4</sup> propisano je da poslove državne uprave obavljaju ministarstva, a organi opštine grada Beograda i gradova i autonomnih pokrajina obavljaju određene poslove državne uprave kada su im oni povereni zakonom. Dalje je predviđeno da se za obavljanje stručnih poslova državne uprave, kad je to zakonom određeno, obrazuju posebne organizacije<sup>5</sup>, s tim da se ministarstva i posebne organizacije obrazuju zakonom.<sup>6</sup> Ministarstvo za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo osnovano je zakonom<sup>7</sup> kojim je propisan i delokrug rada Ministarstva. Ministarstvo, pored ostalog, "obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: urbanizam i prostorno planiranje, pripremanje, izradu i sprovodenje Prostornog plana Republike; pripremanje prostornih planova

8 Prof. dr. Ginter Pitner "Kontrola nad javnim preduzećima" Pravni život 1-2/91, str. 217.

1 M. Vasiljević, nav. delo, str. 166.

2 Moguće je osnovati preduzeće sa neograničenom odgovornosti osnivača.

3 Grupa autora, "Koncept projekta Zakona o uređenju prostora i građenju", Beograd, 1991. godine.

4 "Službeni glasnik RS", broj 20/92, član 1. stav 1. i član 2. stav 1.

5 Isti zakon, član 1. stav 3.

6 Isti zakon, član 1. stav 4.

7 Zakon o ministarstvima ("Službeni glasnik RS", br. 7/91 i 44/91), član 15.

koje donosi Republika i prostornih planova od značaja za Republiku..." Iz ovakvog opisa poslova nesumnjivo je da njihov pretežan deo predstavljaju stručni poslovi za čije obavljanje je nužno angažovanje odgovarajućeg stručnog kadra koje će u radu primenjivati potrebne naučne i stručne metode. Stoga ima mesta zaključivanju da su ti poslovi upravo oni stručni poslovi za čije je bavljenje zakonodavac predviđao mogućnost osnivanja posebne organizacije. Pošto je posebnu organizaciju moguće osnovati samo zakonom kao republičku organizaciju, nekog od zakonom dozvoljenih oblika<sup>1</sup>, zakonom kojim se uređuje materija planiranja prostora bi bilo moguće osnovati posebnu republičku organizaciju za planiranje prostora. S obzirom na to da bi se ova organizacija osnivala za obavljanje stručnih poslova koji pretežno zahtevaju primenu stručnih i naučnih metoda rada (ne pretežno privrednih ili upravnih poslova), najprimereniji organizacioni oblik bi bio republički zavod za planiranje prostora (alt: za prostorno i urbanističko planiranje). Istim zakonom bi bilo moguće organizaciono rešiti i obavljanje stručnih poslova državne uprave koji zakonom budu povereni opštini, gradu Beogradu, gradovima ili autonomnoj pokrajini. Primereno karakteru poslova, kao i teritorijalnoj organizaciji Republike bi bilo da se predvide organizacione jedinice republičkog zavoda za prostorno planiranje koje bi stručne poslove obavljale za potrebe planiranja prostora pojedinih teritorijalnih jedinica (za teritoriju autonomne pokrajine, grada, jedne ili više opština i sl.). Svaka od ovih organizacionih jedinica bila bi sastavni deo republičkog zavoda, samo što bi bio dislociran u odnosu na sedište republičkog zavoda.

Delatnost republičkog zavoda za planiranje prostora bilo bi prostorno i urbanističko planiranje i projektovanje i obuhvatala bi sve poslove koji su ovde navedeni kao poslovi koje bi obavljalo javno preduzeće za planiranje prostora. Pri tome, zakonom bi se mogli predvideti i drugi poslovi koje bi zavod obavljao za treća lica, po tržišnim uslovima.

Radom Republičkog zavoda za prostorno planiranje rukovodio bi direktor ko-ga postavlja Vlada Republike Srbije, kao i zamenika direktora<sup>2</sup>. Na predlog direktora Republičkog zavoda, Vlada može da postavi i ostale pomoćnike, što bi moglo biti rešenje za rukovođenje organizacionim jedinicama van sedišta republičkog zavoda.

Republički zavod bi imao svojstvo pravnog lica, a poslova bi kao javno preduzeće. U poslovanju sa trećim licima, povodom pružanja usluga na tržištu, republički zavod bi zaključivao ugovore po opštim pravilima obligacionog prava. Sredstva za rad bi se obezbedivala iz prihoda koje ova organizacija ostvari obavljanjem svojih poslova i iz budžeta Republike. Na prava i obaveze zaposlenih u zavodu bi se primenjivali propisi kojima su uredena prava i obaveze zaposlenih u državnoj upravi.<sup>3</sup>

1 Isti zakon, član 4. stav 2.

2 Zakon o ministarstvima, član 28v. i Zakon o državnoj upravi, član 48.

3 U Zakonu o republičkoj agenciji za procenu vrednosti društvenog kapitala ("Službeni glasnik RS", broj 45/91) na sličan način je ureden pravni status ove posebne republičke organizacije.

## VII. Zaključak

Planiranje prostora ustavna je funkcija države, koja se ostvaruje kroz obavljanje: normativno pravnih i upravno pravnih poslova; inspekcijsko-nadzornih poslova; stručnih analitičko-planskih poslova. Prve dve grupe poslova obavljaju državni organi uprave neposredno ili pojedine od njih poveravaju organima opština, grada Beograda, gradova i autonomnih pokrajina. Stručni analitičko-planski poslovi zahtevaju primenu odgovarajućih naučnih i stručnih metoda u njihovom obavljanju, po svom su karakteru poslovi od javnog interesa i neophodni su za rad državnih, odnosno organa lokalne samouprave. Zbog ovih karakteristika, država ne mora nužno da obezbedi obavljanje ovih poslova direktno preko svojih organa već je moguće da njihovo obavljanje organizuje na neki od pravno mogućih načina. Prvo je moguće da ove poslove kao javnu službu organizuje putem javnog preduzeća. Osnivač bi bila Republika, a mogla bi to biti i opština, grad ili autonomna pokrajina, za stručne poslove neophodne za obavljanje poverenih poslova državne uprave u oblasti planiranja prostora. Moguće je i rešenje da se zakonom osnuje republička posebna organizacija koja bi stručne poslove u oblasti planiranja prostora radila za potrebe Republike i preko svojih organizacionih jedinica i za potrebe pojedinih teritorijalnih jedinica u Republici.

O potrebi opredeljenja za jedno od mogućih rešenja nesporno tvrde konstatacije u vezi sa stanjem u ovoj oblasti u Republici. Međutim, pre toga je neophodno detaljnije analizirati svaku od mogućnosti sa stanovišta obezbedenja kontinuiranog obavljanja stručnih analitičko-planskih poslova za potrebe planiranja prostora, obezbedenja javnog interesa i odgovarajuće kontrole države nad obavljanjem ovih poslova. Pri tome, posebnu pažnju zaslužuje i analiza mogućih efekata u slučaju potrebe za reorganizovanje i transformaciju postojećih javnih preduzeća i upravnih organizacija koje se ovom delatnošću bave u Republici.

S obzirom na to da republički zakon kojim se reguliše materija planiranja prostora treba da se usaglasi sa Ustavom Republike Srbije do kraja 1993. godine, pravi je momenat za uvođenje neophodnih promena u ovoj oblasti.

### The Function of the State and the Local Government in Area Planning

In this paper the author analyses the legal aspects of the functions of the state and the units of local government in area planning as an increasingly valuable and scarcer resource. The author particularly deals with the problem of possible forms of organisation for the purpose of performing the expert analytical and planning procedures for area planning particularly the public enterprises and special organisations /a ministry etc./. The author gives a critical review of advantages and disadvantages of both the solutions, emphasising that in this case the solutions in comparative law are not unique.

**Kew words:** Area planning, public service, public enterprise, administrative organisations.

---

## PREGLEDNI ČLANCI

---

*Mr Vladimir Popović<sup>1</sup>*

UDK 347.451.031/032

### Pravno omogućavanje proširenja imovinske podloge odgovornosti za obaveze preduzeća dužnika

#### I

Princip zaštite interesa poverilaca jedan je od osnovnih pravnih principa, jer se tiče same suštine i svrhe važenja pravnih normi. Praksa, međutim, pokazuje da prema važećem Zakonu o preduzećima i drugim pozitivnim pravnim aktima, interesi poverilaca nisu dovoljno pravno zaštićeni, što naročito ima negativne efekte u privrednopravnim odnosima, imajući u vidu njihov ekonomski značaj.

Posebnu ulogu i značaj, s obzirom na prirodu svoje delatnosti i veličinu plasiranog kapitala, u privrednopravnim odnosima kao poverioci imaju banke. Njih navodim i zbog toga što se prema Nacrtu Zakona o preduzećima status banaka ne reguliše ovim zakonom, ali rešenja budućeg Zakona o preduzećima nesumnjivo će uticati na položaj i banaka i svih drugih poverilaca u pogledu mogućnosti da shodno zaključenim ugovorima namire svoja potraživanja.

Od mnogih aspekata zaštite interesa poverilaca, naredno kraće izlaganje biće posvećeno imovinskoj podlozi odgovornosti za obaveze preduzeća dužnika i to odgovornosti samog tog preduzeća, ali i drugih lica za obaveze tog dužnika.

---

<sup>1</sup> Saopštenje na Savetovanju pravnika u privredi Jugoslavije 20-22.05.1993., SINDBANKA D.D.  
BEOGRAD

## II

Jedno od konkretnih pitanja u tom smislu, jeste da li još neko zakonski osim samog preduzeća odgovara za obaveze preduzeća? S obzirom na vrlo često, naročito kod privatnih preduzeća nesrazmerno malu imovinu dužnika, poverilac u takvim slučajevima nije u mogućnosti da naplati svoje potraživanje od dužnika, a sadašnje rešenje člana 140-a Zakona o preduzećima izuzetno skučeno, za veoma ograničeni broj slučajeva, predviđa proširenje odgovornosti za obaveze dužnika na osnivače (samo kada se radi o stvaranju privida privrednog identiteta dužnika i njegovog jednog akcionara, odnosno člana društva sa ograničenom odgovornošću, odnosno vlasnika privatnog preduzeća).

U uslovima ovakve zakonske regulisanosti, u praksi se samim ugovorima donekle nadoknade ova praznina i proširuje odgovornost za obaveze preduzeća na osnivače preduzeća (podrazumevajući pod ovim i one njegove vlasnike, odnosno članove društva ili deoničare koji nisu učestvovali u samom osnivanju). Naravno, to je pre svega moguće kod društava lica i onih organizacionih oblika koji su između društava lica i društava kapitala, kakva su, ipak, društva sa ograničenom odgovornošću. Kod svih takvih narednih subjekata se, uslovno rečeno, radi o ograničenom broju osnivača i identifikovanosti lica osnivača i njihove veze za prednetno preduzeće dužnika. Ipak, praksa pokazuje da za preduzeće može mnogo više od osnivača biti vezano lice koje, na primer, spada u krug ovlašćenih lica za potpisivanje ugovora, a, iako nema članski ideo, pruža svojom imovinom dovoljnu garanciju da može izvršiti obavezu preduzeća dužnika. Stoga se ugovorno proširene odgovornosti odnosi i na ovakve slučajeve.

Kod društava kapitala - akcionarskih društava, gde akcije brzo menjaju vlasnike, kojih je, po pretpostavci, dosta i gde je osnivački cenzus i faktička situacija takva da preduzeće u principu može samo odgovarati za svoje obaveze, nije ni celishodno ni praktično proširivati odgovornost na osnivače ili treća lica. Međutim, ako se ipak za tim ukaže potreba, poverilac i dužnik su slobodni da to regulišu ugovorom.

Inače, kod takvog ugovornog regulisanja, bilo da su u pitanju društva lica ili kapitala, prisutno je pravnotehničko pitanje - da li pored osnovnog ugovora između poverioca i dužnika, treba da postoji poseban ugovor sa jemcem, ili će jemac biti treća strana u osnovnom ugovoru, ili, pak, jemac treba da se saglasi sa onom odredbom ugovora koja reguliše njegovu odgovornost? Sve varijante su pravno ispravne, s tim što je treća najjednostavnija i najpraktičnija.

Ali, ako ni jedna varijanta nije primenjena, već je osnovnim ugovorom proširena odgovornost na jednog ili više osnivača ili trećih lica bez posebnog isticanja njegove odnosno njihove saglasnosti, postavlja se pitanje pravne valjanosti ovakve klauzule. U tom slučaju može se prihvati da je to lice dalo saglasnost, ali samo ako je ono kao ovlašćeno lice pravnog lica dužnika potpisalo osnovni ugovor, što dokazuje da je nesumnjivo bilo upoznato sa navedenom klauzulom i da je moglo,

da je htelo, da stavi primedbu na tu klauzulu i da ne potpiše osnovni ugovor ili ga potpiše bez te klauzule.

U regulisanju proširenja odgovornosti, zakon, razume se, ne može da bude tako fleksibilan kao ugovor, ali zato on generalno i imperativno pruža osnov za zaštitu poveriocima u ovom pogledu, što se onda može ugovorno dogradivati, a ne ostavljati to na volju odgovornim stranama, od kojih dužnik često nije voljan da prihvati proširenje odgovornosti.

Kada je reč o zakonskom regulisanju, sama priroda društava lica nameće potrebu da se ona, bez obzira na konkretni organizacioni oblik, izjednače u pogledu odgovornosti za obaveze tako da i član društva sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova i komplementar u komanditnom društvu i vlasnik privatnog preduzeća uvek odgovaraju neograničeno solidarno svojom imovinom za obaveze svog preduzeća, a ne samo u slučaju stvaranja privida privrednog identiteta sa preduzećem. Rešenje, bar prema Nacrtu, budućeg Zakona o preduzećima potvrđuje ovakav stav, s tim što se privatno preduzeće negira kao poseban organizacioni oblik te se i ne pojavljuje vlasnik privatnog preduzeća kao poseban pogam.

Kada je, međutim, reč o društvima sa ograničenom odgovornošću, neophodno je, shodno hibridnoj pravnoj prirodi ovih društava i kapitala i lica, radi zaštite interesa poverilaca, pravnu ličnost dužnika i ovde "probiti". To "probijanje" doduše ne može biti radikalno, do nivoa neograničene solidarne odgovornosti članova društva, jer to nisu čista društva lica i, inače diskutabilan termin "društvo sa ograničenom odgovornošću" ne bi u tom slučaju ni u kom smislu bio odgovarajući, jer bi članovi društva sa ograničenom odgovornošću bili izjednačeni sa članovima društva sa neograničenom solidarnom odgovornošću. Analogno tome, kod komanditnog društva na taj način bi se u pogledu odgovornosti izjednačili komplementarni i komanditori, što je, naravno, takođe teoretski neprihvatljivo. Ali, moguće je zato propisati da članovi društva sa ograničenom odgovornošću i komanditori u komanditnom društvu odgovaraju za obaveze društva solidarno sa društvom i to ograničeno svojom imovinom - recimo do visine svog revalorizovanog članskog uloga, dakle, adekvatno uloženom kapitalu.

Iako "probijanje" pravne ličnosti tj. proširenje odgovornosti na osnivače, za strana zakonodavstva nije karakteristično kod društva sa ograničenom odgovornošću, ne znači da bi to u našim uslovima povećane potrebe za zaštitom interesa poverilaca, kao i s obzirom na činjenicu da je vezanost osnivača za ovakvo društvo veća nego kod akcionarskog društva, bilo praktično i teoretski neopravданo, već naprotiv, prihvatljiva novina.

Najzad, i kod akcionarskih društava, bez obzira što su to čista društva kapitala, neophodno je "probiti" pravnu ličnost dužnika čak do nivoa neograničene solidarne odgovornosti jedinog akcionara i to u onom ograničenom domenu koji je predviđen važećim i u osnovi preuzet Nacrtom budućeg Zakona o preduzećima - kada se radi o stvaranju privida privrednog identiteta sa preduzećem, pri čemu, prema

ovom rešenju, neograničeno solidarno odgovora i jedini član društva sa ograničenom odgovornošću.

U svim navedenim slučajevima odgovornost bi se proširila na lica koja imaju udela u preduzeću dužniku, dakle, na lica odakle je inače kapital preduzeća dužnika, a pod faktičkom pretpostavkom da uloženi kapital, makar i revalorizovan može biti nesrazmerno manji od imovine osnivača (i drugih ulagača). Međutim, moguća je i u praksi izražena i sledeća zloupotreba prava osnivača - da osnivač (najčešće fizičko lice) prebaci kapital iz jednog svog neuspešnog u drugo svoje preduzeće, a prvo ostavi takoreći bez imovine poveriocima, koji iz toga ne mogu izvući ništa.

Jedan od načina rešavanja takvog problema bio bi dalje "probijanje" ličnosti dužnika, sada osnivača društva dužnika, do lica u koje je osnivač takođe uložio kapital. Prema tome, morala bi da se ustanovi i to u odnosu na poverioca dužnika prvog pravnog lica, odgovornost tog drugog pravnog lica za obaveze njegovog osnivača, a po osnovu odgovornosti osnivača za obaveze prvog pravnog lica. Naročito, u slučaju više osnivača drugog pravnog lica, odgovornost tog pravnog lica mogla bi da bude samo srazmerna revalorizovanom ulogu osnivača koji odgovara i drugo, shodno svojoj pravnoj prirodi čistih društava kapitala, u ulozi drugog, odgovornog pravnog lica ne bi se mogla naći akcionarska društva.

U odnosu na ovaku smelu pravnu konstrukciju čini se da je mnogo praktičnije rešenje da se jednostavno zakonski onemogući jednom licu da bude osnivač (ulača) u više preduzeća, izuzev kao akcionar.

### III

Drugo konkretno pitanje imovinske podloge odgovornosti za obaveze jednog preduzeća kao dužnika tiče se veličine imovine samog dužnika, od čega u velikoj mjeri zavisi i rešavanje mnogih ostalih pitanja. Ne ulazeći ovom prilikom u konkretnu visinu cenzusa za osnivanje i rad privrednih društava, jer je to stvar konkretnе ekonomske i političke procene, nameću se kod određivanja cenzusa neka principijelna pitanja.

Najpre, sam oblik cenzusa ne sme da se zadrži samo na startnom, cenzusu, prilikom osnivanja, preduzeća, jer to nije garancija da će i u periodu posle osnivanja preduzeće zadržati toliku imovinu. Naprotiv, neophodno je za sva preduzeća, a ne samo za neka privredna društva kao što su banke, ako se hoće stvarna garantija imovinske podloge odgovornosti za obaveze, uvesti kontinuirani cenzus osnivačkog kapitala, koji bi, dakle, morao stalno biti ispunjen, pri čemu bi sankcija za neispunjerenje bila sanacija i, kao dalji, teži oblik, redovna likvidacija ili stečaj. Naročito, za sva već postojeća preduzeća odnosno društva morao bi biti uveden dinamički cenzus, dakle određeni prelazni period u kome bi se dostigao cenzus koji bi se pretvarao u kontinuirani.

Dalje, u određivanju konkretnе visine cenzusa, pored takvog kriterijuma kakav je priroda delatnosti određenih privrednih društava ili preduzeća, neophodno je da cenzus bude srazmeran prirodi društva i to tako da se najviši cenzus zahteva za čista društva kapitala, gde nema proširenja odgovornosti za obaveze na akcionare, niži za društva sa ograničenom odgovornošću, kod kojih bi članovi društva sami ograničeno solidarno odgovarali za obaveze društva i najniži za društva lica (društva sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova i komanditna društva), kod kojih je predviđena neograničena solidarna odgovornost članova (svih ili samo nekih) za obaveze društva. Ovakva međusobna uslovljenošć visine cenzusa i mogućnosti proširenja odgovornosti vrlo je razumljiva - koliko je odgovornost proširena i na osnivače (ulagače), utoliko se problem veličine osnivačkog kapitala samog dužnika ne postavlja kao isključivi problem i obrnuto, ukoliko je cenzus viši u smjeru ka društвima kapitala, utoliko se manje proširuje odgovornost na imovinu osnivača (ulagača).

I na kraju, vrlo je važno da se zakonskom regulativom cenzusa, a imajući u vidu i zakonsko proširenje odgovornosti za obaveze dužnika, kao i sve druge mogućnosti obezbeđenja naplate potraživanja, ne ode u takvu krajnost, takvu visinu cenzusa koja bi ugušila preduzetničku inicijativu i neutralisala već afirmisanu uspešnost poslovanja i bonitet privrednih društava, odnosno preduzeća, koja su se pokazala kao takva, a što je u itekakvom interesu samih poverilaca.

*Zoran M. Balinovac*

## Pozitivno-pravne mogućnosti zaštite poverioca novčane obligacije u uslovima hiper inflacije

Naslov ovog segmenta rada treba razumeti isključivo kao *operacionalizovano, pojedinjavajuće i procesualizovano* ekspliciranje destruktivnog učinka visoke inflacije. Naime, kako svaka parnica, po prirodi stvari, ne predstavlja ništa drugo do redukciju mnogostrukih pravnih odnosa tužioca i tuženog (naravno, ne uzajamnih, već pravnih odnosa uopšte), samo onaj fragment pravne stvarnosti koji je postao predmetom sudovanja, i naslov ovog dela razmatranja predstavlja samo semantički ustupak striktno jurističkom aspektu tretmana problema. Inače, van svake je sumnje da se u modernoj tržišnoj privredi pravni subjekti neprestano javljaju čas u ulozi poverioca, čas dužnika. Posmatrano iz perspektive makroekonomske metodologije analize privrednog sistema, mogao bi se izvesti zaključak da ovi pojmovi u suštini i ne predstavljaju kategorije relevantne za dijagnosticiranje stanja nacionalne ekonomije.

### 1. Deskripcija srpske privrede i posledice pasivnosti privrednog suda

Razmatranje o tržišnoj koncepciji zatezne kamate i pokušaj pravne kvalifikacije njenog izvornog, ekonomskog supstrata.

Šta se dešava kada je privreda već više godina u strukturalnoj krizi, praćenoj padom produktivnosti i nacionalnog dohotka, u poslednje vreme izložena i teškim posledicama međunarodne izolacije, a da pri tome: *najpre*, propisana visina stope zatezne kamate ni izbliza ne prati dramatična inflatorna kretanja, *zatim*, privredni subjekti počnu da "ugovaraju visinu stope zatezne kamate", ali takav akt ostane bez sudske zaštite, *potom* se poverioci okrenu primeni člana 278. stava 2. Zakona o obligacionim odnosima (u daljem tekstu - ZOO), otvoreno potražujući naknadu

Štete u visini razlike između stope indeksa rasta cena na malo i propisane zatezne kamate, ali bezuspešno, i na kraju, privredno sudstvo, hladnokrvno i tvrdokorno zagovarajući načelo monetarnog nominalizma - ništa ne učini na pravnoj kvalifikaciji realnog ekonomskog trenutka, te poverioce ostavi prepuštene sebi samima?

Do u bescenje se obezvreduju potraživanja: tražbina čija je realna vrednost u času nastanka obligacije predstavljava solidnu osnovu za nastavak stabilnog poslovanja, u momentu ispunjenja predstavlja samo minoran deo nabavne cene roba ili usluga potrebnih za nov obrt kapitala.

Suočeni sa drastičnim padom kupovne moći, prepušteni sebi samima, poverioci najpre u cenu ugrađuju i pretpostavljenu stopu rasta inflacije od trenutka zaključenja ugovora do hipotetičnog časa isplate, i tako još više podstiču inflatorna kretanja, da bi im se to kasnije kao bumerang vratilo. Ni to nije dovoljno: pošto se uglavnom ne može znati kada će dužnik - stimulisani niskim stopama zatezne kamate i praksom privrednih sudova - ipak ispuniti obavezu, poverioci zahtevaju sredstva obezbedenja plaćanja. Zbog neizvesnosti koliko će u momentu isplate nominalno isto potraživanje realno vredeti, tačnije, kolika će u tom času biti njegova konvenirajuća realna kupovna moć - poverioci danas, ne bi li tako zaštitili sebe kao dužnike sutra, zahtevaju i dobijaju blanko sredstva obezbeđenja: to su najčešće blanko akceptni nalozi. Stopa inflacije besni, strah i neizvesnost se šire, te poslovni moral, kako to i inače biva, postaje prvom žrtvom razboljene ekonomije. Poverioci kapitaliziraju blanko akceptne naloge u fantastičnim iznosima. U nedostatku opšteg kriterijuma, svako tako sam odreduje svoju, krivotvorenu cenu robe ili usluge, svoju sopstvenu stopu inflacije, svoju, samo njemu znanu stopu kamate... Privredni sudovi, koji su najpre odbili da zaštite poverioce i tako ih ostavili da se snalaze kako znaju i mogu, sada moraju štititi dužnike. Izloženi pravoj lavini zahteva za određivanje privremenih mera zabrane isplate bilo blanko, ili posredstvom ko zna kakvih indikatora ispunjenih - bivših blanko akceptnih naloga, koji blokiraju žiro račune dužnika, dovodeći ih na rub stečaja, privredni sudovi sude od slučaja do slučaja, pod presijom, neretko *contra legem*, sasvim neu Jednačeno: to je i logično, budući da često (osim ako je ugovor raskinut), nije ispunjen ni notoran uslov za određivanje privremene mere - da ovu zahteva potvrilac. Zato se u ovim situacijama i ne može unifikovati praksa.

Privreda tone. Inflacija vrši stihiju preraspodelu profita oporezujući solvenciju u korist manje platežno sposobnih. Oni retki koji su uspešni, postaju sve slabiji; neuspešni ne postaju boljim, već samo sporije propadaju. I jednima i drugima preti izjednačavanje u insolventnosti i bratimljenje u nemaštini i totalnom gubitku i same materijalne supstance privredovanja.

Pokušaj striktno tržišnog određenja suštine zatezne kamate i pravnog prevredovanja sintagme "ugovaranje visine stope zatezne kamate" posredstvom ustanove prenova i ugovaranja visine ugovorne štete

U poslovnoj se praksi negdašnjih organizacija udruženog rada, sada preduzeća, uobičajilo tzv. ugovaranje visine stope zatezne kamate. Ova se sintagma, po principu spojenih sudova inkorporisala i u kategorijalni svet privrednog sudstva. Ali, ovo je hitro reagovalo zauzimanjem stava da je visina stope zatezne kamate određena propisima imperativne prirode, te da se zato i ne može menjati voljom stranaka: konsekventno tome, svaka odredba ugovora kojom bi se normirala stopa zatezne kamate viša od imperativne, proglašavana je ništavom, i ostajala bez pravne snage i sudske zaštite. Takvo gledište i danas dominira u praksi privrednih sudova.

Ali, na tom se zaključku ne može okončati analiza fenomena tzv. ugovaranja visine stope zatezne kamate i tako ostati na striktno dogmatičkoj interpretaciji normi koje regulišu institut zatezne kamate. Ne bi se smela, bez prethodne pravno-ekonomске analize zatezne kamate i sintagme "ugovaranje stope zatezne kamate" - nekritički preuzeti terminologija koju su stvorili privredni subjekti i tako sav fakticitet redukovati samo na njegov "pozajmljeni", semantički aspekt.

U svim pravnim shvatanjima najviših sudova i udžbeničkim prikazima, zatezna se kamata dvojako definiše: *kao sankcija za zadocnjenje i kao minimum prepostavljene štete* koju poverilac trpi zbog dužnikove docnje.

Kako se - primereno metodologiji koju nameće moderna tržišna privreda - može odrediti ekonomski supstrat pravne kategorije zatezne kamate?

U savremenoj ekonomiji novac predstavlja monopolističkog posrednika u ekonomskim odnosima, *vrednost koja suvereno određuje modalitete bivstovanja privrednih subjekata, njihov tržišni status shvaćen u najširem smislu te reći*. To istovremeno, pored ostalog, znači da novac *predstavlja i kriterijum dinamike u delovanju privrednih jedinica*.

Budući metaforom egzistencije privrednih subjekata, merilom njihove dinamičnosti - bez koje se ne da ni zamisliti uspešan moderni ekonomski entitet - *posedovanje novca* predstavlja *conditio sine qua non, kategorički imperativ obavljanja poslovne delatnosti*.

Dosledno tome, može se reći da zatezna kamata predstavlja minimum štete koju poverilac trpi zato što blagovremeno ne može raspolažati opštim ekvivalentom, novcem, *dobrom koje je mogao upotrebiti na bilo koji način primeren konkretnim tržišnim uslovima*. Kako pravno kvalifikovati ekonomsku interpretaciju štete prouzrokovane docnjom? *Kao izmaklu dobit koja se mogla očekivati po redovnom toku stvari* (Član 189. stav 3. ZOO). Naime, logično je pretpostaviti da bi poverilac, kao racionalan subjekt moderne privrede čije je delovanje uskladeno sa imanentnim joj zakonitostima i prinudama - *aksiomatski* raspolažao novcem, motivisan težnjom za daljom oplodnjom sopstvenog kapitala.

Ali, novac je *i roba sui generis*, te poseduje i sopstvenu, autentičnu upotrebnu cenu. Budući da je, pak, u isto vreme i opšti ekvivalent, to se mora izvesti tržišnoj ekonomiji primeren *aksiomatski zaključak* da ga dužnik u toku docnje koristi u, konkretnim uslovima određene, racionalne svrhe. Zato se ekonomski fakticitet vezan za zateznu kamatu može kvalifikovati i kao *kreditiranje a posteriori*, postalo po dospelosti dužnikove obaveze, a sama zatezna kamata *kao cena kapitala* koju je dužnik obavezan platiti, budući da poseduje državinu nad poveriočevim novcem.

Apostrofirani *odštetni* i *kreditni* činilac zatezne kamate predstavljaju njen izvorni, "čist" ekonomski supstrat. Ali, oni ne postoje sami po sebi: *njih kvalitativno i kvantitativno oživotvorava i opstojava država mjerama ekonomске politike*. No, ovim činom pravnog ubličavanja zatezne kamate, istovremeno u prvi plan izbija njena ekonomsko-politička funkcija, kao makroekonomskog sredstva disciplinacije dužnika, sankcije čije im se nastupanje stavlja u izgled pod opštim hipotetičkim uslovom: da padnu u docnju. Tako zatezna kamata poprima oblik u procentima izraženog *uslovnog kaznenog standarda* kojim se vrednuje nedisciplina dužnika. Baš ova, državno-represivna komponenta zatezne kamate dominira u njoj jurističkoj interpretaciji i manje (naknada štete) ili više (cena novca) - "skriva" njen *odštetni* i *kreditni*, primarno ekonomski činilac. Sama, pak, imperativnost stope zatezne kamate posledica je kako državnog upliva u monetarne tokove, tako i njenog makrockonomskog hipotetičkog dejstva. Zato je i sintagma "ugovaranje visine stope zatezne kamate" - puki *contradiccio in adjecto*.

Dakle, pravno - ekonomski, zatezna kamata može biti definisana kao aktom ekonomске politike države istovremeno odredena najniža visina štete i najniža cena novca koju je dužnik obavezan platiti ako zadocni sa ispunjenjem novčane činidbe.

Hiper inflacija maksimalno aktualizira *odštetni* i *kreditni* činilac zatezne kamate. Ali, kako je stopa zatezne kamate kogentne prirode - u svojoj pravnoj operacionalizaciji - ovi neminovno moraju biti "izmešteni" van instituta zatezne kamate i revandikovani posredstvom drugih ustanova pravnog poretku.

Čini se da su dva instituta inauguirisana Zakonom o obligacionim odnosima podobna da supsumiraju činjenični osnov ekonomskog procesa i usklade inflatorni fakticitet sa normativitetom. Reč je o prenovi i ugovaranju visine ugovorne štete, promovisane članom 265. stavom 3. ZOO. Jasno je da bi prenov predstavlja pozitivno-pravno ubličavanje kreditnog, a ugovaranje visine naknade štete - odštetnog segmenta "ugovaranja stope zatezne kamate".

*Prva opcija.* Ugovoriti "stopu zatezne kamate" zapravo znači odrediti cenu novca koji se po padu dužnika i docnju nalazi u njegovoj državini, i koji je, do dospelosti obaveze iz "autentične" obligacije trebao poslužiti kao predmet njenog ispunjenja. Momenat nastojanja docnje istovremeno označava i trenutak prenova nastalog promenom pravnog osnova na kojem dužnik temelji državinu novca: "autentična" se obligacija, nastupanjem sopstvene dospelosti transformiše u zajam. Kako od tog časa dužnik postaje zajmoprimcem, to momenat prenova istovremeno označava i početak toka ugovorne kamate, kako to i inače i biva sa teretnim zajmovima. Tok kamate prekida se isplatom glavnice zajma. Dakle, "ugovorena stopa

zatezne kamate", ne predstavlja ništa drugo do ugovornu kamatu, cenu koju je zajmoprimac dužan platiti zbog korišćenja zajmodavčevog novca.

Zajam očigledno nastaje *pod potestativnim odložnim uslovom*: da dužnik padne u docnju sa isplatom prestacije iz novirane obligacije. Uslov će utoliko pre biti ostvarljiv, ukoliko je privreda insolventnija, ali to ne znači da je prenov jedini mogući ishod. To je i rodno mesto specifičnosti ove pravne situacije: *nepostojanje identiteta između prestacija zajmodavca i zajmoprimeca* (pri čemu nije reč o slučaju normiranom članom 563. ZOO), i temporalni momenat nastanka zajma (obligacija uvek nastaje posle robne ili uslužne prestacije poverioca) i *uslovljenost voljnog činioca* (nema zajma bez docnje dužnika sa isplatom "autentične" obligacije) - ukazuju da u ovom slučaju nije reč o klasičnom novčanom teretnom zajmu, svoti novca koju zajmodavac predaje u svojinu zajmoprimecu, isključivo motivisan željom za što skupljom prodajom sopstvenog kapitala. Konsekvene su jasne: u ovoj situaciji ne mogu biti primenjene norme Zakona o obligacionim odnosima koje regulišu dospelost glavnice zajma, ugovorne kamate, te obaveze zajmoprimeca da zajmodavcu naknadi štetu ako glavnici vrati pre roka (član 398. stav 3. u vezi sa članom 565. ZOO).

Volju za prenovom stranke moraju izričito iskazati (argument iz člana 349. ZOO). Ali, to ne znači da ove moraju posedovati *pravnu svest* o prenovu. Dovoljno je uzajamno postojanje *intelektualističkog i volontarističkog činioca psihe o stvarnim obeležjima novonastalog ekonomiskog realiteta*. To što su stranke ugovornu kamatu nominovale zateznom, posledica je nepoznavanja prava. Zato valja primeniti staromsku maksimu *falsa nominatio non nocet* (pogrešno označavanje ne škodi).

### Predlog za zauzimanje stava

Okolnost da su stranke u obligacionom odnosu ugovorile visinu stope zatezne kamate koju je dužnik obavezan platiti ako padne u docnju odražava nameru da učine prenov obligacije promenom pravnog osnova, odnosno da prvobitnu obavezu dužnika preobraže u obavezu isplate zajma. Momenat nastupanja docnje istovremeno predstavlja i trenutak nastanka prenova, te je od tog časa dužnik, kao zajmoprimac, obavezan da poveriocu, pored vraćanja glavnice, plati i ugovornu kamatu. Način nastanka zajma pouzdano ukazuje da su stranke bile namerne da dospelost glavnice odrede odmah po prenovu, a da ugovorna kamata dospeva svakodnevno po nastanku zajma, sve do isplate glavnice. Zato se u ovom slučaju ne mogu primeniti članovi 398. stav 3 i 565. Zakona o obligacionim odnosima. To što su stranke dogovorenju kamatu umesto ugovorne pogrešno nazvale zateznom, ima se pripisati propustu koji nikome ne šteti.

Na regulisanje visine stope ugovorne kamate, ima se primeniti član 399. stav 4. Zakona o obligacionim odnosima.

*Druga opcija.* Ugovoriti "visinu stope zatezne kamate", zapravo znači sporazumno odrediti najviši iznos ugovorne štete koju poverilac trpi zbog zadocnjenja dužnika, a prema članu 265. stavu 3. Zakona o obligacionim odnosima. Analiza sadržine navedene norme Zakona, otkriva dva njena esencijalna činioca: prvi, da se može ugovoriti najviši iznos štete i drugi, da tako određeni iznos ne sme biti u očiglednoj nesrazmeri sa stvarno pretrpljenom štetom. Dakle, sam propis ne odreduje *tehniku utvrđivanja štete*.

