

## POJAM JAVNIH I DRUŠTVENIH SLUŽBI KOD NAS

Iako se prilično pisalo i govorilo o javnim i društvenim službama, ipak smatramo da je ovaj problem vrlo interesantan kod nas naročito posle donošenja Ustava SFRJ i izgrađivanja novog zakonodavstva posle ovog Ustava. Postavljaju se vrlo interesantna pitanja u vezi sa ovim problemom, kao, da li su to dva odvojena pojma, ili je to jedan pojam. Ako su dva pojma šta znači pojam javne službe a šta društvene službe. Ako je to jedan isti pojam, onda kakav je on sada, da li se promenio u odnosu na pojam koji se se stvarao i stvorio kod nas pre ustava SFRJ. Sva ova pitanja se još više postavljaju zbog toga što Ustav SFRJ i pozitivno zakonodavstvo ne razvijaju do kraja određenu koncepciju i ne upotrebljavaju termin javna služba. Teorijaisto tako nije mnogo doprinela razjašnjavanju ovih pitanja posle ustava a u oblasti politike i prakse vrlo često se pod ovim terminom daju različita tumačenja, objašnjenja i pojmovi, tako da još uvek stoji potreba razjašnjavanja i određivanja ovih pojmovea kod nas.

### 1. Razvoj institucije javne službe u teoriji.

Institucija javne službe naročito se razvila u Francuskoj. Tome je posebno doprinela praksa francuskog Državnog saveta (*Conseil d'Etat*). Ali čitavu teoriju javnih službi stvorio je Leon Digi (Léon Diguit). Digi je centralno mesto dao javnim službama. Osnova javnog prava nije više pravo zapovedanja, već pravo o uređenju i upravljanju javnim službama. Javne službe treba da zamene suverenu ličnost države, da država predstavlja samo »skup javnih službi«. Namesto javne vlasti, suverenosti, subjektivnog prava, prava zapovedanja države, pojavljuje se pojam javne službe, socijalne funkcije, dužnosti vladajućih. Digi izlaže da pojam javne službe nije nov, već da je stvoren onda kada se pojavila razlika između upravljača i onih nad kojima se upravlja.<sup>1</sup> »Zaista još od toga trenutka shvatilo se da se upravljačima nameću izvesne obaveza prema onim kojima upravljaju, da je izvršenje tih obaveza u isto vreme posledica i opravdanje veće sile. To je u suštini pojam javne službe.«<sup>2</sup> Ukratko, pojam javne službe izgleda de se ovako može izraziti: to je svaka ona delatnost čije vršenje upravljači treba da regulišu, obezbede i kontrolišu, pošto je ona neophodna za ostvarenje i razvitak društvene međuzavisnosti i takve prirode da može biti obezbeđena samo

<sup>1</sup> Leon Digi, Preobražaji javnog prava, Beograd 1929. g., str. 34.

<sup>2</sup> Isto.

posredovanjem sile kojom raspolažu upravljači.<sup>3</sup> Predmet javnih službi čine delatnosti koje su dužni da ispune upravljači. To su one delatnosti čije ma i najkraća obustava dovodi do društvenog nereda. Izlažući stave Digi-a ne treba izgubiti iz vida da je on bio predstavnik tzv. teorije socijalnih funkcija i da je ustvari ovim teorjama opravdavao buržoasku državu prkrivajući klasne suprotnosti i klasnu borbu.

Posle Digi-a imamo veliki broj pisaca koji su razrađivali pojam javnih službi. Valja navesti Gastona Žeza (Gaston Jeze). Po njemu javne službe su one »potrebe opšteg interesa« koje su upravljači u datom vremenu odlučili da zadovolje u posebnoj formi, formi javne službe. Bitna je namera upravljača da jedna delatnost bude javna služba. Za te delatnosti »postoje i specijalna pravna pravila koja imaju za cilj da olakšaju uredno i neprekidno funkcionisanje javne službe, postoje pravila koja treba da omoguće što brže i potpunije zadovoljenje opštih interesa.« Zatim ovaj pojam određuju R. Bonnerd, L. Rolland, Waline, André de Laubadére i drugi. André de Laubadére piše: Javnom službom se naziva svaka aktivnost javne ličnosti usmerena na zadovoljenje potreba opšteg interesa: nacionalna odbrana, železnice ... »Osnovni elemenat u definiciji javne službe je opšti interes, javna služba ima za cilj da zadovolji potrebu opšteg interesa. Država ustanovljava jednu delatnost kao javnu službu umesto da je prepusti privatnoj inicijativi, jer smatra da javna potreba ne može biti zadovoljena ili će biti rđavo zadovoljena kroz privatnu aktivnost.«<sup>4</sup> Takvo zadovoljenje potrebe opšteg interesa opravdava i prožima javnu službu. Ta ideja definiše javnu službu u razlikovanju od privatnih poduhvata uprave.<sup>1</sup> Laubadére dalje ističe da je oblast javne službe promenljiva prema ephohama i koncepcijama upravljača. Danas se vrši transformacija pojma javne službe, nacionalizacijom i drugim merama stvaraju se raznata u privredi i trgovini koja imaju javni karakter, stvaraju se industrijske ili privredne službe. Tako imamo na primer formiranje mešovitih ekonomskih društava i drugih.<sup>2</sup>

I u drugim državama se razmatra pojam javnih službi. Treba pomenući belgijskog teoretičara Buttgenbach-a, nemačke pisce Otta Mayer-a i Fritz-a Fleiner-a.

