

Познавање административних и канцелариских послова, 1939.

Садржај

Неколико речи унапред

Литература

Задатак ове књиге

Кратак поглед на историју наше администрације

1. Средњи век
2. Кнежевина Србија
 - А) Доба управе без писаних закона:
 - а) Доба Карађорђево
 - б) Доба кнеза Милоша Обреновића
 - Б) Доба писаних закона

Систематика (облици аката)

- А) Акта више власти
 1. Решења и одлуке
 2. Наређења.
 3. Објашњења
 4. Овлашћења
 5. Расписи (саопштења)

6. Личне промене: постављења, унапређења, пензионисања

7. Конкурси и објаве

8. Реверси

9. Објаве

10. Признанице и рачуни

11. Уверења

Б) Акта једнаких власти

В) Акта ниже власти

1) Одговори

2) Реферати

3) Молбе

Анализа аката

Генеза аката:

1. Постанак акта

2. Пријем страних аката

1) Пријем поште

2) Отварање поште

3) Завод примљене поште

- 4) Регистрирање аката
- 5) Здруживање
- 6) Слање поште на рад
- 7) Рад и решење акта
- 8) Развођење приспелог, а решеног акта
- 9) Сређивање и чување аката

651

ФИЛИПОВИЋ,
Државне хипотекарне банке
ВЛАДИМИР С. МИХАИЛОВИЋ,
чиновник Државне хипотекарне банке



ПОЗНАВАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ И КАНЦЕЛАРИСКИХ ПОСЛОВА



КОМИТЕТ ЗА ЗА СПОДАВСТВО
И УПРАВЉЕЊЕ ПУБЛИЧНЕ ВЛАСТИ

Бр. књиге

27156

„БИБЛИОТЕКА“

БЕОГРАД, 1939



~~BRONSTENO~~
1205



ДРАГОЉУБ В. ФИЛИПОВИЋ,
шеф одељења Државне хипотекарне банке
ВЕЛИМИР С. МИХАИЛОВИЋ,
чиновник Државне хипотекарне банке

~~SAVEZNO IZVRŠNO VEĆE
CENTAR ZA INFORMACIJU I
DOKUMENTACIJU I DELATNOST
Izv. br. 496
SIGN.~~

ПОЗНАВАЊЕ

АДМИНИСТРАТИВНИХ И КАНЦЕЛАРИСКИХ ПОСЛОВА

7-56



~~КОМИТЕТ ЗА ЗАКОНОДАВСТВО
И ИЗГРАДЊУ
ВЛАСТИ
Бр. 12756
"БИБЛИОТЕКА"~~



БЕОГРАД, 1939



35052

Неколико речи унапред

Када смо се били решили да израдимо ову књигу, коју данас предајемо суду наших читалаца, наша је искрена намера била да чиновнику почетнику пружимо један приручник који би му помогао да се у почетку службовања упозна са врстама пословања и са начином како се ти послови обављају. Веровали смо да ће таква једна књига многим олакшати рад и дати чиновнику ону прибраност која је у пословима увек потребна.

Ми знамо како су први дани службовања увек тешки и нелагодни, колико се осетљив човек небива да упита за савет, колико се савестан младић плаши да не учини какву грешку у свом раду, која се њему онда чини двојном већа и судбоноснија.

Наша књига треба да буде тај помагач, тај пријатељ почетника, који ће му уштедети многу нелагодност и многи тешки час.

Кад смо, пак, приступили послу, увидели смо да наша књига сем овога, може имати и замашнији циљ. Она може да буде не само помагач чиновника у првим данима, већ и надаље његов саветник, може да му буде и уџбеник, који ће му помоћи да преброди ону препреку, коју ће прво наићи у свом чиновничком животу — чиновнички, државни испит.

Најзад, наша је намера да на нашем језику започнемо тај посао, ту књижевну врсту, која се у нашој књижевности до данас уопште није обделавала. На жалост, на нашем језику није било књига сличних о овом предмету, да бисмо се могли користити туђим искуством. Али то нас није задржало од посла, решили смо се да ми будемо ти који ће покушати да почну крчити пут, нека би они који за нама дођу имали бар више среће и успеха.

Из тог разлога додали смо нашој књизи и кратак преглед историје развитка наше администрације. У изради овог одељка много нам је помогао саветом и делом професор г. Иван Димитријевић, коме овим путем срдачно захваљујемо.

У Београду, фебруара 1939

Драгољуб В. Филиповић
Велимир Михаиловић

При изради овог дела послужили смо се пре свега архивским материјалом многих надлештава, материјалом Државне архиве, разним правилницима појединих министарстава, грађом објављеном у Просветном гласнику, Службеним новинама и томе сличним. Но поред тога користили смо се и овом литературом:

Закон о чиновницима, Б. 1931.

Уредба о судском пословнику, Б. 1933.

Ст. Станојевић. Историја српског народа, Б. 1930.

Вук Ст. Караџић. „Правителствујушчи совјет сербски, Беч, 1860.

Др. Мих. Гавриловић: Милош Обреновић I—II, Б. 1908.

В. и Н. Петровић: Грађа за историју Краљевине Србије, I—II, Б. 1882—84.

М. Петровић: Финансије и установе обновљене Србије, Б. 1897—1899.

Константин Јиричек: Историја Срба I—IV, Б. 1922—23.

Слободан Јовановић: Друга влада Милоша и Михаила, Б. 1923.

Константин Јиричек: Споменици српски, Б. 1892.

Медо Пуџић: Споменици, Б. 1862.

Heinrich Otto Meisner: Aktenkunde, Berlin, 1935.

Brecht A.: Die Büroreform in der Verwaltung, D. Juristenzeitung, Berlin, 1926.

Brecht, A.: Die Geschäftsordnung der Reichsministerien, Berlin, 1927.

Weibull, Os.: Arhiwordnungspinzipien, Berlin, 1934.

Задатак ове књиге

Двојаки је значај службене преписке о којој хоће да говори ова књига. Службена преписка има првобитно свој значај у садашњости, у којој се помоћу ње, помоћу службене преписке отправљају текући државни послови, уређују односи појединих грана државне управе, упућује ток државног живота, доводе у склад односи државних власти међусобно, односи државних и самоуправних власти, односи ових власти са појединцима, и најзад односи појединаца са појединцем. Сва та службена преписка јесте писмени доказ о постојању и уређењу појединих односа и свих права која из тих односа проистичу.

Службена преписка добија свој други значај ретроспективно, као грађа за историју прошлости. Из ње, као из првокласног извора, даје се поново израдити тачна слика једног периода историје једног народа. Из те службене преписке може научник закључивати о животу, поретку, моралном и материјалном положају једног нараштаја или читавог реда нараштаја. Да није било писаних аката у доба Немањића, Томашевића, Лазаревића и других југословенских династија, тих аката, које данас наука назива споменицима, не би нам било могуће изградити тачну и јасну историју нашег народа, не бисмо знали ништа о животу, њиховом опхођењу, обичајима, начину рада, занимањима, занатима и трговању у то доба живота нашега народа.

Службена преписка пружа јасну слику јавног живота народа, јер сва службена преписка проистиче из законских одредаба, те тиме и показује каква је била справедљивост, законитост и друштвено уређење и начин државне управе у једном извесном историском времену.

Службена преписка истовремено носи и отисак државног уређења, па је према томе јасно подложна и природи оне гране др-

жавне управе, којој припада. Како се државна управа може увек поделити на три гране: управну, извршну и судску, то свакако и службена преписка има три облика, преписку управних, преписку извршних и најзад преписку судских власти. Посебне гране управне службене преписке чине војна службена преписка и преписка финансиске службе. То стога, што обе ове гране државне управе имају потпуно одвојене циљеве. Војној служби је јасан циљ одбрана државне независности, па она стога има своје нарочито уређење, нарочите методе рада, па и нарочити начин вођења својих послова. Финансиској служби је циљ материјално обезбеђење и према томе омогућавање свих функција свих органа државног тела, па стога и она у циљу бржег и тачнијег вршења своје дужности, има свој нарочити облик службеног општења.

Задатак ове књиге је да изнесе облик данашње службене преписке поглавито управних власти, водећи ипак обзира на сличности и разлике у преписци осталих државних органа; да претходно пређе у краћим потезима развитак наше администрације у историји; најзад да покуша пронаћи оне облике службене преписке који би најверније одговарали двојаком значају службене преписке.

Но, пре свега, треба се упознати са тачним ознакама, терминима, који се употребљавају у службеној преписци, и одредити колико је могуће тачније разлике у тим означањима.

Јединица службене преписке је несумњиво једно службено писмо. Свако службено писмо издаје се у намери да се предузме, отпочне или доврши какав посао, какав рад с тачно одређеним циљем. Такво службено писмо назива се у администрацији *акт*. Реч акт је дошла од Римљана. Њоме су они означавали спис о поступцима и уговорима разне врсте. Грађански римски законик, *Corpus iuris civilis*, унео је ту реч као законски израз, одакле је она прешла у италијански, француски и енглески језик и потом даље постала општенародни назив за једно службено писмо. Дуго се у средњем веку у европској администрацији поред термина *акт*, налази термин *докуменат*, латински *testimonium*, старогермански „*urchundi*“, чему у нашој средњевековној држави највише одговара израз „повеља“ (повеля, а у латинским споменицима у Далмацији *arovillia*), поред византиских израза *простагма* и *хрисовуља*.

Врло је тешко повући тачну разлику између та два главна назива: акт и докуменат. Правници сматрају да се термин докуме-

нат односи само на оне списе који су докази чисто правне природе, дотле историчари — научници сматрају да појам докуменат има опште значење и да не мора имати никакве везе с правним интересима. Као пример за ово своје тврђење историчари наводе оно писмено које се често ставља у камен темељац какве зграде, што очигледно нема никакве правне доказне сврхе, већ му је намена чисто историске природе.

Акт, међутим, нема одмах намеру да утврди извешан правни однос, већ само да изнесе чињенице; он не тежи да одмах буде доказ, већ служи као материјал, као припрема за једно пословно решење. Акта су према томе поступак за постигнуће извесног правног посла. Ипак је очигледно да и поједина акта могу имати доказну снагу као и документа. Најтачније се могу одредити природу документа и акта, ако утврдимо да је докуменат индивидуалан, да он свакако може да постоји сам за себе, док се акт може схватити само у вези са осталим актима по истом послу, акт је само део своје фасцикуле. Докуменат је целина, акт је део извесне преписке која је потекла у службеном општењу.

Ера докумената је средњи век. То доба са тешким, спорим саобраћајем, нередовним дипломатским везама између држава, са периодичним поклисарима уместо сталних државних претставника, са јасно подељеним друштвеним редовима, неизрађеним односима, непоузданим трговачким правима, оснивало је своју управу и своју правицу на документима, на владалачким повељама, које су као закони регулисавали поједине правне односе. Нови век са појачањем саобраћаја, отварањем нових трговачких путева, са сталним дипломатским везама између народа, развијенијим потребама државе и појединаца, аутоматски је појачао службено дописивање. Уколико је јавни и приватни живот бивао сложенији и разноврснији, утолико је писмено општење морало да одговори разноликијим потребама и циљевима. Стога се сада стварају читаве нове врсте аката, за којима се ранијих времена није осећала потреба, нити се за њих знало. Па чак и тамо где су таква акта већ постојала, мења им се облик и спољашњи изглед. Потреба бржег рада и упрошћења осећа се поступно и у спољашњем облику, и у изразу и у изради садржаја. Та се промена извела, разуме се, постепено, а не одједном. У административном дописивању постоји само еволуција, револуције никад.

Тако ће се поред акта појавити формулари, реверси, копије,

рачуни, протоколи, промеморије и други помоћни делови службеног општења, и уређења регистратуре и архиве.

Развитак административног општења изазвао је потребу лакшег уређивања и чувања аката, и отуда су постали: фасцикуле, волумени и конвулути.

Фасцикуле, латински *Fasciculus*, значи свежањ, дакле најмањи зброј аката, који се у архивама уређује — као што ћемо доцније видети — било према редним бројевима, било по садржини предмета.

Мањи део фасцикуле је конвулут, то је завој аката која се односе на исти посао. Тај завој је завијен по дужини хартијом, и на предњој страни, на којој се налазе бројеви аката и година, мора се написати кратка садржина, а цео се завој добро увеже канапом.

Из даљег излагања видеће се да је „акт“ опште име службеном писму, и да то писмо у разним тренуцима свог постојања добија различито име: концепт, копија, препис; али не само по постојању, већ и по разноликости садржине и облика акт може бити наређење, пропис, распис, протокол, уговор, уверење, извештај итд.

Према томе акт је у свим својим разним видовима и облицима предмет изучавања ове књиге, која ће га посматрати на три начина: систематски, аналитички и генетички. Систематском посматрању је циљ да проучи стилски облик сваке врсте акта. Аналитички преглед испитује унутрашње и спољашње ознаке акта. Генеза једног акта прати постанак и судбину акта у трима областима, кроз које сваки акт мора да прође: канцеларију (биро), регистратуру и архиву.

Кратак поглед на историју наше администрације

I Средњи век

Наша држава у свом историском развоју састојала се у својој историској прошлости из више мањих држава. Број тих држава се често мењао, бивао је некад већи, некад мањи. Веза међу тим државама бивала је некад врло тесна, некад одвећ лабава. Односи су некад били пријатељски, а по некад је долазило до правих ратова. Углавном потпуно одвојену државну самосталност имали су у току средњег века Србија, Хрватска, Босна и град Дубровник. Изузимајући Дубровник, који је као слободан трговачки град уистини увек донекле признавао нечији протекторат и имао уређење аристократске републике слично уређењу италијанских градова, остале наше државе живе су скоро истоветним државним и друштвеним животом. Све су оне имале исту унутрашњу уређење и исти државни циљ, тако да ћемо описујући уређење једне од њих, описати у исти мах уређење сваке од њих. Наша стара држава била је монархија — „по милости Божијој“, — власт и права владаноца били су врло велика, али не безгранична, као што се обично мисли.