Ugovorna kazna zbog zadocnjenja nije samo sredstvo obezbeđenja obligacije, već i ustanova koja poseduje odštetni karakter. Ugovaranje visine ugovorne štete istovremeno predstavlja i akt učvršćivanja ugovora. Ugovorna kazna - *u formi novčanog iznosa* - pored ostalog, može biti precizirana i u procentima (argument iz člana 270. stava 1. u vezi sa članom 271. stavom 1. ZOO). Novac je kriterijum vrednosti svih prestacija te zato izjednačava odštetni činilac ugovorne kazne i "obezbedujući" aspekt ugovaranja visine ugovorne štete. Sve to omogućuje *izvođenje pravno-ekonomiske analogije između određivanja ugovorne kazne u procentima i tehnike utvrđivanja visine ugovorne štete*, i čini legitimnim zaključak da se i visina ugovorene ugovorne štete može procentualno odrediti.

### Predlog za zauzimanje stava

Okolnost da su stranke pri zaključenju ugovora ugovorile visinu stope zatezne kamate, pouzdano otkriva njihovu nameru da tako odrede visinu ugovorne štete, prema članu 265. stavu 3. Zakona o obligacionim odnosima. To što su pri tome ugovor o utvrđivanju visine ugovorne štete pogrešno nazvale ugvaranjem stope zatezne kamate, ima se pripisati propstu koji nikome ne šteti.

#### 2. Pledoaje za izmenu sudske prakse u interpretaciji sadržine stava 2. člana 279. Zakona o obligacionim odnosima.

Norma glasi: "Na iznos neisplaćene kamate može se zahtevati zatezna kamata samo od dana kada je sudu podnesen zahtev za njenu isplatu."

Na XXXV zajedničkoj sednici Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda, održanoj 1987. godine, zauzet je NAČELNI STAV br. 7 / 87, prema kome: "Procesna kamata na iznos dospele neisplaćene zatezne kamate ne može da se traži sve dok ne prestane glavno novčano potraživanje iz kog proizilazi, pa i kada je obračunata i utužena u apsolutnom iznosu uz glavni zahtev."

Stav koji i danas dominira u praksi, po prirodi stvari najčešće primenjivan pred privrednim sudovima, temelji se na *osnovnoj, eklektičnoj, i materijalno-pravnoj i parničnoj premisi* prema kojoj zatezna kamata iz člana 279. stava 2. ZOO, može

biti predmet spora *samo ako predstavlja glavno potraživanje*. Međutim, ona to ne može postati sve dok se ne isplati glavnica. Naime, analiza člana 295. ZOO, kao i 369. ZOO, otkriva svojstvo akcesornosti, sporednosti, dakle, nesamostalnosti i nedeljivosti zatezne kamate od glavnog duga, simbiotičke vezanosti koje nastaje samo u času isplate glavnice. Tek se u tom momentu zatezna kamata deatrahira, osamostaljuje, pa zato i postaje pogodna za utuženje u formi glavnog zahteva. Procesna kamata poseduje kazneni karakter: zato tužiocu ne može pripadati pravo na nju ni kada kapitaliziranu zateznu kamatu potražuje zajedno sa glavnim dugom budući da "...utužena zatezna kamata za određeni period, zajedno sa glavnim dugom nije samostalno izazvala vodenje spora, već kao sporedno potraživanje, čime nije izložila tužioca na posebne parnične troškove."

Stav je podložan ozbiljnoj kritici. Najpre, učinjena je sasvim neprimerena procesualizacija zatezne kamate. Jasno je da je ostvarivanje prava na zateznu kamatu uslovljeno pravovaljanošću obligacije iz koje je potekao glavni dug. Ali, to je uslov predviđen materijalnim pravom, te je relevantan za ocenu osnovanosti tužbenog zahteva, ali ne i za vrednovanje podobnosti zatezne kamate za samostalno utuženje: o tome odlučuje tumačenje normi Zakona o parničnom postupku. Potom, posmatrani iz perspektive celine odredbi Zakona o obligacionim odnosima, argumenti o nedeljivosti zatezne kamate od glavnice pre isplate - poseduju sumnjuvnu vrednost. I na kraju: nema nikakvog osnova za tretiranje procesne kamate kao isključivo kaznene ustanove. I ona je zatezna kamata, te poseduje istovetan ekonomski supstrat kao i kamata iz člana 277. stava 1. ZOO. To što specifičnost pravozaštitnog puta ostvarivanja prava na kamatu iz člana 279. stava 2. ZOO, onemogućuju revandikaciju *odštetnog i kreditnog činioca* posredstvom drugih ustanova pravnog poretku - ne sme biti razlog za drugačije vrednovanje njene suštine.

Član 369. ZOO samo normira da zastarevanje glavnog potraživanja prouzrokuje isto dejstvo i prema sporednostima, dakle, i zateznoj kamati. *I ništa više*. Pozivanje NAČELNOG STAVA na član 295. ZOO deluje neoprezno: implicitna tvrdnja da se zatezna kamata gasi istovremeno kada i glavni dug, ne znači ništa drugo do negiraciju postojanja ove značajne ustanove gradanskog prava.

Između kategorija *akcesornosti* i *sporednosti* ne postoji nikakva imanentna razlika. Reč je samo o pravno-tehničkim pojmovima. Ali, zatezna kamata, bivajući akcesornim i sporednim potraživanjem, ipak poseduje neka svojstva koja je i te kako razlikuju od ostalih. Tačno je da je njen nastanak neodvojiv od postojanja osnovne obaveze, kao i tok (protezanje u vremenu)<sup>1</sup>. Ali, kao i ugovorna kamata i ugovorna kazna zbog neispunjerenja (pod uslovom iz člana 273. stava 5. ZOO), *zatezna kamata predstavlja akcesorno potraživanje koje ne prestaje zajedno sa ispunjenjem glavne obaveze*.

1 Čak se i u načinu nastanka, zatezna kamata razlikuje od mnogih akcesornih prava. Naime, kao i ugovorna kamata kod zajma u privredi, pravo retencije i zakonska zaloga, tako se i nastanak zatezne kamate vezuje za zakonsku naredbu, a ne volju stranaka, kako to po pravilu biva kod akcesornih prava

Specifična akcesornost zatezne kamate, ovo svojstvo čini i te kako ncpouzdanim kriterijumom za zaključivanje o njenoj nesamostalnosti i konsekventnoj neutuživosti sve do časa isplate glavnog duga. Naime, ako je zatezna kamata nedeljiva od glavnog duga sve do njegovog gašenja, mora se stati na gledište da pre toga ne može biti ni plaćena. Ali, ako je već tako, u čemu je onda smisao: člana 337. stava 2. ZOO, koji, pored ostalih prečutnih načina priznavanja glavnice duga - predviđa i *samostalno plaćanje kamate, dakle, kako ugovorne, tako i zatezne*; člana 347. stava 3. ZOO, koji regulišući sudbinu sporednih prava pri cesiji, konstituiše oborivu pretpostavku "...da su dospele a *neisplaćene*<sup>1</sup> kamate ustupljene zajedno sa glavnim potraživanjem"; člana 449. stava 2. ZOO, koji normira da, pri preuzimanju duga preuzimalac, ako nije drugačije ugovorenco "...ne odgovara za *nena-plaćene*<sup>2</sup> kamate koje su dospele do preuzimanja."?

Član 437. stav 3. ZOO (cesija), kao i 449. stav 2. ZOO (preuzimanje duga), normiraju status kako ugovornih, tako i zateznih kamata. Ali, to znači i da dužnik može pre glavnice platiti kamatu, i to kako posle prenosa tražbine, *tako i pre nastanka cesije*, kao i da prijemnik, posle preuzimanja duga, ali i *njegov prethodnik, pre no što istupi iz obligacije*, smeju platiti zateznu kamatu pre glavnog duga. To kao dan jasno pokazuje da zakonodavac, u stavu 3. člana 347. ZOO, kao i stavu 2. člana 449. ZOO - nije samo regulisao pravu sudbinu zatezne kamate pri cesiji i preuzimanju duga - *već da je, daleko prevazilazeći okvire ovih instituta - generalno normirao da dužnik može platiti zateznu kamatu i pre glavnog duga*, naravno, ako je dospela. To još jasnije potvrđuje sadržina člana 337. stava 2. ZOO.

Ako dužnik može platiti zateznu kamatu pre glavnice, onda je i poverilac *sme potraživati* pre glavnog duga. *Svako pravo koje se može vršiti van suda, još pre se može ostvariti i u parnici, tužbom.*

Zatezna kamata dospeva istovremeno kada i glavni dug, i teče sve dok glavnica ne bude plaćena; ona je samostalno potraživanje još od sopstvenog nastanka, te se može i kapitalizirati i utužiti odmah posle toga, bilo samostalno, ili zajedno sa glavnim dugom. Budući da stav 2. člana 279. ZOO, uslovjava ostvarivanje prava na procesnu kamatu *samo prethodnim "ponovčavanjem" zatezne kamate* i ničim više, to bi poveriocu pripadalo pravo i na ovu kamatu.

Postoji li bilo kakav problem u procesualizaciji iznetog gledišta? Ne. Prema stavu 2. člana 35. Zakona o parničnom postupku (u daljem tekstu ZPP), kamata - kao i ostala sporedna traženja<sup>3</sup> - nije relevantna za ocenu vrednosti predmeta

1 Podvukao autor

2 Podvukao autor

3 Stav 2. člana 35. ZPP, primera radi, navodi neka sporedna traženja, i to - pogrešno, ili neprecizno. Naime, parnični troškovi, ni u kom slučaju ne predstavljaju sporedni zahtev, već samostalnu, zakonsku obligaciju, predviđenu baš Zakonom o parničnom postupku. Takođe, ova norma apstraktno pominje ugovornu kaznu, premda je jasno da sporedna tražbina može biti *samo ugovorna kazna zbog zadocnjenja*, i to ako glavni dug nije isplaćen, i da je pri tom, kazna samo određiva: ako je kapitalizirana, ili tačno, "predmetno" odredena, tada, čak i ako je utužena zajedno sa glavnim dugom, predstavlja poseban, samostalan tužbeni zahtev, objektivno kumuliran sa glavnim potraživanjem.

spora, osim ako ne predstavlja glavni zahtev. Sam akt kapitalizacije zatezne kamate - bilo da je utužena samostalno ili zajedno sa glavnim dugom - transformiše je u poseban tužbeni zahtev. Tužilac bi mogao potraživati samo obračunatu zateznu kamatu, zajedno sa procesnom, ili i glavnici i obračunatu kamatu, te na glavnici kamatu iz člana 277. stava 1. ZOO, a na kapitaliziranu kamatu - procesnu. U ovom bi slučaju istovremeno utuživanje glavnice i obračunate kamate, predstavljalo *inicijalnu objektivnu kumulaciju* tužbenih zahteva, predviđenu članom 188. stavom 1. ZPP. Vrednost predmeta spora utvrđivala bi se primenom člana 37. stava 1. ZPP, tačnije sabiranjem visine iznosa glavnice i "ponovčene" kamate. Zatezna kamata na glavnici i procesna na obračunatu kamatu, predstavljale bi sporedna traženja iz člana 35. stava 2. ZPP.

### Predlog za zauzimanje stava

Poverilac može obračunati zateznu kamatu i pre isplate glavnice, i to od momenta pada dužnika u docnju, pa do utuženja, te na iznos kapitalizirane zatezne kamate potraživati procesnu kamatu.

Pored toga, poverilac može istovremeno potraživati i glavnici i zateznu kamatu obračunatu najkasnije do časa podnošenja tužbe. Na iznos glavnice poveriocu pristupa pravo na zateznu kamatu od časa do kojega je obračunao kamatu. Na kapitaliziranu kamatu poverilac može potraživati procesnu kamatu.

## II

### Kritika prakse privrednih sudova u procesnom tretmanu sporova za isplatu obračunate zatezne kamate

Može se konstatovati da se u mnogim odlukama Višeg privrednog suda, favorizuje tužilac i procesna nedisciplina koju ispoljava tokom prvostepenog postupka, i koja se ogleda u neprilaganju dokaza potrebnih da se njima dokaže osnovanost tužbenog zahteva. Postupak pred sudom prvog stepena najčešće se odvija na sledeći način: tužilac uz tužbu ili predlog za izvršenje na osnovu verodostojne isprave dostavi kamatni obračun, račune na temelju kojih je obračun vršen, i eventualno, ali ne tako često, i dokaze o isplati predmetnih faktura. Tuženi ospori u celini tužbeni zahtev, a da pri tome ne navede zašto to čini. Sud, posle ročišta, dva,

jem: "glavnim", posmatrano iz perspektive materijalno-pravnog, a ne i procesnog odnosa. Ugovorna kazna zbog neispunjerenja, nikada ne može predstavljati sporedno traženje (argument iz člana 273. stava 1. ZOO). Stav 2. člana 35. ZPP, očigledno treba redigovati i procesualizovati

konstatuje da tužilac nema predloga za dopunu dokaznog postupka, te, u zavisnosti od interne kvalifikacije priloženih dokaznih sredstava - zahtev usvoji ili odbije. Instancioni sud, rešavajući po žalbi, najčešće potvrđi prvostepenu presudu kojom je zahtev usvojen, ukidajući je ako je odbijen, pozivajući se na nepotpuno ili pogrešno utvrđeno činjenično stanje, ili, pak, na povredu postupka iz člana 354. stava 2. tačke 13. ZPP, naravno, ako je reč o sporu male vrednosti.

*Ali, legalno je procesno pravo tuženog da zahtev ospori u celini, a da ne precizira razloge.* Time su osporeni i svi fakti relevantni za odluku o tužbenom zahtevu: postojanje izvora obligacije na temelju koje tužilac izvodi pravo na zateznu kamatu; momenat pada u docnju; čas isplate i konsekventno tome - period docnje; visina kamatne stope i računska tačnost izvršenog obračuna. Dokazivanje ovih činjenica tereti tužiocu: pri tome, ovaj prvostepenom суду mora dostaviti dokazna sredstva podobna da potkrepe tvrdnje o postojanju relevantnih fakata.

Prvostepeni sud ne sme ostati pasivan: mora odgovoriti obavezi iz člana 7. stava 1. ZPP i iskoristiti pravo iz stava 3. člana 7. ZPP, te naložiti tužiocu prezentaciju odgovarajućih dokaza podobnih da potkrepe sporne činjenice.

U tako discipliniranom postupku, praćenom aktivnom ulogom suda, zahtev može biti odbijen samo iz dva razloga: ako je *neosnovan* po normama materijalnog prava ili ako tužilac ispolji procesnu inertnost, ne priloži potrebna dokazna sredstva, pa zahtev ostane nedokazan. Tada tuženi nikako ne bi mogao biti odgovoran za ishod parnice, niti bi bilo moguće opteretiti ga dokazivanjem činjenica čiju istinitost treba dokazati tužilac; još manje bi se kao relevantna dokazna sredstva smeće tretirati isprave koje predstavljaju jednostrane akte tužioca (izvodi iz poslovnih knjiga, kamatni obračuni, fakture, itd.). A naznačen, sasvim nekritički tretman procesne problematike sporova za isplatu obračunate zatezne kamate - dominira u praksi Višeg privrednog suda. Time se tolerišu inertnost prvostepenih sudova i procesna nedisciplina tužioca (ako je zahtev usvojen), ili samo nemarnost tužioca (ako je zahtev odbijen, te se prvostepena odluka ukida).

Ali, načelo ekonomije postupka, nameće potrebu za odstupanjem od naznačene pravno-logičke projekcije toka prvostepenog postupka. Neophodno je usvojiti *procesnu fikciju* da tuženi nije sporio visinu kamatne stope niti računsku tačnost izvršenog obračuna<sup>1</sup>.

Ako je tuženi naveo razloge zbog kojih spori tužbeni zahtev, treba primeniti princip afirmativne litiskontestacije i sve činjenice o kojima se tuženi nije izjasnio tretirati kao priznate, nesporne, pa dokazivati samo one koje su osporene.

---

1 Neprihvatanje ove fikcije značilo bi obavezno veštačenje visine kamatne stope i računske tačnosti obračuna što bi značajno opteretilo i usporilo prvostepeni postupak

## Predlog za zauzimanje stava

Ako je tuženi u celini osporio tužbeni zahtev za isplatu obračunate zatezne kamate, ne navodeći razloge zašto to čini, treba uzeti da je time osporio sve činjenice značajne za odluku o tužbenom zahtevu, izuzev visine kamatne stope i računske tačnosti obračuna. Dokazivanje spornih činjenica tereti tužioca. Prvostepeni sud, na osnovu članova 7. stava 1. i 3. ZPP i 220. ZPP, tužiocu mora naložiti prilaganje svih dokaznih sredstava značajnih za utvrđivanje spornih činjenica, i koja, po svojoj prirodi, moraju biti zajednička za obe strane u sporu.

Ako je tuženi osporio samo neku od činjenica relevantnih za odluku o predmetu spora, sud će dokazivanjem obuhvatiti samo sporne fakte, dok će ostale o kojima se tuženi izričito nije izjasnio, smatrati kao među strankama nesporne. Isto vredi i ako tuženi najpre ospori zahtev u celini, a kasnije, tokom parnice, konkretizuje razloge zbog kojih je to učinio. Dokazivanje spornih činjenica tereti stranku kojoj idu u prilog, što se ceni po odredbama materijalno-pravnih propisa. Sud je obavezan da, na temelju članova 7. stav 1. i 3. ZPP i 220. ZPP, odgovarajućoj stranci naloži prezentaciju dokaza sposobnih da potkrepe njene činjenične tvrdnje.

## III

### Pledoaje za odbačaj tužbe ako su ispunjeni uslovi za donošenje rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave

#### *1. Pravno-politički domeni reforme koncepta rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave*

Novelom Zakona o izvršnom postupku (u daljem tekstu - ZIP) od 1. jula 1990. godine, trojako je izmenjena konstrukcija rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave (u ovom delu teksta, radi izbegavanja ponavljanja glomazne formulacije - samo rešenja o izvršenju): *prvo*, proširen je krug subjekata koji mogu i protiv kojih se može upotrebiti ovaj pravni institut, *drugo*, proširen je obim verodostojnih isprava na temelju kojih se može zahtevati izvršenje i usaglašen sa onima podobnim za izdavanje platnog naloga, ali ne sasvim, i *treće*, izmenjena je struktura ovog rešenja o izvršenju.

Trči aspekt reforme predmet je elaboracije u ovom delu rada. Naime, onog časa kada je nastala integracija postupka za izdavanje platnog naloga i određenja izvršenja na temelju izvršne isprave, otvoren je i problem odnosa novokoncipiranog rešenja o izvršenju i platnog naloga, kao samostalne procesne ustanove. Dilemu je razrešio novelirani član 446. ZPP: nastane li procesni sticaj verodostojnih isprava podobnih da se izda platni nalog i doneše rešenje o izvršenju, tužilac je,

optirajući za platni nalog, dužan učiniti verovatnim postojanje pravnog interesa za takav procesni čin (stav 4. člana 446. ZPP); ne uspe li u tome, sud tužbu odbacuje (stav 5. člana 446. ZPP).

*Ratio legis* stavova 4. i 5. člana 446. ZPP je jasan: *čitava reforma rešenja o izvršenju motivisana je pravno-političkom težnjom za hipotetičkim<sup>1</sup> skraćivanjem prava zaštитnog puta od isticanja tužbe do izvršenja sudske odluke.*

Platni nalog ubrzava parnični postupak, ali ne skraćuje pravni put od podnošenja tužbe do izvršenja odluke. To čini nova konceptacija rešenja o izvršenju: neulaganje prigovora protiv onog dela rešenja koji je po procesnoj prirodi platni nalog, istovremeno je akt sticanja pravnosnažne i izvršne sudske odluke i - aktiviranjem eventualne maksime poverioca - njenog izvršenja. Zato je - u istim procesnim okolnostima (prilaganje verodostojne isprave), dupliranje pravnog puta od podnošenja tužbe do egzekucije - *jasan akt procesne neekonomije koji se graniči sa opstrukcijom, čin koji i stranke i sud izlaže nepotrebним aktivnostima.* I to je sasvim dovoljan pravno-politički razlog da - pod uslovom normiranim stavom 4. člana 446. ZPP - tužba kojom je predloženo izdavanje platnog naloga bude odbačena.

Da li se u tome iscrpljuje domet reforme rešenja o izvršenju, preciznije, može li se odbaciti i tužba u kojoj nije predloženo izdavanje platnog naloga, a da je uz nju priložena i neka od relevantnih verodostojnih isprava? Sudska praksa stoji na gledištu da ne.

## 2. Pravno-političke i pozitivno-pravne relacije između tužbe i platnog naloga.

To što sudska praksa i deo procesne teorije tužbu sa predlogom za izdavanje platnog naloga nominuju "mandatna tužba", posledica je semantičke težnje za skraćivanjem glomazne sintagme. U procesnom je sistemu inaugurisanom Zakonom o parničnom postupku, inicijalni podnesak *samo tužba, preciznije - postoji samo jedna vrsta tužbi.* Tužba sa predlogom za izdavanje platnog naloga, samo je izraz tužiočeve pretenzije da taj akt postane i konačan parnični podnesak, i ništa više: dalji je razvoj parnice u kompetencijama suda i tuženog. "Ako sud ne usvoji predlog za izdavanje platnog naloga, nastaviće postupak po tužbi." (član 449. stav 1. ZPP). Dakle: "po tužbi", a ne "kao po tužbi". *Nije reč o gramatičkoj finesi, već izrazu fundamentalnog postulata Zakona o parničnom postupku.* Sud može izdati platni nalog "...iako tužilac u tužbi nije predložio izdavanje platnog naloga..." (član 446. stav 3. ZPP).

Ako je u stavu 1. člana 449. ZPP, zakonodavac potvrdio postojanje samo jedne tužbe u našem procesnom sistemu, u stavu 3. člana 446. ZPP - jasno je razotkrio pravno-političke relacije između tužbe, tužbenog predloga za izdavanje platnog

1 Sintagmama "hipotetičko skraćivanje postupka" upotrebljena je da bi se naznačila uslovnost pravno-političke intencije zakonodavca. Naime, izjavljivanjem prigovora protiv onog segmenta rešenja koji je platni nalog, tuženi *ex lege* derogira projektovano skraćivanje prava zaštитnog puta

nalogu i samog platnog naloga: platni nalog je procesni instrument *hipotetičkog skraćenja parničnog postupka od tužbe do pravnosnažnosti odluke. Kada sud oceni da se, u konkretnom slučaju, tako može skratiti postupak, izdaće nalog, sasvim nezavisno od prethodnog stava tužioca<sup>1</sup>.* Ali, tužiočev predlog može i odbiti. U oba će slučaja odluka suda primarno biti zasnovana na oceni pravno-politički najznačajnijih procesnih pretpostavki za izdavanje platnog naloga - postojanju verodostojnih isprave: *one su zakonska operacionalizacija pravno-aksiološke težnje za kraćim i jestinijim postupkom.*

### 3. Pokušaj sinteze pravno-političkih i pozitivno-pravnih relacija između procesnih kategorija - tužba - platni nalog - rešenje o izvršenju na osnovu verodostojne isprave.

Ni sam tekst Zakona o parničnom postupku, a ni složenija analiza našeg parničnog sistema, ne mogu otkriti postojanje više vrsta tužbi, do jedne. Kako se nova concepcija rešenja o izvršenju temelji na integraciji platnog naloga i izvršenja na osnovu izvršene isprave, to se lako može stati na gledište da ni između tužbe iz člana 185. ZPP i segmenta predloga za izvršenje koji je po prirodi predlog za izdavanje platnog naloga - *ne postoji procesna razlika.* Naprotiv: rodno mesto specifičnosti ovih instituta nalazi se u njihovim pravno-političkim supstratima.

Naizgled, kao da je zakonodavac dva puta pravno-političku težnju za ubrzanjem postupka operacionalizovao u imperativnom modusu pravno-logičkog postulata *argumentum a minori ad maius* - ko može više, ne sme manje: jednom kada je regulisao odnos između tužbe i platnog naloga<sup>2</sup> i drugi put, određujući relaciju između platnog naloga i rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave - ali da je, pri svemu, propustio da načini odlučan korak i u direktnu vezu dovede tužbu uz koju je priložena neka od relevantnih isprava i predlog za izvršenje - te normira da će sud i tada odbaciti tužbu. Ipak, reč je o prividu: kada već stav 5. člana 446. ZPP glasi "...sud će tužbu odbaciti.", a ne "sud će odbaciti tužbu sa predlogom za izdavanje platnog naloga", ako je, dakle, i na tom mestu, još jednom

- 1 Protiv rešenja prvostepenog suda tužilac ima pravo na posebnu žalbu (argument iz člana 378. stava 1. u vezi sa stavom 3. člana 446. ZPP). Nije jasno zašto: ako platni nalog, doduše hipotetički, skraćuje parnicu, tužilac se odlukom suda ni u čemu ne može osetiti uskraćenim. *Argumentum a fortiori* još manje razumljivo zašto je tužiocu uskraćeno pravo na žalbu ako sud ne usvoji predlog za izdavanje platnog naloga (argument iz člana 449. stava 2. ZPP).
- 2 Analiza stava 3. člana 446. ZPP, otkriva da sud nije dužan izdati platni nalog, već da to samo može (dakle i ne mora) učiniti. Tužilac bi, pre nastajanja litispendencije, mogao zahtevati izdavanje platnog naloga i sud bi predlog trebao usvojiti. U ovom radu neće biti razmatrana kompleksna dilema može li tuženi predložiti izdavanje platnog naloga, kao i da li se može žaliti protiv eventualne negativne sudske odluke, nezavisno da li doneta povodom predloga tužioca ili tuženog. Potrebno je samo naznačiti da, u pozitivno-pravnoj relaciji tužba - tužba sa predlogom za izdavanje platnog naloga - ipak ne može biti reči o striktnoj egzistenciji imperativnog vida postulata *argumentum a minori ad maius*, ali i da prethodna konstatacija ništa ne može izmeniti u integralnom odnosu između tužbe, platnog naloga i rešenja o izvršenju.

zakonodavac potvrdio da postoji samo jedna tužba - onda je jasno da norme Zakona o parničnom postupku takav akt čine legitimnim. Ali, tu mogućnost praksa sudova nije iskoristila.

Kada god je podneta tužba i uz nju prezentirana koja od verodostojnih isprava, sud mora načiniti pravno-politički i normativni, "skok" na platni nalog, i odmah zatim na rešenje o izvršenju, te tužbu odbaciti. Pri svemu tome, ni najmanje nije potrebno opširno obrazlagati razloge za to, pozivati se na pravnu aksilogiju, itd. Najočigledniji pravni osnov za preduzimanja takvog akta nalazi se u stavu 3. člana 446. ZPP. *Ova norma, naizgled bizarna, u sebi kao suza čisto odslikava sve normativne i pravno-političke relacije između tužbe i platnog naloga, time i tužbe i rešenja o izvršenju na osnovu verodostojne isprave.* I zato je svakodnevici i sudskoj praksi i ona dovoljna.

Predloženo rešenje ne vodi u *denegatio actionis* (uskraćivanje prava na sudsku zaštitu). *Njime se samo jedan modus zaštite zamjenjuje drugim:* umesto tužbe, može se koristiti predlog za izvršenje na osnovu verodostojne isprave.

Ali, koncept ipak krije jednu slabost, uslovljenu neopravdanom bojazni zakonodavca pri poslednjem noveliranju Zakona o izvršnom postupku i konveniraćom, a neiscrpnom opstruktivnom maštom naših tužilaca. Naime, dok je u članu 446. stavu 2. ZPP, krug verodostojnih isprava naveden primera radi, u noveliranom članu 21. stavu 2. ZIP - taksativno je nabrojan<sup>1</sup>. Zato uvek postoji mogućnost da stranka uz tužbu priloži dokaz koji nije obuhvaćen obimom verodostojnih isprava iz stava 2. člana 21. ZIP, iako raspolaze takvim dokumentom i - izgra zakon. Ali, protiv toga se, *de lege lata* - ništa ne može postići.

### Predlog za zauzimanje stava

Ako tužilac uz tužbu priloži neku od verodostojnih isprava navedenih u stavu 2. člana 446. ZPP, a da pri tome nije učinio verovatnim postojanje pravnog interesa za izdavanje platnog naloga, sud tužbu ima odbaciti, sa pravnim osloncem u stavu 3. člana 446. ZPP, stavu 4. i stavu 5. istog člana Zakona.

---

1 Pošto tuženi protiv rešenja o izvršenju uvek može izjaviti neobrazložen prigovor, i tako sprečiti nastajanje izvršne isprave, nije bilo razloga da se limitira krug verodostojnih isprava. Zato bi, u sledećoj etapi izmena Zakona o izvršnom postupku stav 2. člana 21. ZIP, trebalo izjednačiti sa stavom 2. člana 446. ZPP.

## IV

### O nekim "dodirima" parničnog i stečajnog postupka<sup>1</sup>

1. Kritika procesno nelegitimne, na Zakonu o sudovima nastale i u praksi prihvaćene atrakcije mesne nadležnosti u slučaju nastupanja stecaja posle otpočinjanja parničnog postupka.

Član 63. Zakona o parničnom postupku glasi: "Za suđenje u sporovima koji nastaju u toku ili povodom sudskog...izvršnog postupka odnosno u toku i povodom stečajnog postupka, mesno je isključivo nadležan sud koji sprovodi izvršni, odnosno stečajni postupak..."

Logičko - semantičko tumačenje ove norme *prima facie* otkriva da su njome obuhvaćene samo one pravne situacije u kojima *parnica nastaje posle otvaranja postupka stečaja, odnosno izvršenja*. Dakle, reč je o: opozicionoj, opugnacionoj i izlučnoj parnici (u izvršnom postupku), kao i parnici nastaloj po tužbi za pobijanje pravnih radnji stečajnog dužnika (članovi 112 - 117). Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji - u daljem tekstu ZPSL), parnici za utvrđenje osporenih potraživanja stečajnih poverilaca iz člana 127. ZPSL, kao i parnicama koje nastaju posle otvaranja stečaja i u kojima je dužnik obavezno tužilac.

*U ovim slučajevima parnicu ili emanira, "stvara" stečajni (izvršni) postupak, ili, ako ne proističe iz ovih entiteta (samo u stečaju), parnica temporalno "kasni" za već nastalim stečajem.<sup>2</sup>*

Zato su gotovo samoočvidni pravno-politički razlozi zbog kojih je članom 63. ZPP konstituisana atrakcija mesne nadležnosti parničnog u korist suda stečaja i izvršenja: kako je parnica proistekla iz ovih postupaka, ili prosto kasnije nastala, to načelo procesne ekonomije i potreba za koncentracijom dokazne grade nalaže njen sprovođenje pred sudom koji vodi postupak stečaja ili izvršenja. *Tako se stvara i zatvara procesni krug u kojem jedan te isti sud raspravlja sva pravna pitanja relevantna za okončanje stečajnog ili izvršnog postupka.*

Argumentum a contrario iz člana 63. ZPP, ako stečaj nastane *po prijemu tužbe u sud*, ovaj se, po nastavku postupka - ne može oglasiti mesno nadležnim.

Ali, praksa privrednih sudova stoji na drugačijem gledištu. Stečaj - makar nastao i pred samo zaključenje glavne rasprave - tvori atrakciju mesne nadležnosti parničnog u korist stečajnog suda. Normativni osnov za takav čin, ipak, postoji. Naime, tačka b) stava 2. člana 15. Zakona o sudovima određuje, pored ostalog, da privredni sud "... sprovodi postupak prinudnog poravnanja i stečaja i prinudne likvidacije i sudi sve sporove koji su u toku<sup>3</sup> ili nastanu povodom sprovođenja tih

1 Sve što će u ovom delu rada biti izloženo, analogno vredi i za odnos između parničnog i postupka likvidacije.

2 Podvukao autor

3 Podvukao autor

postupaka bez obzira na svojstvo druge strane i *bez obzira na vreme pokretanja sporu*<sup>1</sup>.

Jasno je da citirana norma Zakona o sudovima čini *quassi* legitimnom praksu privrednih sudova, ali se nikako ne može opravdati prikriveni upliv ovog Zakona - predodređenog da normira stvarnu i funkcionalnu nadležnost - u određivanje mesne nadležnosti, koja je u normativnom domenu Savezne države<sup>2</sup>. Zato je propis u tom delu neustavan (argument iz člana 115. stava 1. Ustava Savezne Republike Jugoslavije), a sama praksa, u najvećem broju slučajeva, protivna i članu 20. ZPP, koji normira do kog se momenta sud, *ex officio*, ili po prigovoru tuženog, može oglasiti mesno nenađežnim.

Ali, još se veće zlo od zasnovanosti prakse na neustavnoj normi Zakona o sudovima i nespojivosti sa fundamentalnim odredbama Zakona o parničnom postupku - nalazi u njenoj neracionalnosti i sukobljenosti sa načelima ekonomije postupka i koncentracije dokaza. Donošenje rešenja o mesnoj "nadležnosti" i ustupanje predmeta "nadležnom" суду u poodmakloj fazi postupka, predstavlja prekid parničnog ritma, "selidbu" spisa predmeta iz suda upoznatog sa prirodom konkretnе parnice i u nju "udubljenog", u sud koji to tek treba postati, jednom rečju - nepotrebno gubljenje i vremena i komunikacije sa bićem parnice<sup>3</sup>. A stečajni je postupak hitan.

Zato se privredni sudovi ne bi smeli oglašavati mesno nenađežnim na temelju Zakona koji mora regulisati stvarnu nadležnost i čija tačka b) stava 2. člana 15. *in fine* predstavlja - izgleda nehotičnu, ali evidentnu i sasvim izlišnu - usurpaciju ustavnih nadležnosti Svezne države. Treba jednostavno primeniti maksimu *lex dubia lex nulla (besmislen propis ne postoji)* i okončati postupak pred sudom koji ga je i otpočeo, nezavisno od toga što je u međuvremenu otvoren postupak stečaja nad nekom od stranaka.

O povredi stvarne nadležnosti ne može biti ni govora, a (nepostojeća) povreda pravila o mesnoj nadležnosti pred prvostepenim sudom - ne predstavlja legitiman revizijski razlog (argument iz člana 385. stava 1. tačke 1. ZPP); zbog ove povrede ne može biti izjavljen ni zahtev za zaštitu zakonitosti republičkog javnog tužioca (argument iz člana 404. stava 1. tačke 1. ZPP). Dakle, poslednja reč pripada instancionom, Višem privrednom судu.

---

1 Podvukao autor

2 Članom 77. tačkom 1) Ustava Savezne Republike Jugoslavije predviđeno je da normiranje "...postupka pred sudovima i drugim državnim organima" - dakle i mesne nadležnosti - pripada delokrugu ovlašćenja Savezne države.

3 Zato se, u ovom kontekstu, čak može i pohvaliti preovladujuća pojava u praksi sudova da se u, slučaju izmene veća ili sudije pojedinca (a do toga bi u ovom slučaju trebalo doći - argument iz člana 21. stava 2. i 3. ZPP u vezi sa stavom 3. člana 315 ZPP), ne otpočinje iznova sa glavnom raspravom, niti se čitaju zapisnici o do tada izvedenim dokazima, već - jednostavno nastavlja rasprava kao da nije ni došlo do personalnih izmena u veću, ili zamjenjivanja sudije pojedinca drugim, što je izraz očiglednog nepoštovanja načela neposrednosti.

## Predlog za zauzimanje stava

Ako po prijemu tužbe nad nekom od stranaka bude otvoren postupak stečaja ili likvidacije, mesno je nadležan sud pred kojim je i otpočeo parnični postupak.

Potrebno je naznačiti Republičkom ministarstvu pravde da Narodnoj skupštini Republike Srbije predloži izmenu Zakona o sudovima tako što će njegovu tačku b) stava 2. člana 15. - uskladiti sa članom 63. Zakona o parničnom postupku.

### 2. Nastupanje pravnih posledica stečaja posle zaključenja glavne rasprave.

Stečaj može nastati i po zaključenju rasprave pred prvostepenim sudom. Mo- menat se zaključenja glavne rasprave, u praksi prvostepenih sudova, tretira kao čas u kojem ovaj sud postaje vezan odlukom<sup>1</sup>. Naznačena procesna situacija tvori antinomiju među značajnim načelima parničnog postupka: dvostopenosti u odlučivanju, načela da o osnovanosti žalbe može odlučivati samo instancioni sud, ne i onaj koji je doneo prvostepenu odluku, te načela ekonomije postupka.