Normativna pravna škola, čiji je najznačajniji predstavnik Hans Kelzen, iznosi da je »svaki izvršilac prava javni organ, svaka individua koja vrši neku funkciju, bilo da je to stvaranje ili primena prava — koja je određena pravom, predstavlja državni organ, te je prema tome, i svako vršenje prava (dakle i pojedinih »privatnih« građana) javna služba.

U anglosaksonском праву исто се прoučавају delatnosti које nacionalizацијом менјају свој карактер, као и delatnosti у којима држава све више интервенише. Али, како пише Bernard Švarc »francuski правник naviknut да у појму javne službe види основу на којој је изградено

<sup>3</sup> isto, str. 51.

<sup>4</sup> Andre de Laubadère, Manuel de droit administratif, Paris 1963 str. 19.

<sup>1</sup> André de Laubadére, Traité élémentaire de Droit administratif, Paris 1953.

<sup>2</sup> André de Laubadére, Manuel de droit administratif Paris 1963. str. 212.

francusko pravo uzalud će tražiti nešto tome slično u američkom sistemu.<sup>3</sup> U Francuskoj se pojam javne službe stvorio kroz praksu posebnog suda, Državnog saveta. Sporovi nastali iz funkcionisanja javnih službi ne raspravljaju se po istim principima i pred redovnim sudovima kao sporovi u kojima su interesi pojedinaca, već po posebnom postupku i kod posebnog organa. U anglosaksonskom, te američkom pravu građani ostvaruju svoja prava uglavnom pred redovnim sudovima. Prema tome, »onakav pojam javne službe kao što je onaj na kome se osniva izuzimanje sporova prava iz nadležnosti redovnih sudova, ne može imati sličnu ulogu u američkom sistemu.«<sup>4</sup> Međutim, i u Americi su javne službe stavljene »u naročitu kategoriju u njihovim odnosima sa administracijom, čak i ako nisu sasvim podčinjene posebnom sudskom sistemu.« B. Švarc zaključuje da savremena država zaista ne može drukčije da postupa sa svojim osnovnim službama, »službe koje su u Americi od životnog značaja razlikuju se od onih koje se tiču isključivo privatnih interesa, naime time što su eventualno regulisane administrativnim propisima.«<sup>1</sup>

Javne službe su se stvorile u buržoaskoj državi i razvijale su se zajedno sa ovom državom. U prvo vreme kada je broj funkcija, delatnosti koje je vršila država bio mali i broj javnih službi je bio mali. Ali, kako se država sve više meša u društvene odnose, te delatnosti koje vrše privatnici, delatnosti koje su u privatnom sektoru postaju predmet državne intervencije, to broj javnih službi postaje sve veći. Država reguliše, kontroliše i obezbeđuje mnoge delatnosti. Javne službe se postavljaju kao protivteža privatnih. Javne službe obuhvataju skoro sve delatnosti, ne samo prosvetu, kulturu, zdravlje, socijalnu zaštitu i slične delatnosti, nego i narodnu odbranu, javni poredak, pravosuđe itd. Javne službe se izjednačavaju i sa državnim službama, državnim delatnostima.

## 2. Razvoj instituta javne službe kod nas.

1. Institut javne službe razvio se i kod nas u novoj socijalističkoj državi i pravu. Ali, kad posmatramo ovaj institut kod nas moramo praviti razlike između uslova nastanka i razvoja ovog instituta kod nas i prilika pod kojima se taj institut razvijao i nastajao u buržoaskoj državi i buržoaskom pravu. U buržoaskoj državi ovaj institut se stvarao sa razvojem buržoaske države. Nasuprot privatnih delatnosti stvaraju se državne ili u privatnim delatnostima država raznim merama interveniše, stavlja te delatnosti pod određenu kontrolu, stvara za njih nov, poseban pravni režim. U opštem interesu država određene delatnosti podržavljuje. I ukoliko se država sve više razvija, sve više meša u privatni život građana i organizacija, ukoliko država prima karakter nove monopolističke organizacije, ulazi u državni kapitalizam, utoliko se sve više povećava broj ovakvih delatnosti koje u stvari predstavljaju javne službe.

<sup>3</sup> Bernard Švarc, Američko administrativno pravo, opšti deo, Beograd 1956. g. str. 21.

<sup>4</sup> Isto kao pod 3.

<sup>1</sup> Bernard Švarc, Američko administrativno pravo, opšti pojmovi, »Naučna knjiga«, Beograd 1956. g., str. 21.