Владалац, који се у прво време — до почетка тринаестог века — звао велики жупан, доцније краљ, па цар, па најзад деспот, био је у својој држави врховни војсковођа и управни чиновник, једини законодавац и први судија, заступник своје земље према иностранству и највећи поседник своје државе. Али поред свих ових многобројних атрибута владалачке моћи и господарства јужнословенски владаноци нису били апсолутни господари. Њихова моћ је била ограничена пристанком њихових саветника и народне скупштине.

Народна скупштина, или како се она у почетку најчешће звала сњборъ — сабор, потиче код Словена из давнина. У разним временима различно су је називали: окуп, скуп, скупштина, сход, станак, сабор.

Историја разликује две врсте јужнословенских скупштина: 1) скупове појединих жупа и 2) државне саборе. Државни сабор је имао разнолике задатке и сазиван је ради разних потреба, од најважнијих до најситнијих, ради којих је нејасно зашто је сабор сазиван. Тако је државни сабор зват кад се престо владалачки имао попунити нередовним путем. На пример на таквом је сабору 1076 попуњен упражњени хрватски престо и изабран за краља Димитрије Звонимир; тако је Немања сазвао државни сабор у Расу 1196 да се захвали на престолу и да на своје место постави млађег сина Стефана; тако је исто деспот Стефан Лазаревић 1426 сазвао у Сребрници државни сабор, на коме је за свог наследника одредио свог сестрића Ђурђа Бранковића-Вуковића и заклео сабор на верност будућем деспоту. Сем ових изузетно важних државних послова, државни сабор је решавао о рату и миру, па и законик цара Стефана Душана објављен је на државном сабору у Скопљу, што заиста није мање важно од првог. Али поред тога сабор се сазива и за послове другостепене па чак и трећестепене важности. Тако се, на пример, један сабор састао да одобри измену имања између два манастира. Никодим, игуман светогорски, доцније архиепископ, ишао је у Цариград као посланик за време сукоба између краља Драгутина и брата му, краља Стефана Уроша Милутина, „изволениемъ обою братоу и сбора српские земле“.

Чланови државног сабора били су у доба Немање чланови династије, земаљски чиновници свих ступњева и више свештенство. Разне повеље одређују који су то чиновници били, прво војна лица по свом чину „тисућници, сатници, петдесетници и десетници“, потом грађански чиновници: казнаци, тепчије, војводе, слуге и ставиоци“; од свештенства: архиепископ, епископи и игумани. Повеља цара Душана назива све световне чиновне општим изразом: „велика и мала властела“.

Скупови појединих жупа расправљали су само питања локалне природе. На скуповима имали су право већања само властела. Овакви скупови били су много чешћи и важнији у западним крајевима наше отаџбине. Таквих скупштина било је нарочито у општини Пољицама код Сплита, где су те скупштине имале и

управну и законодавну, па чак и судску власт. У држави Немањића оваквих локалних скупштина није било, већ су се оне сазивале само ради саопштења владалачких наредаба. Државни сабор се свагда сазивао владаочевом писменом наредбом, а место је сабора одређивано за сваки појединачни позив.

Јужнословенске средњевековне државе имале су свега два државна задатка: одбрану државне територије од спољњег непријатеља и добар унутрашњи правни поредак. Стога је сва пажња наших средњевековних владалаца била упућена војничком уређењу с једне стране и судству и судском законодавству с друге стране. Црква, која је у средњем веку била нарочито поштована и имала великог утицаја на државне послове, била је истина донекле зависна од централне државне власти, али је у свом унутрашњем уређењу била потпуно аутокефална, независна. Осталим гранама државне управе поклањала се далеко мања пажња, а појединим баш никаква. За поједине државне циљеве и дужности савремених држава, наше средњевековне државе нису имале ни појма.

Држава се у управном погледу делила на жупе, или области. Област жупе није имала одређену величину, већ је њена величина зависила од географског положаја, од земљишта. Често је жупа била врло мала, само једна речна долина, па се и она често делила на два дела (Горњи и Доњи Полог; две Лепенице итд.). Жупе су обично носиле назив своје реке. Жупе у северо-западним крајевима данашње државе више су се угледале на тип угарских жупанија и имале су више унутрашње слободе, биле су независније од централне власти, него што су биле жупе на јужном делу у границама Немањићке државе. Освајајући територију Византије, Немањићи су наишли на централистичко византиско уређење, у коме жупе нису имале никакве аутономије, а поглавари нису били феудални господари, већ државни чиновници. Такво се уређење свидело Немањићима далеко више од угарског феудалног уређења и усвојили су га. Средиште жупе био је град, који су грађани били дужни да одржавају и дозирају, а на челу жупаније био је жупан, који је у својој жупи био у почетку и војни и цивилни старешина. Становништво жупе сем одржања града, било је дужно да гради и одржава путове, дочекује владоца и посланства, и да колективно одговара за разбојништва и крађу у области своје жупе. Службу безбедности, као што се види, државна управа била је скинула са себе и пренела на жуп-

ске, среске власти и грађанство, ваљада по оном народном: чувај се, па ћете и Бог чувати. Нарочито уређење имале су пограничне жупе које су се звале крајине (остатак данашња неготинска крајина), а њихов старешина крајишник, крајишни жупан, што потпуно одговара германским маркграфовима. Та гранична властела имали су дужност, да спречавају упад страних разбојника и пљачкаша. По закону Стефана Душана крајишник је плаћао седмоструку штету коју би разбојници учинили.

Чиновништво се делило у две врсте: чиновнике краљевства и чиновнике управника жупе. Општи назив чиновника, који је у доба Немање био кнез, доцније постаје „владалац“ или „владоушти“. Међу њима се разликовао и ранг, било је „великих“ и „малих“ „владоуштих“. Управник жупе до цара Стефана Душана био је жупан и обично биран из реда домаће властеле, од цара Стефана пак, који се трудио да стару властелу замени чиновништвом зависним од њега, од цара, жупани су намесници са титулом ђефалије. Жупани су имали свој мали двор и своје мало дворско особље, чиме се подражавало краљевском двору. То особље мањих племића давало је жупану стегоношу, пехарника, соколара, па чак и „псара“ (чуvara паса обучених за лов).

Жупанов подручни орган је био сатник (сътникъ), под којим се у средњевековној администрацији подразумева и жупски судија и стотинар, командант средњег војног одреда.

Главни државни чиновници били су окупљени око владоаца и истовремено су били и краљевска свита и дворски достојанственици. Домаће повеље називају ове чиновнике „владоушти краљевства ми“, дубровачке архиве називају их „баронима“.

Јован Кантакузен, грчки одметник а доцније цар самозванца, наишао је код цара Душана, онда још краља, у Приштини 1342 један дворски савет од 24 члана. Чланови тог савета били су најугледнији достојанственици и сваки је од њих истовремено заповедао и великим војним одредом. Кантакузен прича да је у саветовању увек узимала жива учешћа и Душанова жена Јелена.

Титуле ових дворских чиновника мењале су се у разна времена. На дворовима хрватских краљева они су имали титулу дворских жупана, а уз ту општу титулу додавао се још и атрибут, у коме се садржало посебно дворско достојанство и посебну дворску функцију као „постелник“, „виноток“, „штитоноша“ и друге.

На двору Немањића, нарочито од времена јачих завојевања византиских територија, дакле од Стефана Уроша II Милутина,

почињу се ове старе титуле замењивати новим византиским титулама. Врховни државни чиновници окупљени око владоца почињу носити те титуле. Зна се да је протовестиар (comes camerarius) вршио дужност која данас одговара положају министра финансија. Велики тепчија био је командант краљеве гарде; велики војвода је главни заповедник краљевске војске. Титула „велики слуга“ је такође висок војни старешина као и „велики челник“. Чувар државног печата звао се „ставилац“ и ту дужност на двору Стефана Душана вршио је кнез Лазар, а пре њега Милош Војиновић. Значајна је дужност и положај логофет или логотет. Он је имао поред своје редовне дужности и надзор над црквама. Нижа достојанства су давана обично властелинским синовима, била су коњушари, соколари, псари и др.

За нас је најинтересантнија дужност логофета. Логофет је био високо звање, он је био управник дворске канцеларије, руководио је послом, стилизовао списе. Он је у својој личности био скупио дужности данашњег министра двора, претседника владе и министра спољних послова. Једино државне финансије и војска не улазе у његову компетенцију. Војском управља, као што смо видели, велики војвода који ту бригу једини дели са владоцем. Финансије су још независније. Јер док су војне старешине по жупама прилично самостални у своме раду, дотле су финансије у целој држави централизоване и директно под надзором владоца, који је управу државних финансија поверио протовестијару, који је по целој држави имао своје чиновнике, зависним од њега једино. Пореску службу прикупљања порезе вршио је казнац (казњџ). Ово звање помиње се од XII века, па за све време немањићке државе, па га и после налазимо у обновљеној држави дубоко у деветнаестом веку. Порезу је прикупљао и прахтор. Новчане казне које су у средњовековној држави нашој биле врло честе, прикупљао је глобар. Травничар је прикупљао травнину. Травнина је била нарочита пореза коју су плаћали пастири за испашу својих многобројних стада по планинским суватима.

И законик Стефана Душана и законске наредбе ранијих владалаца, а нарочито краља Стефана Првовенчаног показују колико су се монарси бринули да прибирање државних прихода буде уредно.

Дипломатска служба и везе са страним дворовима нису биле сталне, ни код једног двора није било стално постављених државних претставника. У случају потребе слали су повремена иза-

сланства опуномоћена само за један одређени случај. По мање важним пословима одлазили су намесници покрајинских области, крајишници. При важним државним пословима то изасланство поверавало се државним чиновницима високог положаја. Посланик се звао поклицар или сълъ. У свако поклицарство слало се најмање два лица, од којих је по правилу једно лице било духовник из простог разлога што је било потребно да једно лице у изасланству буде писмено. Чим се то изасланство слало у иностранство један од поклицара морало је бити лице које је знало или грчки (за исток) или латински (за запад). Сава Први ишао је тако у Никеју као посланик свога брата Стефана, краља Првовенчаного. Под краљем Милутином био је послат на напуљски двор барски архиепископ Михаило; цар Стефан Душан шаље 1354 преко Венеције папи Инокентију VI у Авињон изасланство у коме су дворски судија Божидар, серски намесник Нестег и Которанин Дамјан, овај трећи као зналац латинског језика.

Посланици су носили пуномоћна писма и поклоне, који су некад били нарочито раскошни. Изасланство Стефана Душана папи Инокентију VI носило је свечано царско писмо са златним печатом. То је писмо било предато на свечаном пријему у присуству многих кардинала, потом су се посланици на јеванђељу заклели у истинитост свега што ће казати. Царско писмо Душаново по своме саставу је један знаменити акт који сведочи о царевим високим политичким способностима, али истовремено о његовој нескрупулозности у погледу верских питања. Он је ту изјављивао готовост да призна папу као намесника Св. Петра, оца хришћанства, дозвољава да се натраг врате из Србије прогнани католички епископи и свештеници. Папа је концем те исте године одредио изасланство које је требало да однесе одговор цару Стефану. Занимљиво је да је то изасланство на своме путу у Србију срело у Пизи чешког краља и германског цара Карла IV који је по овом посланству послао Стефану Душану писмо у коме га зове драгим братом са којим је везан „племенитим словенским језиком“.

Као што смо рекли државном преписком управљао је логофет. Његова канцеларија имала је више чиновника, писара, који су се звали дијаци (диякџ) и *çagus* (ђакони). За акта наше средњовековне канцеларије постоје четири израза: књига (у значењу писма), повеља (*arovillia*), простагма и хрисовуља. Хрисовуљу

(златопечатно писмо) као нарочито свечани акт плаћала је приватна страна, та такса била је законом предвиђена и плаћала се тридесет шест перпера, од којих је логофет добијао тридесет а писар шест.

Сваки државни акт носио је државни печат, који је могао бити и златан (врло ретко), чешће позлаћен, иначе сребрн, олован па и воштан. Немања је имао печат са грчким натписом. Тириловски натписи почињу тек од Првовенчаног. На великом државном печату на једној страни је лик владоаца са краљевским знацима, који или седи на престолу или стоји. На другој страни печата скоро увек лик архиђакона Стефана, само код краљева Владислава и Уроша I коњаник са краљевским стегом. Мали печати, печати на владалачком прстену (*bullae anuli*), имају монограм или слику какве животиње.

Краљ Стефан Радослав, који је син Гркиње Јевдокије и муж Гркиње Ане, и сам се осећао Грком, и тај једини српски краљ има грчки печат и грчки потписује сва акта.

Поједини владоаци дуго употребљавају печат свог претходника. Цар Стефан Душан, на пример, употребљава свој печат престолонаследника (млади краљ) још читавих четрнаест година пошто је сео на престо, све до 1345.

Напоменули смо већ да су дворске канцеларије водиле своју преписку не само на српском, већ и на грчком језику ради преписке са цариградским двором и патријархом, охридским архиепископом и епирским деспотатом. Тако исто дипломатску преписку са Римом и западним државама водили су на латинском језику, који је био дипломатски језик средњег века. Ради тога дворска канцеларија држала је људе који су знали латински, то су били већином наши људи из далматинског приморја, као, на пример, архиђакон Петар код краљице Јелене, удове Уроша I, или познати кнез Никола Бућа из Котора код цара Стефана Душана.

Понекад су повеље издаване на два језика, на српском и латинском. Цар Стефан је потврдио уступање Стона Дубровнику 1333 двома исправама, на српском и на латинском језику. Цар Стефан се обично на свим тим повељама потписивао ћирилицом, као већина Немањића, сем краља Радослава, који је увек потписивао грчки. Сви су они потписивали црвеним мастилом. Занимљиво је да су сви црквени поглавари потписивали зеленим мастилом.