U ovom delu rada biće eksplisirane samo posledice nastupanja stečaja prema tuženom ali izvedeni zaključci, *mutatis mutandis*, mogu biti primjenjeni i kada se to dogodi tužiocu.

(a) *Razmatranje o prekidu postupka ako je prvostepeni sud spoznaju o stečaju nastalom po zaključenju rasprave stekao pre isteka roka za izjavljivanje žalbe; o pravu prvostepenog suda da odbaci žalbu ako je izjavljena samo zato što je po okončanju rasprave nastupio stečaj.*

Prethodno, treba naznačiti: pre no što primi žalbu, prvostepeni će sud za- stupanje stečaja - saznati uglavnom slučajno. Ali, nezavisno od toga, dva problema zavređuju diskusiju: *prvi*, da li je uopšte i potrebno prekidati postupak ako sud sazna za stečaj pre isteka roka za žalbu, i *drugi*: kako postupiti ako je žalba izja- vljena samo zbog nastanka stečaja?

Prekid se postupka može odrediti sve do pravnosnažnosti odluke (argument iz člana 212. ZPP); nastupanjem stečaja postupak se prekida po sili zakona, pa sud- ska odluka o tome poseduje samo deklatornu narav. *To bi značilo da je sud obavezan prekinuti postupak bilo da za stečaj sazna pre isteka roka za žalbu (odлука, dakle, još nije pravnosnažna), ili u žalbi izjavljenoj samo zato što je nastao stečaj.*

Ali, treba sagledati i praktične posledice takvog akta. *Ako je sud, pre proteka roka za žalbu, saznao da je nastupio stečaj, time nije istovremeno stekao spoznaju i*

1 Sud je vezan presudom od časa objavljinjanja, u suprotnom od njenog otpravljanja. Ali, u uvodu se svih prvostepenih odluka naznačava da su donete u momentu zaključenja glavne rasprave, nezavisno od toga da li su objavljene ili ne. Naznačena je praksa nelegitimna i u mnogim slučajevima samo tvori dvostruku procesnu fikciju: da se odluka objavljena, iako nije, i, dosledno tome, da je sud njome vezan od zaključenja glavne rasprave, premda je sud odlukom *stvarno* vezan od časa otpra- vljanja.

*da će biti izjavljena žalba.* Čemu bi služio prekid postupka ako se ne uloži žalba, te presuda postane pravnosnažna? Ničemu. Pravna je sudbina kondemnacije<sup>1</sup> jasná: u stečajnom će se postupku ova, najverovatnije, pretvoriti u deklaraciju (argument iz stava 2. člana 117. ZPSL). Stranci koja uloži žalbu samo zato što je nastao stečaj, manjka pravni interes za takav procesni čin (u slučaju žalbe tuženog, ponovo argument iz člana 117. stava 2. ZPSL); žalba stranke koja za to nema pravni interes - nedozvoljena je. Zato je treba odbaciti (argument iz stava 3. člana 358. ZPP u vezi sa stavom 1. istog člana Zakona).

Izgleda da upravo izneseni argumenti poseduju nesumnjivu praktičnu vrednost, kao i naznačene teorijske slabosti. Ali, njihovu racionalnost treba prepostaviti pravno-teorijskim postulatima, te stati na gledište da prvostepeni sud ne može prekinuti postupak pre isteka roka za žalbu: takođe, žalbu izjavljenu samo zato što su nastupile pravne posledice stečaja - treba odbaciti zbog pomanjkanja pravnog interesa.

*Zato će, u delu eksplikacije koja sledi, biti razmatran procesni položaj prvostepenog i instacionog suda samo u situaciji kada je stečaj nastao po zaključenju glavne rasprave, a njegovo nastupanje ne predstavlja isključivi žalbeni razlog.*

(b) *Sukob pravila prema kome o osnovanosti žalbe sme rešavati samo instacioni sud i načela ekonomije postupka.*

Po padu tuženog u stečaj, prekid je postupka, pored ostalog, motivisan težnjom za njegovim hipotetičnim skraćenjem, kao i specifičnostima stečajnog postupka: nastaje izmena lica koje zastupa stečajnog dužnika; tužilac potraživanje prijavljuje stečajnom veću, te od odluke stečajnog upravnika, potvrđene i stavom veća, zavisi tok nastavljenog parničnog postupka. Prizna li se tužiočeve potraživanje, dalje raspravljanje u parnici postaje izlišno; ako bude osporeno - zbog verovatne nemogućnosti potpunog namirenja poveriočevog potraživanja - tužba se treba preinačiti tako što tužilac umesto kondemnacije mora zahtevati deklaraciju o postojanju potraživanja (argument iz člana 127. stava 1. ZPSL)<sup>2</sup>.

*Ako prvostepeni sud prekine postupak pošto odluka postane egzistentnom - parnične zakonitosti, same po sebi, stvorice neku od sledećih, hipotetičnih procesnih situacija:*

\* Stečajno veće može osporiti potraživanje tužioca. Tužilac treba preinačiti tužbu promenom identiteta tužbenog zahteva: umesto kondemnacije mora zahtevati deklaraciju. No, to je nemoguće. Naime, već postoji prvostepena odluka, a tužba se može preinačiti samo do zaključenja glavne rasprave (argument iz člana 190. stava 1. ZPP). Zato bi, u nastavku postupka, *prvostepeni sud morao sam ukinuti sopstvenu odluku i naložiti tužiocu da zahtev uskladi sa stavom 1. člana 127. ZPSL.*

1 U daljem delu teksta, pod pojmom *kondemnacija* biće podrazumevano samo *dare i fere* (činjenje), ne i *non facere* (nečinjenje) i *pati* (trpljenje).

2 Isto vredi i ako likvidacioni upravnik ospori potraživanje, a sa time se saglasi likvidaciono veće (argument iz člana 157. ZPSL u vezi sa stavom 1. člana 127. ZPSL).

\*\* Stečajno veće može priznati postojanje potraživanja. Za razliku od slučaja kada je potraživanje osporeno, u ovoj se situaciji kao relevantan faktor eksplikacije mora uzeti u obzir i to koja je od stranaka izjavila žalbu.

- Ako je žalbu podneo tuženi, parnična je inicijativa podeljena između tuženog i prvostepenog suda. Naime, prvostepena je odluka formalno pravnosnažna prema tužiocu, pa ovaj ne može preduzeti niti jednu dispozitivnu radnju kojom bi okončao parnicu. Po saznanju za ishod, prvostepeni bi sud morao stati na gledište da su obe stranke izgubile *pravni interes* za dalje vodenje parnice: tuženi, jer je priznanjem potraživanja u stečaju njegova žalba izgubila ikakvu racionalnu svrhu, a tužilac, jer je utvrđivanjem potraživanja ipak nekako<sup>1</sup> ostvario ciljeve zbog kojih je i podneo tužbu. Zato bi prvostepeni sud odluku trebao *ukinuti*, a tužbu *odbaciti*, kao, uostalom, i žalbu<sup>2</sup>.

- Ako je žalbu izjavio tužilac, procesna je inicijativa podeljena između tužioca i prvostepenog suda. Tada bi, zauzimajući gledište da je tužilac, priznavanjem potraživanja u stečajnom postupku, kako-tako ipak ostvario ciljeve zbog kojih je podneo tužbu, te da više ne poseduje *pravni interes* za dalje vodenje parnice - prvostepeni sud *odluku trebao ukinuti, a tužbu odbaciti*<sup>3</sup>. Dakle, ovaj bi sud ponovo sam ukidao sopstvenu odluku.

Prvostepeni sud može ukinuti sopstvenu odluku ako usvoji predlog za povraćaj u predašnje stanje ili za ponavljanje postupka. Procesni sistem promovisan Zakonom o parničnom postupku do u navedenim slučajevima, ovom суду то право uskraćuje. *Samostalno odlučivanje prvostepenog suda o osnovanosti žalbe, direktno je suprotno parničnom postulatu prema kojem to predstavlja ingerenciju drugostepenog suda* (argument iz člana 348. stava 3. ZPP).

Pa ipak, i pored svega, mora se konstatovati: *prvostepena odluka ne bi doživela drugačiju pravnu sudbinu do ukidanja - sa ili bez istovremenog odbačaja tužbe - (osim u već apostroširanim slučajevima odustanka od žalbe) ni kada bi, mutatis mutandis, postupak prekinuo i potom o osnovanosti žalbe odlučio instancioni sud*. Time bi, pored ostalog, nastala i *povreda ustavom zajemčenog prava na žalbu*<sup>4</sup>, budući da po eventualnoj žalbi protiv rešenja drugostepenog suda o prekidu po-

1 Termin *nekako* upotrebljen je radi potenciranja *verovatne* nemogućnosti tužioca da, po okončanom stečaju, u celini realizuje potraživanje koje je bilo predmet parnice.

2 Doduše, tuženi može i odustati od žalbe. No, ta bi solucija u sebi podrazumevala i rizik tužiočeve zloupotrebe prava i konsekventnog prolongiranja definitivnog razrešenja pravne situacije. Naime, kako bi, odmah po prijemu podneska u sud, prvostepena odluka *ex lege* postala pravnosnažna i izvršna, to bi tužilac - potraživanje opet mogao prijaviti u postupku stečaja. Zato bi stečajni upravnik morao, kao tužilac, pvesti parnicu da bi izdejstvovao presudu negativnog utvrđenja o tražbini sadržanoj u izvršnoj ispravi, a prema članu 127. stava 2. ZPSL. *Ali, kako stečajni upravnik, u praksi, striktno dela po instrukcijama predsednika veća - koji je ickako svestan rizika imanentnog elaboriranoj opciji - apostroširana situacija predstavlja samo teorijsku mogućnost.*

3 Tužilac može odustati od izjavljene žalbe. Čin je lišen ikakvog rizika: njime pravnosnažna postaje presuda (u celini ili delom) kojom je odbijen zahtev; ali, satisfakcija je već dobijena u stečajnom postupku.

4 Stav 2. člana 26. Ustava Savezne Republike Jugoslavije.

stupka - zbog nepostojanja treće redovne instance u našem parničnom sistemu - ne bi imao ko ni da odlučuje. I na kraju, što je i najvažnije<sup>1</sup>, takva je opcija - osim ako je ukidanje prvostepene presude praćeno i odbačajem tužbe - dakle, *uvek kada se potraživanje ospori u stečaju - u drastičnoj opoziciji sa načelom ekonomije postupka.*

### (c) Pokušaj sinteze

Obe do sada izložene solucije predstavljaju povredu nekog značajnog načela parničnog postupka.

*Ali, moguća je i treća opcija.* Naime, posle prekida postupka, drugostepeni bi sud mogao nastaviti žalbeni postupak i eventualno potvrditi ili preinačiti prvostepenu odluku, premda je kondemnatornog učinka. Tako bi tužilac raspolagao pravnosnažnim i izvršnim naslovom kondemnatorne prirode, da bi se, samim aktom njenog "povratka" u postupak stečaja - kondemnacija, rešenjem stečajnog veća - obesnažila i transformisala u deklaraciju.

Jasno je da naznačeno gledište nema uporište u Zakonu o prinudnom poravanju, stečaju i likvidaciji. Naime, ako ovaj Zakon kondemnacije iz izvršnih isprava nastalih šezdeset dana *pre* nastupanja pravnih posledica stečaja, preobražava u deklaracije (argument iz stava 2. člana 117. ZPSL) - tim se pre ne bi smela tolerisati mogućnost nastanka isprave kondemnatorne prirode *posle* otvaranja stečaja. Pored toga, nerešenim ostaje i problem povrede prava na žalbu protiv rešenja o prekidu postupka.

Ali, očigledna teorijska manjkavost ove solucije kompenzira se evidentnim praktičnim prednostima. Usvajanje naznačenog gledišta *zauvek bi razrešilo osnovnu tenziju ove pravne situacije: prvostepena odluka ne bi mogla biti ukinuta, a parnica "vraćena" u prvostepeni stadijum - samo zbog nastanka stečaja i konsekvirajuće potrebe za transformacijom tužbenog zahteva iz kondemnatornog u deklaratorni.* Ostale prednosti takvog rešenja problema, implicitno proističu iz dosadašnjeg izlaganja.

## Predlog za zauzimanje stava

Ako koja od stranaka izjavi žalbu samo zbog nastupanja pravnih posledica stečaja ili likvidacije, nastalih po zaključenju glavne rasprave pred prvostepenim sudom, ovaj žalbu ima odbaciti zbog nedostatka pravnog interesa.

<sup>1</sup> Zakon o parničnom postupku obiluje povredama prava na žalbu, a koje najčešće nastaju u slučajevima desinonimizacije procesnih sintagmi "odлука drugostepenog suda" i "drugostepena odluka". Zato se još jedna povreda ovog prava, koliko god bila nepoželjna - *a fortiori*, pošto će biti reč o najčešće zakonitoj odluci drugostepenog suda - ipak može tolerisati.

Kada pravne posledice stečajnog ili postupka likvidacije, nastanu po zaključenju glavne rasprave pred prvostepenim sudom, drugostepeni sud ima prekinuti postupak po žalbi. Ako prvostepena odluka glasi na kakvo davanje ili činjenje, u nastavku postupka, sud ima odlučivati o osnovanosti tako odredene izreke prvo-stepene odluke.

## Istraživački rad u vezi sa nekim praktičnim problemima koji se javljaju kod licencnih ugovora

### Uvodna razmatranja

Licenca kao pravni institut, ali i kao pojam koji je danas izuzetno često u upotrebi i to najčešće od strane onih koji po profesionalnom opredeljenju i po obrazovanju nisu pravnici, biva ponekad i pogrešno shvaćen ili bar neadekvatno tumačen. Smatram da je zbog toga, pre nego što se u okvirima ovog rada počnemo baviti pojedinim problemima u vezi sa konkretnim licencnim ugovorom, potrebno pravilno locirati sam pojam "Licence", koristeći naravno i isključivo "pravničku" argumentaciju.

Pod pojmom LICENCE se u užem smislu podrazumeva "pravo korišćenja nekog prava industrijske svojine trećeg lica (patenta, uzorka, modela, robnog žiga ili uslužnog žiga)."<sup>2</sup>

Ova gore izneta definicija pojma licence, iako samo jedna od mogućih, u potpunosti ukazuje na suštinu pojma licence - da je ona uvek pravo korišćenja drugim pravom i to nekim pravom industrijske svojine.

Teorija razlikuje nekoliko vrsta licenci: isključiva i neisključiva kao jedna kategorizacija, i razlikovanje na ugovornu, prinudnu ili zakonsku licencu, kao druga.

Kod neisključive licence, imalac prava daje licencu neodređenom broju korisnika. Za razliku od toga, kod isključive licence imalac prava daje korisniku isključivo pravo korišćenja određenog predmeta licence. U slučajevima kada u

1 diplomirani pravnik, ICN Galenika

2 "Pravna enciklopedija" u izdanju "Savremene administracije", Beograd 1985, knjiga I, str. 727.

ugovoru nije precizirano o kojoj je licenci reč, smatra se da je data neisključiva licenca.

Kod prinudne licence radi se o slučajevima kada licenca postaje svojevrsno sredstvo ograničenja patenta, odn. uzorka ili modela, a sve u interesu domaće privrede. Prinudna licenca može se dati u slučajevima kada imalac prava "ne koristi ili nedovoljno koristi svoj pronalazak u zemlji, neposredno ili preko nekog drugog."<sup>1</sup> Prinudna licenca se, pod pretpostavkom ispunjenja uslova navedenih u prethodnoj rečenici, tada može dati onom licu koje dokaže opravdani interes i podobnost za korišćenje pronalaska.

Odluku o prinudnoj licenci donosi nadležan sud. Korisniku prinudne licence se, u tom slučaju nalaže da plati imaocu patenta pravičnu nadoknadu, koju utvrđuje sud, pri čemu, važno je naglasiti, spor o visini nadoknade ne zadržava korišćenje predmetnog pronalaska.

Zakonska licenca se odnosi na pronalaske koji su stvoreni u okvirima privrednog preduzeća, i za koje je to preduzeće zatražilo i dobilo patent. "Zakonska licenca se može odobriti, uz iste uslove kao i prinudna licenca, u slučaju kada je korišćenje pronalaska od strane druge organizacije od posebnog privrednog značaja. Ako se zainteresovane organizacije ne mogu sporazumeti o zakonskoj licenci ili o visini nadoknade, o tome odlučuje posebno arbitražno veće".<sup>2</sup>

Ugovorna licenca je vrsta licenci koja se u praksi daleko najčešće sreće. Ova vrsta licence je posebno interesantna i za ovo naše razmatranje, iz razloga što je ovaj rad u potpunosti posvećen rešavanju nekih problema u vezi sa konkretnim licencnim ugovorom i zbog toga je neophodno da se suština pojma ugovorne licence i uopšte ugovora o licenci podrobниje razmotri.

U jugoslovenskom pravu ugovor o licenci je regulisan odredbama članova 686. do 711. Zakona o obligacionim odnosima. "Ugovorom o licenci obavezuje se davalac licence da stičaocu licence ustupi, u celini ili delimično, pravo iskorišćavanja pronalaska, tehničkog znanja i iskustva, žiga, uzorka ili modela, a sticalac licence da mu za to plati određenu nadoknadu." (čl. 686).

Već sledećim 687. članom Zakona o obligacionim odnosima predviđa se da "Ugovor o licenci mora biti zaključen u pismenom obliku."

Ugovori o licenci sa elementom inostranosti podvrgnuti su, međutim, posebnom pravnom režimu. Sve do stupanja na snagu Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju (Službeni list SFRJ, br. 63/89) u Jugoslaviji su ti ugovori bili uređeni Zakonom o dugoročnoj proizvodnoj kooperaciji, poslovno tehničkoj saradnji i pribavljanju i ustupanju materijalnog prava na tehnologiju između organizacija udruženog rada i stranih lica, iz 1978. godine.

Ovim zakonom, između ostalog, bile su uređene i garancije koje je davalac tehnologije dužan da pruži u vezi sa ustupljenom tehnologijom, kao i zabrana

1 Vidi: "Pravna enciklopedija", str. 727.

2 Vidi: "Pravna enciklopedija", str. 728.

restriktivnih klauzula, izričito pomenutih u Zakonu, pod pretnjom neodobravanja ugovora.

Slične odredbe sadržane su i u sada važećem Zakonu o spoljnotrgovinskom poslovanju, u kome se u poglavlju VIII. pod naslovom "Pribavljanje i ustupanje prava industrijske svojine i znanja i iskustva (know-how)" reguliše odgovarajuća materija.

Član 70. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju jasno predviđa da ugovori o licenci sa elementom inostranosti podležu odobrenju Saveznog organa uprave nadležnom za poslove ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Ugovor o licenci kao i njegove izmene i dopune prijavljuju se gore navedenom saveznom organu uprave u roku od 30 dana od dana njegovog potpisivanja. Ako taj organ smatra da nisu ispunjeni propisani uslovi, ili ako utvrdi da ugovor nije u skladu sa Zakonom ili ako je protivan interesima odbrane i bezbednosti zemlje, doneće rešenje kojim se prijava takvog ugovora, odnosno njegove izmene i dopune odbijaju.

U poslednja dva stava člana 73. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju navodi se da je Savezni organ uprave nadležan za poslove ekonomskih odnosa sa inostranstvom, dužan da o podnetom zahtevu donese rešenje najdocnije u roku od 30 dana od dana podnetog zahteva. Ako Savezni organ uprave ne donese rešenje u gore navedenom roku, smatra se da je predmetni (licencni) ugovor punovažan.

Međutim, sve ove, gore navedene, teorijske postavke koje važe za licencne ugovore često u praksi nisu dovoljne u slučajevima kada se dogodi da pojedinu odredbu iz konkretnog licencnog ugovora treba tumačiti znatno šire. Jednostavno sama praksa nameće potrebu da se u takvim prilikama pravnik-praktičar lati mnogih od opštih pravnih znanja, onih koja su i izvan strogih okvira Privrednog prava, a često je potrebno i solidno poznavanje drugih naučnih oblasti a pre svega ekonomskih nauka.

U ovom slučaju pozabavićemo se sa dva konkretna problema koja su se pojavila u licencnom ugovoru koji je strani partner iz Velike Britanije (u daljem tekstu STRANI PARTNER), jedne od naših velikih farmaceutskih kuća (u daljem tekstu DOMAĆI PARTNER), sačinio i ponudio, na taj način utvrdivši okvire njihove buduće licencne saradnje. Pored opštih i na neki način uobičajenih odredaba, uobičajenih posebno u oblasti farmaceutske industrije, ovaj konkretan ugovor sadrži i dve odredbe koje su, a radi njihovog tumačenja, zahtevale znatno suptilniji pristup. Prvi od navedena dva problema tiče se obaveze čuvanja poslovne tajne, a drugi se problem tiče pitanja izbegavanja dvostrukog oporezivanja.

U izlaganju koje sledi, svaki od gore navedenih problema biće obrađen kao zasebna celina pri čemu naravno neće biti zapostavljen ni značaj predmetnog ugovora kao celine, dakle specifičnog konteksta van koga sporna pitanja svakako nemaju isti takav značaj. S druge strane gledano, potrudićemo se da problemi budu tako izloženi da mogu ubuduće poslužiti svakom praktičaru koji se u svojoj praksi, ma kada i ma gde, susretne sa ovakvim ili sličnim dilemama.

## Problem obaveze čuvanja poslovne tajne, i njegovo tumačenje u konkretnom licencnom ugovoru

Ugovor u pitanju sadrži sledeće odredbe:

### I. ČLAN...

"DOMAĆI PARTNER će u roku od petnaest (15) dana od isteka svakog kvartala dostavljati STRANOM PARTNERU izveštaj o prodaji, koji pokriva prethodni period.

### II. ČLAN ... - POVERLJIVOST

...1.

DOMAĆI PARTNER će preduzeti sve mere i učiniti sve što je potrebno da obezbedi da sve informacije koje su dostavljene u svrhu registracije, obrade odnosno prodaje Proizvoda, ne budu obelodanjene ili iskorišćene van poslovanja DOMAĆEG PARTNERA, u bilo koju svrhu osim za registraciju, obradu odnosno prodaju Proizvoda na Teritoriji (za vreme trajanja ovog Ugovora), i to kako u toku važenja ovog Ugovora tako i po njegovom okončanju.

...2.

Odredbe iz klauzule ...1. ovog Člana neće se odnositi na gore pomenute informacije:

...2.1. koje DOMAĆI PARTNER može pokazati u pismenom obliku, i koje su mu bile poznate pre obelodanjivanja od strane STRANOG PARTNERA, i koje ne podležu, prema STRANOM PARTNERU ili trećem licu, obavezama o čuvanju poslovne tajne;

...2.2. koje su poznate ili su postale poznate javnosti, ali ne greškom DOMAĆEG PARTNERA;

...2.3. koje je treće lice saopštilo DOMAĆEM PARTNERU sa valjanim pravnim osnovom, i bez ikakvih ograničenja u vezi sa otkrivanjem ili upotrebom takvih informacija;

...2.4. koje su, uz pismenu saglasnost STRANOG PARTNERA, razumno potrebne da budu obelodanjene kupcima kao pomoć kod prodaje.

Dakle, osnovno pitanje koje se sada postavlja je sledeće:

Da li je takva, ugovorom preuzeta obaveza čuvanja poslovne tajne, u suprotnosti sa članom 49. Zakona o stavljanju lekova u promet (Službeni list SFRJ, br. 43/1986) koji predviđa "... da je organizacija udruženog rada koja proizvodi, odnosno uvozi lekove radi stavljanja u promet, dužna da na zahtev nadležnog saveznog organa uprave, pruži podatke o proizvodnji, uvozu, prometu i zalihamama lekova. Ti podaci smatraju se poslovnom tajnom."?

Naravno za rešavanje gore navedenog problema od suštinske važnosti je i činjenica da je Članom 19. predmetnog ugovora predviđeno da će se "Ovaj Ugovor i odnosna prava i obaveze ugovornih strana tumačiće se i odrediti u skladu sa zakonom Švajcarske." Prema tome ova analiza mora pored opšte, uporedno pravne, regulative vezane za problem Poslovne tajne, posebno obuhvatiti i odnosnu regulativu sadržanu u švajcarskom zakonodavstvu.

Jedan od najozbiljnijih problema sa kojim se sreće svako ko pokuša da se bavi problemom poslovne tajne jeste problem nedostatka adekvatne literature u nas. U Jugoslaviji je problem poslovne tajne, uostalom kao i u drugim socijalističkim zemljama, dugo i svesno bio potiskivan, zanemarivan. To naravno nije proizilazilo iz činjenice da vladajuće strukture u ovim zemljama nisu pokazivale nikakav interes za institutom poslovne tajne. naprotiv, još je Lenin u jednom svom članku napisanom u predvečerje Oktobarske revolucije 1917. godine, poslovnu tajnu označio kao "... samoe custvitel'noe mesto kapitala"<sup>1</sup>, dodajući da ona u savremenim uslovima služi privilegijama i dobiti krupnog kapitala.

Zbog svega toga, Lenin se založio za ukidanje "komercijalne tajne" što će, po njemu, u praksi samo omogućiti bolju kontrolu nad politikom i ostvarivanjem dobiti kompanija. Rezultat je naravno poznat. Institut poslovne tajne je u prvim revolucionarnim godinama u svim socijalističkim zemljama, gotovo sasvim nestao, podelivši pri tome poznatu sudbinu i svih drugih pravnih instituta karakterističnih za kapitalističko društvo.

Zbog toga se, u nas, kao krajnje dragocen i najsveobuhvatniji mogući izvor odgovora na sva gore postavljena pitanja, vezana za problem poslovne tajne, nameće monografija Dr Bojana Zabela "Poslovna tajna" u izdanju instituta za uporedno pravo, Beograd 1970.

Smatramo da je za sam početak izlaganja koje sledi neobično važno da se sam pojam poslovne tajne ali i tajne uopšte pravilno definisiše.

Pod tajnom se najčešće podrazumeva podatak "... koji je poznat i koji sme da bude poznat samo određenom broju lica".<sup>2</sup>

Dva su dakle elementa vezana za samo definisanje ovog pojma.

Faktički - da je podatak poznat samo određenom broju lica,  
i

Normativni - da podatak u pitanju sme da bude poznat samo određenom broju lica i da pri tome postoje odredene društvene norme koje zabranjuju iznošenje podataka van tog kruga lica.

U praksi se međutim tajne javljaju u vrlo različitim područjima života i rada. Postoje, u pravnoj teoriji, izvesni pokušaji da se problem tajne jedinstveno posmatra i definiše bez obzira na to o kakvoj se konkretnoj vrsti tajne radi, no treba

---

1 O pojmu poslovne tajne detaljnije: Dr Bojan Zabel, monografija "Poslovna tajna" u izdanju instituta za uporedno pravo, Beograd, 1970, str. 7 - 14.

2 Vidi: Dr Bojan Zabel, str. 9.

imati u vidu da je tako ambiciozno zamišljen pristup u stvarnosti opterećen mnogim teškoćama koje objektivno ne samo da udaljavaju naučnika od toga da dode do željenog rezultata, već često i sasvim onemogućavaju njegovo postizanje.

S druge strane sasvim je jasno da se problem poslovne tajne različito vidi i procenjuje kroz vizure različitih pravnih grana dakle gradanskog, privrednog, krivičnog itd. prava.

Poslovna tajna i njen položaj u okviru krivično pravnog regulisanja jasno ukazuje na činjenicu da je izuzetno visok stepen opasnosti od dela odavanja poslovne tajne, a za nosioca poslovne tajne.

Ovakav tretman poslovne tajne u krivičnom pravu, dakle predviđanje krivičnih sankcija za učinioca dela odavanja poslovne tajne, proizilazi iz činjenice da je u privrednom pravu ili bolje rečeno u privredi uopšte poslovna tajna, po pravilu, važnija od svojine na konkretnom predmetu. Tako poslovna tajna odnosno delo odavanja poslovne tajne zahvaljujući značaju koji mu se pridaje u okvirima privredne i privrednog prava dobija, s druge strane, specifičan značaj i u krivičnom pravu. Ovaj primer samo ukazuje na činjenicu da je problem poslovne tajne izuzetno kompleksan i da se u slučaju kada se radi o pravnoj analizi ovoga pojma različiti i ipak komplementarni pristupi različitih pravnih grana itekako kombinuju.

Zbog toga je razumljiva tendencija određenog broja teoretičara koji su se bavili problemom poslovne tajne da dodu do jedne "uopštene" definicije pojma poslovne tajne bez obzira na to o kakvoj se vrsti tajne ili o kojoj se grani prava radi, ali to isto, s druge strane, objašnjava zbog čega se do zadovoljavajućeg rezultata praktično nije ni moglo doći.

Posle ovog kraćeg uvodnog izlaganja potrebno je ponovo se vratiti na sam početak teksta i na suštinu problema koji pred nas postavlja neusaglašenost između obaveze čuvanja poslovne tajne koju je na osnovu predmetnog ugovora na sebe preuzeo DOMAĆI PARTNER i tome suprotne obaveze koju u tom pogledu nameće član 49. Zakona o stavljanju lekova u promet (kojim se predviđa "... da je organizacija udruženog rada koja proizvodi, odnosno uvozi lekove radi stavljanja u promet, dužna da na zahtev nadležnog saveznog organa uprave, pruži podatke o proizvodnji, uvozu, prometu i zalihamama lekova. Ti podaci smatraju se poslovnom tajnom.").

Pitanje je dakle da li se u slučaju kada odgovorno lice u Preduzeću - DOMAĆEM PARTNERU na zahtev nadležnog saveznog organa uprave saopšti neki od gore navedenih podataka, time protivureči ne samo ugovorom preuzetoj obavezi čuvanja poslovne tajne nego i osnovnom pojmu poslovne tajne. Jer, tajnost podataka - osnovni je element bez koga je nemoguće govoriti o poslovnoj tajni.

Njemu je suprotan pojam javnosti podataka, pri čemu je, jasno, najviši stepen javnosti podataka, njihovo objavlјivanje u štampi. U slučaju o kome govorimo o objavlјivanju podataka u štampi svakako se ne može govoriti.

Ova konstatacija čini se vrlo važnom i na neki način opredeljuje konačan odgovor na pitanje postavljeno još negde na početku teksta - o tome da li naše preduzeće DOMAĆI PARTNER, ugovorna strana u Ugovoru, uopšte krši Ugovor ili ne. No pre davanja konačnog odgovora potrebno je razmotriti još neka veoma važna pitanja.

U okvirima privrednog prava, ako se u obzir uzme uporedno pravna analiza (pre svega švajcarskog i nemačkog prava) pitanje poslovne tajne, odnosno bolje rečeno pitanje povrede čuvanja poslovne tajne, jasno je locirano u okvire pojma nelojalne konkurenčije.

Povreda poslovne tajne je u švajcarskom pravu regulisana Saveznim zakonom o nelojalnoj konkurenčiji. U članu 1. stavu 2. tački f) i g) nabrojani su oblici povrede poslovne tajne, ali je to učinjeno samo egzemplifikativno.

Isti ovaj zakon kao elemente nelojalne konkurenčije predviđa:

- 1) poslovni promet;
- 2) konkurenčija;
- 3) dobri poslovni običaji.

Ovakvo opredeljivanje pojma nelojalne konkurenčije (a time indirektno i samog pojma povrede poslovne tajne) je učinjeno u potpunosti u skladu sa takozvanom "generalnom klauzulom" nemačkog zakona o pobijanju nelojalne konkurenčije (UWG) koja glasi:

"Delo nelojalne konkurenčije čini onaj koji u poslovnom prometu sa ciljem konkurenčije preuzima radnje koje su u suprotnosti sa dobrim poslovnim običajima".

Široko postavljena "generalna klauzula" nije rezultat nedovoljne preciznosti zakonodavca već je svakako rezultata saznanja da je delo nelojalne konkurenčije praktično nemoguće obuhvatiti kazuističkom metodom.

Švajcarski Zakon o nelojalnoj konkurenčiji od 30.09.1943. godine, pod delom nelojalne konkurenčije podrazumeva "svaku zloupotrebu privredne konkurenčije koja proizilazi iz prevare ili neke druge činidbe koja je suprotna poštenuju (bonne foi)."

Ovaj Zakon, delo povrede poslovne tajne sistematizuje među radnje nelojalne konkurenčije. Povreda poslovne tajne predstavlja i krivično delo iz člana 13. istog zakona.

Međutim, u slučaju o kome govorimo srećemo se sa klasičnim primerom čuvanja poslovne tajne u korist komitenta što je u praksi uvek posledica iskorišćene mogućnosti da ugovorne strane ugovornom odredbom predvide "dužnost sekundarnog nosioca da čuva poslovnu tajnu primarnog nosioca i to u slučaju koji prelazi okvire zakona (zakonske obaveze čuvanja poslovne tajne)."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Upored. detaljnije: Dr Bojan Zabel, str. 10 - 24.

Dakle, kao što smo konstatovali na početku ovog rada, ovakva se obaveza čuvanja poslovne tajne u korist komitenta direktno suprotstavlja obavezi koju preduzeću - proizvodaču lekova nameće obavezu davanja određenih podataka (istih onih koji predstavljaju poslovnu tajnu) nadležnom saveznom organu uprave.

S druge strane, nije nikakva nepoznаница da u savremeno doba u svim zemljama sveta, država sve više i sve češće preuzima funkciju regulatora kao i funkciju aktivnog rukovodenja privredom. Radi ostvarenja ovog cilja država i njen aparat zahtevaju, od privrednih organizacija, saopštavanje velikog broja podataka o njihovoj ekonomskoj snazi. Činjenica da se takvi zahtevi pred privredna preduzeća imperativno postavljaju, da se predmetne informacije dostavljaju ne samo organima uprave već i predstavničkim organima a ponekad čak i objavljaju, u znatnoj meri ograničava domet poslovne tajne.

Dostavljanjem informacija, na način predviđen članom 49. Zakona o stavljanju lekova u promet (Službeni list SFRJ, br. 43/1986) otklanja se "tajnost podataka" kao neophodan element pojma poslovne tajne, bez koga se o poslovnoj tajni ne može govoriti.

Svako štampanje bilo kakvih informacija predstavlja inauguraciju pojma javnosti podataka, direktno suprotnog pojmu njihove tajnosti. Štampanjem se ostvaruje najviši stepen javnosti podataka. I upravo ovde dolazimo do najvažnijeg pitanja. Da li je štampanje predmetne informacije i njenog dostavljanje, pod određenim uslovima, državnim organima uprave istovremeno i postupak kojim se ovi podaci čine javnim?

Opšte je prihvaćen stav u pravnoj teoriji, i to ne samo našoj kako na to ispravno ukazuje Dr Bojan Zabel, da štampanje podataka "za internu upotrebu" ili za "ličnu upotrebu" lica koja su ovlašćena da znaju za podatak, štampanje radi dostavljanja podataka državnim organima ili organima u preduzeću, ne čine podatak javnim. U najviše slučajeva takve klauzule pokazuju upravo suprotno, tj. želju nosioca tajne da adresat zadrži podatak kao tajan.<sup>1</sup>

Na zaključak da se u slučaju dostavljanja podataka državnim organima ne radi o slučajevima odavanja poslovne tajne navodi nas i činjenica da se u poslednjoj rečenici člana 49. Zakona o stavljanju lekova u promet, kaže "ti podaci smatraju se poslovnom tajnom". Dakle jasno je da sam državni organ kome se, i na čije se traženje, predmetni podaci dostavljaju, iste smatra poslovnom tajnom i koristi ih "za internu upotrebu". Javnost ovih podataka izostaje a time i jedini argument koji bi mogao da ukazuje na činjenicu da je u konkretnom slučaju došlo do povrede Ugovorom preuzete obaveze čuvanja poslovne tajne "u korist komitenta", odnosno druge ugovorne strane.