U našoj socialističkoj državi institut javne službe se stvara potpuno obrnutim putem, kroz decentralizaciju i deetatizaciju. Ne kroz polarizaciju državnog i privatnog interesa, kroz jačanje države i njene uloge, nego naprotiv kroz slabljenje države i prenošenje njenih funkcija na ne državne, društvene organizacije (radne i druge organizacije). U tom procesu odumiranja države i prava pojavljuje se pojam javnih službi kao polarizacija države i drugih organizacija van državnog organizma, ali vezanih u određenim relacijama sa državom a sa tendencijom sve većeg podruštvljavanja i osamostaljivanja kao samostalnih i samoupravnih organizacija. Tako, u prvo vreme stvaranja i razvoja socijalističke države i prava, kada je država obuhvataла skoro sve delatnosti i regulisala sve aktivnosti, pojam javnih službi se i ne pojavljuje. Sve poslove obavljaju ili regulišu državni organi. Izvesne organizacije, (preduzeća, ustanove i dr.), iako se formiraju za obavljanje mnogobrojnih delatnosti, ipak su u potpunosti državne, u sklopu državnog mehanizma. Poslovi se obavljaju u opštem interesu, teži se izgradnji socijalističkog društva i gubljenju klasičnih razlika, ali se javne službe ne pojavljuju kao pojam ovakvih, državnih delatnosti. Pojam javnih službi nastaje sa prenošenjem tih delatnosti na organizacije koje se postupno odvajaju od državnog organizma i postupno postaju nova društvena tela. Međutim, u tom razvoju pojam javnih službi i vremenski menja svoje značenje obuhvataјуći sve veći broj delatnosti. Tako, prema Osnovnoj uredbi o ustanovama sa samostalnim finansiranjem (»Službeni list FNRJ« br. 51/53) pod javnom službom podrazumeva se komunalna, naučna, kulturna, prosvetna, zdravstvena i socijalna delatnost, kao i delatnost koja ima za cilj zadovoljenje određenih potreba stanovništva ili unapređenje pojedinih grana uprave ili privrede.

U uredbi o osnivanju preduzeća i radnji (»Službeni list FNRJ« br. 51/53) bilo je propisano da se preduzećima koja vrše javnu službu mogu propisima staviti u dužnost da obavljaju upravne poslove, te donose rešenja u upravnom postupku.

U Zakonu o radiodifuznim stanicama (»Službeni list FNRJ« br. 52/56) propisano je da je radiodifuzija javna služba.

U uredbi o kontroli kvaliteta poljoprivrednih proizvoda namenjenih izvozu (»Službeni list FNRJ« br. 32/55) propisano je da je kontrola kvaliteta poljoprivrednih proizvoda namenjenih izvozu javna služba.

U Zakonu o elektroprivrednim organizacijama određeno je da se delatnost koju vrše elektroprivredne organizacije smatraju poslovima javne službe (»Službeni list FNRJ« br. 52/58).

Prema Zakonu o javnim službenicima (čl. 1 — »Službeni list FNRJ« br. 53/57) javnom službom se obezbeđuje vršenje poslova od opštег interesa, kao i vršenje drugih javnih poslova utvrđenih zakonom.

U Zakonu o opštem upravnom postupku (»Službeni list FNRJ« br. 52/56) predviđena je obaveza za samostalne ustanove i organizacije da postupaju po ovom zakonu kad na osnovu ovlašćenja dатог им zakonom ili propisom donetim na osnovu zakona za vršenje javne službe rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima pojedinaca, pravnih lica ili drugih stranaka ako posebnim propisima nije drugče određeno.

I najzad, prema Zakonu o društvenom knjigovodstvu (»Službeni list FNRJ« br. 43/59) društveno knjigovodstvo se ustanavlja kao javna služba.

Na osnovu zakonodavstva da se zaključiti da pojam javnih službi nije bio dovoljno i precizno određen. On je obuhvatao postupno sve novije i novije delatnosti, prilično raznovrsne, tako, da je završio i s tim da su i poslovi upravne funkcije doobile karakter javnih službi, da su i državne delatnosti postale javne službe, a ne samo komunalne i društvene (prosveta, kultura, nauka, zaštita zdravlja, železnica, elektrika i dr.). S druge strane, pojmovi koji su dati u nekim propisima vezani su samo za taj propis. Propisuje se »pod javnom službom u smislu ove uredbe podrazumeva se ...«. U nekim propisima se ne navodi termin javna služba, ali se iz celokupnog propisanog režima može zaključiti da je u pitanju javna služba. Tako se iz zakonodavstva teško moglo zaključiti i dati jedan određen zajednički pojam koji bi obuhvatio tačno određene vrste delatnosti.

2. U našoj teoriji pre Ustava SFRJ dato je dosta definicija i pojmove javnih službi. Dr. Nikola Stjepanović<sup>1</sup> izlaže da termin javna služba ima dva značenja, šire i uže. Prvo, šire značenje označava »organizacione jedinice«, organe, organizacije i druga javna tela. U formalnom pogledu, to su sve organizacione jedinice države i javne uprave. U materijalnom — to je sve što država i drugi opštedruštveni organi rade. Drugo, uže značenje termina javne službe označava izvesnu vrstu delatnosti opštedruštvenih organa, kao i organizacione jedinice preko koje se te delatnosti obavljaju.