Средњеveковна српска држава није имала сталне престонице, већ је краљевски двор скоро увек био на путу, а готово сваки нови владалац бирао је друго место за своју сталну престоницу. Та појава није била ретка у средњеveковним државама, и код нас — као и код осталих народа — била је последица сталних војевања и готово редовног померања државних граница. Али та појава имала је крупних последица. Немање сталне престонице учинило је да се у нас није могао развити великоградски живот, нити се током средњег века могло утврдити некакво средиште државно и културно коме би тежила сва остала држава, нити се могао око таквог средишта окупити — пошто га није ни било — сав остали народ, те да се тиме развије нужно осећање народнога и политичког јединства, које је толико недостајало нашем народу у средњем веку. Али је та околност имала последица и по развитак државне администрације.

Пошто се владалачки двор стално кретао, то је и краљевска канцеларија морала да прати краља — односно касније цара — на његовим сталним путовањима. Али да би њено кретање што мање сметало у то доба тешког и спорог саобраћаја, гледало се да архива буде што спретнија, да што мање заузима места и простора. Стога државни архиви нису били у реду. Чест је случај да су сачуване по две пуноважне повеље о истој ствари, али са потпуно супротним решењима. Тако имамо по две цареve повеље, којима се једно исто имање дарује различитим поседницима. Чак и сам законик цара Стефана предвиђа могућност постојања таквих повеља.

Нису, нам, на жалост, сачуване никакве књиге, преписке, копијари, правила за састављање повеља, рачунске књиге, дневници, протоколи. Свега тог је нестало и код нас, и код осталих балканских држава, па чак и код Византије. Не треба ни напомињати колика је штета што нам нису сачуване такве књиге, које би нам дале најтачнију слику наше средњеveковне државне администрације. Јер та администрација није била толико примитивна као што се обично мисли и претпоставља. Дубровачки архиви сачували су нам велики број писама наше средњеveковне канцеларије. Из тих сачуваних примера да се јасно видети да наша средњеveковна акта имају свој утврђени и одређени облик, готово утврђене почетке и завршетке. Она су написана пажљивим и бираним стилем, ласкавим речима и често реторским изразима.

Примера ради, наводимо овде једно писмо цара Стефана Душана кнезу Филипу Орију и општини дубровачкој. Писмо је писано 6 августа 1347, а заведено 28 августа исте године у књизи архива суда дубровачког *Diversa Cancellarie*. Писмо преведено на данашњи језик гласи:

„Царства ми љубљеном сроднику, кнезу дубровачком Филипу Орију и судијама и већницима дубровачким.

„Да знате да Никола Лукаревић, Марин Држић и Думоња Гољебић, који су за две године држали царину у Авлони, мени све исплатише и не осташе ништа дужни царству ми, и зато им царство ми изда повељу, како је по уговору с вама, и ову књигу посла царство ми по властелину царства ми Пулку, да је препишете у ваш статут, како је по закону вашем.“

Пред овим царским писмом у истој књизи дубровачког архива стоји да је то: *la copia della pouellia presentada per Pulco...* (копија повеље коју је донео Пулко) ... који је донео „*una lettera scritta in slauonesco, mandata a messer lo conte et allo suo consellio per messer lo imperador...*“ (писмо написано на словенски, послато господину кнезу и његовом већу од господина Цара...).

Писмо је прво преведено са словенског (не сасвим тачно). Испод превода написано је:

„*Ego lache de Crossio notario sclauoecho translatai questa lettera de sclauonescho in latino*“ (Ја Јакета Крусић словенски бележник преведох ово писмо са словенског на латински). Испод писма следио је, свакако, потпис и печат царев.

Проста анализа писма показује нам да су се у нашем старом уреду акта почињала адресом, која није била тако сува и ладна као данас, већ се почињала ласкавим речима, изјавама љубави и пријатељства. Као што је овај дубровачки кнез нашем цару Душану „љубљени сродник“, тако су му и друга властела његовог пространог царства. За њега је Јован Оливер „всељубљени и срдачни властелин Деспот Оливер“. Севастократору Дејану цар ће писати: „доставерноме и многољубљеном и всердачном и брату царства ми севастократору Дејану“. Краљ Урош II Милутин наређује „Љубљеном жупану Твртку“ у Попову „па га преклиње „тако ти живота мојега и моје љубави“ да учини онако како му је наредио. Ни цар Душан, ни краљ Милутин не употребљавају овако слатке речи што би они нешто презали од своје моћне властеле — та два владоца наша имали су довољно моћи да нате-



рају сваког на послушност — већ је тај тон писања био уопште тон јужнословенске средњевековне службене кореспонденције.

Тај тон се одржава и у петнаестом веку. Деспот Стефан Лазаревић пише Дубровчанима:

„Мудрим, поштеним, нашим драгим пријатељима“. Мара Вука Бранковића, кћи Лазарева, а мати деспота Ђурђа пише Дубровчанима: „Племенитим, поштованим и нашој браћи и драгим пријатељима“. Краљ Твртко I зове Дубровчане „Краљевства ми драги и љубљени пријатељи“.

Тако исто завршеци старих аката имају тон приватно — пријатељских писама; на многим местима ти су завршеци оваки: „љубавно поздрављеније“, „много поштено поздрављеније“, „смирено поклоњеније“ итд. Тај тон даје некадањој службеној кореспонденцији сасвим индивидуалан изглед, нечег одвећ личног, или боље рећи нечег и сувише мало општег. То је несумњиво стога што се кореспонденција водила не као акт државне потребе, већ као акт владаочеве користи и нужде. Држава је била својина једног човека и сва државна акта носила су отисак само једне јасно изражене и сувише подвучено личне воље. Најбољи пример је баш овај акт, који смо као образац изнели на овом месту. Обичан извештај о томе да су неки Никола Лукаревић, Марин Држић и Думоња Гољебић као закупци царине у једном тржишту исплатили уговорени закуп јесте предмет једног међународног уговора (међународног јер су Душанова Србија и слободни град Дубровник две различите државе у то доба). И такав један незнатан извештај не пише дворска канцеларија у општем, службеном тону, не пише га у име и по наређењу царевом, већ се пише за царски потпис и печат. Сам Стефан Душан Силни потписује овакав један незнатан и безначајан извештај! И специјалан царски поклицар и властелин мораће лично да однесе тај извештај у Дубровник „да се препише у статут Републике, како је то по закону њиховом“.

Занимљиво је видети како је изгледао завод једног државног акта у четрнаестом веку. Прво стоји тачно обележен датум на латинском језику (овде: Anno domini MCCCXLVII, die XXVIII augusti) затим: најчешће дословни препис словенског (српског) акта, некад — врло ретко — оригинал; после преписа словенског акта, превод истог акта на италијански или латински, а некад и на један и на други језик. Не ретко завод се завршава напоменом који је по имену писар, бележник (noder) превео и забе-

лежио акт. Врло често писар тај нарочито наведе да је препис или превод извршио „од речи до речи” (одђ рѣчъ на рѣчъ). Некад се тај завод завршава читавом оваквом реченицом прво нашим језиком, па онда латинским: „Заповешћу господина ми кнеза и његове изабране властеле, ја Руско логофет дубровачки исписах горње писмо из листа које посла господин Мркша господству дубровачком а по свом човеку по Кости Барди, Авлоњанину“. Тај господар Мркша, заповедник Авлоне, према истраживањима нашег историка Илариона Руварца, изгледа да је био сестрић Константина и Драгоша Дејановића, према томе близак рођак по женској лози саме цару Душану и цару Урошу; Авлоном је самостално заповедао од 1396 до 1414 године.

Ево једнога акта — потврде пријема вредности — којим општина дубровачка потврђује Вуку Бранковићу и његовој жени Мари и њиховим синовима пријем депозита (поклад), који су они послали преко свог челника Смила.

У књизи *Diversa Cancellarie* заведено под 30 мајем 1395 (*die penultimo mensis mai MCCCLXXXV*). Прво је запис на латинском језику у коме је речено да је челник Смил донео поклад. Онда следује препис акта који је општина дубровачка на српском (старом) језику потврдила овај поклад. Тај акт на савременом нашем језику гласи:

„Славном и велемоћном Господину Вуку Бранковићу и госпођи Мари и његовим синовима Гргуру, Ђурђу и Лазару и осталој њиховој деци која им се природе и обрету у Господина Вука од владајућег дубровачког кнеза и све општине многољубљени поздрав. Ваша срдачна и поштена љубав, нека зна да примисмо по Смилу челнику, срцем верном вам служи, сребра вашег четиристотине деведесет и три литре финога сребра, и још примисмо по нашем властеличићу Тодору Мласкоњићу сто литара фина сребра, које по Тодору посла госпођа Мара, и још примисмо по нашем Дубровчанину, по Јунију Ивановићу, сто литара фина сребра, које посла госпођа Мара по реченом Јунију, то све горе наведено сребро од ваше стране преда нам Смил ваш челник, и постависмо у општини дубровачкој да стоји докле буде вама драго...

Писано у изабраној већници нашега богољубимог града Дубровника, године од рођења господа нашега Исуса Христа тисућу

три сто деведесет и пете године месеца маја тридесетог дана, а писа роб Божји Руско.”

Идуће године, 1396, постоји и трећи поклад Вука Бранковића у Дубровнику. Писмо, управо признаница, које му је општина послала, садржи углавном исто што и малопређашње. Крај овог писма има занимљиву варијанту: „... ми од вашег челника Смила овакав лист примисмо, који је лист писан месеца септембра године господа Исуса Христа хиљаду тристотине деведесет и шесте а писао га његов писар Степан и запечатио га челниковим печатом, као што ми овај наш лист по закону печатом града нашега печатимо. И Бог вас веселио.”

А после неколико реди:

„Ја уписах роб божји Руско Кристофановић, логофет дубровачки. Богу нашему слава и царство во вјеки вјека, амин.”

Из бележака уз овај акт види се да је општина Дубровачка у потребама зајмила из ове оставштине али увек враћала благајницима. Најзад је записано како су ризничар Бранислав и писар Добровој с уредним пуномоћијем, белегом и писмом госпође Маре и деце (Вук Бранковић је још 1398 био умро) дошли у Дубровник и примили 8 фебруара 1402 цео поклад од града Дубровника, и „не оста у њих ништа од целог поклада, а ја Добровој писар (дијак) мојом руком потписах.”

Ма колико да је занимљива историска страна ових докумената, нама нека се не замери, што нашу пажњу овде највише привлачи административни поступак и начин обраде акта. Из неколико примера које смо овде навели, да се јасно видети да се један акт наше средњовековне администрације делио јасно на три дела, скоро као и данас. Делио се на наслов, садржину и потпис. Насловом се почињао акт. Уз име оног коме се акт упућивао обично су се стављали дуги и ласкави епитети, као што смо већ видели из многих примера, или као што је, на пример овај: „Много племенитој и премудрој и вишештованој браћи мојој кнезу и властели дубровачкој и општини од брата вам Мркше”. Као што се види, у наслову је сем имена лица коме се акт шаље скоро увек и име пошљаоца акта. То, у истини, имамо и данас у врху акта печат надлештва које акт шаље и адресу надлештва или тела коме се акт шаље. Разлика је у томе што је модерно доба ставило све у форме ради нужног краћег поступка, док је старо доба имало све одлике довољног времена и епске опширности.

Нису ретки и овакви наслови: „У име Оца и Сина и Светога Духа. Пише и јавља славна богољубива госпођа Евгенија (Милица) и деспот Стефан и господин Вук... кнезу и свој властели дубровачкој...”

Повеље, акта, нису носиле редне бројеве завода, већ су се разликовале само скоро увек тачно забележеним датумом. Нарочито су у том погледу дубровачке архиве биле пажљиве, јер су сем датума издања акта, бележиле и датум записивања акта у књиге. Тако је код овог писма књигиње Милице (Евгеније као калуђерице) тачно назначено да је писано 15 јула 1399 у Јагодини да га је писао диак Ратко, послато у Дубровник по гласнику Ивчини, а „по заповести кнеза Мароја Чревића и властеле Руско логофет записао је писмо дана 10 октобра”.

Садржина акта, разуме се, мења се према послу о коме је реч. Али лако се даје приметити да су велика већина писама старе канцеларије чисто материјалне природе, то су признанице на покладе, извештаји о исплаћеним дуговима, или потраживање извесних дуговања. После оваквих писама честе су жалбе на отимачине и разбојништва, пљачке и томе слично. Тако се, на пример, неки Ђурица Петровић тужи 1401 дубровачком суду како га нека дубровачка властела у Новом Брду гоне говорећи да он није Дубровчанин. Нису ретки ни веровни листови, легитимације, које су владаоци или војводе издавали својим поклицарима.

Ево, најзад, једног примера акредитива. У дубровачком судском архиву, у књизи *Diversa Cancellarie* за 1416 два оригинална акта писана зеленим мастилом.

Од господина краља Остоје мојим драгим и многопоштованим пријатељима, кнезу и властели и општини дубровачкој. Властело, што послах до вас слугу мојега Миливоја, што вам говори, верујте му, моје су речи.

Споља: Мојим драгим и многопоштованим пријатељима кнезу и властели и општини дубровачкој Re die 18 nouembr. 1416 (примљено 18 новембра 1416).

Краљевства ми мојим драгим и многопоштованим пријатељима кнезу и властели и општини дубровачкој. Да знате, властело, да ја послах вама мога слугу Миливоја Дивичића да ми дате по њему доходак две хиљаде перпера, које дајете краљевству ми по обичају о сваком Митров-дану, а вама овај лист нека је као експедиторија. Призовите госте људе да вам буду сведоци, да сте ми дали речени доходак за годину. Хиљаду четири сто шеснаесте

године месеца октобра двадесет осмог. А за веће веровање и потврду краљевства ми редовним печатом наредио печатити.

Приложен је комадић хартије, на њему црним словима: *краљ Остоја* и печат краља Трвтка са шлемом и латинским натписом.

Споља: *Re di 18 poietbr. 1416.*

У књизи је забележено да је изасланик краља Остоје, Миливоје Дивичић, примио 23 новембра 1416 две хиљаде перпера, а 25 новембра и најам за краљеву кућу у Дубровнику.