1 Detaljnije: Dr Bojan Zabel, - " -

## Problem izbegavanja dvostrukog oporezivanja, i njegovo tumačenje u konkretnom licencenom ugovoru

Predmetni Ugovor sadrži sledeće odredbe:

.../... Sve poreze, dažbine i ostala slična plaćanja izvan Ujedinjenog Kraljevstva na iznose koji pripadaju STRANOM PARTNERU po ovom Ugovoru snosiće i platiti DOMAĆI PARTNER, osim u slučajevima kada se za takve poreze, dažbine ili ostala plaćanja kojima takvi iznosi podležu na osnovu poreskog sistema Ujedinjenog Kraljevstva može dobiti kredit, bilo: -

.../... 1. prema konvenciji o dvostrukom oporezivanju zaključenoj između Vlade Ujedinjenog Kraljevstva i Vlade Jugoslavije;

ili

.../... 2. prema zakonskim propisima Ujedinjenog Kraljevstva za jednostrano odobravanje kredita.

Nema nikakve sumnje da se gore navedenom odredbom, od strane STRANOG PARTNERA, u Ugovoru stipuliše rešenje čiji je cilj da STRANOG PARTNERA zaštiti od uvek nepovoljnih posledica dvostrukog oporezivanja.

Neophodno je dakle, pre svega, pravilno definisati pojам dvostrukog oporezivanja i na taj način ga razgraničiti u odnosu na sve druge slične pojmove kao što su kumulativno oporezivanje i nadoporezivanje.

Jedan od mogućih načina definisanja ovog pojma jeste gledište koje polazi od pretpostavke da "dvostruko oporezivanje postoji u slučaju kada se na osnovu propisa dveju poreskih vlasti istog ranga isti poreski obveznik ili isti poreski objekat u istom vremenskom periodu oporezuje istim ili istovrsnim porezom."<sup>1</sup> Sasvim je jasno da se pri tome dvostruko oporezivanje može javiti kako međunarodnim tako i u unutrašnjim odnosima.

Fenomen dvostrukog oporezivanja dovodi u izrazito nepovoljan položaj poreske obveznike koji su uključeni u međunarodnu podelu rada i na taj način dovodi do svojevrsne diskriminacije u slučajevima gde postoji elemenat inostranosti. Suprotnost interesa država čiji su poreski propisi u koliziji rezultuje štetom koju trpi sam poreski obveznik.

S obzirom da su ovakvi nepovoljni efekti fenomena dvostrukog oporezivanja odavno uočeni jasno je zašto je stvoren sistem mera koje se preduzimaju u pravcu anuliranja negativnih efekata dvostrukog oporezivanja. Postoje dve grupe takvih mera:

1. unilateralne mere koje se preduzimaju unutar jedne zemlje (kod unutrašnjeg dvostrukog oporezivanja);

---

1 Dr Dejan Popović, "Izbegavanje međunarodnog dvostrukog oporezivanja", separat u okviru knjige br. IV. "Ugovori u međunarodnoj trgovini", u izdanju Instituta za pravne i društvene nauke, Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd 1987, str. 203.

2. bilateralne i multilateralne mere koje se primenjuju o odnosima među državama.

Konvencija o izbegavanju dvostrukog oporezivanja u odnosu na poreze na dohodak koju su 1982. godine zaključile vlade SFRJ i Velike Britanije i koja je od strane SFRJ ratifikovana Zakonom o ratifikaciji sporazuma između Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske o izbegavanju dvostrukog oporezivanja u odnosu na poreze na dohodak, objavljenim u službenom listu Br. 7/82, predstavlja upravo primer bilateralne mere za izbegavanje dvostrukog oporezivanja u odnosima dve države.

Imajući u vidu sve gore navedeno, a posebno činjenicu da se u članu .../... stavu .../... 1. predmetnog ugovora STRANI PARTNER poziva na Konvenciju o izbegavanju dvostrukog oporezivanja zaključenu između Velike Britanije i SFRJ, potrebno je podrobno analizirati sadržinu i praktična pravna rešenja iz Konvencije kako bi se dao što je moguće potpuniji odgovor na osnovno pitanje koje se nužno nameće:

Kolika je realna opasnost da STRANI PARTNER svi poreze dažbine i ostala slična plaćanja izvan Ujedinjenog kraljevstva na iznose koji pripadaju STRANOM PARTNERU po predmetnom Ugovoru, snosi i plati DOMAČI PARTNER."?

Važno je dakle, da se pravilnom i potpunom analizom Konvencije i navedenog člana Ugovora, na vreme, a to znači u momentu kada se još uvek radi samo o predlogu Ugovora koji je sačinio STRANI PARTNER anticipiraju moguće posledice prihvatanja jednog takvog ugovornog rešenja koje bi, a za takvo razmišljanje postoje realne osnove, na DOMAĆEG PARTNERA moglo svaliti neopravdano veliki teret.

Jedno od osnovnih pitanja je pitanje lica na koja se primenjuje Konvencija?

U članu 4. Konvencije jasno se predviđa da je "rezident države ugovornice" lice na koje se ona primenjuje.

"Rezident države ugovornice" označava "lice koje u državi ugovornici, prema zakonu te države, podleže oporezivanju po osnovu svog prebivališta, mesta uprave ili nekog drugog obeležja slične prirode."<sup>1</sup>

Za fizička lica, što nije neposredni predmet našeg razmatranja, ali ga treba bez razlike spomenuti, kao dopunski postavljeni su sledeći kriterijumi:

- stalno mesto stanovanja; (a ako to nije dovoljno - jer mesto stanovanja ima i u jednoj i u drugoj državi, onda,
- uobičajeno mesto stanovanja; (a ako to nije dovoljno - jer mesto stanovanja ima i u jednoj i u drugoj državi, onda,
- državljanstvo (a ako to nije dovoljno - jer mesto stanovanja ima i u jednoj i u drugoj državi, onda,
- sporazumno rešenje ovog pitanja.

<sup>1</sup> Vidi: Dr Dejan Popović, str. 211.

Međutim, subjekti u našem Ugovoru su pravna lica - preduzeća i sad se postavlja pitanje koje to kriterijume za određivanje sadržine pojma "rezident države ugovornice", a za pravna lica dakle, predviđa Konvencija?

U članu 5. Konvencije se predviđa da u pogledu određivanja pojma "rezident države ugovornice" a u vezi sa pravnim licima, važi kriterijum stalne poslovne jedinice.

Član 5. stav 1. Konvencije detaljno reguliše šta se pod izrazom "stalna poslovna jedinica" ima podrazumevati, određujući pri tome da ovaj izraz "označava stalno mesto poslovanja u kome se poslovanje preduzeća potpuno ili delimično obavlja."

U stavu 2. istog člana Konvencije navodi se nekoliko primera "stalne poslovne jedinice":

- sedište uprave;
- filijala;
- poslovnica;
- fabrika;
- radionica;
- rudnik, izvor nafte, kamenolom ili drugo mesto iskorišćavanja prirodnih bogatstava.

U skladu sa ovim gore izloženim konceptom preduzeće jedne države ugovornice biće oporezovano u drugoj državi ugovornici samo ukoliko drži u toj drugoj državi ugovornici stalnu poslovnu jedinicu i samo u meri u kojoju se profit ostvaren u toj državi može pripisati stalnoj poslovnoj jedinici.

Na ovom mestu je važno ali je i presudno konstatovati da STRANI PARTNER na teritoriji Jugoslavije nema stalnu poslovnu jedinicu. Iako se na prvi pogled može učiniti da ova konstatacija ima direktnе implikacije na krajnje domete Konvencije na predmetni Ugovor, takve ćemo zaključke ostaviti za završna razmatranja i to tek pošto razmotrimo i druga, a za našu analizu, važna pitanja u vezi sa ostalim odredbama Konvencije.

#### - Oporezivanje dohodaka od poslovanja -

U Članu 7. stavu 1. konvencije o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, zaključenoj između vlada Jugoslavije i Velike Britanije, kaže se:

"Dohoci preduzeća države ugovornice oporezuju se samo u toj državi, osim ako preduzeće ne obavlja poslovanje u drugoj državi ugovornici preko stalne poslovne jedinice koja se u njoj nalazi. Ako preduzeće obavlja poslovanje u drugoj državi ugovornici preko stalne poslovne jedinice, dohoci preduzeća mogu biti oporezovani u drugoj državi ali samo do iznosa koji se pripisuje toj stalnoj poslovnoj jedinici."

U gore navedenoj konvenciji koju su zaključile vlade Jugoslavije i Velike Britanije polazi se od toga da se dohoci koji se pripisuju stalnoj poslovnoj jedinici mogu odrediti na osnovu posebnih poslovnih knjiga koje vodi poslovna jedinica.

Imajući u vidu, gore konstatovanu činjenicu, da STRANI PARTNER nema na teritoriji Jugoslavije stalnu poslovnu jedinicu može se jednostavno zaključiti da dohodak koji STRANI PARTNER ostvaruje na osnovu saradnje sa DOMAĆIM PARTNEROM može biti oporezovan samo u Velikoj Britaniji.

- Oporezivanje kamata -

U Članu 11. stavu 1. predmetne konvencije se kaže: "Kamata nastala u državi ugovornici i isplaćena stranom korisniku rezidentu druge države ugovornice može se oporezovati u toj drugoj državi."

U stavu 2. istog člana se kaže:

"Kamata može biti oporezovana i u državi ugovornici u kojoj nastaje, saglasno zakonima te države, ali tako razrezan porez ne može biti veći od 10 odsto od bruto iznosa kamate.

Naročito je interesantna odredba sadržana u stavu 4. istog člana kojom se, u stvari, u određenim slučajevima pri određivanju obaveze plaćanja poreza na kamate primenjuju odredbe iz člana 7. Konvencije, dakle u potpunosti se primenjuju odredbe vezane za oporezivanje dohotka:

"Odredbe stavova 1. i 2. ovog člana ne primenjuju se na kamatu koju primi stvarni korisnik kamate, rezident države ugovornice koji ima u drugoj državi ugovornici u kojoj kamata nastaje stalnu poslovnu jedinicu na osnovu čijeg prava potraživanja nastaje kamata. U tom slučaju primenjuju se odredbe člana 7."

Nameće se jasan zaključak da je Jugoslavija u ugovoru sa Velikom Britanijom stimulisala rešenje da se kamata oporezuje u zemlji čiji je rezident primalac kamate. Shodno tome jasno je da s obzirom na to da je STRANI PARTNER rezident Velike Britanije, da kamata koju on, a u okviru predmetne saradnje sa DOMAĆIM PARTNEROM, ostvari, može biti oporezovana samo u Velikoj Britaniji.

Pored gore navedenih odredbi iz članova 7. i 11., Konvencija o izbegavanju dvostrukog oporezivanja zaključena između Jugoslavije i Velike Britanije sadrži i čitav niz odredbi koje se odnose na druge kategorije poreza kao što su porezi na dohodak od nepokretnosti, porezi na dohodak zajedničkih preduzeća, porezi na dividende, porezi na autorske naknade itd. I bez razlike kao i u slučajevima obaveze plaćanja poreza na dohodak ili kamate, odlučujući je kriterijum "rezidenta države ugovornice" a u našem slučaju STRANI PARTNER je uvek rezident Velike Britanije jer samo na njenoj teritoriji posede stalnu poslovnu jedinicu ili drugim rečima, potencirajući ovaj važan momenat, STRANI PARTNER ne posede stalnu poslovnu jedinicu na teritoriji Jugoslavije.

Na ovom mestu bi relativno lako mogli da donešemo konačan sud o krajnjim dometima odredbi sadržanih u članu .../. Ugovora koje se odnose na problem oporezivanja i gde se u stavu 1. člana .../. STRANI PARTNER poziva na primenu Konvencije o izbegavanju dvostrukog oporezivanja zaključenoj između Jugoslavije

i Velike Britanije. No donošenje bilo kakvog zaključka ostavićemo za sam kraj ovoga rada i to tek pošto razmotrimo još jedno pitanje od izuzetnog značaja za problem dvostrukog oporezivanja a to je pitanje metoda za otklanjanje dvostrukog oporezivanja.

#### - Metodi za otklanjanje dvostrukog oporezivanja -

U članu 22. stavu 1. Konvencije o izbegavanju dvostrukog oporezivanja koju su medusobno zaključile Vlade Velike Britanije i Jugoslavije navedene su odredbe sa sledećom sadržinom:

"(1) U skladu sa odredbama zakona Ujedinjenog Kraljevstva koje se odnose na olakšicu u vidu kredita od poreza Ujedinjenog Kraljevstva za porez koji se plaća na teritoriji izvan Ujedinjenog kraljevstva (koje ne utiču na njegov opšti princip), jugoslovenski porez koji se plaća prema zakonima Jugoslavije, u skladu sa ovim sporazumom, neposredno ili po odbitku, uz dobiti, dohodak i oporezivanje prihoda iz izvora u Jugoslaviji (isključujući za dividende porez koji se plaća na dobiti iz kojih se dividende isplaćuju), odobrava se kao kredit od svakog poreza Ujedinjenog kraljevstva obračunat na iste dobiti, dohodak i oporezive prihode na koje je obračunat jugoslovenski porez."

Stavom 1. člana 22. Konvencije jasno se kao metod za otklanjanje dvostrukog oporezivanja predviđa metod kredita i to u skladu sa odredbama zakona Ujedinjenog Kraljevstva. Ali to je tek jedan od dva tradicionalno poznata metoda za otklanjanje dvostrukog oporezivanja. Pored metoda kredita, danas poznajemo i metod izuzimanja.

Konvencija o izbegavanju dvostrukog oporezivanja koju su zaključili Velika Britanija i Jugoslavija u stavu 2. člana 22. predviđa primenu metoda izuzimanja kao metoda za otklanjanje dvostrukog oporezivanja:

#### (Otklanjanje dvostrukog oporezivanja)

##### "(2) U Jugoslaviji:

(a) Ako rezident Jugoslavije ostvaruje dohodak koji se, prema odredbama ovog sporazuma, može oporezovati u Ujedinjenom Kraljevstvu, Jugoslavija, u skladu sa odredbama podstava (b) ovog stava, izuzima takav dohodak od poreza, ali može, prilikom obračunavanja poreza na ostali dohodak tog lica, da primeni poresku stopu koja bi se primenila da izuzeti dohodak nije bio tako izuzet;"

##### Podstav (b) člana 22. Konvencije glasi:

"Ako rezident Jugoslavije ostvaruje dohodak koji može biti, prema odredbama čl. 10., 11. i 12. oporezovan u Ujedinjenom Kraljevstvu, Jugoslavija priznaje kao odbitak od poreza na dohodak tog lica iznos jednak porezu koji je plaćen u Ujedinjenom Kraljevstvu. Takav odbitak ne može biti veći od dela poreza koji je obračunat pre tog odbitka, a koji odgovara dohotku ostvarenom iz Ujedinjenog Kraljevstva.

Jasno je da podstav (b) člana 22. uvodi u Konvenciju, pored metoda kredita, i metod izuzimanja kao metod za otklanjanje dvostrukog oporezivanja.

No bez obzira na to koji se od gore navedena dva metoda za otklanjanje dvostrukog oporezivanja koristi, treba imati na umu da se potreba za njihovom primenom pojavljuje samo u slučajevima "kada rezident jedne države ugovornice ostvaruje dohodak ili ima imovinu, a taj dohodak ili ta imovina mogu biti oporezovani u drugoj državi ugovornici. U tim uslovima država čiji je rezident poreski obveznik mora pružiti poresku olakšicu da bi se izbeglo dvostruko oporezivanje."<sup>1</sup>

Imajući u vidu činjenicu da se STRANI PARTNER u članu .../..., stavu .../...2. Ugovora poziva na primenu metoda kredita (imajući očvidno u vidu upravo ono što stoji u stavu 1. člana 22. Konvencije o izbegavanju dvostrukog oporezivanja zaključenoj između vlada Velike Britanije i Jugoslavije) potrebno je detaljnije razmotriti praktične posledice primene ovog metoda.

Za metod kredita karakteristično je da "država čiji je rezident poreski obveznik odreduje visinu poreza dužnika na bazi njegovih ukupnih prihoda, uključujući tu i prihode koji bi mogli biti oporezovani u drugoj državi ugovornici." <sup>2</sup> Potom se poreskom obvezniku odobrava odbitak od poreske obaveze, koji odgovara visini poreza plaćenog u drugoj državi.

Za razliku od metoda kredita kao metoda za otklanjanje dvostrukog oporezivanja, suština primene metoda izuzimanja "sastoji se u tome što će država čiji je rezident poreski obveznik one vrste prihoda koji mogu biti oporezovani u drugoj državi ugovornici (npr. dividende, kamate ili autorske naknade) isključiti iz dohotka koji se uzima kao osnovica za oporezivanje."

Iako su ova dva gore opisana metoda za otklanjanje dvostrukog oporezivanja na izgled različita, krajnje posledice njihove praktične primene su iste i mogu se svesti na pružanje olakšice poreskom obvezniku i u tom smislu odstranjivanje učinaka (negativnih) dvostrukog oporezivanja.

Metod izuzimanja okrenut je ka dohotku (odnosno imovini) kao poreskoj osnovici dok se metod kredita primenjuje u trenutku kada je poreska obaveza u bruto iznosu već utvrđena.

Imajući u vidu rešenje iz stava 1. člana 22. Konvencije o izbegavanju dvostrukog oporezivanja zaključenoj između vlada Velike Britanije i Jugoslavije, kojim se predviđa da će se u skladu sa odredbama zakona Ujedinjenog Kraljevstva koje se odnose na olakšicu u vidu kredita od poreza Ujedinjenog Kraljevstva, za porez koji se plaća na teritoriji izvan Ujedinjenog Kraljevstva i gde se pod pretpostavkom ispunjenja određenih uslova odobrava kredit (kao poreska olakšica) i to od svakog poreza Ujedinjenog Kraljevstva obračunat na iste dobiti, dohodak i oporezive prihode na koje je obračunat jugoslovenski porez, jasno je zašto se STRANI PARTNER u Ugovoru poziva upravo na ovo zakonsko rešenje, odnosno na metod

1 Vidi: Dr Dejan Popović, str. 225.

2 Vidi: Dr Dejan Popović, str. 225.

kredita kao metod za otklanjanje dvostrukog oporezivanja, jer to je upravo način da on bude u potpunosti zaštićen od učinaka dvostrukog oporezivanja. Takav način zaštite partnera iz Velike Britanije koji ostvaruje prihode na teritoriji Jugoslavije predviđaju kako predmetna Konvencija tako i odgovarajući zakonski propisi Velike Britanije.

Ali uprkos svemu gore rečenom nismo odgovorili na najvažnije pitanje - zašto STRANI PARTNER u Ugovoru stipuliše rešenje zasnovano na primeni gore navedene Konvencije kada je sasvim jasno da, s obzirom na činjenicu da u Jugoslaviji nema stalnu poslovnu jedinicu, on nikako ne može biti podređen Jugoslovenskom poreskom suverenitetu, drugim rečima ne može postati poreski obveznik u Jugoslaviji??!

Čini se da se kao jedini, u ovom trenutku mogući, zaključak nameće konstatacija da je STRANI PARTNER ovom ugovornom klauzulom želeo da se obezbedi za neki budući trenutak u kome će on osnovati stalnu poslovnu jedinicu u Jugoslaviji i na taj način podrediti sebe jugoslovenskim poreskim vlastima. Dakle, tek tada će od suštinske vezanosti biti pogodnost i zaštita koju mu Konvencija o izbegavanju dvostrukog oporezivanja pruža, a koja se sastoji od davanja prava na poresku olakšicu u Velikoj Britaniji i to u vidu jednostranog kredita koji bi od strane britanskih poreskih vlasti STRANOM PARTNERU bio odobren i koji bi svojom visinom odgovarao vrednosti plaćenog poreza u Jugoslaviji.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ako se uzmu u obzir svi gore navedeni elementi iznete argumentacije, postaje jasno da ovaj rad pored uskog značaja, limitiranog konkretnim licencnim ugovorom koji je i nesumnjivi povod za čitavo ovo razmatranje, ima ili bar pretenduje, za tim da pruži mogućnost za donošenje znatno širih zaključaka koji će, ako za to bude prilike predstavljati svojevrstan putokaz za sve kolege, pravnike koji se kao praktičari mogu sa ovakvim ili sličnim dilemama susreti u svakodnevnom radu.

Autoru teksta je posebno zadovoljstvo pružilo izučavanje vezano za rešavanje prvog, ovde obrađenog, problema, dakle problema poslovne tajne. To stoga što, kako je uostalom na početku napisa i navedeno, problem poslovne tajne zaista, bar kod nas, predstavlja jedan iz grupe pravnih instituta koji su, nekako uvek u drugom planu, i za koje se, naravno sasvim neopravdano, smatra da su oni u svojoj suštini relativno jednoznačni, po svojoj strukturi jednostavni i da se u vezi sa njima u praksi u suštini retko pojavljuju bilo kakvi veći problemi.

Međutim, naizgled jednostavno pitanje, koje je inicirao predmeti licencni ugovor - da li je obaveza čuvanja poslovne tajne u korist komitenta direktno suprotna obavezi koja je nametnuta zakonom i na osnovu koje preduzeće, proizvođač lekova mora na traženje nadležnog saveznog organa uprave dati odredene podatke - po-

krenulo je za sobom kratak istraživački rad posvećen institutu poslovne tajne generalno, što je samo, i uz ne malo iznenadenje takvom činjenicom, otkrilo svu raskoš i bogatstvo koje u sebi ovaploćuje ovaj pravni institut. U tom je nezamenljiv i siguran putokaz, pokazalo se, bila monografija "Poslovna tajna" Dr Bojana Zabeli, čija je to ustvari doktorska teza. Dr Zabel je bio prvi teoretičar u nas koji je posle višedecenijskog ignorisanja ovog problema odlučio da se hrabro i na inspirativan način sa njim uhvati u koštač.

Ništa manje uživanje, autoru rada, nije pružilo ni razmatranje drugog problema obradenog u ovom radu, dakle problema izbegavanja dvostrukog oporezivanja, i ako je, to je nesumnjivo, u pitanju problem kome je u pravnoj literaturi posvećena mnogo veća pažnja nego što je to slučaj sa poslovnom tajnom, što je u ovom drugom slučaju predstavljalo olakšavajuću okolnost.

Možda se onome ko poželi da pročita ovaj rad može učiniti da su zaključci do kojih se došlo kako u vezi sa problemom poslovne tajne, tako i u vezi sa problemom dvostrukog oporezivanja, previše "jednostavnii" i da su se u tom smislu, i krećući se kraćim, lakšim i brzim putem, putem već stečenog znanja i intuicije, mogli dati takvi isti odgovori. No tada treba principijelno razmišljati.

Kada se u praksi, a pogotovo u ugovornom pravu, pojavi određeni problem, sve što se od pravnika traži i jeste da najčešće "nestručnjacima" da' jednostavne, nedvosmislene odgovore, na često ni malo jednostavna pitanja. Principijelnost tada nalaze da se svakom takvom pitanju posveti dužna pažnja, i da se čak i onda kada se na bazi ranije stečenih iskustava, znanja i intuicije relativno lako i odmah može dati odgovor na postavljeno pitanje, da se dakle u takvom momentu Pravnik uzdrži od trenutne reakcije i da tek pošto problem dobro prouči koristeći naravno i adekvatnu literaturu, da' konačan odgovor na postavljeno pitanje. Ovaj rad je dobar primer za izloženo razmišljanje i predstavlja rezultat istraživanja vezanog za dva problema za koje se ovde daju i konačni odgovori, i pri čemu je sam značaj posvećenosti istraživačkom procesu, umesto tendencije davanja ishitrenih i nefundiranih odgovora, od suštinske važnosti.

---

## MEDUNARODNO POSLOVNO PRAVO

---

### Međunarodna regulativa

#### MTK . model agentskog ugovora

Međunarodna trgovinska komora objavila je model ugovora o agenturi.

U velikom broju trgovinskih poslova koji se odvijaju preko granica jedne zemlje strane angažuju agente (posrednike, zastupnike, komisionare). U pojedinim zemljama (nke arapske zemlje, zemlje Latinske Amerike) stranac prodaju i distribuciju svoje robe može organizovati samo preko domaćeg agenta.

Iako je agencija veoma rašireni posao, za sada ne postoji međunarodna regulativa na tom planu (nema tipskih ili formularnih ugovora, opštih uslova ugovora, a još manje međunarodnih konvencija i modela zakona). Ovo stvara znatne teškoće u praksi i dovodi do velikih problema u izradi konkretnih ugovora.

Tim stručnjaka Međunarodne trgovinske komore pokušao je da reši ovaj problem tako što je sačinio model ugovora o agenturi i objavio ga pod nazivom *ICC Model Commercial Agency Contract*. Model je vrlo fleksibilan u smislu da se može prilagodavati potrebama konkretnih poslovnih transakcija i potrebama partnera u pojedinačnim slučajevima. Sadrži ugovorna rešenja za pitanja koja se sreću u međunarodnoj ugovornoj praksi kao što su područje na kome agent obavlja posao, zadaci agenta, ekskluzivnost, prihvatanje naloga, zabrana konkurenčije nagrada i troškovi, prestanak ugovora i dr. Objavljen je u publikaciji MTK broj 496.

Model sačinjen na osnovu savremene poslovne prakse, a uzeo je u obzir i propise pojedinih zemalja (na primer, direktivu EEZ 86/653 o nezavisnim trgovičkim agentima).

#### Nova pravila o dokumentima za multimodalni transport

Međunarodna trgovinska komora i UNCITRAL (Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovacko pravo) formirali su 1988. radnu grupu, koja je uključivala i predstavnike špeditera, krcatelja i brodskih prevoznika, sa ciljem da se sačine nova pravila o dokumentima za multimodalni transport.

Novi dokument, sa primenom od 1. januara 1992, pod nazivom Pravila UNCITRAL/MTK za dokumenta o multimodalnom prevozu (*Regle CNUCED/CCI pour les documents de transport multimodal*) definišu minimalne standarde za prevozničke ugovore i zadržavaju pojam "nautičke greške" iz Haških pravila.

Nova pravila se primenjuju samo ako se ugovor o prevozu na njih izričito poziva.

U nedostatku međunarodne konvencije koja bi se primenjivala na multimodalni transport, UNCITRAL/MTK pravila su jedino sredstvo kojim se može obezbediti da se ugovori o prevozu podvrgnu jednoobraznom pravnom režimu, što dovodi do veće pravne sigurnosti u poslovanju. Otuda se Pravila preporučuju za široku upotrebu u svim granama međunarodnog saobraćaja.

### Transport opasnih tereta

Opasni tereti u svakom saobraćaju (morem, vazduhom, železnicom i u drumskom prevozu) postaju predmet međunarodne regulative. Osnovna preokupacija je da se isporučiocu i prevoznici obavežu da preduzimaju sve neophodne mere kako bi se zaštitili ljudi i okolina od mogućih rđavih posledica opasnih transporta.

OUN je igrala važnu ulogu u unifikaciji pravila koja uređuju postupak sa opasnim teretima. Tri stotine proizvoda, grupisanih u devet klasa, podležu posebnom postupku pri transportu (i obeležavaju se brojem sa 4 cifre). Dokument OUN "Preporuke sačinjene od strane eksperata u oblasti transporta opasne robe" (*Recommandations élaborées par le comité d'experts en matière de transport de marchandises dangereuses*) od velikog je značaja za obezbeđenje sigurnosti prirode od opasnih transporta. Pored klasifikacije opasne robe, ovaj dokument predlaže propis o opasnim transportima, kodifikaciju pravila o ambalaži i obeležavanju opasne robe, dokazima o kontroli te opisuje dokumentaciju koja mora pratiti ovakve prevoze.

Ambalaža koja se koristi za opasne terete mora biti klasifikovana u jednu od sledeće tri grupe:

- I grupa: vrlo opasni tereti (sa oznakom "X"),
- II grupa: proizvodi koji su srednje opasni (oznaka "Y"),
- III grupa: manje opasni proizvodi (oznaka "Z").

Navedena klasifikacija ambalaže polazi od stepena opasnosti proizvoda koji se prevozi.

Dokument OUN predviđa da oznaka opasne robe mora imati nekoliko elemenata:

- naznaku o proveri ambalaže od strane ovlašćene laboratorije,
- specijalnu nalepnicu sa naznakom o opasnosti,
- oznaku robe (u vazdušnom saobraćaju obavezno na engleskom jeziku).

Na robi mora biti označeno kakve se mere moraju preuzeti u slučaju opasnosti.

Tereti koji mogu prouzrokovati štetu po okolinu i ljudi moraju biti praćeni posebnom deklaracijom o otpremi odnosno prevozu opasne robe, koja se sačinjava na štampanom obrascu (koji dokument OUN takođe preporučuje). Ovaj formular OUN dopunjava se odredbama specifičnim za svaku vrstu saobraćaja. Deklaraciju mora popuniti posiljalac opasne robe; to nije dužnost ni prevozioca niti eventualnog agenta.

S obzirom da svaka vrsta prevoza ima svoje specifičnosti, postoje i mnogobrojni tekstovi, propisi i klasifikacije koji se odnose na svaku vrstu transporta posebno.

Međunarodna pravila:

- u pomorskom transportu: Međunarodni pomorski kodeks o opasnoj robi (*Code maritime international des marchandises dangereuses; International Maritime Dangerous Goods Code - IMDG Code*) koji je sačinila Međunarodna pomorska organizacija;

- u vazdušnom saobraćaju: Pravila o sigurnosti koja se primenjuju na prevoz opasne robe vazdušnim putem (*Regles de securite applicables au transport des marchandises par voies aeriennes*), koja je objavila Međunarodna organizacija za civilnu vazdušnu plovidbu;

- u železničkom transportu: međunarodna pravila o transportu opasne robe železnicom (*Reglement international concernant le transport des marchandises dangereuses par chemin de fer - RID*) koje je objavila Međuvladina organizacija za međunarodni železnički transport;

- u drumskom prevozu: Evropski sporazum o međunarodnom transportu opasne robe drumovima (*L'Accord europeen au transport international des marchandises dangereuses par route - ADR*) koji je sačinjen pod pokroviteljstvom Evropske ekonomске komisije OUN;

- u prevozu vodenim putevima: Evropski sporazumi o transportu opasne robe unutrašnjim vodenim putevima i Rajnom (*Accords europeens pour le transport des marchandises dangereuses par voies de navigation interieures - ADN - et sur le Rhine - ADNR*).

Devet klasifikacionih grupa opasne robe po publikaciji OUN:

1. klasa: eksplozivni materijali i stvari
2. klasa: komprimovani gas, gas pretvoren u tečno stanje pod pritiskom ili putem niske temperature
3. klasa: tečne zapaljive materije
4. klasa: čvrste zapaljive materije, samozapaljive materije, materije koje u dodiru sa vodom zrače zapaljive gasove
5. klasa: organski peroksidi
6. klasa: otrovne i infektivne materije

7. klasa: radioaktivne materije

8. klasa: korozivne materije

9. klasa: ostale opasne materije.

Primer označavanja opasne robe:

UN 4G/Y - 15/S/92

UN: simbol OUN

4G: kodifikacija za kartonske kutije

Y: druga grupa ambalaže (za srednje opasne terete)

15: maksimalna bruto masa

S: u čvrstom stanju

92: godina proizvodnje.

Ambalaža treba da sadrži najmanje i sledeće oznake:

- ime zemlje u kojoj su izvršene probe,
- ime laboratorijske u kojoj su probe izvršene i broj testa,
- ime proizvoda ambalaže,
- naziv proizvoda.

## PRIKAZI

### Off-shore poslovanje

Termin *off-shore* označava aktivnosti privrednog subjekta koji je fizički lociran (ima registrovano sedište) u jednoj zemlji, a posluje u inostranstvu, bez ikakve veze sa lokalnim finansijskim, deviznim ili carinskim sistemom. Pojam *off-shore* najčešće se koristio za poslovanje u oblasti bankarstva i osiguranja, ali takav poseban režim u zemljama koje su ga uvodile u poslednjih 5 - 6 godina obuhvata i ostale privredne delatnosti.

*Off-shore* režim stranih ulaganja uobičajeno podrazumeva osnivanje preduzeća ili podružnica na teritoriji zemlje-domaćina u skladu sa lokalnim propisima, a radi obavljanja poslovne delatnosti u inostranstvu, izvan zemlje u kojoj je preduzeće osnovano, uz odredene povoljnije uslove osnivanja i poslovanja. Osnovne osobenosti *off-shore* režima su stoga sledeće:

- preduzeće je u stranom vlasništvu,
- preduzeće ili podružnica se osnivaju odnosno registruju prema lokalnim propisima,

- sve poslovne aktivnosti preduzeće moraju se obavljati isključivo u inostranstvu, poslovanje mora u potpunosti biti usmereno prema inostranstvu, a poslovanje na domaćem tržištu je zabranjeno.

Pojedina zakonodavstva u režim *off-shore* unose i druge elemente. Tako se propisuje da se preduzeće ne sme se finansirati iz lokalnih izvora, svi lokalni troškovi preduzeća moraju se podmiriti iz prihoda od inostranog poslovanja. Za potrebe deviznog poslovanja preduzeće ima status nerezidenta, tako da u zemljidomaćinu može držati račun i u stranoj valuti. Obično se daju i posebne poreske olakšice za preduzeća koja posluju u *off-shore* režimu. I zarade fizičkih lica zapošljenih u takvima preduzećima često su oslobođene oporezivanja ili su poreske dažbine umanjene.

Pojedine zemlje koje nastoje da privuku strane investitore preko *off-shore* režima, predviđaju i posebne pogodnosti za ulagače: mogućnost da se ulaganje izvrši preko "nominovanog" osnivača (*nominee shareholders*) tako da se stvari osnivači (*beneficiary shareholders*) ne moraju prikazivati u javnim registrima. Pored toga, *off-shore* preduzeća često ne moraju da podnose bilanse i druge izveštaje domicilnim organima i nisu izložena kontroli u meri u kojoj su joj podložna ostala preduzeća.

### Režim stranih investicija u Ukrajini

\* Po članu 1. Zakona koji uređuje materiju stranih ulaganja u Ukrajinu, kao strani ulagači se smatraju: fizička lica sa prebivalištem u inostranstvu, pravna lica sa sedištem u inostranstvu (uključujući i međunarodne organizacije i nevladine organizacije).

\* Preduzeća sa stranim ulogom su ona u kojima je udeo stranca veći od 20% ili je strani ulog veći od USD 100.000 (član 2). Stranac može osnovati i sopstveno preduzeće - odnosno preduzeće u kome je celokupni ulog stranog porekla (član 4).

\* Strani ulog se može sastojati (član 3) od gotovine (devize), pokretnih i ne-pokretnih stvari, akcija, obveznica i drugih hartija od vrednosti.

\* Strani ulagači imaju tzv. "nacionalni tretman" tj. u potpunosti su izjednačeni sa domaćim investorima, osim u nekim prioritetnim oblastima u kojima mogu biti predviđene posebne pogodnosti (član 8).

\* Stranim investorima se garantuje nepromenljivost režima po kome je ulaganje izvršeno u periodu od 10 godina od registracije preduzeća (ČLAN 9).

\* Propisan je rok u kome nadležni organi moraju izvršiti registraciju preduzeća sa stranim ulogom - 14 dana od dana podnošenja zahteva (član 14).

\* Preduzeća sa stranim ulogom mogu poslovati u svim oblastima, s tim što je za delatnost osiguranja i bankarstva potrebno dobiti posebne dozvole.

\* Preduzeća sa stranim ulogom su izuzeta od poreza na prihod u prvih 5 godina poslovanja; u oblasti trgovine period izuzeća je 3 godine (član 32).

---

### Panama kao poslovni centar

Više desetina godina Panama služi mnogobrojnim preduzećima u svim oblastima privredne aktivnosti kao baza za multinacionalne transakcije u zemljama Latinske Amerike i Kariba, ali i širom sveta. Među razlozima koji rukovode poslovne ljudi da u Panami otvore regionalnu kancelariju posebno se navode:

- nepostojanje deviznih i monetarnih restrikcija (US dolar služi kao sredstvo plaćanja);
- preciznost i jasnoća pravne regulative, a posebno stabilnost režima prisustva stranih lica;
- razvoj Paname kao bankarskog i uopšte finansijskog centra;
- strategijska geografska lokacija;
- postojanje dobrih saobraćajnih veza i odličan telekomunikacioni servis;
- dobri životni uslovi, dostupnost obrazovanja na više jezika i jednostavan sistem obezbeđenja boravišta i dozvola za rad;
- postojanje dobrog i brojnog školovanog personala sa znanjem više jezika za rad u kancelarijama stranih firmi koje obezbeđuju svoje prisustvo u Panami.