Po profesoru Dr. Krbeku za pojam javne službe odlučna je sadržina i svrha te službe. Izvesnu službu smatra zajednica tako važnom da je podvržava posebnom pravnom režimu, odnosno posebnim upravno-pravnim propisima. Odlučno je uvek shvatanje konkretnog društva u određeno vreme, koje se izražava u pravnim propisima. Za pitanje da li se radi o javnoj službi odlučna je i intencija tih propisa. Nema nekog pojedinačnog kriterijuma, mora se uvažiti čitav niz momenata. Javna služba u organskom smislu je služba koju vrše neka javna tela (država itd.), a u materijalnom — to su aktivnosti čije vršenje leži u naročitom opštedruštvenom interesu.<sup>1</sup>

Objašnjavajući pojam javne službe, koju vrše samostalne ustanove i organizacije, Dr. Slavoljub Popović daje osnovna obeležja javne službe. To su: poveravanje vršenja javne službe vrši se zakonom ili propisom zasnovanim na zakonu; poveravanje poslova vrši se u cilju zadovoljenja opštih potreba stanovništva; delatnosti koje mogu imati karakter vršenja javne službe i organizacioni oblici preko kojih se vrše delatnosti koje imaju karakter javnih službi; delatnosti koje se vrše u formi javne službe imaju poseban pravni režim; neprekidnost u funkcionisanju javne službe; jednakost pri korišćenju javnih službi; obaveze državnih organa, da organizacione jedinice koje vrše javnu službu ne mogu po

<sup>1</sup> dr. Nikola Stjepanović: Upravno pravo FNRJ, opšti deo, drugo prepravljeno i dopunjeno izdanje (»Savremena administracija«, Beograd, 1958. godine, str. 29).

<sup>2</sup> Dr Ivo Krbek: Upravno pravo FNRJ, I knjiga, str. 19, Beograd, 1955. g. i Pravo javne uprave FNRJ, I knjiga, str. 7 i 8, Zagreb, 1960. god.

pravilu vršiti regulatornu i represivnu delatnost; da se vršenje usluga i činidbi vrši uz naknadu ili bez naknade i da je način korišćenja javnih službi fakultativan ili obavezan.<sup>2</sup> U svojoj raspravi »Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe Dr. Slavoljub Popović iznosi da je osnovna karakteristika u tome što se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opštег interesa.<sup>3</sup> U udžbeniku Upravno pravo, Dr. Slavoljub Popović objašnjava pojam javne službe u organizacionom smislu (s gledišta organa koji vrše javnu službu) i u funkcionalnom smislu (s gledišta sadržine, delatnosti javne službe). U prvom, javna služba je opštete-korisna delatnost koju vrše određeni organi i to državni organi, ustanove i organizacije. U drugom, to je opštete-korisna delatnost, koja se mora vršiti stalno i neprekidno, jer svaki poremećaj u njenom funkcionisanju nanosi štetu društvu. Na osnovu ovoga zaključuje »potpuni pojam javne službe može se dati kombinovanjem oba elementa, organizacionog i funkcionalnog. Prema tome javna služba se može definisati kao opštete-korisna delatnost koju vrše državni organi, a prvenstveno organi državne uprave i ustanove i organizacije kad su na to ovlašćene posebnim propisima.«<sup>4</sup>

Dr. Pavle Dimitrijević odvaja pojam »javne službe« od pojma »društvene službe«. »Ako se podje sa čisto formalnog stanovišta kao javna služba imala bi se smatrati svaka delatnost koja je od značaja za društvo.« Dalje, izlaže da su delatnosti koje predstavljaju javne službe one »čije je neprekidno i nesmetano funkcionisanje u interesu društva, tako da bi svaki poremećaj u tom pogledu mogao naneti velike štete društvu u celini.« Ali, da bi se obezbedilo funkcionisanje ove delatnosti moraju biti posebno organizovane i da imaju jedan poseban režim. Dakle, ističu se dva elementa — funkcionalni i organizacioni. U pogledu delatnosti koje predstavljaju javne službe ističe se da to zavisi od niza okolnosti. Broj i vrsta delatnosti je promenljiv. Društvena služba je »podvrsta« javne službe i uži je pojam od javne službe. »Sa funkcionalnog stanovišta pod pojam društvene službe podpadale bi one opštete-korisne društvene delatnosti koje se ostvaruju u određenim oblastima društvenog života, tj. u oblastima nauke, kulture i prosvete, narodnog zdravlja, socijalne zaštite, upravljanje zgradama za stanovanje, kao i izvesnim privrednim delatnostima koje su od značaja za kulturu i vaspitanje (izdavačka, filmska i novinska preduzeća). Za sve ove delatnosti karakterističan je i sistem društvenog upravljanja. To je organizacioni momenat. Prema tome, pojam društvene službe obuhvata dva osnovna elementa: »a. to je opštete-korisna društvena delatnost u tačno određenim oblastima javne upravne (područje društvenih službi) i b. to je delatnost koju vrše organi (ili organizacije) obrazovane po sistemu društvenog upravljanja.«<sup>1</sup>

<sup>2</sup> Dr Slavoljub Popović: Upravno pravo, III.izdanje, Beograd, 1962. g., str. 38—45.