У самој садржини акта секретари наше старе канцеларије нису толико пазили на лепоту стила, колико да не буде двосмислености и пометње, јер се у средњем веку што је више могло избежавало парничење и суђење.

У оној признаници, коју Дубровачка општина издаје Вуку Бранковићу и породици за његову оставу сребра налази се, на пример, овај став: „...за речено сребро и часно стоје у нас док је воља господина Вука. Умре ли Вук, кад је воља госпођи Мари узети; умре ли госпођа Мара, кад је вољан Вуков син Гргур узети; умре ли Гргур, кад је вољан узети други син Ђурађ; умре ли Ђурађ, кад је вољан узети трећи Вуков син Лазар; умре ли и Лазар, кад су вољна узети остала деца господина Вука која се убрету...”

Завршетак једног средњовековног акта разликује три појединости: а) датирање, б) потписивање и печатење, в) запис писара.

Датирање у српској држави Немањића све до четрнаестог века врло је ретко, оно улази у обичај тек од четрнаестог века, и то по цариградској ери, тј. од створења света, које почиње 5508—5509 године пре Христа. У Далмацији и Босни датирање се врши као и данас, од рођења Христовог. Година у Србији почињала је 1 септембра, а у Далмацији и Босни 1 јануара (25 децембра). Потпис са печатом издаваоца акта понекад је био на самом акту, а некад одвојен и акту придодат. Ти су печати били златни, сребрни, оловни или од воска.

Врло је занимљива особина средњовековних аката записивање писара који је акт писао. До 13 века у српским повељама нема записа писара, већ тек у XIV веку и то по све скромно. Свакако да су српски писари примили овај обичај са Запада. У Далмацији и Босни писари стално бележе своје име на концу акта и често га пропраћају каквим побожним молбама или каквим другим објашњењем. Понекад, нарочито у босанских писара, има

и бележака које ни најмање нису званичне ни у званичном духу. Тако писар босанског бана Твртка I, неки Дражеслав Бојић пише на крају једне повеље „и кад ово писах, тада ми даде господин бан Твртко преда ме велики пехар вина да га попијем у доброј вољи“. Тај исти Дражеслав на крају једног уговора с Дубровчанима белажи ово: „А ово је писао Дражеслав дијак својом руком малокорисном, родом Бојић, земља ми је мати а отаџбина ми је гроб, од земље смо и у земљу одлазимо“.

2. Кнежевина Србија

1) Доба управе без писаних закона

а) Доба Карађорђ во

У први освит шеснаестог века скоро цело Балканско полуострво, цело сем малог дела Далмације и хрватског приморја, било је пало под турски јарам, почело да тоне у тежак сан ропства у коме ће чамити пуна три века, да се након три стотине и више година прене од прве устаничке пушке у Шумадији.

Нама није намера да износимо историју нашег народа и без описивања ма и најкрупнијих историских догађаја, прелазимо на оно доба које нам поново пружа материјала за изучавање нашег предмета, наше државне администрације. Прва столећа новог века, плодна и драгоцене за западну Европу, за коју та столећа значе доба нових открића, доба проналазака, доба стварања модерних културних држава, за наш народ, нажалост, та столећа значе најгушћи мрак, време највећих мука и искушења, време непрекидних борби, у којима су наше груди биле бедем одређен да зауставе османлиску навалу и да обезбеди западним народима миран развитак и лак пут ка врху културе.

Ми ћемо тек почетком дветнаестог века у једном једином крају имати једно мало огњиште слободно, неки заматак независне државе, Карађорђеву Србију.

Шта је била та мала Србија? Је ли то била држава? Држава са извесном створеном структуром, са својим подељеним властима, централном влашћу на врху, извршном влашћу на дну? Не. Карађорђева Србија је много више личила на један логор револу-

ционара, у коме је непрекидно врло, и у коме нико није био потпуно убеђен да оно што је било данас, да ће то бити и сутра.

Карађорђева Србија траје врло мало, непуних десет година, од фебруара 1804 до 21 септембра 1813. Тих десет година су десет година ратовања и четовања, са краћим или дужим примирјем, али ништа више. Ту се не може очекивати да се наиђе на какав систематски, плански рад на организацији државе.

Сталан рат са Турцима споља, и стални ратови великаша унутра нису давали ни могућности, ни времена људима тога доба да се озбиљно и стварно позабаве питањима уређења земље.

Такво стање потрајаће дуго у нашој земљи и после Карађорђа, за време целе прве владе кнеза Милоша Обреновића и прве владе кнеза Михаила Обреновића. Све те три владавине имају једну заједничку црту. Државом се управља по нагону и на основу здраве памети управљача.

То доба можемо назвати доба управљања државом без писаних закона.

Главни разлог зашто је то тако било, већ смо навели. Требало је прво створити, отети државу, па обезбедити је, па тек после тога могло се мислити на њено унутарње уређивање и изградњавање.

Сем овог главног разлога било је и многих других, а међу тим другим најважнији је недостатак писмених, а камо ли школованих грађана.

Ни наше средњевековне државе, наше краљевине, царевине и деспотовине нису обилувале писменим људима, а камо ли тек мала српска кнежевина, испод турског јарма извучена и ослобођена. Државом се управљало како се знало и умело, по здравој памети и чистој савести. Нужда закон ствара. Државна администрација је била примитивна, али је постајала најприроднијим путем, сама собом. Административне преписке било је управо онолико колико је било најнужније.

Ево како је она постала и како се обављала. Иако је избором у Орашцу био именован врховним вођом Срба, Карађорђе је морао вољом, борбом и снажном руком тек да то изабрано звање утврди и обезбеди. Свака нахија имала је свог посебног вођу, и сваки је тај вођа имао исте аспирације као и Карађорђе. Тек после битке на Мишару 1806 успео је Карађорђе да стварно утврди свој положај у Шумадији и западној Србији, али је све

до 1812 имао потајне борбе са вођама нахија преко Мораве, са Миленком Стојковићем и Петром Тодоровићем-Добрињцем.

Завист нахиских господара на Карађорђа створила је прву установу у новој, малој Србији, створила је прво административно тело, познати „Правителствујушчи совјет сербски“.

Ево шта о постанку Совјета пише Вук Ст. Караџић: „Кад један од прве руске господе запита српске посланике (прота Матију Ненадовића, Јована Протића и Петра Чардаклију) у Петербургу на свршетку године 1804, ко им је старјешина у Србији, прото Ненадовић одговори да немају никаквога једног старјешине, него да нахије имају своје старјешине, који се између себе договарају и савјетују. На то им рекне онај руски господин, да ваља да поставе „совѣтъ“ састављен од људи из свију нахија, који ће народом и земљом управљати и заповиједати свијем старјешинама.“ Из овог савета непознатог руског великаша и ове полуистине проте Матеје Ненадовића поникао је „Правителствујушчи совјет сербски“, нека врста врховног управног тела, врховне административне канцеларије Србије од 1805—1813 године. Совјет је прве године променио три седишта: манастир Вољавчу, манастир Боговађу и најзад Смедерево, а кад буде заузет и Београд, Совјет се премести у Београд 1807 и ту остане до краја. О Совјету и његову уређењу није постојао никакав писмени акт, но је он постао на основу воље и некаква договора нахиских старјешина. Није према томе имао ни тачно одређен круг послова, већ су му догађаји и људи полако одредили и једно и друго. За тих девет година ево како је изгледао Совјет.

Совјет је имао дванаест чланова, од којих је један био претседник. Требало је да свака нахија шаље по једног члана у Совјет, али се ипак зауставило на том броју дванаест као сасвим довољном. Први претседник, прота Матеја, изгледа да је постављен договором свих старјешина, али другог (чим је прота напустио својевољно Совјет) поставио је сам Карађорђе показавши тиме да је Совјет само један његов орган. Совјетници су имали утврђену плату, која им је плаћана из народне касе, а износила је 1200 гроша годишње и 30 гроша месечно додатка на послугу (два момка), сем тога редован додаток „у натури“ (јечма, хлеба, меса, дрва, сена итд.).

Совјет је имао свој печат, који нам Караџић овако описује: „... а на печату (на коме су били грбови Србије — под круном крст и четири оцила — и Тривалије — под круном свињска глава

са стријелом забоденом у чело — који су на сриједи свезани један за други и између њих расте крин; одозго огријало сунце и луче своје спустило до круна „1804“) био је натпис: *Правител-ствујушчи совјет сербски*“.

Печат је рађен 1805 у Петрограду, а година 1804 испод круна на печату обележава прву годину устанка.

У почетку је Совјет био само неки суд, коме је ишао на суђење ко је хтео, али брзо се Совјет почео све више мешати у државне послове и како му нико није спорио то право, он га је прећутно присвојио и постао тело, које је после врховног војводе имало највећу власт у земљи и највише утицало на државне послове.

Совјет је себи присвојио и неко законодавно право. Крајем 1807 Совјет издаје своју прву уредбу о томе како ваља судити, и по свима нахијама постави првостепени суд од три члана и једног писара. Судије је бирала нахија, а писара постављао Совјет. Сваки је могао поднети тужбу суду, и тужени, био он чак и војвода, морао је пристати суду. Ко пресудом није био задовољан, могао се жалити Совјету. Совјет је, далке, био и нека врста апелационог суда.

Совјет је издао још неке уредбе: уредбу о платама свештеника, уредбу о важењу новаца у Србији, уредбу о продаји турских кућа и имања.

Совјет је издавао под закуп скеле и ђумруке, прибирао приходе, и из тога плаћао муницију, оружје и друге потребе за целу земљу. Њему су старешине полагале рачуна о свима утрошцима.

На тај начин је у Совјету била усретсређена сва администрација (и судска и финансиска и управна), ондашње Србије.

Колико је то било примитивно тело, тако му је примитивна била и званична преписка.

Ево једног совјетског акта из прве године његовог постанка и деловања. То је писмо којим Совјет одбија Петра Добрињца, који је тражио да му се уступи пожаревачка скела. Чувамо интерпункцију и правопис оригинала.

„Благопошченородни Г. Бимбаша Петре, здравствујте!

Вашим момцима који су дошли на заповест Господар Ђорђа у скупштину поради Скела Пожаревачки за Вас, дајемо ово Писмо; и Вама Јављамо, да је овај Совјет народни Закључио, да се ниједна скела, никоме не прода; него да овај Синод Свуда и на све скеле своје људе метне; Тако Ми не дамо ниједном по-

Сви ти војводски писари били су већином Срби из Аустрије, често пута пропали трговци и мајстори. Али није остало никаква трага о неким уређеним нахиским канцеларијама. Једина канцеларија, у којој се може наћи нешто што личи на савремени биро, јесте ипак само канцеларија Правителствујућег совјета.

Несрећна 1809 година довела је за собом критичну, али повољну 1810. Карађорђе се осетио на врхунцу своје моћи, а његови непријатељи у земљи, међу којима су најзнатнији били Миленко Стојковић, Петар Добрињац, Јаков Ненадовић и Милан Обреновић, реше да по сваку цену власт Карађорђеву ограниче, а његове главне пријатеље одјуре са државне управе из Совјета.

Онда Карађорђе одлучи да се отараси својих унутрашњих противника и смисли „уредбу“ која је имала да значи велику административну реформу у земљи.

Та „уредба“ имала је ове четири главне тачке:

„1) Миленко, Петар, Јаков и кнез Симо (Марковић), да би се одвојили од народа да дођу у Београд у совјет и да се назову *попечитељи*: Миленко иностранијех послова, Петар правосуђа, Јаков унутрашњијех послова, кнез Симо народне касе, а Младен да буде попечитељ војничких или ратнијех послова.

2) Све дојакошње старешине да се назову војводе, да у власти буду једнаки међу собом и да им нико други не може заповедати осим Карађорђија и совјета, или онога кога би Карађорђије у вријеме рата одредио.

3) Од дојакошњих совјетника, који су се још налазили у совјету да се начини *велики или народни суд* у коме ће предсједник бити попечитељ правосуђа или „*велики судија вилаетски*“.

4) Ко на ову уредбу не би пристао онај да се истера из земље.“

Ова уредба би изнета пред скупштину одмах у почетку јануара 1811, скупштина је примила уредбу и заклела се Карађорђу на верност. Карађорђев план је до краја успео. Миленко Стојковић и Петар Добрињац не приме се министарских положаја, те буду протерани из земље, Милан Обреновић је већ пре тога био умро, а Јаков се прими положаја министра унутрашњих послова.

На тај начин извршена је стварна реформа у државној администрацији Карађорђеве Србије. Карађорђе је учинио одличан политички потез, једним махом ослободио се својих главних противника, и дотадањи „Правителствујушчи совјет“, у који он никад није имао пуно вере, поделио на двоје, претворио га јед-

ним делом у министарски савет, који је он сам постављао а не нахије бирале, а другим делом у врховни суд, коме је председавао његов министар правде. Од једног скоро самосталног тела, које је донекле изигравало њему такмичарску власт, начинио је моћни административни орган. Раније сва руска државна акта носила су наслов: „Верховному вожду и правителствујушчему совјету“, што је показивало јасно да је иностранство сматрало совјет као тело равноправно вожду. Колико се пак Карађорђе није плашио својих попечитеља, кад су они одвојени од народа, показује и сама та чињеница што је вођу своје опозиције Јакова Ненадовића узео за министра унутрашњих дела.

Она Карађорђева „уредба“ била је нека врста основног земаљског закона. На основу тога све војводе, раније и новопостављене, добију неку врсту „дипломе“. Та „диплома“ била је истовремено и декрет о постављењу, а њој је био приложен списак општина које се војводи дају на управу и упутства о његовом раду.

Та диплома гласи у оригиналу:

Сербскому војводи Г. Луки Лазаревићу.

„Труди ваши за отечество поднети и истинаја храброст ваша против непријатеља на разним местима показанаја, обратила је наше вниманије на вас и в знак нашег отличја и вознаграденија потврђавамо имено вас војводом и комендантом Шабачким и кнежине ваше от ниже именовати села следујушчим образом:

„1) Вам власт дајемо с кнежинам вашим управљати и с оним полно заповедати, што вам се предпише и общество (народ) које ће бити под вашом властију, неугњетавати.