U pogledu poreza, panamski propisi razlikuju da li je izvor prihoda u poslovanju u Panami ili van zemlje. Prihod od poslovanja u zemlji podleže porezu na prihod. Prihod stečen poslovanjem van Paname je, međutim, potpuno oslobođen ovog poreza. Prihod od sledećih poslova se ne smatra prihodom stečenim u Panami i, prema tome, oslobođen je poreza:

- razlika u fakturisanju robe koja u transportu ne prolazi kroz Panamu (fakturni iznos po fakturi koju ispostavi kancelarija u Panami je veći od iznosa fakture po kojoj je roba fakturisana toj kancelariji);
- vodenje iz kancelarije u Panami poslova koji se u celini izvršavaju van Paname;
- raspodela dobiti ako je proistekla iz prihoda koji nije stvoren poslovanjem na teritoriji Paname.

Predstavništvo stranog preduzeća otvoreno u Panami takođe ne plaća nikakav porez ako se predstavništvo bavi poslovima koji se realizuju van Paname.

Holding preduzeće osnovano u Panami, koje kao svoj prihod ima samo dividende plaćene od strane inostranih preduzeća, može svojim osnivačima plaćati dividendu bez oporezivanja.

## NA DNEVNOM REDU U SVETU

### Izmene švajcarskog Zakona o preduzećima

Posle dvadesetogodišnjeg rada ekspertske grupe, pred Švajcarski parlament došlo je nacrt izmena Zakona o preduzećima. Izmene treba da obezbede ispunjenje pet osnovnih ciljeva:

- povećanje tzv. transparentnosti preduzeća (u pogledu knjigovodstva i obaveštenja javnosti o poslovanju);
- povećanje zaštite članova preduzeća;
- razjašnjenje upravljačke strukture i povećanje efikasnosti rukovodenja preduzećima;
- poboljšanje sistema pribavljanja kapitala;
- sprečavanje zloupotreba.

Neka od predviđenih rešenja doveće do ispunjenja postavljenih ciljeva, dok se za druga može reći da to samo delimično čine. Izmene se kreću u sledećim okvirima:

- povećanje minimalnog kapitala preduzeća,
- preciznija pravila u pogledu prava ulagača sa različitim akcijama i ulagača koji ne dobijaju hartije od vrednosti (već samo potvrde o udelima),
- uprošćavanje postupka osnivanja preduzeća u pojedinim situacijama (kod poziva na javni upis akcija, na primer), dok se u drugim situacijama ova procedura detaljnije razrađuje u odnosu na postojeća pravila (povećava se uloga javnih knjigovoda u slučaju ulaganja u stvarima i dr.),
- uvođenje novih pravila za promene statuta preduzeća (kojima se štite manjinski ulagači),
- dopuna pravila postupka za povećanje kapitala preduzeća,
- dozvola da preduzeće u određenim situacijama kupuje svoje sopstvene deonice,
- promene u sistemu knjigovodstva i računovodstva,
- promene u sistemu prenosa udela u preduzeću,
- promene o pravilima koja uređuju rad skupštine preduzeća i prava članova preduzeća u pogledu odlučivanja,
- promene u organizaciji i ovlašćenjima upravnog odbora.

### Zakonodavne aktivnosti EEZ u 1993/94.

Između dvanaest zemalja članica EEZ postoje krupne razlike u pogledu budućeg koncepta Evrope i institucionalne strukture Zajednice. Nimalo obeshrabre-

na ovakvim stanjem, Komisija EEZ je upravo predložila program osnovnih inicijativa u sledeće tri oblasti:

- "redinamizacija" evropske privrede,
- davanje novog političkog elana ideji stvaranja jedinstvene Evrope i
- povećanje evropskog uticaja u svetu.

U pogledu mera na ekonomskom planu, Komisija će insistirati na prevazilaženju očigledne ekonomske krize te će u tu svrhu konsolidovati Evropski monetarni sistem i nastojati da se uvede Evropska ekonomska i monetarna unija, uz stvaranje Centralne evropske banke i jedinstvene monete. Predviđa se i stvaranje Evropskog investicionog fonda koji treba da podržava investicije do 20 miliona EKI-ja, te mogućnost da Evropska investiciona učestvuje u ulaganjima koja ne prelaze 5 miliona EKI-ja.

Na političkom polju mere uključuju aktivnosti koje treba da doprinesu primeni Sporazuma iz Maastrichta koji fiksira pravni okvir za "dvostruku" - u domenu ekonomije i valute, ali i u novim oblastima kao što su pravosude, unutrašnja i spoljna politika, pitanja bezbednosti i sl.

Sva ova nastojanja praćena su i izuzetno živom zakonodavnom aktivnošću Zajednice; predviđa se da će u periodu 1993/94. biti pokrenuto preko 100 zakonodavnih inicijativa. Tako se stvara opšti pravni okvir za najvažnije aktivnosti Zajednice odnosno za ispunjenje njenih ciljeva. Smatra se da je suština osnovnih ciljeva već ispunjena i da sada treba raditi na doradi i upotpunjavanju određene materije, kao što su: stvaranje evropskog akcionarskog društva, liberalizacija tržišta električne energije i prirodnog gasa, ugovori koji se zaključuju "na distancu" (između strana koje nisu u jednom mestu), potpuno napuštanje kontrole lica na granicama unutar Zajednice i dr. (da se pomenu samo neke oblasti od interesa za poslovanje). Rad u ovoj oblasti obuhvatiće oko 50 izmena postojećih propisa Zajednice, 19 kodifikacija i oko 50 međunarodnih sporazuma (na primer, o evropskom privrednom prostoru, o prijemu Austrije, Finske i Švedske u Zajednicu). Svaki od zakonodavnih predloga sadrži i procenu troškova i pogodnosti koje nosi za države-članice, preduzeća i potrošače.

Neke od najinteresantnijih inicijativa za donošenje odnosno izmenu propisa Zajednice su sledeće:

- u oblasti slobodnog kretanja robe;
- postupanje sa životinjama u transportu
- mikroorganizmi i encimi: uslovi korišćenja i organizacija kontrole
- evropska agencija za kontrolu lekova, uslovi finansiranja
- režim poreza na promet za vozila
- takse za registraciju i kretanje vozila
- harmonizacija poreza na posebna vozila
- u oblasti zaštite okoline:

- stepen razgradivanja deterdženata
- aerosol: ograničenje u upotrebi zapaljivog gasa
- tankiranje benzina i njegova distribucija, kontrola ispuštanja gasova
- kontrola kvaliteta vazduha: ustanavljanje osnovnih merila
- poboljšanje kvaliteta nadzemnih voda
- pijača voda: kontrola kvaliteta
- u oblasti slobodnog kretanja ljudi i slobode nastanjivanja, osnivanja preduzeća:

  - advokati: poboljšavanje uslova obavljanja profesije
  - godišnji i konsolidovani bilansi
  - crteži i modeli: pravila za pravnu zaštitu i stvaranje Biroa Zajednice za industrijske crteže i modele
  - u oblasti slobode pružanja usluga:
  - telekomunikacione usluge putem satelita: približavanje nacionalnih zakonodavstava
  - ukidanje restrikcija u elektronskom lociranju vozila u drugim zemljama
  - proširivanje mogućnosti za plasiranje sredstava fondova kolektivnog investiranja
  - nadziranje kreditnih i drugih finansijskih institucija
  - autorska i susedna prava: harmonizacija pravila o kopiranju zvučnih i audiovizuelnih dela
  - u oblasti zajedničke politike saobraćaja:
  - železnički transport: zajednička pravila za osnivanje preduzeća, raspored infrastrukture i naknade za upotrebu
  - osnivanje banke za podatke o nesrećama na putevima
  - transport opasnih tereta: zajedničke norme za primenu u unutrašnjem saobraćaju međunarodnih sporazuma.

## REŠAVANJE MEĐUNARODNIH SPOROVA

### Međunarodna arbitraža na Kipru

Kipar od 1988. ima Zakon o međunarodnoj trgovinskoj arbitraži (originalni tekst je na grčkom; postoji prevod na engleski jezik - Law on International Commercial Arbitration). Zakon gotovo doslovce reprodukuje odredbe UNCITRAL-ovog Modela zakona o međunarodnoj trgovinskoj arbitraži (Model Law on International Commercial Arbitration).

Navedeni propis primenjuje se samo na međunarodnu trgovinsku arbitražu, u onom smislu kako je taj pojam definisan u Model zakona. Osnovne karakteristike zakona su:

- značajno je ograničena nadležnost lokalnih sudova u stvarima međunarodne arbitraže - sud se može "mešati" samo u nekoliko tačno određenih slučajeva (na primer: imenovanje arbitra-pojedinca ili trećeg arbitra ako se o tome stranke ne mogu dogovoriti); odluka suda u ovim pitanjima je konačna, čime se onemogućava odugovlačenje postupka;

- stranke su slobodne u izboru materijalnog prava; postupka, mesta i jezika arbitraže;

- sud može poništiti arbitražnu odluku u ograničenom broju slučajeva: uskraćeno pravo stranke da se brani, odluka rešava i o pitanjima koja nisu sadržana u tužbi, nedostaci u sastavu arbitraže, odluka se odnosi na pitanja o kojima po kiparskom pravu ne može rešavati arbitraža, odluka je protivna jaynom poretku Kipra;

- strana arbitražna odluka biće priznata i izvršena na Kipru bez obzira u kojoj je zemlji doneta; osnove za odbijanje priznanja i izvršenja slične su razlozima za poništenje arbitražne odluke (Kipar je 1979. pristupio Njujorškoj konvenciji o priznavanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka - Convention on Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards)

### Spajanje arbitražnih institucija u Nemačkoj

Nemački arbitražni institut (Deutscher Institut Ausschuss für Schiedsgerichtswesen) iz Kelna i Nemački arbitražni komitet (Deutsches Ausschuss für Schiedsgerichtswesen) iz Bona rade kao jedna institucija počev od 1. januara 1992.

Aktivnosti do sada postojećih institucija i nove institucije svode se generalno na promociju arbitraže kao načina rešavanja domaćih i sporova sa elementom inostranosti.

Nova institucija je kvalifikovana da dela kao "ustanova za imenovanje" (appointing authority) po UNCITRAL-ovim pravilima za ad hoc arbitražu.

Arbitražne institucije koje su funkcionalne u Nemačkoj Demokratskoj Republici prestale su da postoje, a arbitražni sporazumi koji su se na njih pozivali smatraju se nevažećim.

### Izvršenje stranih sudskeih odluka u Kini

Sredinom 1991. doneta je nova verzija Zakona o gradanskom postupku Kine kojim je zamenjen raniji zakon od oktobra 1982.

U pogledu izvršenja stranih sudskeih odluka u Kini novi zakon sadrži jednu odredbu značajnu za strane partnerke kineskih organizacija. Po ranijem zakonu (član 204), zahtev za priznanje i izvršenje strane sudske odluke mogao je podneti

samo strani sud (dakle ne i strana u sporu). Ovaj neobični zahtev teško je mogao biti ispunjen, jer u mnogim zakonodavstvima ne postoji postupak po kome bi sud mogao podnosići stranom sudu zahtev za izvršenje presude.

Novi zakon sadrži odredbu (član 268) po kojoj strano lice, koje ima sudsку presudu stranog suda protiv kineskog lica, može samo, direktno podneti sudu u Kini zahtev za priznanje i izvršenje te sudske odluke.

## ZAŠTITA ČOVEKOVE SREDINE

### Teškoće u primeni propisa EEZ o zaštiti životne sredine

Politika Evropske zajednice u pogledu zaštite životne sredine začela se još 1972. na oktobarskom sastanku na vrhu u Parizu i u suštini se razvijala na bazi komunitarnih propisa. Od te 1972. Zajednica je sačinila 180 pravnih dokumenata - osnovnih direktiva, direktiva kojima se menjaju odnosno dopunjavaju ranije direktive, sektorskih direktiva i, znatno ređe, uredbi. Normativnim korpusom trebalo je obuhvatiti skup rizika koji mogu ugroziti prirodnu sredinu u zemljama-članicama; tako se propisi odnose na: vazduh, hemijske substance, vodu, buku, otpatke, zaštitu prirode, životnu sredinu, itd.

Ima, međutim, dosta teškoća u primeni direktiva odnosno u unošenju njihovih odredbi u pravne sisteme zemalja-članica.

### Zakašnjenje u primeni direktiva

Najčešće dolazi do ozbiljnih zakašnjenja u prenosu odredbi direktiva u nacionalna zakonodavstva. U pojedinim slučajevima zakašnjenja su bila takva da je Komisija EEZ morala da preduzima mere predvidene aktima Zajednice protiv više zemalja koje su kasnile u primeni direktiva (to se desilo, na primer, sa Direktivom 88/610 o sprečavanju industrijskih nesreća, koja je doneta posle poznate katastrofe u Balu od 1986. i kojom je izmenjena Direktiva 82/501, doneta takođe posle jedne nesreće - u Sevesu). Do zakašnjenja u primeni posebno dolazi u zemljama u kojima, po nacionalnim propisima, obaveza primene direktiva leži na lokalnim ili regionalnim, a ne na centralnim vlastima (Nemačka, Belgija, Italija, Španija, Holandija, Velika Britanija).

### Nesaglasnost domaćih zakona sa direktivama

Dogada se, ne tako retko, da se nacionalni zakonski tekstovi ne podudaraju u celini sa odredbama direktiva na koje se odnose; pojedine odredbe domaćih propisa su, ponekad, suprotne zahtevima koje postavljaju propisi Zajednice, a često

se neke odredbe direktiva ne prenose u nacionalne propise (čime se određene oblasti ostavljaju neregulisanim ili se na njih primenjuju domaće norme donete pre propisa kojim se u nacionalno zakonodavstvo unose određene direktive). Kao tipičan primer za ovakvu praksu može se navesti primena Direktive 80/68 koja se odnosi na podzemne vode - opšta i potpuna zabrana bacanja određenih otpadaka (navedenih u posebnoj listi koju sadrži Direktiva) nije izričito uneta u nacionalna zakonodavstva. U nekim drugim slučajevima pojedine zemlje-članice su ocenile da nije neophodno da u svojim nacionalnim zakonodavstvima reprodukuju granične vrednosti ili nivo određenih zagadivača vode i vazduha, koji su sadržani u odgovarajućim direktivama. I u ovakvim situacijama Komisija je intervenisala i pokretala kazneni postupak, a i Sud pravde Zajednice je (u postupcima protiv Italije i Nemačke) morao da precizira svojim tumačenjima više članova direktiva čija je primena bila sporna.

Primena direktiva Zajednice dovodi se u pitanje i administrativnom praksom te parapropisima (circulari, mišljenja, "orientaciona" uputstva, pisma i sl.). Sud pravde smatra da zemlje-članice moraju predvideti vrlo precizan zakonodavni okvir u određenim domenima. Tako su Francuska i Nemačka osuđene da su direktive koje se tiču kvaliteta vazduha unele u nacionalna prava ne propisima, već cirkularima i administrativnim meraima.

#### Primena propisa Zajednice na osnovu programa

No, i kada se direktive Zajednice korektno pretoče u nacionalne propise, treba proveravati da li se one primenjuju u praksi. U oblasti zaštite životne sredine i prirode u mnogim slučajevima se ne može govoriti o esikasnoj primeni komunitarnih propisa. Ovo je naročito slučaj sa onim direktivama koje zahtevaju sačinjavanje nacionalnih programa čijim ispunjenjem bi se postiglo postepeno poboljšanje u određenim oblastima; države-članice Zajednice propustile su u više slučajeva da naprave ovake programe, pa, prema tome, i da primenjuju propise Zajednice (primer za ovo je Direktiva 76/464 koja se odnosi na smanjenje 99 supstanci koje zagaduju vodu, kao i Direktiva 88/609 o ograničenju zagadivača vazduha koji potiču od velikih postrojenja za sagorevanje te Direktiva 78/319 o toksičnim i opasnim otpacima).

Većina direktiva postavlja zahtev da države-članice podnose izveštaje Komisiji o ispunjenju i domaćaju propisu Zajednice. Ovu obavezu države, međutim, ne ispunjavaju redovno. Otuda je doneta Direktiva 91/692 koja treba da uredi postupak u slučaju propusta država da redovno dostavljaju izveštaje predviđene propisima Zajednice. Postavljen je i princip odgovornosti države-članice za štetu licu do koje dođe otuda što država nije primenila direktivu ili je ne ispunjava.

### Nepreciznost propisa Zajednice

U primeni propisa Zajednice u oblasti zaštite sredine dosta teškoća stvara i odredena nepreciznost samih tih propisa. Pojedine odredbe direktiva su formulisane suviše široko što dopušta različita tumačenja. Na primer, član 4 Direktive 84/360 o industrijskom zagadenju koje potiče od industrijskih postrojenja predviđa da odobrenje za eksploraciju ovakvih postrojenja može biti dano samo u slučaju korišćenja bolje tehnologije koja ne izaziva "preterane troškove"; isti nedostatak imaju i definicije kao što su "promocija reciklaže", "uklanjanje otpadaka bez opasnosti" i sl. Ovakve široke formulacije dovode i do neujednačenosti u primeni direktiva u državama-članicama.

### DOKUMENTI

(modeli ugovora, tekstovi propisa)

#### Akt o osnivanju

Preduzeća za \_\_\_\_\_ "\_\_\_\_\_" d.o.o., Beograd  
 Donet \_\_\_\_\_ (datum) od strane osnivača \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (adresa osnivača u inostranstvu), preduzeća upisanog u registar trgovackog društva u \_\_\_\_\_ (mesto i organ koji vodi registar) pod brojem \_\_\_\_\_ (u daljem tekstu "osnivač")

#### Osnivanje preduzeća

1) Ovim aktom osniva se sopstveno preduzeće u obliku društva sa ograničenom odgovornošću u smislu jugoslovenskih propisa o stranim ulaganjima.

#### Firma, sedište, status, odgovornost

- 2) Firma preduzeća biće: Preduzeće za \_\_\_\_\_ "\_\_\_\_\_" d.o.o., \_\_\_\_\_ (adresa sedišta).
- 3) Sedište preduzeća biće u \_\_\_\_\_ (mesto), ul. \_\_\_\_\_ br. \_\_\_\_\_.
- 4) Preduzeće će za svoje obaveze odgovarati svojom celokupnom imovinom.

#### Vlasništvo, kapital, udeli

- 5) Osnivač obezbeduje kapital preduzeća pri osnivanju u iznosu od \_\_\_\_\_ (iznos i valuta) što po kursu na dan uplate iznos dinara \_\_\_\_\_. -.

- 
- 6) Kapital iz člana 5) osnivač uplaćuje u gotovom.
  - 7) Ceo udeo u preduzeću ima osnivač.

#### Delatnost

- 8) Delatnost preduzeća će se razvijati u sledećim oblastima (prema grupama i podgrupama Jedinstvene klasifikacije delatnosti): \_\_\_\_\_.
  - 9) Pored delatnosti iz člana 8) preduzeće će se baviti i spoljnotrgovinskim prometom.

Spoljnotrgovinski promet preduzeća obuhvata: \_\_\_\_\_.

Uslovi za obavljanje spoljnotrgovinske delatnosti utvrđuju se u statutu i opštem aktu donetom na osnovu statuta.

#### Trajanje

- 10) Preduzeće se osniva na neodređeno vreme.

#### Poslovna politika, organi, upravljanje, zastupanje

- 11) Osnovnu poslovnu politiku određivaće osnivač.
- 12) Najviši organ preduzeća biće upravni odbor, dok se sastanci skupštine kao organa preduzeća neće održavati.
- 13) Poslovodni organ preduzeća biće direktor. Direktor je ovlašćen da zastupa i predstavlja preduzeće (uključujući i spoljnotrgovinsko posovanje) bez ograničenja.
- 14) Preduzeće može imati i druge radnike sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima.

15) Preduzeće može imati prokuristu.

16) Upravni odbor preduzeća ima tri člana koje imenuje osnivač. Statutom preduzeća određuje se broj članova i sastav upravnog odbora, način izbora, mandat članova, nadležnost, način odlučivanja te ostala pitanja funkcionisanja ovog organa.

Uslovi, postupak imenovanja, mandat i nadležnost direktora te druga pitanja od značaja za njegov rad, prava, obaveze i odgovornosti uređuju se statutom preduzeća.

Prvi generalni direktor biće imenovan na konstitutivnoj sednici upravnog odbora.

### Statut

17) Preduzeće će imati statut u svemu prema priloženom tekstu koji čini saставni deo ovog akta o osnivanju preduzeća.

### Konstituisanje upravnog odbora

18) Članovi upravnog odbora koje osnivač imenuje pri osnivanju preduzeća dužni su da održe konstitutivnu sednicu upravnog odbora u roku od 2 dana od imenovanja poslednjeg člana. Na konstitutivnoj sednici odluke se donose većinom glasova imenovanih članova upravnog odbora.

19) Konstitutivna sednica upravnog odbora imaće sledeći dnevni red:

- a) izbor predsednika upravnog odbora i imenovanje zapisničara
- b) verifikacija punomoćja - imenovanja članova upravnog odbora
- c) donošenje statuta preduzeća prema članu 17) ovog akta
- d) imenovanje direktora preduzeća prema članu 16) stav 3. ovog akta
- e) donošenje pravilnika o spoljnotrgovinskom poslovanju.

### Statusne i druge promene

20) O promeni statusa preduzeća, spajanju preduzeća sa drugim preduzećem, o podeli preduzeća te pretvaranju u drugi oblik preduzeća odlučuje osnivač.

Ovaj akt sačinjen je u 4 primerka na \_\_\_\_\_ jeziku, a za svrhe postupka osnivanja preduzeća (ishodovanja rešenja nadležnog državnog organa i upisa u registar preduzeća te za druge postupke - otvaranje računa i sl.) sačinjena je i identična verzija na srpskom jeziku koja ima jednaku pravnu snagu kao i verzija na \_\_\_\_\_ jeziku.

Osnivač:

---

---

## GLOSAR

### Pojmovi i termini o arbitraži (engleski jezik)

amiabiles compositeurs (franc.) - arbitri koji sude "po pravičnosti", *ex aequo et bono*, bez obaveze da primenjuju pravila određenog prava

answer to request - odgovor tuženog na zahtev za pokretanje arbitraže, odbrana; v. *request for arbitration*

annulement of award - poništenje odluke; isto *setting aside*

applicable law - merodavno pravo, pravo koje arbitraža primenjuje: v. *amiabiles compositeurs*

appointing authority - organ imenovanja, organ koji imenuje arbitre ako to strane ne mogu ili neće da učine; ovaj organ naveden je u arbitražnim pravilima institucionalnih arbitraža, određuju ga strane, predviđen je u pravilima postupka nadležnog prava

appointment of arbitrator - imenovanje arbitra; isto *nomination*

arbitration award - arbitražna presuda, odluka arbitraže; *on agreed terms* - arbitražna presuda doneta na osnovu saglasnosti strana; isto *award by consent*

arbitration agreement - arbitražni sporazum

arbitration clause - arbitražna klauzula

arbitration proceedings - arbitražni postupak, postupak koji sprovodi arbitraža; v. *contradictory procedure, hearings*

arbitration - arbitraža; arbitražno veće; v. *conciliation*

arbitration tribunal - arbitražno veće; v. *arbitration, court of arbitration*

arbitrator - arbitar; v. *conciliator*

chairman of arbitration - predsednik arbitražnog veća, treći arbitar u tročlanoj veću koga biraju od strana imenovani arbitri; isto *umpire*

challenge of arbitrator - (zahtev za) izuzeće arbitra (kada je dovedena u sumnju njegova nepričasnost); v. *court of arbitration*

claim, statement of claim - tužba; v. *request for arbitration*

claimant - tužilac, strana koja pokreće arbitražni postupak; isto *plaintiff*; v. *defendant*

competence - nadležnost; arbitražno veće je ovlašćeno da odlučuje o sopstvenoj nadležnosti (*competence to rule on own jurisdiction*) uključujući i rešavanje po prigovoru o postojanju i valjanosti arbitražnog sporazuma

conflict of law (rules of) - sukob zakona (pravila o sukobu zakona); v. *designation of law*

conciliation - mirenje; v. *amiabiles compositeurs*

conciliator - miritelj

contradictory procedure - postupak (pred arbitražom) u kome važi načelo obostranog saslušanja stranaka;

counter-claim - protivtužba, protivzahtev koji tuženi postavlja u svom odgovoru na zahtev za pokretanje arbitraže; v. *answer to request*

court of arbitration - arbitražni sud, posebni organ kod institucionalnih arbitraža (MTK), ne rešava neposredno sporove, već određuje broj arbitara i imenuje, potvrđuje i zamjenjuje arbitre u određenim situacijama, odlučuje o postojanju ili važenju arbitražnog sporazuma, pregleda arbitražnu odluku pre objavljivanja; v. *scrutiny of award*

defence, statement of defence - odbrana, odgovor na tužbu; v. *answer to request*

defendant - tuženi, strana protiv koje tužilac (*claimant*) pokreće arbitražni postupak; isto *respondent*

designation of law (legal system) - upućivanje na pravom (pravni sistem) određene države

deposit of award - polaganje originala arbitražne odluke kod suda ili stalnog tela institucionalne arbitraže

dispute - spor

enforcement of award - izvršenje odluke; v. *recognition of award*

expert witness - veštak; v. *witness*

evidence - dokaz

finality of award - konačnost arbitražne odluke (ona je obavezujuća za strane i u većini pravnih sistema protiv nje se, sem u propisanim slučajevima, ne može ulagati žalba ili koristiti drugi pravni lekovi)

hearings - rasprava, ročište; *oral hearings* - usmena rasprava; v. *arbitration proceedings*

jurisdiction (of arbitration tribunal) - nadležnost (arbitražnog veća); v. *competence*

mandate - mandat arbitra; v. *terms of reference*

notice of arbitration - obaveštenje o arbitraži, kojim tužilac obaveštava o pokretanju postupka drugu stranu; po nekim arbitražnim pravilima smatra se da je postupak započeo na dan kada tuženi primi obaveštenje o arbitraži; sadrži više elemenata (poziv na arbitražnu klauzulu ili sporazum, predlog arbitra i dr.); razlikuje se od *request for arbitration* jer ne sadrži tužbeni zahtev odnosno on nije precizno opredeljen

place of arbitration - mesto zasedanja, održavanja arbitraže

plaintiff - tužilac; isto *claimant*

plea - prigovor; *plea as to jurisdiction of arbitration* - prigovor nenađežnosti arbitraže

preliminary question (issue) - prethodno pitanje

---

recognition of award - priznanje arbitražne odluke; v. *enforcement of award*  
rendering of award - donošenje arbitražne odluke

replacement of arbitrator - zamena arbitra (u slučaju smrti, ostavke, diskvalifikacije); v. *challenge of arbitrator, court of arbitration*

request for arbitration - zahtev za arbitražom, akt kojim se pokreće arbitražni postupak; sadrži tužbeni zahtev, podatke o arbitražnoj klauzuli ili sporazumu, predlog arbitra i dr.; v. *answer to request, notice of arbitration*

respondent - tuženi; isto *defendant*

scrutiny of award - pregled arbitražne odluke; u nekim institucionalnim arbitražama stalni organ pregleda presude arbitražnih veća pre objavlјivanja; v. *court of arbitration*

setting aside - poništenje odluke; isto *annulment of award*

settlement - poravnjanje; rešenje (spora)

sole arbitrator - arbitar pojedinac; v. *umpire*

terms of reference - akt o zadacima (arbitara), predmet spora, granice spora u kojima odlučuju arbitri; v. *mandate*

umpire - predsednik arbitražnog veća; v. *chairman of arbitration*

witness - svedok; v. *expert witness*

---

## SUDSKA PRAKSA<sup>1</sup>

---

UDK - 347.451.031:336.748.12

**ZAŠTITA FIRME:** Rec "Komision" istaknuta na radnji tužene, pored njene firme, samo je oznaka delatnosti koju tužena obavlja, te ne uživa zaštitu po osnovu nelojalne utakmice.

### Činjenično stanje

Tužilac, preduzeće za komercijalnu prodaju "Komision" iz B., tužbom je tražilo od tužene vlasnice radnje za komisionu prodaju robe "Dragulj" iz B. da ukloni naziv "Komision" sa objekta svoje radnje, tvrdeći da ona time čini delo nelojalne utakmice neovlašćene upotrebe tude firme, jer kod potrošača stvara zabunu na tužiočevu štetu.

Prvostepeni sud je usvojio tužbeni zahtev, ali ga je Viši privredni sud odbio, tako što je po žalbi tužene preinačio prvostepenu presudu. Protiv drugostepene presude tužilac je blagovremeno izjavio reviziju Vrhovnom суду Srbije, koji je presudom od dana 9. II 1993. g. istu odbio i potvrdio drugostepenu presudu.

### Iz obrazloženja:

"Prema odredbi člana 31. pom. Zakona pod nelojalnom utakmicom podrazumeva se, između ostalog, i neovlašćena upotreba tude firme ako se time stvori ili može stvoriti zabuna na štetu drugog trgovca. Međutim, u konkretnom slučaju, prema utvrđenom činjeničnom stanju, ne može se smatrati da je tužena upotrebila firmu tužioca i time izvršila ovo delo nelojalne utakmice. Naime, firma tužene

---

<sup>1</sup> Priredio Mr Nebojša Jovanović, Asistent Pravnog fakulteta u Beogradu.

sadrži samo reč "Dragulj", a ova firma se jasno razlikuje od firme tužioca, dok je reč "Komision" istaknuta na radnji tužene samo kao oznaka delatnosti koju tužena obavlja i za koju je njena radnja i registrovana. Prema tome, samom upotreboru reči "Komision" koja je uobičajena za označavanje ove uslužne delatnosti, nije učinjeno delo nelojalne utakmice, pa nema osnova za zaštitu firme tužioca po odredbama Zakona o preduzećima u vezi čl. 29. Zakona o ličnom radu, jer se shodno iznjetom radi o firmama koje se jasno razlikuju jedna od druge".

*Vrh. sud u Beogradu, Prev. 240/92, Preds. veća sudija Radoslav Čosić*

### Komentar

Firma preduzeća ili radnje uživa višestruku pravnu zaštitu: po službenoj dužnosti suda pri osnivanju preduzeća, po tužbi zainteresovanog lica, po osnovu nelojalne utakmice i krivičnopravno. Na zaštitu firme od nelojalne utakmice primenjuje se Zakon o trgovini iz 1989. g. koji reguliše sistemom generalne enumeracije delo nelojalne utakmice uopšte i pojedina dela nelojalne utakmice. Kako u ovom slučaju nisu bili ispunjeni uslovi iz člana 31. pomenutog zakona, sud nije mogao da u radnjama tužene vidi neovlašćenu upotrebu tude firme, te je ispravno postupio odbivši reviziju tužioca. Time je samo potvrdio od ranije postojeći stav prakse i teorije da opšti pojmovi sadržani u firmi ne mogu da uživaju pravnu zaštitu. O tome više vidi kod dr V. Besarović Autorsko pravo i industrijska svojina" i dr M. Vasiljević "Trgovinsko pravo".

**PRINUDNO DEJSTVO PRINUDNOG PORAVNANJA:** Zaključeno prinudno poravnjanje koje je odobreno pravnosnažnim rešenjem suda obavezuje i one poverioce koji nisu učestvovali u postupku prinudnog poravnjanja (čl. 40. st. 2. Zakona o prinudnom poravnjanju, stečaju i likvidaciji iz 1989. g.).

### Činjenično stanje

Društveno preduzeće iz O. prodalo je tokom 1991. g. određenu robu Deoničkom društvu iz B. po ceni od 234.082 din. Kako mu kupac nije u roku isplatio cenu, prodavac je podneo predlog za izvršenje na osnovu verodostojne isprave sudu, koji je sud osvojio rešenjem od 1.8.1991. g. Protiv tog rešenja kupac je istakao blagovremeno prigovor, tako da se parnični postupak okončao presudom od 21.9.1992. g. kojom je potvrđeno rešenje o izvršenju. Međutim, u međuvremenu su poverioci sa kupcem kao dužnikom pokrenuli postupak prinudnog poravnjanja, u kome pomenuti prodavac, kao tužilac, nije učestvovao. Postupak prinudnog poravnjanja se okončao uspešno zaključenim prinudnim poravnanjem koje je sud odobrio rešenjem od 3.4.1992. g., što znači ranije nego što je okončan parnični postupak. Prinudnim poravnanjem dužnik (tuženi u parnici) je obavezan da namiri poveriocima njihova potraživanja u punom iznosu (100%) u roku od tri godine od dana zaključenja prinudnog poravnjanja sa grejs periodom od jedne godine, s tim da se obračunata kamata u grejs periodu pripisuje glavnom dugu.

Zbog toga je tuženi dužnik izjavio žalbu Višem privrednom суду у Beogradu protiv presude prvostepenog суда, ističući da on može da bude obavezan na isplatu duga od 234.082 din. samo pod uslovima iz prinudnog poravnjanja, a to znači samo u roku od 3 godine, a ne u roku od 8 dana kako mu je to određeno presudom. Viši privredni суд je usvojio žalbu, preinačio prvostepenu presudu i ukinuo rešenje o izvršenju od 1.8.1991. g.

### Iz obrazloženja

"Prvostepeni суд je pobijanom odlukom na pravilno utvrđeno činjenično stanje pogrešno primenio materijalno pravo, pa je u smislu odredbe člana 373. st. 1. tač. 4. ZPP-a valjalo žalbu uvažiti, pobijanu odluku preinačiti i odbiti zahtev tužioca za isplatu utuženog iznosa na ime isplate cene od strane tuženog za kupljenu robu. Naime, prema odredbi člana 40. st. 4. i 5. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, rešenje o odobrenju prinudnog poravnjanja dostavlja se dužniku, predlagajući, organizaciji koja je za dužnika obavljala poslove platnog prometa, dok se pravnosnažno rešenje o odobrenju prinudnog poravnjanja ističe na oglasnoj tabli i u izvodu objavljuje u "Službenom listu SRJ". U konkretnom slučaju, pred Privrednim sudom u Beogradu doneto je rešenje PP - 1/92 od 3.4.1992. g. o odobrenju prinudnog poravnjanja između tuženog, kao dužnika, i grupe poverioca čija potraživanja nisu osporena, uz zaključak da se isto odnosi i prema poveriocima koji nisu učestvovali u postupku prinudnog poravnjanja. U smislu citirane zakonske odredbe, kao i člana 12. ZPP-a odluka prvostepenog суда o osnovanosti tužbenog zahteva očigledno je zavisila od navedenog pravnosnažnog rešenja o odobrenju prinudnog poravnjanja, a sa čijom je sadržinom on takođe u smislu istih odredaba, morao biti upoznat pre odlučivanja".

*VPS u Beogradu, Pž. 1305/93, Predsednik veća sudija Magda Vujačić*

### Komentar

Za razliku od običnog poravnjanja, sudskog ili vansudskog, koje obavezuje samo stranke koje su ga zaključile (čl. 1089 Zakona o obligacionim odnosima iz 1978. g. i čl. 322. Zakona o parničnom postupku iz 1977. g.), prinudno poravnanje koje je u posebnom sudskom postupku zaključio dužnik sa poveriocima koji imaju većinski udio u ukupnim potraživanjima prema dužniku obavezuje ne samo dužnika i poverioce koji su ga zaključili, već i one poverioce koji su učestvovali u postupku, ali su glasali protiv poravnjanja (manjinski poverioci), kao i one poverioce koji nisu učestvovali u postupku, ako je to poravnanje odobrio sud pravnosnažnim rešenjem, kao u ovom konkretnom slučaju. U tome se ogleda prinudno dejstvo prinudnog poravnjanja, jer moraju da ga poštaju svi poverioci, pa i oni koji sa njim nisu saglasni (čl. 38. i 40. st. 2. Zakona o prinudnom poravnanju stečaju i likvidaciji). Uostalom, odobreno prinudno poravnanje ima snagu izvršne isprave za sve poverioce čija su potraživanja utvrđena (čl. 42. Zakona). Ovde ostaje nejasno zašto se sud nije neposredno pozvao na odredbu Zakona o prinudnom po-

ravnjanju... iz čl. 40. st. 2. koja govori o prinudnom dejstvu poravnanja, iako se pozivao na sve ostale odredbe koje mogu da se primene u ovom slučaju.

**PRAVO ŽELEZNICE NA NAKNADU TROŠKOVA PREVOZA:** Tuženi je dužan da da železnici kao tužiocu plati naknadu samo za stvarno izvršeni prevoz robe, a ne za ugovorenu dužu relaciju.