<sup>3</sup> Dr Slavoljub Popović: Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe, »Arhiv za pravne i društvene nauke«, Beograd, br. 2/54.

<sup>4</sup> Isto kao pod 3), str. 37—38.

<sup>1</sup> Dr. Pavle Dimitrijević, Organizacija i metodi rada Javne uprave, »Savremena administracija«, Beograd, 1959. god.

Podela na javne i društvene službe, kao i pojam društvene službe dali su i drugi pisci. Dr. Slavoljub Popović daje pojam društvene službe u organizacionom i funkcionalnom smislu. U prvom, to je »delatnost ustanove i organizacije u kojima je primenjen sistem društvenog upravljanja.« U drugom, to je »delatnost koja ima za zadatak zadovoljenje određenih potreba građana na području prosvete, kulture, narodnog zdravlja, socijalne zaštite, upravljanja stanbenim zgradama.« Kombinovanjem ova dva elementa pisac daje potpun pojam: »pod društvenom službom podrazumeva se opštekorisna delatnost u određenim oblastima društvenog života koja služi zadovoljavanju određenih potreba građana, koju vrše ustanove i organizacije sa organima društvenog upravljanja.«<sup>2</sup> U pogledu razlike od javnih službi Dr. Popović izlaže da je pojam »društvene službe« s jedne strane uži, jer »javne službe« obuhvataju pored »društvenih službi« i delatnosti državnih organa, naročito državne uprave i delatnost izvesnih organizacija. S druge strane, pojam društvene službe je širi, jer izvesne privredne organizacije u kojima je uvedeno društveno upravljanje ne vrše javnu službu.<sup>1</sup>

Tako se počinje razlikovanje između javnih i društvenih službi. Uporedo se pojavljuju dva pojma. Međutim, mnogi psići ne prave razliku između ovih pojmova. Javne i društvene službe imaju isto značenje.

Pored navedenih pisaca i mnogi drugi su dali objašnjenja ovog instituta i određivali pojmove ili davali karakteristike. Međutim, može se reć da nema velikih razlika u gledištima i da se u suštini gledišta dosta približavaju.

3. Posle donošenja Ustava SFRJ malo je dano objašnjenja ovog instituta obzirom na izvesne nove odredbe ustava. Profesor Dr. Slavoljub Popović konstatiše da je došlo »do sužavanja pojma službe« ali »da se mogu izdvajati izvesne aktivnosti koje bi se mogle označiti kao javna služba, i da se aktivnosti koje imaju karakter javne službe razlikuju od aktivnosti koje imaju karakter društvene službe, da se pod društvenim službama podrazumevaju izvesne po pravilu neprivredne delatnosti koje su vezane za određena područja i oblasti društvene delatnosti.« Dalje se izlaže šta se može uzeti kao osnovno obeležje javnih službi: »a. da se radi o društvenim aktivnostima koje su od osnovnog značaja za društvenu zajednicu; b. da te društvene aktivnosti imaju po pravilu neprivredni, ali da mogu imati i privredni karakter; c. da javnu službu mogu vršiti pored ustanova i drugih organizacija još i privredne organizacije; d. da se pravilno funkcionisanje društvenih aktivnosti koje imaju karakter javne službe može obezbeđivati primenom javnih ovlašćenja.« Analizom razvoja pojedinih delatnosti zaključuje se: »iz izloženog razvoja javne službe proizilazi da i ukoliko su se ostaci javne službe zadržali na području železničkog saobraćaja, poštansko-telegrafsko-telefonskog saobraćaja, proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije, kao i na izvesnim drugim područjima, postoji

<sup>2</sup> Dr. Slavoljub Popović, Upravno pravo, »Savremena administracija«, Beograd, 1962. god., str. 224.

<sup>1</sup> Dr Slavoljub Popović: Upravno pravo, opšti deo, Beograd, 1962. g., str. 225.

ozbiljna tendencija da se sistem javnih službi napusti i na tim područjima.»<sup>2</sup>