„2) Ви да будете полни исполнитель вољи правителствујушча совјета народна и вољи мојеј.

„3) У делима војним от сад у будушче заповести, настављенија и потребованија примаћете из Правителствујушчег совјета од Г. Попечитеља военога Младена Миловановића, у таковим што вам потребно буде од њега иштите.

4) У делом внутреним ваши кнежина¹⁾ што год бива и треба да јављате у Правителствујушчи совјет Г. Попечитељу внутре-

¹⁾ Лука Лазаревић је заповедао двома кнежинама.

них дел Јакову Ненадовичу, от којег у таквим примаћете настављенија.

„5) В прочем кроме нашеј под никога власт неподпадате, касателно кнежине Шабачке; следује вам знати у будушче кому се имате покоравати.

„6) У време војевања под коега командајушчаго в послушаније и покорност вам предпише се бити, свјатеише да заповести онаго исполњавате; ибо сваки такови командујушчи биће от нас изабран и наименован. Уверени ми, да ви с вашом признаностију, коју вам указујемо бићете задовољни, — усугубите труде ваше, у делама касајушчимса благополучија народа и за показати себе достојним у будушче сего уваженија.

„У Београду Јануара 18. 1811

утврђено при народнем собранију
верховиј Сербскога народа вожд

(М. П.) Георгиј Петрович

(М. П.) Правителствујушчи Совјет народни“

Ово постављење, диплома како се онда звала, изванредно логички проистиче из 2 и 3 тачке „уредбе“, а изгледа да ју је писао секретар Карађорђевић и Младенов Михаило Грујовић, који је по свој прилици целу ствар смислио и извео.

Овој дипломи приложен је прво списак села, која спадају у надлежност Шабачког војводе, а по том на три велика табака опширна упутства шта војвода треба да ради. Из тих упута вадимо оне које су од највећег интереса по нашу студију и нарочито значајне за доба о коме говоримо.

О унутрашњем уређењу у кнежини најважније су ове тачке:

1) „Да војвода у сваком селу постави сеоског кнеза, који ће са селом да огради кошеве и амбаре за десетке а војводи да полагаже рачун.“

2) Војвода се не сме мешати у црквене послове, о чему суди митрополит, али тако исто да се свештеници и калуђери не смеју мешати у војне и грађанске послове.

3) Војводе ће одмах послати у Београд Совјету судије с писаром, „где ће они примити поученије и настављеније како ће поступати и пресуђивати.“

4) За све иступе и парнице упућивати људе на суд у магистрат те кнежине, а оног, коме „Магистрат пресудити неможе они ће онакове слати у Совјет.“

О односима војводе и централних власти, тј. Карађорђа и Совјета, најважније су ове одредбе:

1) Да војвода јавља војду и Совјету све, и зло и добро, и да признаје врховну власт.

2) Војвода има да све војне потребе (оружје и муницију) тражи од попечитеља војске, али свака три месеца дужан је да Совјету положи рачун колико је муниције примио, колико је „поарчио“, и колико му је још остало.

3) Ако би странац какав дошао у кнежину и што тражио, да се упуту попечитељу иностраних дела.

4) За школске потребе водиће, разуме се, бригу министарство просвете, и „Господин Доситеј Обрадович, Попечитељ просвешченија народна, он ће знати просвешченија издавати и ако у нахији учитеља требају, от њега иштите.“

5) Војвода има све приходе да шаље у народну касу, а ода тле тражи све што је потребно: „за топције плата и прочаја за содржање.“

Овакве су дипломе, скоро потпуно исте, послате свим војводама и тиме је ударен темељ државној администрацији у доба Карађорђа. Земља је била подељена на кнежине, која се делила на сеоске општине. На челу кнежине био је војвода, на челу општине сеоски кнез.

У главним потезима био је одређен однос између сеоских кнезова и војвода, а тако исто војводе према централној власти. Тако исто повучена је граница између црквених и државних власти. Целокупна државна управа подељена је на шест министарстава. Заиста, код ондашњих људи није још била јасна представа што су то министри и министарства, али је ипак њихова надлежност била јасно одређена, иако у грубим и нешто наивним цртама.

Како било да било, реформе које је Карађорђе увео показују тачан смисао за правилним управљањем државе, то су опште црте јасно подељених дужности и наша би се администрација под тим почетком поуздано и правилно развила да није наступила 1813 година.

Из тих последњих година сачувано је доста, што показује почетак правилног развитка наше државне администрације, ма да је Карађорђева Србија — богата у јунацима — била сиро-

машна у писменим и школованим људима. Два најважнија акта из овог доба: „Уредба“ и „диплома војводи Луки Лазаревићу“ — вероватно писани руком Михаила Грујовића — показују малу писменост и мало образовање ондашњих људи, иначе толико способних и узвишених баш у својој простоти.

Секретари и писари Карађорђева времена, готово сви Срби из Аустрије, имали су нешто основног знања аустриске администрације и покушали су да је пренесу колико су то умели и знали. У нашој државној архиви сачуван је дневник протокола Совјета из тих последњих година. Протокол је очигледно примитиван, али јасно показује да су у то доба људи осетили важност уредно вођене административне преписке, и да су се потрудили да је воде онако како су знали и умели. Добра воља, заиста, није недостајала.

Ево неколико занимљивих примера:

„Мај 1812

„23-га № 598 Писато војводи Арсенију Ломи, да доведе Николу Буљубашу у Тополу за његово преступљење што људе бије без заповести.

„23-га № 599 Потврђено писмо суда Великога и послато кнезу Јевти Левачком да врати из Мајура све што је опљачкао и у напредак писато му да се не усуди више онако учинити.

„26-га № 605 Писат је пасош на два дана Бећарима који су пратили козаке у Ужице. Миленко, Цветко, Мита да походе Београд и где би дошли у село на конак да им се да коњима зоби, а њима леба и мрса што се трефи.

јуни 1812.

7-га № 655 Писато Господину Митрополиту Черногорском. Смoтри копију.

1813 година

5-га јануара № 1035 Писато Г. војводи Вујици Вулићевићу да извади руке сасвим и да се више ништа не меша од оне стране Раље и сва села од оне стране Раље да припадну Вулу Илићу, и он више ништа да нетражи, и Вујица у свему да се влада по овом писму и заповести.

16 фебруара № 1080 Писато војводи Николи Карамарковићу да пошље мајсторе осећане чисте недеље великога поста.

Фебруара 28 № 1134 Писато Југовићу у Земун да јави зашто је отишао тамо ноћу из Београда у Земун.

марта 6 № 1159 Писато кнезу Момиру да се унапред боље влада и да слуша свога воеводу и да му се не противи, и да не чини никакве сплетке и несогласија, и ако се овога не окане да ћеду се друге мјере противу њега узети.

маја 31-га № 1529 Писато нашим посланицима да сврате из Крагујевца у Вољавчу, и тамо ће бити и Господар.

јуна 28 № 1678 Писато воеводи черногорском Гаврилу Шибалији да заплаши мало колашинце, да неби они на нас поћи могли.

Летимичан поглед на ове наведене примере показује нам да је протокол из Карађорђева времена имао од свих свега три битна састојка: датум, завода, број дневника и садржину акта (ово последње не увек).

Адресати су скоро по правилу војводе и кнезови, не надлештва, већ старешине, тако да сва ова кореспонденција има нешто одвећ лично, индивидуално, а мало објективно званичног. Скоро се нигде не наводи место у коме живи војвода или старешина, јер би ондашњем писару било смешно да стави име места кад је цео свет онда знао где живи Арсеније Лома, где Анта Богићевић, где Вујица Вулићевић.

Занимљиво је да се бројање није почињало почетком једне рачунске године а свршавало њеним крајем као данас, већ се терало до у бескрај; јанауар 5 1813 године носи број 1035, док писмо војводи Гаврилу Шибалији од 28 јуна има број 1678. Проста рачуница нам показује да централна канцеларија Карађорђево Србије једва да је имала до сто бројева месечно. Писало се мало, и то свакако из више разлога. Државна управа тек у повоју, потпуно примитивна и неразвијена, без чиновништва ма каквог, већина, и то огромна, неписмена.

Занимљиво је, као што смо видели, стил завођења. Очигледно да је совјетски писар био неки народни човек, који је свој живописан говор уносио и у рубрике деловодника, као оно Вујици Вулићевићу „да извади руке сасвим“, или у пасошу бећарима „да им се да леба и мрса што се стрефи“.

О неком разводу, решењу, везама итд. ни помена. Међутим, вођен је Регистар (кључ) на име. Ево неколико примера тога:

А.

Аврам из Остружнице № 880 Велики Суд.

Аврам Лукић воевода № 1194 да спреми заире од десетка, а у воини да сваки воиник од куће себи заиру носи. № 1430 да преда кнеза Максима собственост његовим момцима. № 1506 у књизи да напише 4 кесе и 300 гроша што је вилает дао за мезулске коње. № 1557 шаљемо копију како ће одговорити Ашим-бегу на његово писмо..

Агент руски в. Недоба.

Ајдуци из Луњевице № 1566 да се терају док се не поватају или непобију.

Аксентије Миладиновић, кнез у Чибутковици. № 608 удовицу Пантелија Јанковића да не тера на кулук докле њена деца не порасту.

Антоније Божићевић, војвода лознички, № 673 да пресељава Србе прекодринце из Босне који дођу са кућама. № 1124, 1126 његова писма — 1164 да призна Луку за свога старешину — 1344, 1346 умро — Син Боја да буде старешина на његово место поред једног буљубаше г. Луке.

Арсеније Лома, војвода качерски. № 598 да доведе Николу буљубашу што е људе био на одговор у Тополу. № 791 да повата убице из Страгара (Глигорија и синове кои су отишли у Штавице код њихова таста и родбине). № 1044 да пошаље 20 момака за капларе на егзерцир.

Б.

Баба Милица № 693 да не тражи ништа за виноград од Чоче итд.

Таква је била државна администрација и службена преписка за време Карађорђевог управе. Ма колико да је тај период био кратак, једна непуна деценија, ма да је све то време готово цело испуњено сталним ратовањима и четовањима, људи Карађорђевог времена пошли су нагонски правилним путем стварајући поред владоца једно тело, један орган, који ће примити на себе сав механизам државне управе, сву тежину посла, ослободити владоца те бриге и оставити му слободне руке за онај део послова,

који је тада био најважнији, борба око ослобођења и стварање нове државе. Иако је огромна већина била неписмена и без икаквог школског образовања (од дванаест чланова Совјета свега двојица који заиста „знају књигу“), ипак су они осетили суштину државне управе и почели тиме што су дали земљи један основни закон, ма да је он имао свега четири члана, и том основном закону дали су санкцију народне скупштине. Ма да је све то било рудиментарно, свега један зачетак, ипак је тај зачетак био правилан и природан, и нема сумње да би се правилно и развио да га историска недаћа није спречила у самом развоју.

Б) ДОБА КНЕЗА МИЛОША ОБРЕНОВИЋА

Данас када се управо навршило сто година од краја његове прве владавине, историска личност кнеза Милоша Обреновића потпуно је осветљена, његов портрет и као војсковође и као државника опште је познат. Дете из народа, као и сви наши великани из освета деветнаестог века, образован не у школи, чак неписмен, већ у школи живота и борбе, Милош Обреновић је изузетно талентиран државник, довитљив и опрезан, способан да се притаји и причека, али тако исто одлучан и храбар, а нарочито тврдоглаво истрајан у борби за постигнуће свог циља. Успевши да идентификују интересе државе и народа са својим личним и породичним интересима, он, борећи се за добро државе и народа, истовремено се борио за своје лично добро и добро своје породице.

Њему, који је у почетку своје владавине, и ако народом признат „Србије књаз“, ипак био више нека врста вице везира и шефа унутрашње српске самоуправе, било је јасно да онда, кад га Porta призна да је он вазални наследни кнез Србије, да ће тим истим и та Србија бити призната аутономном вазалном кнежевинам. Том циљу ишао је свим средствима, истрајан као онај паук из басне који се седам пута пео уз своју нит само да се попне на ону висину, са које се више шале ради не пада.

Уклањајући из земље и са земље оне који би по својим стеченим заслугама у првом устанку могли да му буду опасни такмаци, старао се да себе начини јединим за кога се мора да веже судбина земље. То је стварно и постигао већ 1817 смрћу КараЂорђа. Али кнез Милош је знао да му је пред Европом потребно

званично признање његовог стварног положаја, а то признање могао му је дати једино султан, као његов признати законити суверен. Његова здрава памет осетила је да ће до тога моћи доћи једино на два начина: користећи велики утицај Русије, нарочито за владе Николе I, и поткупљивањем грамжљиве, похлепне и искварене султанове околине, па чак и самога султана.

Помоћ Русије имао је по природи саме ствари, јер је Русија помажући Милоша помагала словенски српски народ.

Али да би могао поткупити Турке, требало је имати новаца, својих новаца и много новаца.

Одредивши тако још у почетку јасно путове своје и унутрашње и спољашње политике, Милош је се тога непоколебљиво држао, уносећи у извршење тог дела сву своју велику памет и сву своју још већу вољу. Тај његов рад најзад је био крунисан потпуним успехом 1830, кад је царским хатишерифом Србија била призната за аутономну кнежевину, а кнез Милош Обреновић посебним бератом за наследног кнеза Србије.

Само је једна година, 1815, била година војевања у Милошевом устанку.

Све остало Милош је имао да стекне постепено, својом вештом управом и својим још вештијим сналажењем. Стога се он могао одмах окренути унутрашњем уређењу земље.