### Činjenično stanje.

Železničko transportna organizacija B. je zaključila ugovor o prevozu robe na određenoj relaciji do uputne stanice sa Termoelektranom M. Tokom izvršenja prevoza železnica je iz svojih profesionalnih i organizacionih razloga, a bez naloga pošiljaoca, promenila putokaz naznačen u tovarnom listu, tako da je robu do uputne stanice prevezla kraćim putem od ugovorenog. Pošiljalac joj je platio samo izvršeni prevoz, odbijajući da joj plati vozarinu i ostale troškove prevoza prema ugovorenoj većoj kilometraži od stvarno predene kilometraže. Železnica je podnela tužbu sudu zahtevajući razliku cene prevoza između predene i ugovorene kilometraže. Okružni privredni sud u Kragujevcu je presudom od 20.11.1991. g. odbio tužbeni zahtev. Tužilac je izjavio žalbu protiv te presude Višem privrednom sudu, a ovaj ju je odbio i potvrdio presudu okružnog suda.

### Iz obrazloženja

"Pravilan je stav prvostepenog suda da je tuženi dužan da plati naknadu samo za izvršeni prevoz robe.

Navedeno iz razloga što je pošiljalac robe obavezan da prevozioci naknadu stvarno ukupne troškove prevoza obračunate po tarifama železnice ali samo za prevoz koji je stvarno izvršen odnosno za relaciju koja je predena, a ne i za ugovorenu relaciju koja je duža od stvarno predene relacije. Prevozilac, zapravo, ne može naplatiti prevoz po relaciji koja je duža od stvarno predene relacije, jer su ukupni troškovi koje prevozilac naplaćuje zapravo plaćanje cena za izvršenu uslugu prevoza uz obračun pratećih troškova, pa ova cena ne može biti obračunata i naplaćena za kilometražu veću od kilometraže za koju je usluga izvršena".

*VPS, Pž. 9562/92, Predsednik veća sudija Milorad Paunović*

### Komentar

Zauzeti stavovi prvostepenog i drugostepenog suda u ovom sporu su potpuno ispravni, ne samo sa stanovišta tarifa na koje se sudovi pozivaju, već sa stanovišta obligacionog prava uopšte. Da su sudovi usvojili tužbeni zahtev, postupili bi protivno odredbi člana 210. Zakona o obligacionim odnosima koja reguliše sticanje bez osnova. U konkretnom slučaju, to bi značilo da bi razlika u ceni između stvarno predenog kraćeg puta i ugovorenog dužeg puta bila vrednost koja je bez prav-

nog osnova prešla iz imovine korisnika prevoza u imovinu prevozioca, što bi dovelo do njegovog pravno neosnovanog obogaćenja.

**ROBNI KREDITIV:** Kada se uslov iz akreditiva nije ostvario nije ni nastala obaveza tužene banke na isplatu spornog iznosa.

### Činjenično stanje

Tokom 1989. g. domaće preduzeće je kao uvoznik kupilo 115.200 pari sportske obuće od kompanije iz SAD, s tim što je ugovorenod da će plaćanje da bude izvršeno putem dokumentarnog akreditiva koji će kod Kreditne banke iz B. u našoj zemlji da otvori jedna austrijska firma u svoje ime a za račun našeg kupca. Austrijska firma je to i učinila, s tim što je isplata akreditivne svote (tj. kupovne cene iz ugovora) bila uslovljena prezentacijom banchi dokumenata navedenih u akreditivu, sa klauzulom da plaćanje neće biti izvršeno dok utovar u vazduhoplov ne bude izvršen i svojina na robi ne bude preneta na austrijsku firmu, s tim da vazdušni tovarni list treba da bude naslovljen na akreditivnu banku sa opštenjem austrijske firme. Po prijemu i pregledu pristigle robe uvoznik je konstatovao da roba ni po kvalitetu ni po assortimanu ne odgovara ugovoru, pa je austrijska firma odbila prijem i robu stavila na raspolaganje prodavcu. Prodavac je podneo tužbu sudu tražeći od akreditivne banke isplatu kupovne cene u iznosu od 476.605,50 dolara USA. I prvostepeni i drugostepeni sud je presudio u korist tuženog, pa je tužilac izjavio reviziju Vrhovnom суду Srbije zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka i zbog pogrešne primene materijalnog prava. Vrhovni sud je odio bio reviziju kao neosnovanu.

### Iz obrazloženja

"Neosnovani su i razlozi revizije o pogrešnoj primeni materijalnog prava.

...Nižestepeni sudovi su kod ovakvog stanja stvari pravilno zaključili da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uslovi za realizaciju akreditiva, i to uslov prelaska svojine na robi uvoznika - austrijsku firmu.

Pre svega, drugostepeni sud je pravilno ocenio da naknadnom dopunom akreditiva koja se odnosi na označavanje primaoca robe u tovarnom listu nije izmenjena i klauzula o prelasku svojine na robi - kako je to neosnovano tvrdio tužilac u toku postupka. Naime, prema odredbi člana 5. Jednoobraznih pravila i običaja za dokumentarne akreditive, koji se primenjuju i na sporni akreditiv, (s obzirom da je u akreditivu naznačeno da je otvoren u skladu sa ovim pravilima i običajima) instrukcije za otvaranje akreditiva i sami akreditivi, instrukcije za bilo kakvu izmenu istih i same izmene moraju biti potpuni i precizni. Instrukcijom za dopunu akreditiva u konkretnom slučaju u akreditiv je uneta samo izmena o primaocu robe po vazdušnom tovarnom listu, s tim što je i jasno naznačeno da svi ostali uslovi ostaju neizmenjeni, a to znači i uslov o prelasku svojine na austrijsku firmu, čije je saopštenje o prijemu robe i po dopuni akreditiva bilo potrebno.

Pitanje prelaska svojine na robi, odnosno pitanje značenja ove klauzule, koja je vezana za ugovor o prodaji, ima se raspraviti po pravu koje je merodavno za ugovor o prodaji pokretnih stvari, a to je prema članu 20. tač. 1. Zakona o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima pravo države u kojoj se nalazi sedište prodavca - pravo SAD.

Jednoobrazni trgovački zakonik SAD predviđa u članu 2-401. da u ovakvom slučaju u kome je kupac odbio ili nije pristao da primi odnosno da zadrži robu svojina na robi nije definitivno preneta kupcu, s tim što prema članu 2-510. kupac može smatrati da na njega nije prelazio rizik za propast robe bez obzira na ugovorenu klauzulu FOB.

Prema tome, ovaj uslov iz akreditiva se nije ostvario, pa shodno tome, nije ni nastala obaveza tužene banke na isplatu spornog iznosa..."

*Vrh. sud Srb., presuda prev. 195/92, Predsednik veća sudija Radoslav Ćosić*

#### Komentar

Akreditiv je bankarski uslužni posao u kome se banka obavezuje, po nalogu svog klijenta, da isplati određenu svotu novca trećem licu (korisniku). Prema uslovima koje korisnik treba da isplati da bi naplatio od banke svotu novca na koju akreditiv glasi i time realizovao svoje potraživanje iz osnovnog posla povodom koga je akreditiv otvoren (najčešće cena iz ugovora o prodaji), postoje dve vrste akreditiva: običan ili neuslovljeni i robni, dokumentarni ili uslovljeni akreditiv. U ovom slučaju se radilo o dokumentarnom akreditivu, jer je prodavac, kao korisnik, morao prethodno da isplati uslov iz akreditiva, a to je da banchi predla "čista" robna dokumenta kojima dokazuje da je uredno izvršio svoju obavezu iz osnovnog posla, a to je isporuka robe saobrazno ugovoru. Kako on to ovde nije učinio, jer je primalac prigovorio kvalitetu isporučene robe, tako da svojina nije prešla na austrijsku firmu, te isporuka nije bila ni izvršena, banka je pravilno postupila što je odbila da isplati prodavcu akreditivnu svotu. Pri tome, treba naglasiti da su pravila o dokumentarnim akreditivima gotovo ujednačena u većini zemalja u svetu zahvaljujući Jednoobraznim pravilima i običajima za dokumentarne akreditive Međunarodne trgovinske komore u Parizu koja su prvi put doneta 1933., a poslednji put revidirana 1983. g. Primenivši ova Pravila, te odbivši tužbeni zahtev prodavca, naši sudovi su samo sankcionisali njegovu nesavesnost.

---

## STAVOVI PRIVREDNII SUDOVA

---

### I. Privredni sporovi<sup>1</sup>

1. Ko zastupa opštinu kao samoupravnu zajednicu ako nema svog pravobraćnoga kao zakonskog zastupnika, a nije ovlastila pravobranioca druge opštine da je zastupa. Koga pozivati na zakazana ročišta i šta se smatra urednim pozivanjem?

Članom 20. Zakona o javnom pravobranilaštву ("Službeni glasnik R.Srbije", br. 43/91) regulisano je da javna pravobranilaštva u opštini, gradu i autonomnoj pokrajini nastavljaju sa radom do donošenja statuta, odnosno odluke o organizovanju vršenja pravne zaštite njihovih imovinskih prava i interesa. Ako statutom opštine u skladu sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik R.Srbije", br. 79/91) nije predviđeno vršenje pravne zaštite te opštine preko pravobranilaštva, onda u imovinsko-pravnim odnosima opština zastupa lice određeno statutom.

Ako opština nema organizovano pravobranilaštvo, poziv i sudska pismena se dostavljaju opštini kao pravnom licu. Opštini će zastupati lice određeno statutom ili od njega ovlašćeno lice.

2. Može li se smatrati urednom isprava o prorogaciji mesne nadležnosti u smislu čl. 70. ZPP priložena "narudžbenica" tuženog izdata na odštampanom memorandumu tužioca sa klauzulom: "da u slučaju spora po takvoj narudžbenici izdavač i naručilac ugovaraju mesnu nadležnost određenog privrednog suda"?

Sporazum o mesnoj nadležnosti u smislu čl. 70. ZPP je procesno pravni institut. Mora biti zaključen u pismenoj formi, potpisani od ovlašćenih lica i priložen uz tužbu.

Ako je sporazum o ugovorenoj mesnoj nadležnosti određenog suda odštampan na narudžbenici sa memorandumom tužioca, koju je potpisao samo tuženi, podnošenjem tužbe sudu ugovorene mesne nadležnosti tužilac je prihvatio ugovorenu mesnu nadležnost.

3) Da li je valjan blanko akceptni nalog ili blanko ček?

---

1 Stavovi privrednih sudova Srbije - (Donji Milanovac, jun 1993.)

Nalog za prenos sa upisanim datumom dospeća (akceptni nalog) u skladu sa čl. 16. i 17. Zakona o finansijskom poslovanju ("Službeni list SFRJ", br. 10/89 sa izmenama i dopunama od 61/90) kao i Uputstvo o obliku, sadržini obrazaca za obavljanje platnog prometa ("Službeni list SFRJ", br. 22/89) kao instrument za obezbeđenje plaćanja mora sadržati određene podatke iz ovih propisa. Radi se o nalogu za prenos novčanih sredstava sa datumom dospeća i mestom i danom izdavanja naloga. Poverilac primljeni akceptni nalog potpisuje, overava i podnosi na isplatu nadležnoj službi za platni promet kod koje se vodi račun dužnika. Pojam, "blanko akceptni nalog" prepostavlja da dužnik nije u nalogu za prenos upisao novčani iznos. Taj iznos je upisao poverilac prilikom predaje naloga Službi za platni promet. Takav akceptni nalog je valjan, jer je njegov izdavalac ovlastio korisnika da nalog popuni u skladu sa uslovima iz pravnog posla.

"Blanko ček" ni u jednoj prepostavci nije valjan. Zakon o čeku u čl. 1. predviđa obavezne sastojke čeka u 6 tačaka. Između ostalog ček mora sadržavati bezuslovni uput da se isplati određena svota novca iz trasantovog pokrića. U članu 3. Zakon je regulisao da isprava koja ne sadrži ma koji sastojak iz čl. 1. ne vredi kao ček, osim u slučajevima koji su određeni u nabrojanim stavovima koji se ne odnose na "blanko ček".

4. Da li je po zahtevu dužnika za zabranu realizacije (blanko) akceptnog naloga nadležna Služba za platni promet ili privredni sud?

Kod Službe za platni promet nalog se nikada ne može dati na realizaciju kao "blanko akceptni nalog". Služba za platni promet vodi računa da li je nalog za prenos (akceptni nalog) popunjen na propisanom obrascu, da li je čitko i pravilno popunjen sa svim potrebnim elementima za njegovo izvršenje kao i da li je potpisana od ovlašćenih lica, imajući pri tome u vidu napred navedene propise iz Zakona o finansijskom poslovanju i uputstva.

Da li je dužnik predao poveriocu blanko akceptni nalog i da li je poverilac popunio akceptni nalog u skladu sa zaključenim ugovorom između stranaka Služba za platni promet nije nadležna da ispituje. Ako je poverilac primljeni blanko akceptni nalog popunio na veći iznos od ugovorenog, ali akceptni nalog sadrži druge nepravilnosti (falsifikovan potpis, potpis neovlašćenog lica, itd.) ove činjenice se moraju utvrditi u sudskom postupku. Dakle, o zahtevu tužioca za zabranu realizacije akceptnog naloga nadležan je privredni sud a ne Služba za platni promet.

5. Da li se pravnim licima u slučaju promene sedišta ili adrese u toku postupka bez obaveštenja parničnom суду mogu dostavljati pozivi i pismena pribijanjem na oglasnu tablu suda u smislu odredbe čl. 145. st. 2. i 3. ZPP.

Dostavljanje pismena pravnim licima vrši se u skladu sa čl. 134. st. 1. i 3. ZPP ako nema punomoćnika.

Odredba čl. 145. ZPP može se primeniti samo u slučaju promene stana i prebivališta i to ako stranka do dostavljanja drugostepene odluke kojom se postupak okončava promeni prebivalište ili stan, a o tome odmah ne obavesti sud.

Ova odredba se ne odnosi na pravna lica, koja nemaju stan ni prebivaliste, već sedište. Izuzetno se može primeniti na imaoce radnje i druge pojedince koji u vidu registrovanog zanimanja obavljaju privrednu delatnost, ukoliko nemaju svojstvo pravnog lica.

U slučaju promene sedišta pravnog lica, u toku spora, dostava se mora izvršiti u skladu sa odredbom čl. 134. st. 1. i 3. ZPP imajući u vidu i druge odredbe o načinu dostavljanja.

6. Da li sud po službenoj dužnosti u pogledu primene merodavnog prava pazi koje je pravo povoljnije za oštećenog, da li se u toku spora može promeniti izbor prava i da li se ova prava mogu kombinovati ako je to povoljnije za oštećenog. (čl. 28. st. 1. Zakona o rešavanju sukoba Zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima "Službeni list SFRJ", br. 43/82, 9/79)?

Oštećeni kao tužilac bira merodavno pravo koje je za njega povoljnije. Sud po službenoj dužnosti ne utvrđuje koje je merodavno pravo povoljnije za oštećenog - tužioca. U skladu sa odredbama ZPP-a tužilac se kao oštećeni može pozivati na povoljnije merodavno pravo sve do zaključenja glavne rasprave. Nema mogućnosti kombinacije dva prava jer se radi o izričitom propisu izbora prava gde je radnja izvršena ili prava mesta gde je posledica nastupila.

7. Da li Zakon o rešavanju sukoba Zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima, predviđa ili pretpostavlja reciprocitet u vezi sporova na koje se odnose odredbe ovog zakona i da li o postojanju reciprociteta treba paziti po službenoj dužnosti ili samo po prigovoru stranke?

Zakon o rešavanju sukoba Zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima ("Službeni list SFRJ", br. 43/92) primenjuje se u celini i u SRJ. Zakon sadrži pravila o određivanju merodavnog prava za statusne, imovinske i porodične odnose sa međunarodnim elementom kao i pravila o nadležnosti sudova i drugih organa za raspravljanje u svim sporovima. Osim toga, sadrži i pravila za priznanje i izvršenje sudskih i arbitražnih odluka.

Zakon ne predviđa i ne pretpostavlja reciprocitet u sporovima na koje se primenjuju njegova pravila. Izuzetak od ovog postoji kod priznanja i izvršenja stranih sudskih i arbitražnih odluka u kojim slučajevima se traži uzajamnost (čl. 92. i 99. Zakona).

8. U dvostrano obaveznim ugovorima u privredi, jedna ugovorna strana - dužnik nije ispunila svoju obavezu, a druga strana - poverilac traži promenu njene obaveze u naturalnom davanju drugih proizvoda koji su van delatnosti dužnika. Da li poverilac u gornjim uslovima zbog neizvršenja takve obaveze može tražiti raskid ugovora?

Ispunjene se sastoji u izvršenju onoga što čini sadržinu obaveze, te niti je dužnik može ispuniti nečim drugim, niti poverilac može zahtevati nešto drugo. (čl. 307. st. 1. ZOO).

Ako nema saglasnosti u pogledu promene predmeta obaveze, tj. ako dužnik na tu promenu ne pristane, poverilac ne može u naturalnom obliku menjati pred-

mci obaveze. Za slučaj da dužnik ne prihvati ovu promenu, poverilac ne može tražiti raskid ugovora.

9. Da li se tužiocu u parničnom postupku mogu oslobođati, odnosno obavezivati na plaćanje aktorske kaucije u slučajevima kada je takva mogućnost predvidena multilateralnim ili bilateralnim ugovorima koje je zaključila bivša SFRJ i da li se ovi međunarodni ugovori primenjuju i u odnosima između SRJ i bivših republika SFRJ.

Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Savezne Republike Jugoslavije je u članu 12. propisano da savezni zakoni i drugi savezni propisi ostaju na snazi do njihovih uskladivanja sa Ustavom u rokovima određenim ovim Zakonom, ako ovim Zakonom nije utvrđeno da prestaju da važe.

Zakon o rešavanju sukoba Zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima ("Službeni list SFRJ, br. 43/82) i dalje važi. Tim propisom je u članovima 82., 83., 84. i 85. u potpunosti regulisano pitanje aktorske kaucije odnosno pravo tuženog na obezbedenje ili oslobođenje tužioca od plaćanja aktorske kaucije.

Što se tiče odnosa SR Jugoslavije i bivših jugoslovenskih republika i u odnosu na njih se primenjuju odredbe Zakona o rešavanju sukoba Zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima.

10. U sporu po regresnom odštetnom zahtevu inostrane osiguravajuće firme i domaće osiguravajuće organizacije, može li se smatrati pogrešnom primenom materijalnog prava ako je sud usvojio tužbeni zahtev koji je postavljen u devizama, tako što je u smislu čl. 395. ZPP tužiocu dosudio dinarsku protivvrednost štete po važećem kursu na dan isplate, ili je trebalo dosuditi odštetni zahtev u stranoj valuti.

Prema čl. 136. Zakona o deviznom poslovanju ("Službeni list SFRJ", br. 76/85) u stavu 2: "Zajednice osiguranja i zajednice reosiguranja isplaćuju štete domaćim licima u dinarima a stranim licima preko ovlašćenih banaka u devizama".

Zavisno od postavljenog tužbenog zahteva, ako je zahtev strane organizacije bio u devizama, a dosudena je dinarska protivvrednost, doneta je odluka uz pogrešnu primenu materijalnog prava.

11. Da li sud prekoračuje granice tužbenog zahteva u smislu čl. 2. st. 1. ZPP ako je tužbom zahtevana kamata po Odluci SIV-a, a sud je dosudio kamatu po Zakonu o visini stope zatezne kamate koji je u međuvremenu stupio na snagu?

Nema prekoračenja tužbenog zahteva ako je sud dosudio tužiocu kamatu po Zakonu o visini stope zatezne kamate, bez obzira što je tužilac pre toga zahtevao zateznu kamatu po odluci SIV-a.

12. Kada privredni spor zbog denominacije pređe u spor male vrednosti, da li se sudi po pravilima postupka za sporove male vrednosti ili moraju stranke da se upozore na ovo, ukoliko je rasprava zakazana pre denominacije?

Obaveza je suda u sporovima male vrednosti, da još u pozivu za glavnu raspravu navede da se o takvom sporu radi - čl. 465. st. 3. ZPP i upozori stranke na odredene posledice.

Ukoliko je rasprava zakazana pre denominacije, sud će postupak sprovesti po pravilima postupka za sporove male vrednosti i o tome upozoriti stranke na prvom ročištu.

Na prvom ročištu zakazanom pre denominacije sud neće moći da primeni odredbe čl. 465. st. 1. ZPP jer stranke nisu upozorene da se radi o sporu male vrednosti.

13. Kod činjenice da se JNA transformisala u vojsku Republike Jugoslavije, da li su dosadašnja vojna pravobranilaštva i dalje zakonski zastupnici vojnih pošta i kao takva u obavezi da primaju pozive i podneske ili iste treba dostavljati preko drugih organa.

Prema odredbama čl. 28. - 33. Zakona o Saveznom javnom pravobranilaštvu ("Službeni list SFRJ", br. 4/87, 20/82 i 21/90) pred sudovima i drugim organima vojne jedinice i ustanove zastupa vojno pravobranilaštvo.

Odredbe Zakona o saveznom javnom pravobranilaštvu se primenjuju do njegovog uskladivanja sa Ustavom SRJ.

14. Da li izvodač radova ima pravo da traži razliku u ceni u slučaju kada je naručilac raskinuo ugovor pre nego što je naručeni posao izvršen (čl. 629. ZOO), a izvodač radova se nalazi u zakašnjenu bez svoje krivice?

Pored ugovorene naknade u smislu čl. 629. ZOO izvodač ima pravo i na razliku u ceni prema čl. 363. i 637. ZOO s tim da osnovicu za obračun razlike u ceni čini vrednost radova do dana raskida ugovora.

15. Kako rešavati sporove kod kojih je tužilac jedna od bivših republika SFRJ sa kojom nemamo diplomatske odnose i koje pravo primenjivati?

Kod rešavanja sporova kod kojih je tužilac iz jedne od bivših republika SFRJ moguće su dve situacije.

a) Ugovorom je predviđena nadležnost Spoljnotrgovinske arbitraže pri Komori Jugoslavije (arbitražna klauzula).

U ovom slučaju stranke obično predvide i koje pravo će se primenjivati. Ako ništa nije ugovorenje primenjuje se Jugoslovensko pravo pošto spor rešava Jugoslovenska arbitraža.

b) Nije ugovorena nadležnost arbitraže, ali se stranka iz jedne od bivših republika SFRJ obratila privrednom суду da reši spor.

Ovde se radi o rešavanju spora sa međunarodnim elementom.

Za određivanje merodavnog prava primenjuje se odredba o rešavanju Zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima ("Sl.list SFRJ", br. 43/82).

Istina, ovaj zakon nije imao u vidu i ovakve slučajevе, ali se analogno može primenjivati.

Ako nema pozitivnih propisa niti ima ugovora na osnovu kojih se utvrđuje koje pravo primeniti važi, pretpostavka da je stranka iz jedne od bivših republika SFRJ pristala da se primeni jugoslovensko pravo, jer se obratila jugoslovenskom sudu da reši spor.

Kod ovih sporova poseban problem predstavlja saznanje stranog prava kada ga treba primeniti.

U Jugoslaviji važi pravilo da se strano pravilo saznaće po službenoj dužnosti, a to se čini preko Ministarstva pravde.

16. Da li banka kao izdavalac bankarske garancije (čl. 1083. Zakona o obligacionim odnosima) može prema korisniku garancije isticati prigovor njegove krivice za neizvršavanje ugovora u privredi (nije blagovremeno prihvatio izvršenje obaveze po pozivu nalogodavca) ili je dužna da izvrši obavezu iz garancije i isplati garantni iznos uz pravo da se regresira od korisnika garancije?

U privrednom pravu postoje tri vrste bankarske garancije s tim što je garant uvek platac.

1. Garancije bez prigovora (član 1087. ZOO).
2. Garancije uz dostavljanje dokumentacije i
3. Garancije uz pružanje dokaza da je ugovorena obaveza ispunjena.

U prvom slučaju banka nema pravo da ističe prigovor a u druga dva slučaja banka može staviti prigovor i pre isplate tražiti da se ispune uslovi iz garancije.

17. Ako je posle padanja u docnju dužnika sa plaćanjem računa za koje su obračunate zatezne kamate, došlo do kompenzacije međusobnih potraživanja sa poveriocem kojom su obuhvaćeni i računi na koje je obračunata kamata, da li tužilac kao poverilac ima pravo da traži obračunatu zateznu kamatu od padanja u docnju do izjave o kompenzaciji ili od padanja u docnju do dana kada su se međusobna potraživanja susrela?

Zatezna kamata se može obračunavati i tražiti od padanja u docnju do dana kada su se potraživanja susrela i ugasila, tj. kada je nastalo prebijanje (čl. 337. st. 2. ZOO).

18. Da li se filijali deoničkog društva za osiguranje može priznati svojstvo stranke u parnici (čl. 77. ZPP)?

Ako se filijali prizna svojstvo stranke u parnici da li u izvršnom postupku može da se traži izvršenje od strane deoničarskog društva, a ne od filijale tj. da li deoničko društvo može da se pojavi kao predlagač u izvršnom postupku?

Prema čl. 3-b. Zakona o preduzećima, statutom preduzeća (a to važi i za deoničko društvo) može se utvrditi da deo preduzeća ima određena ovlašćenja u pravnom prometu, kao i poseban obračun rezultata poslovanja u skladu sa Zakonom.

Delovi preduzeća nemaju svojstvo pravnog lica.

Da li filijala deoničkog društva za osiguranje može da se pojavi kao stranka u sporu ili ne to zavisi da li ima svojstvo pravnog lica ili ne.

Ako je Statutom utvrđeno da filijala ima određenu samostalnost u pravnom prometu, ali nema svojstvo pravnog lica i nema svoj žiro račun, te da se filijala ne može pojaviti kao stranka u postupku.

Međutim, ako je spor nastao iz odnosa sa filijalom koja ima samostalnost u istupanju sa trećim licima, može se na osnovu tog zasnovati mesna nadležnost prema sedištu filijale, ali se kao stranka pojavljuje Deoničko društvo za osiguranje pa se i u izvršnom postupku jedino deoničko društvo može pojaviti kao predlagач.

19. Da li poverilac koji ima pravo zaloge na stvarima (robi) može istu zadržati i iz iste naplatiti potraživanja iz ugovora i štetu, zateznu kamatu i porast cena na malo robe ako je dužnik pao u docnju?

Ako je tako postupio može li dužnik tražiti povraćaj tužbom naplaćenog iznosa na ime štete?

U privrednom pravu postoje dva instituta i to:

1. Zakonska zaloga (čl. 966. ZOO). Zaloga je ustanovljena da obezbedi ispunjenje određenog potraživanja iz ugovora.

2. Pravo retencije (član 286. i 289. ZOO). Poverilac koji drži robu dužnika ima pravo da robu zadrži (pravo retencije) da robu proda i da naplati od dužnika, ako mu ovaj dobrovoljno je plati, sve ono što mu pripada pa se to odnosi pored glavnog duga i na zatezne kamate kao i na razliku po koeficijentima porasta cena na malo.

Dužnik nema pravo na povraćaj ovako naplaćenog iznosa.

(20. Da li je upis u sudske registre statusne promene podele preduzeća na dva ili više preduzeća na osnovu odluke organa upravljanja i bez podele imovine, prava i obaveza neosnovan ili ništav?

Prema dosadašnjem stanovištu ovakav upis u sudske registre vršen je i bez podele imovine s pozivom na čl. 187-a, st. 3. Zakona o preduzećima koji predviđa da se međusobni odnos preduzeća koji nastaju statusnom promenom uređuju ugovorom. Kasnije su vođeni sporovi za razgraničavanje imovine prava i obaveza ukoliko se to nije moglo ugovorom rešiti.

Međutim, stavom 10. zauzetim na sednici svih sudija od 19. 3.1993. god. odluka o podeli preduzeća na dva ili više novih preduzeća obavezno sadrži i odredbe o podeli svih sredstava kojima je bivše preduzeće raspolagalo.

Prema tome, ne može se izvršiti upis u sudske registre preduzeća nastalih posledom postojećeg preduzeća na dva ili više preduzeća bez podele imovine, prava i obaveze.

Postojeći upisi se ne mogu tretirati kao ništavi, već se može u sporu kod suda tražiti razgraničavanje imovine, prava i obaveza.

21. Da li se tužba odbacuje ili se prekida postupak kada je preduzeće brisano iz sudskega registra jer je upis neosnovan, pošto su delovi preduzeća iz Slovenije i Hrvatske dužni da se prema Uredbi o organizovanju delova preduzeća sa sedištem u Hrvatskoj i Sloveniji organizuju kao preduzeća u društvenoj svojini.

Prema Uredbi o organizovanju delova preduzeća čije je sedište na teritoriji Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Republike Slovenije, delovi preduzeća koja su ranije organizovana kao deonička društva ili društva sa ograničenom odgovornošću u mešovitoj ili privatnoj svojini, bili su dužni da se organizuju kao preduzeće u društvenoj svojini. Ako je tako nastalo preduzeće brisano jer nije organizovano kao preduzeće u društvenoj svojini, tada je subjekt prestao da postoji, pa se postupak prekida.

Ako je takvo preduzeće u međuvremenu organizovano kao preduzeće u društvenoj svojini, tada se postupak ne prekida već se nastavlja, jer se radi o istim sredstvima i istim radnicima.

22. Punomoćnik - advokat obavestio je podneskom sud da otkazuje sva punomoćja koja su mu dala preduzeća sa područja Slovenije i Hrvatske, ne navodeći ni vlastodavce ni broj predmeta. Da li je takav otkaz punomoćja dovoljan ili pak otkaz punomoćja mora biti dat u svakom pojedinačnom predmetu?

Nije dovoljno da advokat jednim podneskom obavesti sud da otkazuje sva punomoćja stranaka iz Republike Slovenije i Republike Hrvatske, jer punomoćja koja su data u predmetima moraju se u svakom pojedinačnom predmetu otkazati podneskom ili usmeno na zapisnik.

23. Ako je u pravnosnažno okončanom postupku dosuđena glavnica i pripadajuća kamata, a taj iznos je manji od pretrpljene štete zbog dužnikove docnje, može lice u smislu čl. 278. st. 2. ZOO voditi novi postupak za naknadu štete ili se radi o presuđenoj stvari?

Može se voditi nov postupak, jer se radi o naknadi štete o kojoj nije pravosnažno odlučeno.

#### Prinudno poravnanje, stečaj i likvidacija

24. Kako postupa sud kada se posle zaključenja stečajnih postupaka sazna o imovini koja nije bila uneta u stečajnu masu, a poveroci nisu namireni u celini?

Prema odredbi čl. 150. st. 1. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji ("Službeni list SFRJ", broj 84/89) "Ako stečajno veće posle otvaranja stečajnog postupka utvrdi da bi dalje vodenje postupka prouzrokovalo nesrazmerne troškove, obustaviće dalje unovčavanje deobne mase i zaključiti postupak", dok je stavom 3. istog člana predviđeno da "Stečajno veće može u slučaju iz stava 1. ovog člana odlučiti da se pojedine stvari iz deobne mase ili pojedina potraživanja prenesu na pojedine poverioce, vodeći računa o visini njihovih utvrđenih potraživanja". Iz ovakve stilizacije može se izvesti zaključak da stečajno veće i imovinu koja nije bila ušla u stečajnu masu može preneti na pojedine poverioce vodeći računa o visini njihovih utvrđenih potraživanja. Ovako bi stečajno veće moglo postupiti sve dok se iz sudskog registra ne izvrši brisanje stečajnog dužnika - čl. 151. navedenog zakona.

25. Da li se stečajni postupak otvara i nad imovinom fizičkih lica, vlasnika radnji, s obzirom na čl. 31. i 32. Zakona o platnom prometu koja su dužna da vode poslovne knjige, a nisu pravna lica?

Pošto nema posebnih propisa za vođenje stečajnog postupka nad fizičkim licima - vlasnicima privatnih radnji, mišljenja smo da se i nad ovim licima postupak stečaja vodi pod uslovima predviđenim za subjekte navedene u čl. 4. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, tj. kao i nad pravnim licima.

26. Da li stečajno veće tokom provođenja prethodnog postupka može da doneše privremene mere regulisane ZIP-om ili samo privremene mere iz čl. 76. st. 1. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji?

Stečajno veće tokom sprovodenja prethodnog postupka može da doneše samo privremene mere predviđene u čl. 76. st. 1. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji.

27. Koji su uslovi za određivanje privremenih mera iz čl. 76. st. 1. tač. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji?

Ovo je faktično pitanje na koje će za svaki konkretni slučaj dati odgovor stečajno veće pod uslovima iz navedenog zakonskog propisa i pridržavajući se načela maksimalne zaštite interesa poverilaca.

28. Na koji način se na osnovu čl. 135. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji imovina koja nije prodata, predaje poveriocima ako je prihvate, vodeći računa o visini njihovih potraživanja i da li se imovina nudi svim poveriocima srazmerno visini njihovih potraživanja ili se može ponuditi poveriocu sa najvećim potraživanjem?

Ovo je faktičko pitanje, ali se u svakom slučaju mora voditi računa da se imovina koja nije prodata ponudi poveriocima sa najvećim potraživanjem, ako je prihvate, a postupak predaje se mora sprovesti pre nego što se imovina prenese nadležnoj društveno-političkoj zajednici, čl. 135. st. 2. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji.

29. Da li se na osnovu čl. 88. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, može istim rešenjem otvoriti i zatvoriti stečajni postupak, ako se u prethodnom postupku utvrdi da je imovina neznatna, te da samim tim nema svrhe ni voditi stečajni postupak?

Može, u smislu navedenog zakonskog propisa i čl. 150. istog zakona.

30. Ako posle isplate poverilaca preostanu neraspoređena sredstva, u konkretnom slučaju je dužnik zemljoradnička zadruga, da li se ista predaju shodno čl. 148. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, ili se pak predaju fondu za razvoj Republike Srbije.

Po prestanku zadruge, sredstva u zadružnoj svojini po podmirenju obaveza prema poveriocima, rasporeduju se zadrugarima ako Statutom nije drugačije određeno.

Sredstva u društvenoj svojini koja zadruga koristi ne rasporeduju se zadrugarima, već se daju na upravljanje opštini prema mestu gde se ta sredstva nalaze.

31. Da li se u smislu čl. 116. st. 1. Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji tužba za pobijanje pravnih radnji učinjenih pre otvaranja stečajnog po-

stupka može podneti posle isteka roka od 6 meseci od dana otvaranja stečaja, ako ročište za glavnu deobu nije još održano?

Tužba za pobijanje pravnih radnji može se podneti u roku od 6 meseci od dana otvaranja stečajnog postupka, a najkasnije do ročišta za glavnu deobu.

Ako je ročište za glavnu deobu održano pre roka od 6 meseci, onda se tužba mora podneti do ročišta za glavnu deobu. Ako se pak ročište za glavnu deobu održalo posle roka od 6 meseci od otvaranja stečajnog postupka ova tužba se mora podneti u roku od 6 meseci od dana otvaranja stečajnog postupka, a ne do ročišta za glavnu deobu.

## II. Privredni prestupi

1. \*Preduzeće je optuženo da nije u smislu člana 5. i 14. Uredbe o plaćanju gotovim novcem ("Službeni glasnik RS", broj 86/92) utvrdilo svojim opštim aktom visinu blagajničkog maksimuma, a što je bilo dužno u roku od 5 dana od dana stupanja na snagu Uredbe (28.11.1992. godine).

Da li na ovakve propuste primeniti materijalnu i kaznenu odredbu po navedenoj Uredbi kao podzakonskom aktu (tj. kaznenu odredbu iz čl. 13. stav 1. tačka 1. i stav 3. pomenute Uredbe) ili pak odgovarajuće odredbe iz Zakona o finansijskom poslovanju?

Time, što pravno lice uopšte ne utvrdi svojim opštim aktom visinu blagajničkog maksimuma u smislu čl. 5. Uredbe o plaćanju gotovim novcem ne čini privredni prestup iz čl. 13. st. 1. tač. 1. i st. 2. iste Uredbe, jer takva radnja nije sankcionisana kao privredni prestup u navedenoj kaznenoj odredbi.