S druge strane Ustav SFRJ, republički ustavi i zakonodavstvo ne upotrebljavaju više izraz javne službe. Jedino se u Zakonu o društvenom knjigovodstvu (»Službeni list SFRJ« br. 23/65) upotrebljava ovaj izraz kada se propisuje da se ustanovljava društveno knjigovodstvo kao javna služba. Ali obzirom da je ovo jedina upotreba ovog termina, zaključilo bi se da je do upotrebe ovog termina došlo slučajno i da se njime ne daje nikakav pojam. Međutim, Ustav SFRJ i republički ustavi upotrebljavaju drugi termin — društvene službe. Tačno je da se on ne određuje i da se upotrebljava posredno, govoreći o radnim organizacijama i o tome u kojim se oblastima radne organizacije osnivaju. U čl. 13. st. 2. Ustava SFRJ i u odgovarajućim propisima republičkih ustava, kad se govori o osnivanju radnih organizacija, propisuje da se radna organizacija osniva kao preduzeće ili druga privredna organizacija za delatnosti u oblasti privredne, ili kao ustanova ili druga organizacija za delatnosti obrazovanja, nauke, kulture, zaštita zdravlja, socijalne zaštite i drugih društvenih službi. Isto tako, kad se govori o pravnoj pomoći Ustav propisuje da »društvena zajednica stvara uslove za pružanje pravne pomoći putem advokature kao samostalne društvene službe...« (čl. 67. Ustava SFRJ). Sve ovo ukazuje na potrebu objašnjenja instituta javne i društvene službe kod nas danas, posle donošenja Ustava SFRJ i pozitivnog zakonodavstva.

### 3. Određivanje pojma javnih i društvenih službi

Pošto naš nov Ustav, kao i zakonodavstvo nisu upotrebili više izraz javne službe, postavlja se pitanje, da li uopšte postoji taj institut kod nas danas. S druge strane, pošto je upotrebljen izraz društvene službe i nabrojane izvesne delatnosti koje ulaze u oblast društvenih službi, postavlja se pitanje i problem u vezi sa određivanjem ovog pojma, kao i to da li su društvene službe sada zamenile pojam javne službe.

Ustav SFRJ i republički ustavi propisuju da se radna organizacija osniva kao preduzeće ili druga privredna organizacija za delatnosti u oblasti privrede, ili kao ustanova ili druga organizacija za delatnosti u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zaštite zdravlja, socijalne zaštite i drugih društvenih službi.<sup>1</sup> Tako se delatnosti društvenih službi nalaze na jednoj strani, odvojene od privrednih delatnosti. To bi se moglo reći i za advokaturu koja se predviđa u Ustavu kao samostalna društvena služba.<sup>2</sup> I zaista kada posmatramo ove dve oblasti delatnosti — privredne i društvene (ma da ne možemo reći da i privredne nisu društvene delatnosti u smislu njihove uloge i značaja za društvo), nailazimo na izvesne razlike koje i nameću ovaku podvojenost. Tako, društvene službe pružaju usluge. Kod društvenih službi je osnovni uslužni ka-

<sup>2</sup> Dr Slavoljub Popović: Upravno pravo, opšti deo, IV izdanje, Beograd, 1966. g., str. 67—68.

<sup>1</sup> Čl. 13. Ustava SFRJ i odgovarajući propisi republičkih ustava.

<sup>2</sup> Čl. 67. st. 2. Ustava SFRJ.

rakter. Ukoliko se i pojavljuju pojedini privredni elementi i privredne delatnosti, one su sporedne i služe osnovnoj, uslužnoj delatnosti. U društvenim službama se ne proizvode materijalna dobra kao u oblasti privrede, već se vrše razne tehničke uslužne radnje, kao zdravstvena i socijalna pomoć itd. Pružaju se usluge kojima se zadovoljavaju razne potrebe. Međutim, i kod izvesnih privrednih delatnosti može se pojaviti uslužni karakter (trgovina, ugostiteljstvo, itd.). Međutim, karakteristično je kod privrednih delatnosti: uzetih u celini, da uslužni karakter nije dominantan, već da se on pojavljuje samo kod nekih privrednih delatnosti. S druge strane da je taj uslužni karakter kod mnogih privrednih delatnosti takve prirode i značaja da se na njega može da dejstvuje i ekonomskim opštim zakonima i meraima planiranja, pa čak i putem slobodne konkurenkcije, putem tržišta (kao što je slučaj sa trgovinom i ugostiteljstvom). Međutim, kod izvesnih delatnosti privrednog karaktera uslužni momenat može da bude tako jak da se po njemu ove delatnosti približavaju društvenim službama (kao slučaj sa saobraćajem, elektrikom, itd.). Ovde se pojavljuje jedna zajednička tačka ovih dveju oblasti delatnosti koja nas vodi pojmu javnih službi.