Али право вођење рачуна о државној администрацији почиње тек од лета 1817. Време од 1815 до јуна 1817 протекло је у сталном Милошевом путовању кроз народ. У једном свом писму свом поверљивом чиновнику и агенту Герману из 1817 Милош овако вели: „О томе сам вам више пута јављао да ми немамо таквога места, да можемо уредно о том протокол држати и точност набљудавати, но у путовању гди ми се писма нађу ту и одговарам.“

Ипак је Милош врло рано осетио сву корист тачне и уредне администрације, те је чак накнадно дао да се уреде бар најважнија акта из те раније државне преписке и тако се у Државној архиви чува један списак. Тај списак носи наслов: „Списак важних писама от стране народа сербског и их верховног књаза Господара Милоша Обреновића послатих к владателем европским, знатнеишним министрима и резидентима при иностраних дворовима от лета 1814,го.“ Та збирка води до 17 јуна 1817 г. Деловодни протоколи су уредно вођени од 7 јуна 1819 године до краја Милошеве владе.

Као што смо унапред казали целокупна Милошева и спољна

и унутрашња политика била је вођена овим принципима: везати судбину земље само за себе и стећи што више моћи да би та судбина била што боља.

Из тих Милошевих начела изашло је то да у погледу административне управе земљом Милош није трпео никакву другу власт поред себе, већ је сву власт покупио у своје руке, стога и није давао земљи никаквих уредних закона, већ упутства и правилнике од неколико тачака, које је увек могао да повуче и мења како је хтео. Друга ствар, не мање важна, јесте Милошево тачно уверење да за свршавање свих тих послова треба много новаца, и да ти новци — иако народни — морају бити на његовом расположењу. Да би то могло бити, Милош је највећу пажњу посветио државним финансијама и тачном и уредном функционисању финансиске службе, тако да је још 19 децембра 1815 године, прве године другог устанка, био састављен први правилан државни буџет, а 10 маја 1816 састављен и завршни рачун за прво полгође. Та ужурбаност да се уведе одмах ред у државне финансије остала је стално кроз све време Милошеве владавине. Свака пара државног прихода и расхода књижена је са највећом тачношћу и о свакој пари водило се рачуна.

Буџет се правио на полгођа, ђурђевско и митровско; тако се и порез наплаћивала и расходи издавали. Сваки буџет расхода и прихода одобравала је Народна скупштина, коју је Милош уредно сазивао у ту сврху.

Прва таква скупштина, од 19 децембра 1815, дала је Милошу титулу „Верховнога књаза и правитеља народа Сербског“ и утврдила тај први буџет за прво полугође 1816. Ево како је изгледао тај први буџет:

Порез везиру	464.722	гроша
Верховном кнезу	25.000	„
Изасланицима у Цариграду	15.000	„
Старешинама са храном	86.191	„
Поштама београдској, паланачкој и јагодинској	85.000	„
	<hr/>	
	675.913	„

То се имало покрити приходом, који се у виду пореза имао покупити од народа, подељеног на дванаест нахија и Пореч, јер је та скупштина решила поред осталог да се земља у управном

смислу има да подели на 12 нахија и неприступачни Пореч. Тако је кнез Милош Обреновић још у истој години кад започиње његово владање на неки начин дао главну политичку линију своје владавине, извршио административну поделу земље и уредио начин државног финансирања, најзад свему томе дао је санкцију народне скупштине, која се скупљала истина двапута годишње на два — три дана, решавала како је кнез хтео, али ипак била народна скупштина.

Скупштина је одлучивала о висини пореза, одобравала завршне рачуне за прошло буџетско полгође и нацрт буџета за наредно полгође, и још оно што би кнез нашао за вредно да саопшти народу.

Скупштинска одлука о висини порезе саопштавала се народу на сеоским зборовима и делила на домове по имућству. Народну порезу купили су сеоски кметови, а царски харач нарочито за то одређена лица.

Тај разрез пореза обично је био и протумачен једним кнежевим писмом, које се у виду расписа слало нахијама.

Ево једног таквог писма:

„Благородној господи кнезовима, почтенородним кметовима и свему народу нахије Шабачке!

Мое љубазно поздравленије!

По обичном уређењу сваке пол године порез царски на Нахие пашалука нашег располагати, позвао сам за сада само славни кнезове и согласио с њима у расположениу ово полугодишнего Митровског пореза. А проче кнезове и кметове изоставио сам непозване, едно да се не би доласком њи свију по овом зимном времену већи трошкови чинили, и што сам у намеренију скорим временом ради важнији дјела народни, другу главну сазвати скупштину.

Од порезе су остављени: 1) сви свештеници; 2) по едан најглавнији кмет сваког села; 3) оцеви који имају по два ожењена сина собом у кући; 4) они кои су ослобођени писмом моим, или због особити отечеству указани заслуга, или због старости или убожества свог; а пето остављам јошт к томе на умрле и сироте у Нахији Шабачкој 50 глава. По одбиениу свега тог, рачунајући од главе на главу 17 гроша у којима се и по 1 грош за мезуламе разумјева, припада на нахију Шабачку... 134.708 гроша.

У овој суми содржава се сва мириа царска и везирска, сјенско и дрварско, ајлуци служитељима везира, кадиа и муселима, кнезова суда народног, кнезова и мађистрата нахиски, кнезова и депутираца народни у Цариграду, кнезова у Београду, свите кнежевске и свиу остали служитеља народни, трошкова на мезуламе и сви прочи друмски трошкови.

За порез овај препоручуемо, да сваки кнез у кнежини по главама, а кмет у селу, у договору и согласи са сељанима своим, по величини имјаниа свачиег, најправедниим начином расположи, покупи и хазни народној што пре донесе и преда. Новци ће се примати и у овај порез по досадашњем обнародованом течениу. Само пофторавајући досадашњу препоруку моју да кнезови у миријама, а народ у пазаривању старателно избегавају примање половине мамудије, рубију од 3 гроша, стамболске и мисирске дукате и ситни пара, у којима се многе калп налазе; заповедам и за царске дукате да их кнезови с мером узимају и ексика никако не примају, ербо су сад пошли на очи лепи дукати и нови, а или обсечени или ђезапом олакшани, сваки по 2 и 3 гроша ексик. Ја сам учинио нужне потребе да се продавања такови ексик дуката на ову страну не допушта, и да се не би уселили у народ, заповедам пофторително, да се никако у мирију не примају, него нек сваки га враћа од кога га е узео.

Надајући се да ће сваки Србин ову мирију драговољно и без затезања издати, препоручујем да се и све мое досадашње заповести, точно и совјесно извршују и остајем

№ 2015
3 декембра 1829
у Крагоевцу

Ваш доброжелатнеј
Милош Обреновић
књаз сербски

Овај занимљиви распис, који је свакако писан по кнежевом диктату, послат је преко нахијског кнеза Павла Радомировића овим спроводним писмом.

„Благородни кнеже Павле!

Пошиљући Вам тарифу расположения ово полугодишњег Митровског пореза на нахију шабачку, препоручуемо да е пре разрешивања сву нахију на едно мјесто икупите и прочитавши им тарифу да расположите порез кои како покупите незакасни азни народној испоручити.

Истом приликом јавите свим кметовима да се е већ благодарениа Богу приближило време у ком ће се испунити прошениа и жеље наше и утврдити вечито благостојаније народно. О скупштини, коју намјеравам у име Божије скоро сазвати, као што сам у тарифи и поменуо, изјавићу им све — за сад острајше заповедам да неизоставно сваки са своим селом издате спаиама све што год е неиздато остало и са свим одужите им се, да нам после кад се преговори започну не дођу и недосађују спаие са тражењем дугова свои од народа. Онај ће сваки кмет са селом своим строжајше бити кажњен, кои не изда по овој заповести све што год е спаиског у селу заостало, а од ког после спаие што год тражити узимају. Ову заповест да им два и три пута поштрите и настојавајте о точном извршењу њеном.

Да би се пак порез овај што пре искупио, то вам налажем да нележите код кућа, чекајући да вам га кметови искупе и донесу, него да собом сваки у врученој му кнежини зађете и да помогнете кметовима што пре порез измирити.

Пофторавајући заповест моју и за ексике цесарске дукате да их никако ни у ексик не примате, остаем

№ 2016
3 децембра 1829
у Крагоевцу.

Ваш доброжелатнеј
Милош Обреновић
књаз сербски

Ова два занимљива примерка службене преписке Милошевог доба откривају нам, заиста, поред све своје примитивности, солидност управе и разборитост управљача. Очигледно писма су писана по Милошевом диктату. У њима се осећа поуздан тон господара, који врло добро зна шта хоће и без завијања иде свом циљу. Нарочито нам се у том погледу чини да је карактеристичан крај спроводног писма кнезу Павлу Радомировићу: „То вам налажем да нележите код кућа, чекајући да вам га (порез) кметови искупе и донесу...“, тај крај показује оног патријархалног старешину и све његово време. Замислите такав завршетак у каквој данашњој наредби шефовима надлештва.

После сваког завршеног распореда порезе кнез је слао нахијама извод, списак за наплату порезе. Као пример наводимо овај намерно одабран најмањи списак такве порезе:

**Списак расположеног пореза и харача у асовини око Ужица
и вароши Ужици, нахије ужичке, за Ђурђевско
полгође 1822 года**

Имена села	Число глава		С у м м а		
	порезни	арачки	пореза	арача	главно
1. Варош Ужице	50	238	775 —	709 20	1.484 20
Асовина около Ужица					
1. Село Павлинаш и Дубоко	28	56	434 —	171 24	605 24
2. Село Буар	32	70	496 —	214 20	710 20
3. Село Крчагово	26	63	403 —	204 24	607 24
С в е г а	136	427	2.108 —	1.298 88	3.406 88

у Крагоевцу
15 маја 1822

Милош Обреновић
књаз сербски

Уз овакав распоред пореза слао се обрачун шта се има послати главној благајни, а шта задржати за потребе дотичне нахије. Та сума која се имала задржати у нахији била је тачно одређена колико се за шта има утрошити и то одобрење о утрошку звало се „полиса“.

Ево један пример такве полисе:

Полиса

Благородни кнез Павле Радомировић да изволи задржати ајлука народни служитеља за овополгодишњу текућу порезу нахије: шабачке

Муселину	6.000.— гроша
Брату Ефрему	2.500.— „
Писару	500.— „
На 7 момака	1.260.— „
Кнезу Радомировићу	2.000.— „
Писару његову	300.— „
Кнезу Штитарцу	1.500.— „
Писару	200.— „

Кнезу Тамнавском	1.200.—	„
Кнезу Посавском	1.000.—	„
На 2 писара	300.—	„
На 16 момака	1.920.—	„
На мезулану шабачку	2.000.—	„

Свега 20.680.— гроша

№ 144
20 јуна 1829
у Крагоевцу

Милош Обреновић
књаз сербски

Колико је све то просто и колико далеко од данашњег требовања, отварања кредита, платних налога, контролних виза, али како ипак уређено и јасно.

После пријема оваквих „спискова расположеног пореза“ и оваквих „полиса“ нахијске су старешине састављале рачуне задуженог, наплаћеног и предатог пореза. Тај рачун са „књажевским списковима“ — од којих смо један примерак навели —, са свима рачунима и готовим новцем они су слали народној благајници на оцену. Све је то послато са једним нарочитим спроводним писмом.

Ево један примерак таквог спроводног писма.

Ваше Благородије Господине Јакшићу

Порезу и арач по изданој височајшој заповести све сабрао сам и купно с нотама по мојему сину Ненаду вама шаљем за ову полугодишњу Ђурђевску порезу 1833 године, од којег ћете све изправно поменути порезу и арач примити и на то квите дати.

Поздрављајем вас љубезни јесам ваш Брат

у Буковици
4 јулија 1833

(М. П.)

Петар Васић
капетан

У државној административној преписци, која се у поређењу са данашњом водила на један необично примитиван и патријархалан начин, није заиста никакво чудо што овакав важан рачунски акт нема ни помена колико се новаца шаље, ни у каквој монети, ни који се прилози шаљу и у ком броју и износу, што нема ни броја деловодног протокола, који — можда — буковички капетан није ни водио, и што најзад адреса не носи наслов надлештва коме се све то шаље, већ носи наслов шефа надлештва Јакова Јакшића, главног кнежевог благајника, који је са Димитријем

Давидовићем и био главни организатор државне финансиске службе. Чак, с обзиром на ондашње саобраћајне прилике новац се не шаље уредним поштанским путем већ га носи приватно лице, капетанов син Ненад.

На такве примљене суме, које су на име арача, пореза, разних такса и других прихода улазиле у државну касу, издаване су квите (признанице), које је најчешће потписивао сам кнез Милош, иако је имао свог благајника и друго особље своје канцеларије.

Ево каква је изгледала једна таква признаница.

КВИТА

Сврху тридесет једне хиљаде гроша, које ја доле потписани примио есам од Петра Вуличевића, преко његови момака Саве и Уроша; а од нове митровске порезе у 1822 году, од нахије Смедеревске. Зато и квитирам ради болшого увјеренија.

Дано у Крагоевцу 22-га Јануарија 1823 года.

тј. 31.000 гроша

(М.П.)

Милош Обреновић
Сербие књаз

У самој државној благајници врло су уредно вођене благајничке књиге. Те су се књиге звале протоколи. Тако је, најпре, вођен „Протокол порезорасполагателни“. Овај је протокол имао четири партије: а) буџет општег расхода; б) протокол прихода по нахијама; в) протокол примљене порезе по нахијама у партијама; г) протокол учињени издатака. Сем тога вођене су као специалне књиге „Главнокључителник“, „Дневник прихода и расхода“, „Чиновноплатежник“ и „Тефтер располагања порезе“.

Таквих је књига иза Милоша остало 73 на броју, од ових 73 књига сачувано је свега 43, а 30 таквих књига 1865 године Главна Контрола, код које су се ове књиге налазиле на чувању, да би добила више просторија за чиновнике услед развијеног посла, по неком свом решењу, прода на јавној лицитацији београдским пиљарима и ашчијама.

Државни расходи књижени су опет засебно у књигама које су се звале „Расходник“ и делиле су се у двадесет шест партија. Те партије су имале засебне наслове, као на пример „Мирија честитом везиру“, „Трошкови Цариградски“, „Трошкови књажевске свите“, „Трошкови мезулане“ итд.