\*Napomena: Donošenjem Uredbe o prestanku važenja Uredbe o plaćanju gotovim novcem ("Sl.glasnik RS", br. 37/93 od 26.05.1993. godine) prestala je da važi Uredba o plaćanju gotovim novcem ("Sl.glasnik RS", br. 86/92 i 5/93).

Okrivljeno preduzeće je u periodu od 7. do 31.12.1992. godine vršilo isplate gotovim novcem pravnim licima i radnjama za kupljene proizvode i usluge u iznosu od ukupno din. 192.461 što znači više za 92.461 din. jer je u članu 8. stav 1. tačka 8. Uredbe o plaćanju gotovim novcem ("Službeni glasnik RS", broj 86/92) za ovu vrstu isplata propisan za decembar mesec 1992. godine maksimalan iznos od 100.000 dinara.

Da li primenjivati ovu Uredbu kao podzakonski akt u pogledu materijalne i kaznene odredbe (kaznene odredbe iz člana 13. stav 1. tačka 3. i stav 3., Uredbe) ili pak odgovarajuće materijalne i kaznene odredbe iz Zakona o finansijskom poslovanju koje se odnose na obavljanje platnog prometa mimo žiro računa?

Postavlja se pitanje da li primeniti odredbe iz člana 62. stav 1. tačka 2. i 3. Zakona o platnom prometu (za neuplate primljenog gotovog novca na svoj žiro

račun kod nadležne službe za platni promet istoga odnosno najadocnije narednog dana; kao i držanje u blagajni gotovog novca preko blagajničkog maksimuma), ili odredbe iz čl. 26. st. 1. tač. 2. ist. 2. Zakona o finansijskom poslovanju, i najzad ili odredbe člana 13. st. 1. tač. 5 i 9. Uredbe o plaćanju gotovim novcem, - a koje sve kaznene odredbe se odnose na iste inkriminacije i koje su regulisane ovim zakonima i samom Uredbom kao podzakonskim aktom? Odgovor je da propuste treba kvalifikovati po odredbama iz člana 26. st. 1. tačka 2. i 3. Zakona o finansijskom poslovanju - iz razloga što pre svega postoji identitet i kontinuitet pravne regulative u vezi ovih propusta kako u uredbi tako i pomenutim zakonima, zatim što nije moguće primeniti Uredbu kao podzakonski akt već samo neki od navedenih zakona, i konačno što se mora primeniti Zakon o finansijskom poslovanju obzirom da je on važio u vreme izvršenja prestupa kao i da je u smislu predviđene sankcije blaži u odnosu na onu iz kasnije donetog Zakona o platnom prometu.

3. Okrivljeno preduzeće je u 25 slučajeva na iznos od din. 699.768 dnevnog pazara predavalo na žiro račun sa zakašnjenjem od 1 do 10 dana, a što je u suprotnosti sa članom 9. Uredbe o plaćanju gotovim novcem ("Službeni glasnik RS", broj 86/92) i član 10. Zakona o finansijskom poslovanju ("Službeni list SFRJ", br. 10/89 i 61/90), te čl. 17. Zakona o platnom prometu ("Službeni list SRJ", br. 53/92).

Da li ovakve propuste okrivljenih tretirati po odgovarajućim materijalnim i kaznenim odredbama iz navedene Uredbe kao podzakonskom aktu ili pak iz nekog od pomenutih zakona?

U principu, kod nalaženja rešenja konkretnih problema u smislu da li primeniti pomenutu Uredbu ili pak neki od navedena dva zakona, - treba poći od utvrđivanja sledećih relevantnih činjenica:

Da li se radi o istim inkriminacijama (po ovoj uredbi i oba zakona), i ukoliko se radi o istim inkriminacijama smatraće se da postoji pravni kontinuitet inkriminisanja takve inkriminacije, te će se prilikom pravnog kvalifikovanja primeniti odredbe Zakona i to samo onoga koji je blaži po okrivljenog.

Ukoliko pak ne postoji identičnost inkriminisanja pa time niti kontinuitet istoga u uredbi i oba pomenuta zakona, onda ona pitanja koja su inkriminisana samo navedenom Uredbom (a ne i u pomenutim zakonima) - rešavaće se isključivo u skladu sa Uredbom, (naravno pod uslovom da se konkretna radnja izvršenja iz optužbe odnosi na period kada je Uredba bila u važnosti, tj. od 28.12.1992. do 27.05.1993. godine). Sa druge strane, ukoliko postoji kontinuitet inkriminisanja predmetne radnje samo u pomenutim zakonima, onda će se primeniti onaj zakon koji je važio u vreme izvršenja prestupa - izuzev ukoliko je novi zakon blaži po okrivljenog (sto u konkretnom slučaju nije slučaj).

4. Okrivljeno pravno i odgovorno lice optuženi su da su u toku decembra meseca 1992. godine protivno članu 8. stav 1. tačka 4. i 9. Uredbe o plaćanju gotovim novcem ("Službeni glasnik RS", br. 86/92) podigli gotov novac u iznosu od 10,000.000 dinara sa žiro računa za isplatu u gotovu i na osnovu ugovora zaključenim sa individualnim poljoprivrednim proizvodačem NN o proizvodnji vi-

nove loze u toku 1993. godine, od tog gotovog novca u istom mesecu izvršili avansna gotovinska plaćanja istom licu u 5 navrata od po 2.000.000 dinara sa naznakom "akontacija na ime kupovine poljoprivrednih proizvoda", - iako isplate fizičkim licima u pojedinačnim iznosima nisu mogle prelaziti iznose od po 20.000 dinara i ako se nije moglo izvršiti plaćanje akontacije buduće proizvodnje poljoprivrednih proizvoda već samo, već proizvedenih i isporučenih gotovih poljoprivrednih proizvoda, - čime su izvršili privredni prestup iz člana 13. stav 1. tačka 2. i 3. u vezi stava 3. iste Uredbe.

A) Da li se limitirane gotovinske isplate fizičkim licima - individualnim poljoprivrednim proizvođačima u pogledu pojedinačnog iznosa iz tačke 9. stav 1. člana 8. Uredbe odnose i na kupovinu poljoprivrednih proizvoda, šumskih plodova, lekovitog bilja, industrijskih i drugih otpadaka od fizičkih lica (iz tačke 4. člana 8. Uredbe)?

a) Limitirane gotovinske isplate fizičkim licima - individualnim poljoprivrednim proizvođačima, u pogledu limitiranog pojedinačnog gotovinskog iznosa iz tačke 9. stav 1. tačka 8. Uredbe o plaćanju gotovim novcem - se ne odnose i na kupovinu poljoprivrednih proizvoda, te druge robe iz člana 8. tačka 4. ove Uredbe. Ovo stoga što pravna lica i radnje mogu podizati novac sa žiro računa za isplatu u gotovom neograničenom za sve namene iz tački 1-7. člana 8. Uredbe, dok se ograničenje u pogledu limita gotovinskih isplata (pojedinačnih, odnosno mesecnih) iz tačke 8. i 9. člana 8. Uredbe odnose samo za one namene koje nisu predviđene posebno u nekoj od tačaka 1.-7. člana 8. Uredbe.

B) Da li je gotovinsko plaćanje novcem podignuto sa žiro računa dozvoljeno - po osnovu akontacija ugovorene buduće proizvodnje i otkupa poljoprivrednih proizvoda ili pak, samo kupovine već gotovih poljoprivrednih proizvoda i dr. iz tačke 4. stav 1. člana 8. Uredbe?

b) Smatramo da je dozvoljeno i avansno plaćanje ugovorene buduće proizvodnje poljoprivrednih i drugih proizvoda iz tačke 4. stav 1. člana 8. Uredbe, obzirom da se istom dozvoljava isplata u gotovu radi kupovine označenih proizvoda bez ikakvog bližeg uslovljavanja kako u pogledu načina plaćanja (avansno ili ne) tako niti samih proizvoda (da li već gotovih ili budućih iz ugovorene tekuće proizvodnje za odnosnu godinu). Ovo stanovište smatramo opravdanim, kako obzirom na prirodu ove proizvodnje (duži ciklus) tako i potrebu avansiranja iste (da bi se zbog dugog ciklusa i velikih ulaganja ova uspešno ostvarila).

5. Okrivljeno pravno i odgovorno lice optuženi su da su protivno odredbi člana 8. stav 1. tačka 8. Uredbe o plaćanju gotovim novcem ("Službeni glasnik RS" broj 86/92) u toku decembra 1992. godine, vršili isplate pravnim licima po dozvoljenim osnovima gotovim novcem u ukupnom iznosu od 225.000 dinara, iako mesečni iznos isplate ovima po istim osnovima ne može biti veći u ovom mesecu od maksimalno ukupno 100.000 dinara, - čime su izvršili privredni prestup iz člana 13. stav 1. tačka 3. i stav 2. iste Uredbe (s tim što je predloženo i da se u smislu stava 2. navedene kaznene odredbe pravnom licu uz novčanu kaznu obavezno izrekne

i "zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti", obzirom da je izricanje ove po Uredbi obavezno).

U vezi izricanja navedene zaštitne mere pravnom licu zabrane obavljanja delatnosti, postavlja se pitanje da li je izricanje ove mere obavezno i u slučaju ako je okriviljenom pravnom licu za učinjeni prestup izrečena uslovna osuda (pošto je članom 32. stav 2. ZOPP-a propisano da se "zaštitne mere mogu izreći samo ukoliko je učiniocu izrečena kazna...", a uslovna osuda po svojoj pravnoj prirodi nije kazna u smislu člana 34. KZ SFRJ)?

Odgovor (istи kao na pitanje br. 1. VPS):

Nije mogućno izricati osudenom pravnom licu zaštitnu meru "zabrane obavljanja delatnosti" ako je istome za učinjeni privredni prestup izrečena uslovna osuda, - pošto se prema članu 32. stav 2. ZOPP-a takva zaštitna mera može izreći samo ukoliko je učiniocu izrečena kazna (a uslovna osuda po svojoj pravnoj prirodi nije kazna).

U smislu člana 32. stav 3. ZOPP-a uz uslovnu osudu osudenom pravnom licu mogu se izreći samo zaštitne mere "javno objavljivanje presude" i "oduzimanje predmeta", ali ne i ostale iz člana 31. tačka 3. i 4. ZOPP-a.

6. \*Okriviljeno pravno i odgovorno lice optuženi su da u periodu od 8.03.1992. godine do 8.04.1992. godine protivno članu 65. Zakona o porezu na dobit korporacija nisu u propisanom roku od 8 dana po isteku svakog meseca u celosti uplaćivali porez na dobit korporacija za mesec februar i mart 1992. godine u visini stvarnih obaveza, jer su uplaćivali manje i neblagovremeno ovog poreza za ukupan iznos od 400.000 dinara, - čime su izvršili privredni prestup iz člana 73. stav 1. tačka 6. u vezi stava 2. Zakona o porezu na dobit korporacija ("Službeni glasnik RS", broj 76/91, koji je stupio na snagu 8-og dana od objavljivanja a primenjuje se od 1.01.1992. godine).

Kako je članom 73. stav 1. tačka 6. u vezi stava 2. Zakona o porezu na dobit korporacija propisano da će se okriviljeni kazniti za privredni prestup kao obveznici "ako u propisanom roku ne podnesu naloge za uplatu mesečnih akontacija poreza (član 65. ovog Zakona)" zatim kako je odredbom člana 65. stav 5. pored ostalog propisano da se "mesečna akontacija plaća u roku od 8 dana po isteku svakog meseca" i najzad kako se ni članom 73. niti članom 65. Zakona ne inkriminiše neuplata akontacija poreza na dobit korporacija u manjem iznosu, a još manje da je propust zbog uplate akontacije u manjem iznosu izvršen posle propisanog roka iz člana 65. stav 5. Zakona (jer se inkriminišu samo propusti u vezi nepodnošenja naloga za uplatu mesečnih akontacija poreza u propisanom roku) - postavlja se pitanje da li je uopšte privredni prestup neblagovremena uplata akontacija u manjem iznosu poreza na dobit korporacija?

U svim ovim slučajevima izvršen je navedeni privredni prestup obzirom da se navedena kaznena odredba odnosi na povrede materijalne odredbe iz člana 65. istoga Zakona, a koja materijalna odredba propisuje ne samo uslove i način obračunavanja akontacija ovoga poreza - već takođe (u članu 65. stav 5. Zakona)

i propisuje obavezu plaćanja ovih mesecnih akontacija u roku od 8 dana po isteku svakog meseca. Prema tome, propisuje obavezu uplate ovih akontacija kako u celosti, tako i da u celosti budu uplaćene u propisanim rokovima (a ne samo "podnošenje naloga" u propisanim rokovima).

\*Napomena: Napominje se da je u međuvremenu donet Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit korporacije ("Sl.gl.RS", br. 20/93 od 11.03.1993. godine) i da je u članu 15. tog Zakona potpuno izmenjena odredba člana 73. Zakona o porezu na dobit korporacija tako što su sve radnje predviđene u članu 73. sada utvrđene kao prekršaji a ne više privredni prestupi. Napomena se odnosi i na pitanje br. 7.

7. Okriviljeno pravno i okriviljeno odgovorno lice optuženi su da su protivno članu 65. Zakona o porezu na dobit korporacija ("Službeni glasnik RS" broj 76/91) propustili da u propisanom roku podnesu nalog za plaćanje već obračunate mesecne akontacije ovoga poreza za mesec septembar 1992. godine, jer je ova akontacija poreza plaćena sa 15 dana zakašnjenja, a takođe i za oktobar 1992. godine manje obračunali i uplatili akontaciju ovog poreza za iznos od 56.000.000 dinara, - čime su izvršili privredni prestup iz člana 73. stav 1. tačka 6. i stav 2. istog zakona.

a) Da li se okriviljenom pravnom licu, u smislu člana 73. stav 3. istog zakona, pored kazne za privredni prestup izriče i "zaštitna mera oduzimanja 5-strukog iznosa poreza koji nije obračunat i naplaćen" - obzirom da je u konkretnom slučaju pravno lice predmetnu akontaciju ovog poreza bilo blagovremeno obračunalo ali ne i u propisanom roku uplatilo?

b) Da li se ista zaštitna mera izriče okriviljenom pravnom licu i kada je akontacija ovog poreza samo manje obračunata i uplaćena?

U svim ovim slučajevima pod a) i b) izriče se navedena zaštitna mera iz člana 73. stav 3. pomenutog zakona, s tim što se oduzimanje petostrukog iznosa poreza ima odnositi samo na iznos neblagovremeno manje obračunatog i plaćenog poreza, ili pak samo na iznos manje uplaćenog poreza.

8. Okriviljeno pravno i odgovorno lice optuženi su da su protivno članu 8. st. 2. Zakona o visini zarada, naknada i drugih primanja zaposlenih u periodu primene ekonomskih sankcija Saveta bezbednosti OUN ("Službeni glasnik RS" broj 46/92) isplatili regres za godišnji odmor za 1992. godinu u većem iznosu od zakonom dozvoljenog, tako što su ovaj isplatili u tri rate i to u februaru, martu i aprilu mesecu 1992. godine, - te kasnije nisu umanjili zarade zaposlenih za ovaj iznos u smislu člana 16. stav 1. istog zakona, te da su time izvršili privredni prestup iz člana 19. stav 1. i 2. istog zakona.

Da li su okriviljeni obzirom na gore navedene radnje izvršili privredni prestup za koji se optužuju, imajući u vidu činjenice da je predmetni zakon stupio na snagu 10.07.1992. godine, zatim da isti nema retroaktivno dejstvo za gore pomenute mesece kada je regres isplaćivan od strane okriviljenih, i najzad, da je kaznenom odredbom iz člana 19. stav 1. Zakona propisano da se kažnjava za privredni prestup "poslodavac - pravno lice koji isplati zarade, naknade i druga primanja

suprotno odredbama ovog zakona i koji ne dostavi obrasce ili iskaže netačne podatke u obrascima (član 13.)"?

Iako predmetni zakon nema izričito retroaktivno dejstvo u konkretnom slučaju izvršen je privredni prestop ukoliko poslodavac - pravno lice za iznos više isplaćenih zarada ili regresa za godišnji odmor za 1992. godinu pre stupanja na snagu ovog zakona (10.07.1992. godine), - nije u smislu člana 16. stav 1. ovog zakona umanjio zarade zaposlenima u naredna dva meseca od dana stupanja na snagu ovog zakona. Ovo stoga jer je u smislu (odgovarajuće materijalne odredbe) člana 13. ovog Zakona poslodavac odgovoran za tačnost kako podataka o rezultatima poslovanja, tako i podataka iz člana 3. ovog zakona (zarada i penzija koje moraju biti uskladivane u smislu ovog zakona, tj. čak i umanjivanje za naredna dva meseca po stupanju na snagu Zakona za iznos više isplaćenih zarada ili regresa pre toga).

9. Okriviljeno pravno lice "X,X", (kao preduzeće koje nije oslobođeno poreza na promet iz člana 10. Zakona - gde su derivati naftne reprodukcioni materijal samo kod preduzeća hemijske industrije ili drugih preduzeća koja derive se naftne upotrebljavaju kao osnovni materijal za dalju preradu, odnosno proizvodnju drugih derivata naftne) i okriviljeno odgovorno lice optuženi su da su tokom decembra 1992. godine protivno članu 27. i 28. Zakona o porezu na promet propustili obračunati i u propisanom roku do 20.12.1992. godine uplatiti porez na promet proizvoda u ukupnom iznosu od 159.090.065 dinara i to kao korisnici uvoza naftne uvezene preko uvozničke organizacije "Z.O." po uvoznoj carinskoj deklaraciji broj 1793 a po poreskoj stopi od 105% iz tarifnog broja 2., obzirom da su uvozili navedeni proizvod za sopstvenu krajnju potrošnju, - čime su izvršili privredni prestop iz člana 60. stav 1. tačka 1. i stav 2. Zakona o porezu na promet ("Službeni glasnik RS", broj 78/91... i 20/93).

Da li je obzirom na odredbu člana 26. stav 5. Zakona o porezu na promet obveznik obračunavanja i plaćanja predmetnog poreza na promet okriviljeno pravno lice kao korisnik uvoza koji je predmetnu uvezenu naftu upotrebio za sopstvenu krajnju potrošnju ili je pak u smislu iste odredbe obveznik ovoga bila samo uvoznička organizacija (koja je nastu uvozila u svoje ime a za tu račun i koja je pre carinjenja predala carinarnici izjavu o poreskom oslobođenju, na osnovu koje izjave carinarnica uz carinu nije obračunala i porez)?

Ukoliko je obveznik obračunavanja i plaćanja ovog poreza na promet okriviljeno pravno lice kao korisnik uvoza, postavlja se pitanje kada je isti bio dužan obračunati i uplatiti porez, tj. da li prilikom preuzimanja uvezene naftne od uvozničke organizacije ili pak neposredno po upotrebi iste za sopstvenu krajnju potrošnju?

Pri uvozu naftne za sopstvenu krajnju potrošnju, a koja nastaje za korisnika uvoza ne može smatrati reprodukcionim materijalom u smislu člana 8. stav 2. tačka 1. Zakona), porez na promet obračunava carinarnica zajedno sa obračunatom carinom i drugim uvoznim dažbinama u smislu člana 26. stav 5. istog Zakona, s tim što će taj porez biti naplaćen ili neposredno od korisnika uvoza ili pak

posredno od ovoga preko uvoznika (koji za njega vrši predmetni uvoz). U svakom slučaju predmetni porez će biti dužan platiti korisnik uvoza. U slučaju da iz bilo kog razloga carinarnica prilikom uvoza nije zajedno sa carinom i drugim uvoznim dažbinama - obračunala i naplatila porez na promet na nastu koja se uvozi, - korisnik uvoza je već u momentu preuzimanja ove nafte (za sopstvenu krajnju potrošnju) od uvoznika dužan sam obračunati i platiti propisani porez na istu.

10. Okrivljeno pravno i odgovorno lice optuženi su da su protivno odredbi člana 6. stav 1. i 2. Uredbe o organizovanju preduzeća čije je sedište na teritoriji republika BiH, Hrvatske ili Slovenije ("Službeni glasnik RS", broj 6/92 i 52/92) propustili u propisanom roku od 8 dana od stupanja na snagu predmetne uredbe (koja je stupila 20.02.1992. godine) dostaviti Republičkoj agenciji za procenu društvenog kapitala zahtev za procenu društvenog kapitala sa podacima i odgovarajućom dokumentacijom, a za pripojenu još 20.09.1991. godine poslovnu jedinicu - prodavnici u Beogradu, ul. Kolarčeva broj 68, koja je inače do pripajanja bila poslovala u sastavu preduzeća "XX" iz Kamnika (R.Slovenija), niti su to učinili do dana kontrole od 10.11.1992. godine, - čime su izvršili privredni prestup iz člana 12. stav 1. tačka 1. i stav 2. iste Uredbe.

Da li su okrivljeni izvršili privredni prestup za koji se optužuju obzirom da je pravno lice izvršilo samo pripajanje poslovne jedinice - prodavnice koja je ranije poslovala u sastavu preduzeća čije je sedište bilo na teritoriji Republike Slovenije, obzirom da je kaznenom odredbom iz člana 12. st. 1. tač. 1. ove Uredbe propisano da će se kazniti za privredni prestup samo "preduzeće u društvenoj svojini nastalo organizovanjem od poslovne jedinice ako ne dostavi zahtev, podatke i odgovarajuću dokumentaciju u predviđenom roku, odnosno ne postupi po odredbi člana 8. ove uredbe (član 6. i 8. Uredbe)"?

I u slučajevima izvršenog pripajanja poslovne jedinice - prodavnice (koja je ranije poslovala u sastavu preduzeća čije sedište je bilo na teritoriji bivše Republike Slovenije ili Hrvatske) odgovarajućem preduzeću u društvenoj svojini - ukoliko nije blagovremeno postupljeno u smislu člana 6. stav 1. i 2. predmetne uredbe, - izvršen je privredni prestup iz člana 12. st. 1. tač. 1. i st. 2. iste uredbe. Ovo stoga što se, pre svega, prodavnica u smislu člana 1. st. 1. Uredbe ima smatrati kao "deo preduzeća", a zatim i jer izvršeno "pripajanje" iste odgovarajućem preduzeću u društvenoj svojini se ima tretirati kao deo preduzeća koji je organizovan pripajanjem preduzeću u društvenoj svojini (jer zakonodavac bliže ne precizira niti uslovjava oblike organizovanja).

11. U svim trima uredbama o cenama nafte i derivatima nafte (objavljenim u "Službenom glasniku RS", broj 1/93, br. 6/93 i br. 14/93) kaznenom odredbom iz člana 9. stav 1. i 2. propisano je da će se prema stavu 1. odgovarajućim novčanim kaznama kazniti za privredni prestup pravno lice koje se bavi prometom derivata nafte ako obrazuje cene, odnosno postupi suprotno odredbama člana 3, 4, 6. i 7. ove uredbe (obrazovanje cena i prodaja nafte i naftnih derivata suprotno propisanim uredbama), dok je prema stavu 2. propisano da će se "za privredni prestup

iz stava 1. ovog člana kazniti i odgovorno lice u pravnom licu i izreći zaštitna mera obavljanja određenih poslova u trajanju od 6 meseci".

Pošto iz citiranog stava 2. navedene kaznene odredbe nije uopšte propisana kazna, niti je kasnije vršena ispravka ili dopuna Uredbe u ovom delu, postavlja se pitanje koju novčanu kaznu je mogućno izreći odgovornom licu u okriviljenom pravnom licu (i da li eventualno ima osnova istu izricati u okvirima iz opštег minimuma i maksimuma novčane kazne propisane u ZOPP).

Ukoliko nije mogućno odgovornom licu u pravnom licu izreći novčanu kaznu, da li je istome mogućno izreći propisanu zaštitnu meru?

I pored izričite odredbe u članu 3. stav 2. ZOPP-a - u konkretnom slučaju, na osnovu člana 20. ZOPP, primeniće se odredbe o propisanom opštem minimumu i maksimumu novčanih kazni iz člana 19. st. 3. ZOPP-a. Ovo stoga jer je prema članu 20. ZOPP-a propisano da ako u propisu kojim je određen privredni prestup nije propisana najmanja ili najveća novčana kazna, ta mera se određuje prema članu 19. stav 1. i 3. istog zakona.

Obzirom da je odgovornom licu mogućno izreći kaznu, - mogućno je i pravnom licu izreći propisanu zaštitnu meru u pitanju.

Medutim, nužno je ukazati da gornji propusti u predmetnoj Uredbi prilikom njenog normiranja - pokazuju eklatantan primer lošeg i površnog normiranja uredbi koje donosi Vlada RS, - te smatramo da o tome, u svakom slučaju, treba upozoriti Vladu, kako u buduće ne bi dolazilo do sličnih propusta i pravne nesigurnosti u vezi istih.

12. Uredba o obaveznom snabdevanju određenim proizvodima u periodu primene ekonomskih sankcija Saveta bezbednosti OUN "Službeni glasnik RS" br. 42 i 23/93):

Članom 2. stav 1. Uredbe utvrđuje se obaveza za proizvođače i prometnike da na dan stupanja na snagu ove Uredbe, tj. 1.07.1992. godine, stave u promet sve količine proizvoda zatečene na zalihamama, a daljim nabavkama proizvodima obezbede redovno snabdevanje maloprodajnih objekata.

a) Ima li privrednog prestupa iz člana 2. Uredbe kada se na dan vršenja kontrole, npr. 10.09.1992. godine utvrdi da pravno lice nije stavilo u promet sve količine proizvoda zatečene na zalihamama na dan vršenja kontrole kao što tržišna inspekcija prijavljuje odnosno OJT podiže optužni predlog?

a) Faktičko je pitanje. Ima privrednog prestupa samo ukoliko na dan vršenja kontrole 10.09.1992. godine - okriviljeno pravno lice nije "obezbedilo redovno snabdevanje" maloprodajnih objekata. Ovo stoga, jer je okr. pravno lice bilo dužno po članu 2. Uredbe daljim nabavkama ovim proizvodima obezrediti redovno snabdevanje maloprodajnih objekata i jer su faktički prilikom kontrole predmetni proizvodi zatečeni samo na zalihamama, a ne i u prometu u maloprodajnim objektima (kako bi ovi bili uvek redovno snabdeveni, bez obzira čiji su).

b) Šta znači i kako treba utvrditi da pravno lice "daljim nabavkama proizvoda redovno snabdeva maloprodajne objekte" ili šta znači "Prometnici su dužni da

kupljene proizvode stave u maloprodaju u roku od 15 dana od dana kupovine od proizvodača" ako npr. nemaju maloprodajne objekte ili ih imaju ali nema objektivne potreba da kupljene proizvode u roku od 15 dana stave u promet jer su njihovi maloprodajni objekti već dovoljno snabdeveni?

c) Šta se uopšte podrazumeva "pod stavljanje u promet" (npr. obrazovanje cene za proizvode koji se nalaze u prometu primenjene cene...)?

b) i c) Radi se o faktičkim pitanjima, koja moraju biti utvrđena u svakom konkretnom slučaju. Ono što je bitno utvrditi jeste činjenica da li su takvi "prometnici" u propisanom roku "kupljene proizvode staviti u maloprodaju ili ne" (bilo svoju, bilo tuđu, kako bi se obezbedilo redovno snabdevanje istih određenim proizvodima u periodu primene ekonomskih sankcija Saveta bezbednosti OUN. Pod "stavljanjem u promet" se podrazumeva stavljanje proizvoda u maloprodaju u prodajni deo maloprodajnog objekta.

13. Uredba o zabrani prodaje određenih proizvoda ("Službeni glasnik RS", br. 3/92...23/92).

Članom 1. Uredbe je predviđena zabrana za pravna i fizička lica sa sedištem odnosno prebivalištem na teritoriji RS da mogu prodavati određene proizvode pravnim i fizičkim licima iz drugih republika, pri čemu se u stavu 2. definiše šta se smatra prodajom proizvoda (prodaja, trampa, davanje na poklon, svi drugi oblici raspolaganja odnosno svojinskih promena, kao i odnošenje proizvoda sa teritorije Republike).

Čl. 13. Uredbe je predviđena novčana kazna za privredni prestup za pravno lice koje proda odnosno kupi proizvod suprotno odredbi čl. 1. Uredbe. Novčana kazna predviđena je i za odgovorno lice u pravnom licu.

U praksi se dešava da u "odnošenje proizvoda" sa teritorije Republike bude zatečeno (na graničnom prelazu) treće lice - privatni autoprevoznik angažovan za prevoz robe na osnovu ugovora sa drugom transportnom organizacijom koja poslove prevoza obavlja za potrebe okr. pravnog lica takođe na osnovu ugovora prevoz se obavlja u okviru teritorije RS, tj. za odredište u RS, blizu graničnog prelaza, kako glase i putni nalozi, ali vozač "zaluta" na granični prelaz gde mu bude oduzeta roba i podneta prijava protiv pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu čiju robu faktički vozi. Međutim, odgovorno lice u pravnom licu taj vozač ne poznaje, istovremeno i odgovorno lice takođe poriče bilo kakvu vezu sa vozačem i robom koja je zatečena na prelazu, obzirom da je odredište bilo na teritoriji RS.

a) Ima li u takvim slučajevima osnova i za gonjenje tog trećeg lica koje je faktički zatečeno u odnošenju proizvoda sa teritorije RS obzirom da se ne može dokazati odgovornost okr. pravnog lica i njegovog odgovornog lica u ovakvim slučajevima?

a) Može odgovarati i špediter i auto prevoznik - ukoliko su pravna lica i ukoliko su vini.

b) Obzirom da je roba od strane inspekcije na graničnom prelazu oduzeta ko je dužan da robu vrati tj. naknadi protivvrednost ove robe i u kojoj vrednosti obzirom na momenat oduzimanja robe i trajanje postupka, sve u okolnostima kad nema dokaza da su okr. odgovorni za privredni prestup koji im se stavlja na teret (odnošenje proizvoda sa teritorije RS)?

b) Faktičko je pitanje koje se rešava u parničnom postupku po Zakonu o obligacionim odnosima.

c) Ima li mesta primeni blažeg propisa za učinioce ako dva propisa i to republički (Uredba o plaćanju gotovim novcem) i savezni (Zakon o finansijskom poslovanju) uređuju isto pitanje - uplata dnevnog pazara u propisanom roku, s tim što je Uredbom predviđena novčana kazna u iznosu od najmanje 200.000 dinara, za pravno lice i zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti, odnosno novčana kazna od najmanje 100.000 dinara, i zabrana obavljanja rukovodeće dužnosti u trajanju do 5 godina, a pomenutim Zakonom više nego simbolične novčane kazne za ovakav privredni prestup, obzirom da Zakon nije menjan u poslednje dve godine a izvršene denominacije dinara su novčane kazne svele na primer na 90. - do 450. dinara za pravno lice?

c) Pre svega treba imati u vidu da je članom 73. Zakona o platnom prometu ("Službeni list SRJ" broj 53/92 od 29.12.1992. godine) u celosti prestao da važi Zakon o finansijskom poslovanju i to danom početka primene ovog zakona. Član 74. Zakona o platnom prometu propisuje da ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavlјivanja, a primenjivaće se od 1. marta 1993. godine. U načinjenju odgovora na sva postavljena konkretna pitanja, treba poći od utvrđivanja sledećih konkretnih pitanja: da li se radi o istim inkriminacijama (po ovoj Uredbi i oba zakona) i ukoliko se radi o istim inkriminacijama smatraće se da postoji pravni kontinuitet, te će se prilikom kažnjavanja primeniti odredbe zakona i to samo onog koji je blaži. Ukoliko se ne inkriminišu ista pitanja u Uredbi i oba zakona, - onda ona pitanja koja su inkriminisana samo Uredbom (a ne i pomenutim zakonima), - rešavaće se isključivo u skladu sa Uredbom, pod uslovom da se radnje izvršenja odnose na period dok je ista bila u važnosti (od 28.12.1992. do 27.05.1993.). Za radnje izvršene u tom periodu važenja Uredbe, po nama može se postupak voditi i posle 27.05.1993. - jer se radi o interventnom propisu.

14. Zakon o visini zarada naknada i drugih primanja zaposlenih za vreme primene ekonomskih sankcija Saveta bezbednosti OUN ("Sl. glasnik RS", br. 46/92...).

a) Ima li odgovornosti za privredni prestup iz čl. 19. st. 1. i 2. Zakona (netačno iskazivanje podataka u obrascu "ZR" za pravno lice - poslodavac i neposredno odgovorno lice koje je ovaj obrazac sačinilo i potpisalo ako to lice nije radnik okrivljenog pravnog lica tj. nije u radnom odnosu kod okrivljenog pravnog lica - poslodavca, već ove poslove obavlja na osnovu ugovora kao poverene a zaposleno je u drugom pravnom licu koje ima svojstvo pravnog lica (npr. medicinski fakultet sa brojnim institutima u svom sastavu posebnom odlukom osnovalo je Ustanovu za obavljanje pravnih i ekonomsko-finansijskih poslova koja ima svojstvo pravnog

lica i kojoj su poverili obavljanje svih ekonomsko-finansijskih poslova pa i ovakvih koji se odnose na lične dohotke i popunjavanje obrazaca)?

a) U konkretnom slučaju, ima odgovornosti samo na strani onog pravnog lica čiji je radnik odgovoran za učinjene propuste. Prema tome, odgovorno je pravno lice na koje je ugovorom o delu izvršeno prenošenje obavljanja predmetih poslova za okriviljeno pravno lice, kao i radnik tog pravnog lica (na koje su ugovorom preneti poslovi koji se neposredno radio ili vršio dužan nadzor) na obavljanju predmetnih poslova za okriviljeno pravno lice. Izuzetak od ovog pravila je odgovornost samo po Zakonu o porezu na promet.

b) Takođe se postavlja i sledeće pitanje: Ima li ovakve odgovornosti za pravno lice - poslodavca i neposredno odgovorno lice tj. lice koje nije u radnom odnosu kod poslodavca nego obavlja ekonomsko-finansijske poslove, takođe kao poverene poslove, na osnovu ugovora, koje istovremeno ima svoju agenciju ili biro za pružanje ovakvih usluga sa svojstvom ili bez svojstva pravnog lica (naime, brojna privatna preduzeća sa relativno malim brojem zaposlenih - dva do tri radnika, nemaju neposredno odgovornu osobu u preduzeću koja bi bila zadužena za obavljanje ovakvih poslova pa, po pravilu, sve ovakve stručne administrativne i ekonomsko-finansijske poslove poveravaju odgovarajućim registrovanim agencijama ili biroima. Pitanje se postavlja obzirom da se prijave i lica odgovornog za zakonitost poslovanja ovih pravnih lica - direktora, iako on nije neposredno odgovorno lice, odnosno lice koje je sačinilo i potpisalo obrazac i koje bi odgovaralo za tačnost iskazanih podataka.

b) Isti odgovor kao pod a) (o čemu je već ranije zauzet stav).

c) I najzad, obzirom na napred postavljena pitanja, prilikom odlučivanja o spajanju privredno kaznenih postupaka protiv više pravnih lica - poslodavaca (npr. Medicinski fakultet ili fakultet tehničkih nauka sa nekoliko instituta u svom sastavu, i istog ili istih odgovornih lica koji su u svim ovim slučajevima neposredno sačinili i potpisali obrazac "ZR") kako tretirati ovakve predmete npr. kao jedan privredni prestup sa dve ili više radnji, kao produženi privredni prestup, samostalne privredne prestupe?

c) Pitanje nije dovoljno jasno, jer ne sadrži sve pravno relevantne (potrebne) podatke. Iz postavljenog, može da se odgovori samo u principu da svako okriviljeno pravno lice sa svojim odgovornim licem po pravilu zasebno odgovara, a faktičko je pitanje da li u konkretnom slučaju postoje svi zakonski uslovi i za spajanje više postupaka, kao i da li se radi o realnom ili idealnom sticaju konkretnih radnji privrednih prestupa.

15. Uredba o načinu obrazovanja cena osnovnih prehrabbenih proizvoda i određene vrste ambalaže ("Sl.glasnik RS", 25/92).

U nekim podnetim prijavama i optuženim predlozima okriviljenima se stavlja na teret da u konkretnim računima nisu iskazali iznos zaračunatog i preostalog dela veleprodajne marže.

U čl. 16. navedene Uredbe je propisano da će se kazniti za privredni prestup pravno lice koje se bavi prometom brašna ako ne obrazuju cene svojih proizvoda na način propisan u čl. 1. do 13. ove Uredbe.