Drugo obeležje društvenih službi je da se njima ne zadovoljavaju samo potrebe korisnika, pojedinačne potrebe, već i opšte, društvene potrebe. Ove društvene potrebe su mnogo jače izražene kod društvenih delatnosti (društvenih službi) nego kod privrednih delatnosti. Međutim, ne može se reći da se i privrednim delatnostima ne zadovoljavaju opšte, društvene potrebe, ali je kod ovih delatnosti dominantno zadovoljenje pojedinačnih potreba i kroz to zadovoljenje dolazi se do ispunjenje opšte potrebe društva. I kod privrednih delatnosti se izražava društveni interes ali je njega moguće, zbog ovakvog karaktera privrednih delatnosti, ostvariti igrom tržišta, borborom na njemu, konkurenjom uz izvesno određeno planiranje, regulisanje od države. Kod privrednih delatnosti moguće je ostvarivanje dobiti, i rentabilnosti kao osnovnog zadatka. Sve se te pojave regulišu na tržištu uz određeno planiranje i regulisanje od strane državnih organa. Kod društvenih službi to nije slučaj. Kod njih se mora ostvariti funkcionisanje bez obzira na rentabilnost i dobit. To se naročito ogleda kod izvesnih vrsta delatnosti ili kod delova tih delatnosti, kao na primer: osnovno obrazovanje, zdravstvena zaštita kod izvesnih bolesti važnih za društvo itd. Ovake delatnosti moraju se vršiti bez obzira na ekonomski zakone i dobit. Tako dolazimo da ni sve delatnosti društvenih službi ili delovi tih delatnosti nisu od istog društvenog interesa, od istog stepena važnosti, značaja za društvo. Neke su jače a neke slabijeg značaja, te većeg ili manjeg društvenog interesa.

Kod izvesnih privrednih delatnosti (saobraćaj, elektrika, itd.) ispoljava se jači opšti interes, naime interes istog intenziteta kao i kod izvesnih delatnosti društvenih službi. Tu je isto zajednička tačka nekih privrednih i nekih društvenih delatnosti. Premda tome, iako se privredne i društvene delatnosti razlikuju, ipak se kod izvesnih ovih delatnosti i javljaju zajednička obeležja, ono što ih vezuje i što prouzrokuje kod društva određeni, jači interes. Socijalističko društvo ima interesa da sve delatnosti služe društvu, da imaju opšti, zajednički interes, ali usled značaja i karaktera pojedinih delatnosti u oblasti privrede i dru-

štvenih službi taj interes zajednice, društva, biće jače izražen. Stepen interesa zavisiće od razvoja društvenih odnosa, te ne mora uvek da iste delatnosti ili njeni delovi, imaju isti značaj. Značaj za društvo će se menjati sa razvojem društva, ma da će izvesne delatnosti, kao osnovno obrazovanje i dr., najviše zadržati taj jače izražen interes društva.

Naš Ustav ovaj jače izražen društveni interes ustvari naziva »poseban društveni interes«.

Zbog ovakvog karaktera ove delatnosti moraju neprestano i neprekidno funkcionisati. Svaki prekid u njihovom funkcionisanju može da dovede do ozbiljnih poremećaja savremenog društva, do takve mere da se postavlja problem funkcionisanja i ostalih delatnosti pa čak dovodi u pitanje i opstanak zajednice, kao celine. One delatnosti ili delovi (pojedine grupe poslova) delatnosti koje imaju ovakav karakter su ustvari javne službe. Prema tome, javne službe mogu biti i privredne i društvene službe. Nije bitno kojoj oblasti pripadaju poslovi, delatnosti, nego kakve su to delatnosti i kakav je njihov značaj za društvo. Međutim, stoji da je veći broj delatnosti društvenih službi nego privrednih delatnosti u institutu javnih službi. Isto tako, naše zakonodavstvo je skoro sve delatnosti društvenih službi proglašilo (propisima normiralo) kao delatnosti od posebnog društvenog interesa. U oblasti privrede to nije slučaj, pa čak ni sa onim delatnostima koje u samoj svojoj aktivnosti nose elemente javnih službi, kao što je saobraćaj, elektrika itd. No, bez obzira na zakonodavstvo, smatramo da ono što prouzrokuje jače izraženi društveni interes treba da čini javne službe. Taj izražaj se pojavljuje i u društvenim službama i u oblasti privrede.

Zbog ovakvog karaktera ove grupe delatnosti, koje po našem mišljenju čine javne službe, propisuje se za njih i poseban pravni režim, pravni tretman delatnosti, kao i pravni tretman za one koji vrše ove delatnosti. Ove delatnosti mogu vršiti razna tela. Kod nas se sada pojavljuju radne organizacije i to najviše ustanove, ali ove delatnosti mogu vršiti i druge radne organizacije (preduzeća, zajednice korisnika, zajednice interesenata itd.). Organizaciona forma nije bitna, mada ona utiče na obavljanje delatnosti. Bitan je karakter delatnosti i zbog toga organizacioni oblici imaju određeni poseban pravni režim. Tako u upravljanju ovim organizacijama učestvuju, pored članova radne zajednice organizacije, i predstavnici građana, organizacija i društvene zajednice, bolje rečeno skupa predstavnici zainteresovanih društvenih snaga za poslove koje obavlja organizacija. Koje će to društvene snage biti zavisi od samog društvenog značaja i vrste poslove koje obavlja organizacija. Oblici učestvovanja zainteresovanih društvenih snaga mogu i treba da budu raznovrsni, a osnovni cilj svih tih oblika treba da bude ostvarenje određenog društvenog posebnog interesa. Taj interes treba ostvarivati u saglasnosti, u relaciji sa interesom radne zajednice organizacije koji predstavlja isto tako faktor u funkcionisanju ovih delatnosti. Pored poslova (organizacija rada i raspodela dohotka) koji su u isključivoj kompetenciji radne zajednice organizacije, radna zajednica učestvuje i u ostvarenju posebnog društvenog interesa.