Очигледно, највећа је пажња била посвећена државној финансијској служби, јер је књазу Милошу Обреновићу нарочито било стало да државна благајница буде солидна и снажна, знајући да једино новцем може постићи потпуно народну аутономију и своје наследно кнежевско достојанство. Иако није имао нарочито спремне људе за финансиску службу, ипак је под његовом сугестијом, цео посао пошао најбољим природним путем, тако да је државна каса за владе кнеза Милоша, била савршено тачно вођена. Свега прва два полгођа 1815 и 1816 била су показала дефицит, који је, уосталом, одмах био измирен. Још две године, 1831 и 1834 показују незнатне мањке, иначе су приходи увек већи од расхода. Кад је Милош Обреновић први пут сишао са власти, вишка је било за 1,300.000 талира. Од овог новца нађено је после Милоша 700.000 талира у готовом новцу, све смештено у неколико гвоздених каса.

Природно, да би се пореза могла тачно расподелити, требало је знати тачан број пореских глава. Стога је било нужно извршити попис становништва, и тај је попис редовно вршен и тачно завођен у пописне књиге.

Ево само једне позиције из пописних књига за 1819 годину, за кнежину млавску

Назначение

Число Села	И М Е С Е Л А	Число домиа	Число ожењених	Число арачких глава
33	Трнавча	46 —	60 —	122 —
	Сумма	2.169	2.610	5.612

Како је наш народ у то доба плаћао две врсте порезе, турски арач и државну порезу, то се морало водити и посебно списак арачких глава, јер су арач плаћали сви с главе на главу. Кнез Милош је 1826 закупио од Турака харач и установио књигу, у којој је водио све приходе и издатке по томе.

Та књига нека нам послужи и као пример тадашњег државног рачуноводства.

Протокол
царског арача, чибука, мукаде и скела
од 1826

Дан и месец	НА И М Е Н О В А Н И Е	Колико		Сумма	
		Гроша	п.	Гроша	п.
септ. 26	Арачи 3 Нахиа Ђуприска				
	№. 4095 Моравска				
	„ 4161 Ресавска				
	„ 97 Конавч.				
	У готову од Кнеза Пае и писара Пере	25.376	05		
Турчину Ђатипу	30	—			
Трошкови по нахији	70	21	25.476	26	
Издато од више речене суме					
Турчину Ђатипу	30	—			
Потрошено по нахији	70	21			
Турчину Ђатипу кусур	70	—			
За труд кнеза, писара и момка	500	—	670	21	
	Остало			24.806	05

Ради бољег разумевања ових сума, напомињемо да је тадањи грош имао скоро вредност предратног српског динара.

Сем порезе, најважнији државни приходи били су од монопола и скела, које су даване у закуп, даље од ђумрука, кантара и такса.

Најважније таксе биле су таксе које су прибирали нахиски судови. Ове судске приходе претседници судова слали су са списковима Великом Народном Суду у Крагујевцу, код кога је било установљено нарочито благајничко одељење за примање ових прихода.

Те таксе су биле: пасошна, пресудна, осудна „дуплир“ („од коекакви лопова — ерзуса — узета“), таписка, цедуљска, апсанска, објавна, утринска, шумска и друге.

Таксе су увођене у нарочите „рачуне“, од којих ево једног примера.

РАЧУН

От приходов сврху сугубог наплаћивања од обвинених људи у магистрату пожаревачком, по височијшој заповести врховнаго Србије правителства от 1823 мсеца јануариа од 6-га дне по гласу протокола судиског, јакоже следејет и убо

Масец и дан	No. Протокола	Села и противних дјел именованих	Сумма	
			Гроша	п.
8 јан.	6	Из Пољане за украђену и убијену свињу	12	20
—	—	— — — — — — — — — —	—	—
—	—	— — — — — — — — — —	—	—
1 април	125	Из Трновче за квар стасине наплатити	66	—
—	—	— — — — — — — — — —	—	—
Сумма			549	36

Примљено у присуству Петра Грчића
и Миленка Јагодинца

засједатељ суда пожаревачког

Финансиска служба била је, као што смо казали, најуређенија у Милошевој држави. После ње он је највећу пажњу поклонио дипломатији, у којој је — онако неучен и нешколован — заиста био вештак, сиров вештак, али вештак. Унутрашња управа долазила је тек на треће место, а могло би се рећи да је у том удаљавању од центра Милошевих личних интереса његова пажња и уредност опадала геометриском прогресијом. Тако је судство било још више занемарено него ли унутрашња управа, а школа, које су биле на последњем месту у Милошевој сфери интереса, једва да је и било. Пред крај Милошеве владе, 1836 године, државних основних школа у земљи било је свега 26, општинских и приватних свега 46, једна петоразредна гимназија у Крагујевцу и три дворазредне у унутрашњости земље.

У почетку Милошеве владавине постојала је по погодби са Марашлијом у Београду Велика народна канцеларија. По турском плану та Велика народна канцеларија требало је да буде нека ривална власт Милошу и њена главна је дужност била да буде посредник између београдског везира и српског народа. Милош је брзо изиграо тај турски план, нашао начина да претседник те канцеларије војвода Петар Молер буде убијен и свео је канцеларију на обичан суд. Милош је одржао установу Народне скупштине. Он ју је сазивао двапут годишње на неколико дана, саслушао на-

родне жеље, добио потврду својих одлука, и слао посланике кућама задовољне што их Господар пита за њихове жеље и мишљења.

Главни посао скупштина био је да одреди буџет, „јер се никакав порез и општи прирез није смео увести без пристанка и одобрења Народне скупштине“. Даље, скупштина је учествовала у писању молба султану и другим страним дворовима, и најзад бирала из своје средине депутате који ће носити те народне молбе.

Кнез је обично сам именовао посланике, и именованима је слао овакав позив:

Пример позива

„Благородни кнез Атанаско!

28 априла држаћемо овде скупштину Ђурђевску, по томе препоручујем и вама да дођете овамо и да поведете собом једног кнеза кога ви хоћете и 5 кметова од читаве најје, и у очи вишечречених дана да будете овде, а и ви и кнез само по једног сеиза и по једно момче да поведете. Остаем ваш доброжелателни

№ 521

16 априла 1824
у Крагоевцу.

Милош Обреновић
књаз сербски

Сем обичних скупштина, кнез је у важним моментима призивао Велику народну скупштину, у коју су сем кнежевих посланика долазили и они које је народ изабрао. Такви посланици добијали су од свог изборног места овакво

ПОЛНОМОШЧИЕ

На височајше позивание да свако село изабере за себе посланика к предстојећој Главној Скупштини, изабрасмо ми доле потписани сељани села Лазнице, Атенице, Кулиновца, Дрвара, Видова, Придворице и Бијелине између нас кмета Илију Лазовића из Лазнице, коега шаљући на скупштину у Крагоевац уполномошћавамо да он за све нас у Скупштини говори и одговара и што год он рекне, на то ми сви пристајемо и за нас и за наше потомство; и готови смо на исто нашу заклетву положити, како ћемо и ми и

потомство наше све оно вјечно и непоколебиво набљудавати и држати.

Дано у Чачку 7 јануара 1830 године

Следују потписи.

Кнез Милош је целу државу поделио, као што смо рекли, у дванаест нахија и Пореч. Сам лично је именовано, смењивао, збацивао и нахиске кнезове, окружне кнезове, сеоске кметове, судије, чиновнике, па чак старешине манастира и парохиске свештенике. Он није правио велике разлике између државних чиновника и својих слугу. Није признавао ничијег права сем свога. Тај чудни човек имао је у себи способност самодршца који узима изглед оца и старешине сеоске задруге.

Постављења његова нахиских и окружних кнезова звале су се дипломе и карактеристичног су садржаја; ево једног примера:

ДИПЛОМА

кнезу кнежине Гошићке у Београдској нахији
Николи Кнежевићу
из Зеока белградске нахије

Љубав ваша, верност и приврженост к прељубазном отечеству нашем и проче добродетели ваше, љубезни мој Никола Кнежевићу, обратиле су праведно вниманије наше на вас и побудиле именувати вас и потврдити кнезом кнежине назвате Гошићке у нахији београдској, у надежди да ћете ви у свом достоинству положени оним добродетелима отликовати се и добрим примером сваком предходити и по заповести нашој дела народна у кнежини вам врученој с отменом ревностију и усердием и без свакога пристрастиа отправљати и о свем мене тачнејше извештавати и по том мога наставлениа и решениа очекивати. При том свим кметовима и целом народу у именоватој и управљенију вашем врученој кнежини острејше се налаже у исполнениу свих дела сваку помошч и почитание у моје име вама отдавати.

Дано и потврђено у Крагоевцу 7 јула 1819 года.

(М. П.)

Верховни Србије књаз
Милош Обреновић

Сама анализа овог државног акта показује нам разлику између наше данашње администрације и администрације наше државе у почетку деветнаестог века. Ова диплома одговара нашем краљевском указу, али док се данас мотивација указа ослања на министарски предлог и један члан закона, мотивација ове књажевске дипломе опширно је излагање врлина постављеног чиновника. Док су данас дужности постављеног чиновника, његов рад у служби и ван ње јасно одређени законским прописима, у овој дипломи се одмах наменованом нахиском кнезу јасно одређује шта има да ради. Њему није дато право одлуке, одлуку је врховни књаз задржао за себе; нахиски кнез има „тачнејше извештавати” о свему врховну власт и „очекивати наставлениа и решениа”.

Дужности нахиских кнезова биле су пре свега прикупљање пореза од народа, која се одмах — као што смо раније видели — слала кнезу; даље извршење кнежевских наредба, у којима се није смела мењати ни једна јота; одржавање реда по нахији и судске власти, која је постепено установом судова прелазила на судове.

Тако је кнез Милош Обреновић централисао целокупну државну управу и свео све под своју вољу. То је ишло тако далеко да је он лично постављао и старешине манастира, и сеоске парохе, па чак и сеоске кметове.

Ево примера једног таквог кметовског постављења.

Кметовима села Потсијевића

мое поздравлие

Данашњим даном постављам главним кметом у селу Потсијевићу Милосава Дунића. Преко њега ћете од сад получивати заповести моје и налоге сваке. Налажем и вама у селу Потсијевићу да признате Милосава Дунића за главног кмета села и да му одате сваку част и послушание и да се покоравате заповестима његовим, као што пристоји.

У Крагоевцу,
30 децембра 1821

(М. П.)

Ваш доброжелатни
Милош Обреновић

Слично овом примеру су и Милошеве одлуке о постављењу старешина на упражњено место. Таква постављења звала су се објаве.

ОБЈАВЛЕНИЕ:

С којим попишем моего Вука Глигоријевића да заступи место правлениа у Поречу. Тога ради препоручуем како вароши Поречу, тако и кметовима и народу у Поречкој Реки, а равно и мукади Пожаревачкој да би њега, Вука Глигоријевића, признали за моего у место Јоксима Милосављевића, надзирателя и кнеза, да би ему све приходе и данке кои се обично узимају предавали и ему сваку пристојну почаст одавали.

№ 1614
11 декембриа 1820.

Милош Обреновић
књаз сербски

Требало је да прође добрих петнаест година, па да се тек нешто мало и неосетно смањи власт кнежева услед великих унутарњих немира и да се кнез Милош реши да изда један устав, по коме се један део земаљске управе преноси на Државни совјет сербски. Али и то је прво време било само на хартији докле Турски устав није натерао кнеза Милоша Обреновића да отступи са државне управе.

У тим последњим годинама облик државних аката полако губи свој првобитни патриархални изглед и почиње се приближавати модерној административној преписци, али са још увек старинским образложењима. Такав је, на пример, овај акт о постављењу новог протоколисте.

Милош Т. Обреновић
књаз Сербски

Поводом тим што у канцеларији Државног Совјета Сербског за протоколиста опредељеног Глиша Поповић због обширности и многостручности кабинетски мои пслова моему кабинету причишљавам опредељуем данас, да се на место његово при Попечителству правосудија наименовани, бивши канцелист Глиша Јовановић намести.

Исполнение овог указа препоручујем Државном Совјету Сербском, као и поставление канцелисте при Попечителству правосудиа.

Из кабинета књажевског сербског
у Крагуевцу 24 фебруара 1835.

По височајшој заповести књажевској
Јаков Живановић

Директор књажевског кабинета

Државном Совјету Сербском.

На полеђини овог акта штамбиљ Совјета, и број и потврда
пријема:

„Примио 25 фебруара 1835
Радичевић“

У продужењу:

Декрет Г. Глиши Јовановићу

25 фебруара 1835
№ 32

Његово Височанство књаз изволео Вас је под 24 фебруаром
№ 562 височајши произвести за привременог протоколиста при
Совјету с тим додатком да ћете тек осведочењем способности,
приљежењем и добрим владањем на истом звању потврђење до-
бити, у догађају пак ако због неспособности ваше истога звања
лишени бити морате, да ће вам се друга способности ваше сходна
служба одредити.

На крају акта:

„да се експедира
Радичевић“

Дакле, акта су крајем четврте деценије почела имати сву своју
генеу, одлуке су се почеле разрађивати, и разрада обележавати,
али је начин и стил свих одлука и саопштења остајао исти, стари,
скоро фамилијаран.

Навешћемо на крају један пример вођења деловодног протокола који није имао своје тачно одређене рубрике као данас, већ је претстављао више широке изводе аката.

Ево једног таквог примера:

№ 490

26 априла 1821.

„Пери Вулићевићу у Смедереву јављамо да је Господар синоћ добио писмо од кнезова наших из Београда, да је честити везир призвао све ерлие и добар стао за нас, он их приморао да се сви закну да Србима никакве вреде учинити неће. Ово је знак да су се Турци уплашили од нас, а и споља ништа противно за нас не дознају. Тако да он буде рахат а и да Турке уверава, да се ништа не плаше. За Господара Вуицу бриге да нема, будући добио е Господар скоро добар глас од кнезова из Цариграда.“

Тако се кроз прве четири деценије развијала наша државна администрација и административна преписка, да би се средином деветнаестог века нагло приближила данашњем свом облику.