Obzirom na izнетo postavlja se pitanje da li se pod radnjom privrednog prestopa (obrazovanja cene) podrazumeva i sastavljanje izlaznih faktura u kojoj je pravno lice iskazalo cenu u skladu sa Uredbom, ali nije iskazalo iznos zaračunatog da preduzeća i druga pravna i fizička lica koja se bave prometom šećera, obrazuju cene šećera tako što se na neto fakturnu cenu proizvodača zaračunavaju pomenuti troškovi i marža u navedenim procentima?

Ovde je suština da se ne radi o obrazovanju cene na neto fakturnu cenu dobavljača (veleprometnika) već proizvodača, jer po članu 2. Uredbe o načinu obrazovanja cena određenih proizvoda u prometu - prometnici obrazuju cene šećera tako što na neto fakturnu cenu proizvodača (a ne na neto fakturnu cenu veleprometnika) zaračunavaju zavisne troškove i maloprodajnu maržu najviše do Uredbom propisanih procentnih limita, dok se ukupna veleprodajna marža obračunava, takođe, na ovu cenu i deli ako ima više učesnika u prometu. U konkretnom slučaju (iz pitanja) imajući u vidu navedene procente zaračunate maloprodajne marže i zavisnih troškova, može se odgovoriti da za navedeni procenat (16%) zaračunate maloprodajne marže nije učinjen propust (jer ne prekoračuje procentni limit iz člana 1. i 2. Uredbe) dok se sa 5% zaračunatih zavisnih troškova čini prestup (jer ovi troškovi mogu po Uredbi biti zaračunati najviše do 3%).

Na koji način se sprovode sudske odluke u oblasti privrednih prestupa kojima su izrečene zaštitne mere zabrane obavljanja određenih delatnosti pravnim licima i zabrane vršenja određenih poslova odgovornim licima?

Izvršenje po sudskim odlukama u oblasti privrednih prestupa, kojima su izrečene pored kazni i zaštitne mere zabrane obavljanja određenih delatnosti pravnim licima i zabrane vršenja određenih poslova odgovornim licima vrši se u skladu sa Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija ("Službeni glasnik SRS", br. 26/77 od 30. juna 1977. godine).

Da li je i dalje stanovište Višeg privrednog suda da mala pravna lica nisu dužna da nadležnoj Službi za platni promet i finansijski nadzor dostavljaju periodične obračune već samo završni račun na kraju godine? Pitanje se postavlja s obzirom na i preostalog dela pomenute marže, što Uredbom i nije izričito sankcionisano, za razliku od na primer Uredbe o cenama šećera ("Sl.glasnik RS", br. 68/92) gde je u čl. 1. sankcionisano ako u prometu na veliko u fakturi ne iskaže iznos zaračunatog i preostalog dela ukupne veleprodajne marže, a samo obrazovanje cena sankcionisano je u čl. 3. st. 1. tačka 1. pomenute Uredbe. Iz ovog bi proizilazilo da se radi o dve zasebne radnje koje su svaka ponaosob sankcionisane, pa u prvom pomenutom slučaju nema privrednog prestupa iz čl. 16. navedene Uredbe ("Sl.glasnik RS" br. 25/92). U odnosu na neiskazani iznos zaračunatog i preostalog dela pomenute marže. Da li se prema tome, radi o privrednom prestupu iz čl. 16. u ovakvim slučajevima ili privrednog prestupa nema?

Neiskazivanje iznosa zaračunatog i preostalog dela ukupne veleprodajne marže u izalaznim fakturama prilikom prometa odgovarajućeg proizvoda - predstavlja privredni prestup samo u slučaju ako je posebnom Uredbom za taj konkretni proizvod prethodno izričito propisano da se takvi propusti inkriminišu kao privredni prestup.

Prema tome, radi se o dve sasvim različite stvari:

1) ili se radi o propustu u vezi iskazivanja (prilikom fakturisanja) iznosa zaračunate i preostalog dela veleprodajne marže;

2) ili pak o nezakonitom obrazovanju cene u smislu prekoračenja uredbama propisanih limita istih; U prvom slučaju može se dogoditi da čak i ne mora biti "probijen" limit propisane cene - a da ipak može biti izvršen prestup u vezi propusta iskazivanja (u izlaznoj fakturi) iznosa zaračunatog i preostalog dela pomenute marže.

16. Uredba o načinu obrazovanja cena određenih proizvoda u prometu ("Sl.glasnik RS", br. 1/93).

Da li pravno lice koje se bavi prometom robe na malo čini privredni prestup iz čl. 4. st. 1. tačka 1. i st. 2. navedene Uredbe, ako kupi robu od trgovca na veliko i maloprodajnu cenu obrazuje tako da na neto fakturnu cenu dobavljača (tj. trgovca na veliko) zaračunava zavisne troškove najviše do 5% maloprodajnu maržu do 16%. Ovo stoga što je u čl. 2. navedene Uredbe propisano novodoneti Zakon o računovodstvu ("Sl.list SFRJ", br. 18/93).

Do donošenja pomenutog novog Zakona o računovodstvu i dalje važi stav Višeg privrednog suda, a što je usvojila i Služba za platni promet i finansijski nadzor a isto tako i nadležna javna tužilaštva da mala pravna lica nisu u obavezi da nadležnoj Službi za platni promet i finansijski nadzor dostavljaju šestomesečne periodične obraćune.

No, nakon donošenja Zakona o računovodstvu ("Sl.list SRJ", br. 18/93) i mala pravna lica će biti dužna da dostavljaju računovodstveni iskaz - samo bilans uspeha, kako to proizilazi iz čl. 23. pomenutog Zakona i u slučaju da ga ne dostavi u rokovima i na način koji su predviđeni u čl. 81. istog Zakona učiniće privredni prestup iz čl. 81. st. 2. tač. 16. i st. 2. Zakona o računovodstvu. Napominje se da mala pravna lica i dalje nisu u obavezi, a kako to proizilazi iz čl. 22. pozitivnog Zakona o računovodstvu, da dostavljaju polugodišnji bilans stanja.

Autotransportno preduzeće iz Pribroja održava lokalni i međumesni putnički saobraćaj i na teritoriji Opštine Rudo. Naplatu putnicima vrši u dinarima RS po kursu 1:1 dinar SRJ. Kako ranije nije bio regulisan platni promet sa RS, autotransportno preduzeće je za dinare RS kupilo i platilo ugotovo auto delove kod preduzeća u Rudom.

Da li autotransportno preduzeće na izloženi način čini privredni prestup iz čl. 13. st. 1. tač. 3. Uredbe o plaćanju novcem?

U iznetom primeru se ne radi o navedenom privrednom prestupu, a ovo zbog toga što već iz samog pitanja proizilazi odgovor koji se ogleda u tome da je pravno

lice u pitanju plaćanje izvršilo dinarima RS, a takav način plaćanja nije predviđen Uredbom o plaćanju gotovim novcem. Inače, i kod ovog pitanja važi napomena navedena uz pitanje broj 1.

Sa kojom novčanom kaznom se kažnjava pravno lice za privredni prestup iz čl. 60. st. 1. tač. 4. Zakona o porezu na promet, ako ne postupi po nalogu organa kontrole za otklanjanje utvrđenih nedostataka - (čl. 53. st. 2.) na primer: - zbog neažurnog vodenja knjigovodstva - imajući u vidu da je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na promet ("Sl.glasnik RS", br. 20/11 marta 1993. godine) predviđena samo novčana kazna u visini desetostrukog neplaćenog poreza na promet?

U ovom slučaju pravno lice će se kazniti predviđenom kaznom, a to znači desetostrukim iznosom neplaćenog poreza na promet koji predstavlja predmet i sadržaj naloga nadležnog organa kontrole za otklanjanje utvrđenih nedostataka, jer je nalog i dat zbog toga što porez u pitanju nije obračunat, niti plaćen.

20. Da li postoji odgovornost za privredni prestup iz čl. 44. st. 1. tač. 1. Zakona o trgovini - ukoliko se trgovačka knjiga koja se inače uredno vodi u momentu kontrole ne nalazi u prodavnici - zbog sravnjivanja u knjigovodstvu;

Iznetom radnjom se ne čini navedeni privredni prestup, jer iz samog pitanja proizilazi da pravno lice uredno vodi trgovačku knjigu i to u momentu kontrole.

Član 9. Zakona o trgovini propisuje da je trgovac (osim lica koje nema trgovacku radnju) dužan da vodi trgovacku knjigu koja sadrži evidenciju o nabavci i prodaji robe i da obezbedi dostupnost te evidencije, a član 4. Pravilnika o obimu i načinu vodenja trgovacke knjige propisuje da se trgovacka knjiga vodi tako da se omogućava uvid u kontrolu izvršene nabavke i prodaje robe i izvršenih trgovinskih usluga po hronološkom redu, iz čega se izvodi zaključak da se ista mora držati u radnji.

Prema tome, trgovacka knjiga mora uvek da bude u radnji i mora se uredno voditi u smislu navedenih propisa, pa je stoga faktičko pitanje da li se u konkretnom slučaju radnjom pravnog lica sadržanom u pitanju čini navedeni privredni prestup ili ne, jer, ustvari sve zavisi od pravilne procene situacije u vezi sa osnovnim elementom bića ovog privrednog prestupa, a to znači da li se trgovacka knjiga vodi uredno u smislu navedenih propisa ili ne, bez obzira na okolnost da knjiga samo trenutno nije u prodavnici. U takvoj situaciji pravno lice ustvari treba da obezbedi odgovarajuću zamenu za trgovacku knjigu koja je poslata na sravnjivanje.

21. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o društvenoj kontroli cena ("Sl.gl. R Srbije", br. 6/90) konstituisana je u članu 3. nova odredba čl. 7a.

Odlukom Ustavnog suda Jugoslavije I U.br.127/1 od 11.03.1992. godine prestala je da važi odredba člana 3. kojom je konstituisan član 7a. A baš na osnovu člana 7a. donet je veliki broj uredbi koje sadrže privredne prestupe (Uredba o načinu obrazovanja cena određenih proizvoda u prometu, Uredba o davanju saopštosti na cene određenih proizvoda i usluga - "Sl.gl. R Srbije", br. 15/93) pa saglasno iznetom i ove uredbe nisu u pravnoj važnosti.

Uredba o davanju saglasnosti na cene ("Sl.gl. R Srbije" br. 1/93) ukida članom 7. Uredbu o cenama šećera ("Sl.gl. R Srbije", br. 68, 82, i 84/92) pa ni ove uredbe više ne važe, a i sama Uredba o davanju saglasnosti cene je ukinuta donošenjem nove Uredbe o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl.gl. R Srbije", br. 15/93).

Stoga se, konkretno, postavlja pitanje važnosti svih uredbi donetih, između ostalog, na osnovu člana 7a. Zakona o društvenoj kontroli cena, (samo primera radi ukazujemo i na Uredbu o načinu obrazovanja cena osnovnih prehrabnenih proizvoda i određenih vrsta ambalaže objavljenu u "Sl.gl. R Srbije", br. 25/92 od 30. aprila 1992. godine).

Sve uredbe donete na osnovu člana 7a. Zakona o društvenoj kontroli cena - su u saglasnosti sa Ustavom RS i Zakonom o društvenoj kontroli cena, obzirom da ih je Vlada RS donela kao akte za izvršenje zakona, a na šta je ovlašćuju odredbe člana 90. tačka 2. Ustava RS i član 29. i 30. Zakona o Vladi RS (vidi odluku Ustavnog suda Republike Srbije I-U.br. 105/92 od 2.06.1992. god. objavljenoj u "Službenom glasniku RS" broj 53/92 od 7.08.1992. godine).

22. Uredbom o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl.gl. RS", br. 15/93) je članom 6. određeno da prestaju da važe:

- Uredba o cenama usluga u unutrašnjem železničkom saobraćaju;
- Uredba o cenama usluga u unutrašnjem poštanskom, telefonskom i telegrafskom saobraćaju;
- Uredba o cenama uglja za industrijsku i široku potrošnju;
- Uredba o cenama lekova;
- Uredba o ceni zemnog gasa i
- Uredba o cenama električne energije.

Navedenim uredbama, koje prestaju da važe, bile su propisane cene iz odgovarajućih oblasti, a po ovoj novoj Uredbi određuju se privredni prestupi ako se cene formiraju protivno saglasnosti ili bez saglasnosti Ministarstva trgovine i turizma, pa se u vezi sa iznetim postavljaju pitanja koja su u neposrednoj vezi sa stavom koji se zauzme po osnovnom spornom pitanju bliže navedenom pod tačkom 2.

Naime, ako se zauzme stav da su sve uredbe donete na osnovu člana 7a. Zakona o društvenoj kontroli cena u pravnoj važnosti onda se postavlja pitanje kontinuiteta između uredbi koje su prestale da važe i novodonete Uredbe o saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga, konkretno, da li će se uredbe koje su prestale da važe i dalje primenjivati na učinioce privrednih prestupa u periodu kada su iste bile na snazi.

S druge strane, ukoliko se zauzme stav da Uredba o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga, nije na snazi postavlja se pitanje, da li se takvom jednom, faktički nevažećom uredbom, može utvrditi da prestaju da važe

uredbe o kojima je reč, iz čega bi proizilazilo da su te uredbe ustvari i dalje na snazi.

23. Članom 7. stav 1. tačka 2. i 3. Uredbe o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl.gl.RS", br. 1/93) je određeno da prestaje da važi Uredba o cenama šećera ("Sl.gl.RS", br. 84/92) i Uredba o cenama jestivog biljnog ulja ("Sl.gl.RS", br. 68/92 i 8792).

Međutim, Uredba o cenama šećera ("Sl.gl.RS", br. 84/92) uopšte nije objavljena u ovom broju Službenog glasnika. U tom broju je, naime, objavljena samo ispravka Uredbe o cenama šećera, koja je objavljena u "Sl.gl.RS", br. 82/92), a tekst Uredbe o cenama šećera objavljen je u "Sl.gl.RS", br. 68/92).

Postavlja se pitanje da li je Uredba o cenama šećera prestala da važi, budući da je stupanjem na snagu Uredbe o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl.gl.RS", br. 1/93) prestala da važi Uredba o cenama šećera ("Sl.gl.RS", br. 84/92), a u tom broju službenog glasnika objavljena je samo izmena i dopuna ove Uredbe.

#### ODGOVOR na 22. i 23. pitanje:

U svemu u skladu sa odgovorom datim kod pitanja pod brojem 21. - uz dopunu da se po svim navedenim uredbama, kao interventnim propisima, i nadalje mogu voditi postupci za odgovarajuće propuste učinjene u periodu njihove važnosti (od stupanja na snagu pa zaključno, do vremena kada su prestale da važe. Posle donošenja Uredbe o načinu obrazovanja cena određenih proizvoda u prometu i o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl.g.R Srbije", br. 1/93 od 5.01.1993. godine i br. 15/93 od 24.02.1993. godine) primenjuju se ove uredbe.

Pritom treba posebno voditi računa o tome da li pomenute uredbe sadrže (obuhvataju) pod novim sistemom načina obrazovanje cena u prometu odnosno pribavljanja saglasnosti, kod proizvođača cena u prometu odnosno pribavljanja saglasnosti, kod proizvođača, sve one proizvode (pod odgovarajućim šiframa) koji su bili obuhvaćeni i pojedinim ranije važećim uredbama o limitiranju cena, do netim na osnovu čl. 7a. Ukoliko to nije slučaj, onda se novo donete uredbe, pojavljuju kao blaži propis po okrivljencu, usled čega bi okrivljene trebalo oslobođiti od optužbe i po tim ranije važećim uredbama.

Konkretan primer: pravno i odgovorno lice su optuženi za privredni prestop iz čl. 3. st. 1. i 2. Uredbe o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl.gl.RS", br. 42/92 i 45/92) zbog toga, što su postupali suprotno odredbi čl. 2. navedene Uredbe, tako što su i posle 1.07.1992. godine primenjivali cene svojih proizvoda iz podgrupe 013200 - proizvodnja stočne hrane, po svom cenovniku od 5.06.1992. godine a da prethodno, počev od 1.07.1992. godine, pa sve do dana kontrole, nisu Ministarstvu trgovine i turizma dostavili cenovnike svojih proizvoda sa cenama koje su postojale i bile primenjene na dan 30.06.1992. godine.

Iz odredbe člana 1. Uredbe o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl.gl.RS", br. 1/93) proizilazi da proizvodi iz podgrupe 013200 - proizvodnja stočne hrane, nisu na režimu saglasnosti, što znači da se kod njih cene

formiraju slobodno, usled čega se novodoneta uredba, pojavljuje kao blaži propis po okrivljene zbog čega ih valja i oslobođiti od optužbe za navedeni privredni prestup iz ranije važeće Uredbe.

U svakom slučaju treba imati u vidu činjenicu da se Uredba o načinu obrazovanja cena određenih proizvoda u prometu, odnosi isključivo na prometnike, a Uredba o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga na proizvođače.

### III. Upis u sudski registar preduzeća i drugih subjekata

1. Da li se osnivač preduzeća iz Makedonije smatra kao strani ulagač - osnivač preduzeća?

Prema čl. 2. Zakona o stranim ulaganjima kao strani ulagač u smislu ovog Zakona je strano pravno lice čije je sedište u inostranstvu i strano fizičko lice.

Makedonija je u međuvremenu primljena kao samostalna i nezavisna država u Organizaciju Ujedinjenih nacija.

Prema tome, osnivač preduzeća iz Makedonije bilo da preduzeće osniva sam ili sa drugim osnivačem iz Jugoslavije smatra se stranim ulagačem - osnivačem preduzeća, a ulaganje kapitala se smatra stranim ulaganjem.

Na ugovor o osnivanju zajedničkog preduzeća od strane našeg osnivača iz Makedonije daje saglasnost Savezno Ministerstvo za odnose sa inostranstvom.

Ovim se menja stav pod 2. zauzet na sednici ovih sudija Višeg privrednog suda Srbije 19.03.1993. godine.

2. Koji sud je nadležan da rešava sporove kod prenosa kapitala - osnivačkih udela?

Za rešavanje sporova nastalih u vezi sa prometom osnivačkih udela (kapitala) nadležan je Privredni sud bez obzira da li se radi o pokretnim ili nepokretnim stvarima kao i da li se radi o fizičkim ili pravnim licima između kojih je spor nastao. Ovo zbog toga jer se osnivački udeli (osnivački kapital), upisuje u sudski registar, pa posle promene vlasnika udela upisuje se novi vlasnik a dotadašnji briše pa sporove rešava sud kod koga se vrši upis ovih promena.

Ovde se ne radi o obligaciono pravnom odnosu već o pravu suvlasništva idealnog dela osnivačkog uloga za osnivanje preduzeća.

3. Da li se može upisati v.d. direktor preduzeća a da se istovremeno u sudskom registru ne briše postojeći v.d. direktor?

Vršilac dužnosti direktora preduzeća ne može se upisati u sudski registar a da se istovremeno ne izvrši brisanje postojećeg vršioca dužnosti direktora jer preduzeće ne može imati u isto vreme dva direktora zastupnika.

Uz zahtev za upis v.d. direktora prilaže se i odluka o razrešenju prethodnog direktora ili v.d. direktora na osnovu koje se vrši brisanje u sudskom registru.

**[4] Ko donosi odluku o prestanku osnivača privatnog preduzeća kada su dva osnivača uložila svaki po 50% osnivačkog uloga?**

Odluku o prestanku osnivača preduzeća mogu da donesu osnivači sporazumno a to može da učini i svaki osnivač posebno.

Međutim, osnivač koji doneše odluku da mu prestaje svojstvo osnivača dužan je da ponudi drugom osnivaču osnivački ulog koji njemu pripada na otkup.

Ako ovaj to odbije u roku od 30 dana učinjene ponude (pravo preče kupovine) osnivač može osnivački ulog koji njemu pripada ponuditi trećem licu.

Osnivač kome prestane svojstvo osnivača ne može tražiti da mu se vrate unete stvari ili prava već samo protivvrednost unetih stvari ili prava (tržišna vrednost) kao idealni deo osnivačkog uloga.

Ugovor o prenosu osnivačkog uloga se overava kod suda a osnivač kome prestane svojstvo osnivača briše se u sudskom registru (prilog br. 2.) a upisuje se novi osnivač ili povećanje osnivačkog uloga kod postojećeg osnivača.

**[5] Da li je potrebno pri upisu priložiti rešenje inspekcijskog organa o ispunjenosti uslova za obavljanje delatnosti i u slučaju kada se preduzeće u društvenoj svojini organizuje u deoničko društvo ili u društvo sa ograničenom odgovornosti?**

Ako se preduzeće u društvenoj svojini organizuje u deoničko društvo ili u društvo sa ograničenom odgovornošću a ne menja utvrđenu delatnost, nije potrebno ponovo prilagati rešenje inspekcijskog organa o ispunjenosti uslova za obavljanje delatnosti jer se ne radi o osnivanju novog subjekta već samo o promeni oblika organizovanja.

6. Može li se u postupku osnivanja društva odmah doneti i priložiti pri upisu u sudski registar i Statut u kom slučaju se ne mora imenovati i v.d. direktor već se može izabrati direktor kao i drugi organi na način predviđen u Statutu?

Pri upisu u sudski registar društva može se priložiti Statut a mogu se izabrati i organi kao i direktor pa se ne mora imenovati v.d. direktor. Statut se mora priložiti u roku od 60 dana od dana upisa u sudski registar društva i u tom roku se biraju i organi.

7. Da li se u postupku povodom upisa u sudski registar mogu stavljati predlozi za donošenje privremenih mera, ali samo onih koje bi se odnosile na sticanje ili gubitak prava za upis u sudski registar. Tako na primer mogla bi se zahtevati privremena mera da se ne upiše određena imovina kao osnivački ulog društva ukoliko se vodi spor o vlasništvu te imovine.

8. Ako je od jednog predstavništva dela preduzeća koje ima sedište van teritorije Jugoslavije organizovano više društvenih preduzeća, mogu li se ista spojiti ili pripajati bez saglasnosti nadležnog Ministarstva?

Prema čl. 11. Uredbe o organizovanju delova preduzeća čije je sedište na teritoriji Republike Hrvatske, Republike Slovenije i Republike BiH ("Službeni gla-

snik RS", br. 6/92) statusne promene preduzeća u društvenoj svojini nastalih od delova preduzeća iz navedenih republika ne mogu se vršiti bez saglasnosti Vlade Republike Srbije.

9. Može li osnivač preduzeća biti zastupnik pored direktora preduzeća?

Osnivač preduzeća može biti direktor. Prema Zakonu o preduzećima zakonski zastupnik preduzeća je samo direktor. Osnivač preduzeća ne može biti istovremeno zakonski zastupnik preduzeća pored direktora, ali može biti lice sa posebnim ovlašćenjima pa i zastupnik preduzeća ako je tako utvrđeno statutom preduzeća.

10. Kako će postupiti registarski sud u slučaju kada je podneta prijava za programu osnivača preduzeća usled uključenja a ugovorom nije ništa predviđeno?

Ako je osnivač preduzeća isključen u smislu odredaba Ugovora o osnivanju ili odredaba Statuta na osnovu tako donete odluke vrši se brisanje isključenog osnivača u sudskom registru.

Ako nije predviđeno ko i kako donosi odluku tada će odluku doneti većina osnivača ili osnivači koji imaju više od 50% osnivačkog uloga (kapitala).

11. Kako će postupiti registarski sud u slučaju raskida ugovora o osnivanju preduzeća i da li se u tom slučaju sprovodi postupak likvidacije?

Ukoliko dođe do raskida ugovora o osnivanju preduzeća, odnosno društva može nastati više situacija:

- usled raskida ugovora može prestati svojstvo osnivača samo jednog od osnivača a da ostali osnivači ostanu i dalje osnivači i da ima osnivačkog uloga koji iznosi više od minimuma predviđenog zakonom, pa i u takvom slučaju preduzeće odnosno društvo ne prestaje da postoji.

Ovde treba imati u vidu i one slučajeve kada može da ostane i samo jedan osnivač kao kod društva sa ograničenom odgovornošću, ili dva lica kod komanditnog društva.

Ukoliko je usled raskida ugovora prestalo svojstvo osnivača svim osnivačima u tom slučaju bi se proveo postupak likvidacije da bi se namirili poverioci jer nema drugog načina prestanka subjekta.

12. Kako postupiti kada osnivači preduzeća podnesu zahtev za brisanje preduzeća?

Kada osnivači podnesu zahtev za brisanje preduzeća otvara se postupak likvidacije bez obzira da li je preduzeće otvorilo žiro račun ili ne, da bi se namirili poverioci. Ovo zbog toga što preduzeće kada se upiše u sudski registar može odmah da stupa u pravni promet i da zaključuje ugovor i pre nego što otvorí žiro račun, pa ukoliko se ne bi otvorio postupak likvidacije mogli bi biti oštećeni poverioci.

13. Kako se vrši prenos prava osnivača i osnivačkog udela?

O prenosu prava osnivača i osnivačkog udela (kapitala) zaključuje se ugovor između osnivača koji prenosi svoja prava i lica koja pribavljuju takva prava. Ugovor se overava kod suda.

Na osnovu ovako zaključenog i overenog ugovora vrši se upis promena osnivača i osnivačkog uloga u prilogu broj 2., a može se vršiti i promena direktora ako je to ugovorom predvideno.

3. Prava shvatanja ranije zauzeta na sednicama Odeljenja za privredne sporove VPS od 19.03.1993. i 27.04.1993. godine i na sednici Gradanskog Odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 5.03.1993. godine.

**Pravna shvatanja Odeljenja za privredne sporove Višeg  
privrednog suda u Beogradu zauzeta na sednici Odeljenja  
održanoj dana 19.03.1993. godine**

**I**

U pravnim poslovima iz privrednih odnosa, ako su stranke ugovorile primenu indeksne klauzule, a izabrani indeks je u neposrednoj ekonomskoj vezi sa predmetom posla, i nema spekulativni značaj (indeks porasta cena na malo), ovakve ugovorene odredbe uživaju sudsku zaštitu.

**II**

Ako je šteta koju je poverilac pretrpeo zbog dužnikove docnje veća od iznosa koji bi dobio na ime zatezne kamate, poverilac ima pravo zahtevati razliku do potpune naknade štete.

Visina štete može se utvrđivati i primenom indeksne metode i u tom slučaju ona predstavlja razliku između iznosa koji bi poverilac dobio primenom porasta cena dobara, robe i usluga izraženih indeksom utvrđenim od strane ovlašćene organizacije (indeks porasta cena na malo) i iznosa koji bi poverilac dobio na ime zatezne kamate.

**III**

Ako je rešenje o određivanju privremene mере doneto pre podnete tužbe (u izvršnom postupku) ili po tužbi sa predlogom za izdavanje privremene mере (u parničnom postupku) pre zakazanog pripremnog ročišta ili ročišta za glavnu raspravu, - između federacije i republike, odnosno autonomne pokrajine).

Spor iz međusobnog privrednog odnosa pravnih lica u smislu prethodnog stava je spor koji je nastao iz međusobnog privrednog poslovanja ili u vezi sa tim poslovanjem bez obzira da li su registrovana za obavljanje privredne delatnosti.

## II

Privredni sudovi su stvarno nadležni da odreduju i sprovode izvršenje po osnovu verodostojne isprave a u smislu odredbe čl. 15. st. 2. tač. v) Zakona o sudovima, kada se radi o subjektima iz stava 1. tač. a), b) i v) i kada potraživanje proizilazi iz spora koji je nastao iz međusobnog privrednog poslovanja ili u vezi s tim poslovanjem, bez obzira da li su registrovana za obavljanje privredne delatnosti.

## Obrazloženje

## I

Prema odredbi člana 15. stav 1. tačka a) Zakona o sudovima, privredni sud je stvarno nadležan da sudi u prvom stepenu sporove iz međusobnih privrednih odnosa između preduzeća i drugih pravnih lica, između imalaca radnji i drugih pojedinaca koji u vidu registrovanog zanimanja obavljaju privrednu delatnost i između pravnih lica i imalaca radnji i drugih pojedinaca koji u vidu registrovanog zanimanja obavljaju privrednu delatnost.

Za ocenu stvarne nadležnosti privrednog suda moraju biti kumulativno ispunjeni uslovi: da se radi o "međusobnom privrednom odnosu (priji kriterijum) i određenim subjektima (drugi kriterijum).

Čini se, da drugi kriterijum koji se tiče subjekata nije sporan osim kada su u pitanju "druga pravna lica". No kako je prvim kriterijumom izrazom "iz međusobnih privrednih odnosa" uslovljena sadržina odnosa odnosno vrsta spora, u tom okviru se mora sagledavati svojstvo subjekata u privrednom sporu.

To su pravna lica koja se organizuju po posebnim propisima a ne po Zakonu o preduzećima (zadruge, banke, finansijske organizacije, osiguravajuće organizacije i dr.). Osim toga, to mogu biti i pravna lica iz vanprivredne delatnosti koja pored neprivredne, obavljaju i privrednu delatnost ili pružaju usluge na tržištu i u tom delu poslovanja stupaju u međusobne privredne odnose (apotekе, zdravstvene ustanove, direkcije za robne rezerve, radio-televizija i druge). Ostali subjekti su dovoljno određeni.

Prije kriterijumom "izrazom iz međusobnog privrednog odnosa" određena je sadržina odnosno vrsta spora.

Za tumačenje ovog pojma uputno je podsetiti se da Zakon o preduzećima u članu 1. reguliše da je preduzeće pravno lice koje obavlja privrednu delatnost radi sticanja dohotka odnosno dobiti. Pod privrednom delatnošću podrazumeva se proizvodnja i promet robe i vršenje usluga na tržištu. Preduzeće može obavljati jednu ili više privrednih delatnosti ako ispunjava uslove za vršenje svake od tih delatnosti (član 146. Zakona).

Isto je i sa drugim pravnim licima koja pored vanprivredne delatnosti mogu obavljati i privrednu delatnost.

Dakle, prema ovom prvom kriterijumu sadržina spora treba da proistekne iz privrednog poslovanja.

Pri tom pod pojmom međusobnog privrednog odnosa treba imati u vidu celinu privrednog odnosa što podrazumeva ne samo prodaju i promet robe na tržištu već i raspolažanje sredstvima, pokretnim i nepokretnim, izdavanjem u zakup istih radi sticanja dobiti i druge aktivnosti u vezi sa privrednim poslovanjem.

Stoga sporovi o pravu svojine i drugim stvarnim pravima izvedenim iz svojine ukoliko su nastali iz međusobnog privrednog odnosa spadali bi u nadležnost privrednog suda.

Na sličan način treba sagledavati i odnose između privrednih subjekata nastalih iz neosnovanog obogaćenja, poslovodstva bez naloga, meničnih i čekovnih obaveza i dr., kada su nastali iz privrednog poslovanja bez obzira da li se takvo rešenje može pobijati samo prigovorom.

Rešenje o određivanju privremene mere doneto u toku spora nakon izjašnjenja stranaka na ročištu, može se pobijati samo žalbom po pravilima parničnog postupka.

#### IV

1) Poverilac ima pravo da zahteva od dužnika, kod novčanih potraživanja, posred glavnog duga i zatezne kamate, i razliku između zatezne kamate i povećanja cene na malo od dospelosti do isplate prema koeficijentima porasta cena na malo za SR Jugoslaviju, koje utvrđuje nadležni organ.

2) Ako se traži veća šteta od ove razlike ili izgubljena korist, potrebno je istu dokazivati.

Ovim se precizira pravno shvatanje Odjeljenja za privredne sporove od 19.03.1993. godine, pod II.

(PRAVNO SHVATANJE ZAUZETO NA SEDNICI ODELJENJA  
ODRŽANOJ DANA 27.04.1993. godine)

**Pravno shvatanje utvrđeno na sednici Građanskog odjeljenja  
Vrhovnog suda Srbije, 5. marta 1993. godine**

#### I

U smislu čl. 15. st. 1. tač. 1. a) Zakona o sudovima privredni sudovi su stvarno nadležni da sude sporove iz međusobnih privrednih odnosa između preduzeća, između preduzeća i drugih pravnih lica i između drugih pravnih lica (osim sporova između republika, odnosno autonomnih pokrajina, stranke bile u ugovornom od-

nosu ili ne. Dovoljno je da je iz privrednog odnosa nastalo umanjenje imovine jednog, a uvećanje imovine drugog lica.

U članu 15. Zakona o sudovima nije predviđena nadležnost privrednih sudova za naknadu štete što je u ranijem zakonu postojalo. Za naknadu štete za izvršenje ugovornih obaveza situacija je jasna. Radi se o međusobnim privrednim odnosima stranaka po osnovu zaključenih ugovora u privredi pa se naknada štete zbog neizvršenja ugovornih obaveza ima raspraviti pred privrednim sudom. Problem nastaje u pogledu stvarne nadležnosti za vanugovornu štetu. Radi se o šteti koja ne proizilazi iz međusobnih privrednih odnosa određenih subjekata već je posledica delikatne radnje nekog subjekta. Zatim postavlja se i pitanje stvarne nadležnosti za naknadu štete po osnovu objektivne odgovornosti kao i drugih oblika van ugovorne odgovornosti. Nema sumnje da su privredni sudovi nadležni da sude sporove o naknadi štete zbog povrede ugovorne obaveze. U svim drugim slučajevima van ugovorne odgovornosti među privrednim subjektima mora se ispitati sadržina odnosa i da li šteta proizilazi iz međusobnog privrednog odnosa stranaka ili je u posrednoj vezi sa tim odnosom (objektivna odgovornost, odgovornost za drugog i tome slično).

Rezimirajući prednje, pojam međusobnog privrednog odnosa ne treba vezivati samo za pojam ugovora u privredi definisan članom 25. stav 2. ZOO, već ga treba sagledavati kroz sadržinu odnosa koji omogućavaju ili ometaju vršenje privredne delatnosti, odnosno uzročno posledičnu vezu nastalu u privrednom poslovanju stranaka u sporu.

## II

Odredbom iz člana 15. stav 2. tačka v) Zakona o sudovima regulisano je da privredni sud određuje i sprovodi izvršenje i obezbeđenje na osnovu verodostojnih isprava, odluka privrednih sudova i odluka mirovnih veza i arbitraža kada se odnose na lica iz stava 1. tačka a, b, i v, ovog člana osim na nepokretnostima i rešava sporove nastale u toku i povodom izvršenja odluka navedenih sudova.

Kod ocene stvarne nadležnosti za izvršenje na osnovu verodostojne isprave mora se u celini tumačiti odredba iz člana 15. Zakona o sudovima posebno stav 1. tačka a, i b. U ovom delu Zakona određena je stvarna nadležnost privrednog suda u kumulaciji subjektivnog i objektivnog kriterijuma. Jedinici izuzetak je predviđen u tački v) u odnosu na suparničara. Znači, svi subjekti iz ove odredbe moraju se nalaziti u međusobnom privrednom odnosu iz koga proizilazi spor. Budući da se u odredbi o stvarnoj nadležnosti privrednog suda za određivanje izvršenja na osnovu verodostojne isprave zakonodavac poziva na lice iz tačke a, b. i v. onda se ove odredbe moraju tumačiti u celini, kao međusobni privredni odnos lica u postupku izvršenja na osnovu verodostojne isprave.

Prema tome, ako se ne radi o subjektima koji stupaju u međusobne privredne odnose iz člana 15. stav 1. tačka a. i b. Zakona o sudovima, tada privredni sud nije stvarno nadležan da odreduje i sprovodi izvršenje na osnovu verodostojne isprave, već je Opštinski sud u skladu sa članom 12. tačka 4b. Zakona.



# PALADIN i ...

- "PALADIN i ..." mešovito preduzeće za trgovinu, marketing i štampu D.O.O. poziva Vas na pretplatu časopisa "Pravo i privreda"

Takođe vrši i sledeće usluge:

- priprema za štampu - kompjuterski fotoslog;
- dorada papira;
- spiralni povez kataloga, kalendara, blokova i sveza-ka;
- prodaja grafičkog materijala (ofset ploče, grafički filmovi, hemikalije, papir)
- prodaja rezervnih delova za grafičke mašine
- agencijske usluge za promet nekretninama

**PALADIN i ...**

*Čika Ljubina 16, 11000 Beograd*

*tel.: 011/637-673, 636-609*

*fax.: 011/636-315*

*broj žiro računa: 60801-603-35699*