Poseban tretman ovih delatnosti se ogleda dalje i u mnogim drugim oblastima pravnog i drugog normiranja. Opšti akti koje donose organizacije ovih delatnosti su pod većom kontrolom države. Tako dr-

žavni organi mogu davati na ove akte potvrdu, saglasnost. Država dalje može propisivati tarifu, cenu usluga, normirati uslove i načine vršenja usluga; davati javna ovlašćenja tim organizacijama, vršiti pojačanu kontrolu rada tih organizacija, itd. Sve ove dolazi kao posledica pojačanog društvenog interesa koji se pojavljuje kod ovih delatnosti. Tačko zaključujemo da su društvene i javne službe dva odvojena pojma. Društvene službe čine delatnosti koje se suprotstavljaju privrednim delatnostima i po određenim iznetim obeležjima razlikuju, ali da i ta obeležja u većini tih delatnosti dovodi do pojačanog društvenog interesa koji se pojavljuje i kod nekih privrednih delatnosti čija su obeležja ista kao i kod društvenih službi i po tome sve ovakve delatnosti stvaraju posebnu oblast delatnosti istih obeležja koja dovode i do posebnog tretmana tih delatnosti i tela koja ih vrše — što čini institut javne službe.

Polazeći od koncepcije Ustava smatramo da postoji i institucija službe za razliku od društvenih službi i da je institut javnih službi dobio uži značaj. Naime, da se pod javnim službama ne mogu podrazumevati i druge delatnosti, kao što je to bilo ranije, delatnosti koje se obavljaju od državnih organa, pa i vršenje izvesnih poslova upravne funkcije. Eventualno uvođenje i ovih delatnosti u pojam javnih službi, obzirom da se i državne delatnosti (narodna odbrana, pravosuđe itd.) naročito u socijalističkoj državi i izgrađivanju socijalističkog društva pogotovu vrše u opštem interesu, doveo bi do proširivanja pojma javnih službi u najširem smislu, što bi nas približilo starom pojmu javnih službi.

dr. Momčilo Dimitrijević, docent  
Pravno-ekonomskog fakulteta  
u Nišu

#### SUMMARY

The concepts of the public and social services have become interesting in Yougoslavia after the adoption of the Constitution of the SFRY and new legislation because of the constitutional conception about these services and lack of the clear interpretation of these concepts in the theory after the adoption of the Constitution.

The institution of the public service has especially developed in France and has been seriously analyzed by many authors. Among these the most deserving were L. Diguit, G. Jeze and others. This institution has been developed in other countries as well as within the Anglo-American law.

In Yugoslavia this institution had different path of development. The concept of the public service did not appear at the very beginning of our socialist state and law. At that time, everything was in the hands of the state organs. In Yugoslavia the concept of the public service has been connected with processes of decentralization and destatization, with transferring of tasks from the state organs upon the non-state organs and organizations. That is where the difference between the function of the public service in the bourgeois and our state appears; in the bourgeois

states the public service appears with the strengthening of the state and its interventions in the society. In the bourgeois theory the concept of the public service appears as the balance to the private initiative, embracing the activities performed by the state organs and other bodies, but only if these later have been regulated, safeguarded and controlled by the state.

With the development of the processes of deetatization the concept of the public service has been created in Yugoslavia. At the beginning the public service has embraced small number of activities, but later on this number increased. Because of that, the public service, as to the positive legislation, comprises not only education, science, protection of health, and the similar, but the administrative activities and the activities of the state organs, too.

In our theory the concept of the public service has been widely discussed and many characteristics and definitions of this concept have been given. Also, beside the concept of the public service there appeared in our theory the concept of the social service, and because of that explanations of both the activities have been given in the theory. Some authors, on the other hand, have denied the existence of these two specific concepts — of the public and social services, and equated these two concepts.

Constitution of the SFRY and the new legislation do no more use the term public service, but only when it is spoken about the establishment of the working organization, they mention indirectly the new term — social service.

On the bases of the constitutional conceptions that some activities or their parts are of special concern to the social community, the efforts to define these concepts nowadays in Yugoslavia have been made. Social services represent a special sort of activities different from the economic ones; these activities are characterized by their beneficial character and the fulfillment of the communal needs beside the individual ones. These characteristics make these activities have a stronger importance for the society; they are of special concern to the social community. This special concern may appear in one whole activity or some of its parts. These characteristics of the social services may appear in some economic activities as well (transportation, electrics, etc.) and because of that these activities may in one stage of social development have a stronger importance for society, may be of the special concern to the social community. These common characteristics make some activities of the social services and economy represent the institution of the public service. That is why we think that as to the constitutional conception the institution of the public services has received a more narrow importance and concept when compared to the earlier concept of the public services.