Б) ДОБА ПИСАНИХ ЗАКОНА.

Револуција од 1842 збацила је с престола династију Обреновића и довела на кнежевски престо Србије сина Кара-Ђорђевог, Александра Карађорђевића.

Странка — уставобранитељска — која је извршила овај преврат, а пре тога извојевала устав од 1838 — увела је сасвим нов дух у државној управи кнежевине Србије. Ту је већ пристигла она генерација која лично не памти турску владавину, па да би била задовољна патриархално-апсолутистичком владом кнеза Обреновића. Тај нови нараштај тежи да се његова држава, колико је могуће више и брже, приближи угледу западних држава, у којима се не живи и не управља по памети и вољи једног човека, већ по писаним законима, донетим редовним путем. Писани закони имали су да обезбеде личну и материјалну безбедност поданика, да га сачувају од самовоље ма чије.

Како су синови Србије још и у то доба били огромном већином нешколовани или бар мало школовани људи, то су у кнежевину прешли Срби из Аустрије. Ти су људи имали редовно шко-

ловање, рођени и васпитани у једној земљи са потпуно уређеним државним животом, и они су са пуно љубави, са много личне амбиције и школског знања прегли да младој српској држави даду оно уређење, које ће је приближити западним државама.

Наше није да износимо историју тога рада, а још мање да излажемо критици начине тога рада. За нас је важно да је за време владавине кнеза Александра Карађорђевића од 1842 до 1858, за тих шеснаест година, кнежевина Србија добила писане законе, од којих су најважнији „Грађански законик“ од 1844, „Школски закон“ од исте године и 1853 „Законик о судијском поступку у грађанским делима“.

Развитак државне администрације је ишао постепено. Не треба мислити да је државна служба била препорођена преко ноћ, али тек почео се уводити један нов ред, који ће током живота, искуством, придоласком све више и више школованих људи, угледањем на рад у културнијим земљама, постепено довести до савремене администрације, коју хоћемо и да изучимо у овој нашој књизи.

Систематика (облици аката)

Изузетно тешка ствар је у данашње доба извршити неку систематику аката с обзиром на разноврсност послова и према томе на разноврсност и службених писама којима се ти послови воде и решавају. Чак и код оних случајева кад се систематика врши само по спољашњем облику аката и за доба када је државни живот и начин управе био далеко једноставнији, па је било тешко извршити поделу аката по њиховом облику. Један немачки истраживалац немачке средњовековне административне преписке — Виљем Ерден — успео је једино да подели акта према печатима.

Кад мислимо да извршимо систематику данашње службене преписке, једино нам остаје да усвојимо већ утврђену поделу аката према рангу издаваоца акта. Разлика ранга производи разлику и у садржини, и у изразу и у тону акта. Ту можемо одмах разликовати три велике групе:

- 1) Акта више власти нижој,
- 2) Акта по рангу једнакој власти,
- 3) Акта ниже власти вишој.

Акта прве групе могла би добити једно опште име „наређење“, јер било да је такав акт чисто наређење, било одлука, решење, опомена, упутство или ма шта томе слично, чак и обично тражење каквог објашњења или извештаја, виша власт претпоставља да власт, која јој је подређена, мора то што се од ње тражи и да изврши. Услед тога је и тон таквих службених писама увек тон заповести.

Акта друге групе претпостављају оне службене послове у којима учествују више разних власти, или послове при којима је потребно учешће и других власти да би се дошло до позитивног решења. Како је пак раду свих власти крајњи циљ правилно и корисно функционисање свих државних органа, то је нужно да

и тон у преписци између тих власти показује тај унутарњи споразум појединих државних органа, стога тај тон не сме да буде ни у ком случају тон заповести, већ више тон културне молбе. Отуда за ова акта једини згодан је израз „писмо“.

Акта треће групе — акта ниже власти вишој — јесу у главном одговори које нижа власт упућује вишој по њеном тражењу, или — ако преписка почиње од ниже власти — онда су она сем реферата најчешће молбе, било за објашњење какве наредбе или за какво потребно упутство, или за ново наређење и томе слично. Природа послова у односу између ниже власти и њене претпостављене више одређује и садржај и тон актима ниже власти. Они су или извештаји (реферати) или молбе, па и тон је стога увек молбен.

У ову групу писама по своме тону и разлогу писања могу се подвести и писма која неслужбена лица, приватне странке подносе државним надлештвима у циљу расправљања извесних односа. И државни чиновник може с државом општити као приватно лице, чим се као такво јавља у својим односима с државом.

Ма да ћемо у наредној глави — аналитици — више и подробније говорити о стилу службене преписке, нужно је напоменути два главна стилска облика по њиховој граматичкој конструкцији. Ти су облици: стил субјективан и објективан (релативан). У првом облику издавалац аката говори лично, директно, он је увек субјект; а адресату се обраћа увек као другом лицу. Објективан начин познаје се по томе што је граматичка конструкција увек или у трећем лицу, па чак и безлично. На пример: „Господин Министар... је наредио да...“, „Препоручује се тој...“, „Наређује се свима среским...“, „Моли се та Управа...“ итд.

Овај начин изражавања у употреби је код свих аката без обзира на ранг власти која пише.

А) АКТА ВИШЕ ВЛАСТИ

Логички излази из самог наслова да је виша власт она којој је поверена једна грана државне управе. Као што се грана разграђава у мале гране и гранчице, тако се и у државној управи једна власт шири и рашчлањава до најситнијих власти у тој струци. Најбољи пример тог рачвања видимо, на пример, у војсци. Од Министарства војске и морнарице преко команданта армије, ди-

визије, бригаде, пука, батаљона до командира чете и водника. Према томе за сваку нижу власт прва над њом је виша, док се не дође до оне која је несумњиво највиша. Али ми под насловом „виша власт“ подразумевамо уопште централне власти државне управе.

Јасно је само по себи да сва акта више власти произилазе из једног задатка — напредак и добар ред у држави, а почивају на једном поузданом темељу — законитости. Према томе акта више власти имају за циљ да саобразно законима решавају сва текућа питања, одржавајући ред и водећи увек напретку.

Најважнији облици аката више власти су решења и одлуке, наређења и заповести, објашњења и упуту, расписи и дознаке, одобрења, постављења, казне итд.

1. Решења и одлуке.

Бескрајан је опсег овог термина решења и одлука. Сваки акт мора да има на свом крају и своје решење. Најобичнија молба по најмање важној ствари мора имати своје решење, па чак и онда кад се по једној ствари нема шта решавати, и онда надлежни или овлашћени старешина ставља решење: *ad acta!*

Од тих најмање судбоносних решења пење се бескрајна лествица до врха. Али поред све те разноликости, можемо поделити сва решења на две групе:

- 1) указна решења (одлуке Круне);
- 2) решења административних власти I и II степена.

Сва решења, без обзира која су, имају нешто заједничко. На име, морају базирати на законима (односно уредбама и правилима, која су на основу законских овлашћења издата), и у решењу се мора означити законски члан, на основу кога се решење доноси.

Указна решења, одлуке круне, потписује владалац. Таква се решења израђују у надлежним министарствима, па их надлежни министар или претседник краљевске владе подноси владоцу на потпис. Те одлуке које Круна потписује јесу одлуке о сазиву Народног претставништва у редовно или ванредно заседање, одлагање или затварање Народног претставништва, овлашћење министрима да могу поднети Народном претставништву какав законски

предлог, обнародовање закона. Из овога се види да највише одлуке, одлуке које имају општу важност доноси и потписује владалац на предлог својих министара, по или без саслушања целог министарског савета.

Такав један указ има овакав облик.

Пример Бр. 1.

У име Његовог Величанства
Петра II
по милости Божијој и вољи народној
Краља Југославије
Краљевски Намесници

На предлог нашег Министра војске и морнарице, а на основу чл. 30 Устава Краљевине Југославије решили смо и решавамо Да се опросте и предаду забраву кривице из 1 ст. § 45 Војног кривичног законика за коју су осуђени и то:

(слеђује списак лица)

Наш Министар Војске и Морнарице нека изврши овај Указ.

Потписи Краљевских Намесника.

С. Бр. 3121

6 маја 1936 г.
Београд

Министар Војске и Морнарице
Потпис

Иако циљ ове књиге није да изнесе административан рад дворске канцеларије, као једног тела посве изузетног карактера, ипак отварамо овде заграду и ради што веће потпуности, назначавамо да укази и владалачке одлуке које се припремају у односним министарствима, те према томе припадају, по генези својој, решењима првостепених власти. Међу права владалачка акта спадају прокламације круне. Прокламације се издају народу приликом крупних догађаја, који најчешће имају историски значај. Те прокламације су писане свечаним „Ми“ стилем и имају све делове свечаних објава. Оне се почињу тзв. *именовањем* (intitulatio): „Ми... по милости Божијој и вољи народној...“, потом до-

лази *обзнана* (*promulgatio*) у којој је изнета садржина прокламације..., иза обзнане често долази и појачање (*sanctio*) н. пр. наредили смо свима државним властима да се старају о извршењу ове наше највише воље... а цела се прокламација редовно завршава *озваничењем* (*coroboratio*) „ова наша наредба ступа на снагу...“ и најзад *датирање*: „дато у нашем престоном граду... на дан... године...“

Из оваквих прокламација свечан тон је прешао и у све одлуке Круне у унутрашњем административном саобраћају, и на сва акта која носе владаочев потпис.

Разумљиво је да се овакав свечани стил губи одмах чим је издавалац тог решења орган I или II степена. Баш кад би се таквим решењима и хтелo давати неки свечанији облик и стил, то сад бива немогуће услед све већег и нагомиланијег посла и услед економског разлога да се уштеди у времену, материјалу и радној снази. Таква решења потребују јасну, кратку и одређену форму. Ту је најповољнији стилски облик, облик трећег лица, у коме се и издавалац и прималац акта само помињу.

Одлуке и решења првостепене власти (министарстава) могу бити двојака: опште и личне. Опште су одлуке оне које министарство доноси из својих побуда, а циљ им је да се у читавој једној административној грани извесни послови раде на један исти начин.

Ево једног примера једне такве опште одлуке:

Пример бр. 2

Према указаној потреби а на основу § 15 Закона о учитељским школама

Одлучујем:

да се у учитељске школе уведе овај привремени наставни план:

(слеђује план)

Семинарски часови и практична вежбања, који су наставним програмом прописани за поједине предмете, саставни су и обавезни део овог наставног плана.

С.Н.Бр. 28375
27 августа 1931
Београд.

Министар просвете
(Потпис)

Ова је одлука општа зато што се односи на све истоврсне установе у земљи (учитељске школе), које су све дужне да се повинују овој министарској одлуци, која је од тога дана обавезна за све те установе. Из овога се јасно види да општом одлуком називамо сваку ону одлуку која се односи на све једнаке установе у држави не изузимајући ни једне. Таква општа одлука може бити ужег или ширег обима. Ужег обима је онда кад се односи на само једну област државне администрације (као овде, на све учитељске школе), ширег обима би била кад би се односила н.п. на све школе (а не само учитељске) у држави, а најширег обима кад би се односила на све гране администрације, или на све становништво у држави. Такве најопштије одлуке, само нарочитог облика и нарочите генезе, јесу закони и уредбе, који се односе на све становнике, све установе и имају обавезну снагу за све подједнако.

Свака друга одлука која нема општи карактер, која се не односи на један скуп установа идентичног смера, јесте појединачна или лична. Таква одлука се тиче само оног на кога се односи, било то једно лице, једна установа или једно одређено надлештво.

Пример бр. 3

На молбу Југословенског учитељског удружења

Одобравам

Да од почетка 1931/32 школске године Југословенско учитељско удружење може издавати свој лист „Југословенче“ за ђаке основних школа Краљевине Југославије.

Како сама идеја којој је „Југословенче“ намењено стоји потпуно у складу са задатком основне школе, нарочито у погледу националног васпитања народног подмлатка, то растурање овог дечјег листа међу свом децом основних школа препоручујем свима управитељима и наставницима основних школа.

О.Н.Бр. 65925
11 септембра 1931 г.
Београд.

Министар просвете
(Потпис)

Ова се одлука о одобрењу односи само на једно удружење, а не на сва удружења у земљи, и стога није општа, већ појединачна.

Исто тако је појединачна одлука и ова коју ћемо сад навести, иако она не потиче на молбу заинтересованог и у његову корист или на штету, већ потиче из државне указане потребе и као последица извесног законског прописа.

Пример бр. 4

На предлог Универзитета у Загребу Бр. 6899 у вези одлуке П.Бр. 2464/31 а на основу чл. 2 и 3 Правила о полагању државног стручног испита асистената Универзитета за прелаз из приправне у помоћну групу

Постављам

за чланове испитне комисије у Загребу за период од три године, а за предмете из општег дела испита и то:
за теорију административног права и за позитивно законодавство.
(Следују имена постављених чланова.)

Ову одлуку у овереном препису доставити Универзитету у Загребу на надлежност и даљи рад.

П.Бр. 34067
28 јула 1931
Београд.

Министар просвете
(Потпис)

Међутим, облик одлуке је исти, кад се она доноси и на молбу приватног лица по његовом више или мање личном послу. Таква је, на пример, ова одлука.

Пример бр. 5

Господин Ш... Д..., приватни учитељ, поднео ми је молбу да му се одобри да може одржати курс јапанских ручних радова за време школског одмора у Београду.

Како је мојом одлуком О.Н.Бр. 4870 од 29-I-1930 било већ одобрено г. Ш... да може одржати такав курс за време школског одмора 1929/30, али како се овај курс онда није могао одржати због недовољног броја пријављених курзиста, то на поновну молбу г. Ш... и на основу мишљења Чехословачког посланства Бр. 4975 од 28-V-1931.

Одобравам

Да г. Ш... Д... може одржати за време овогодишњег школског одмора курс за учитеље и учитељице основних школа за изучавање јапанских ручних радова од сламе.

Курс ће се одржати у Палилулској основној школи у Београду, а рад ће почети 5, 6 и 7 јула ове године, и трајаће 10 дана.

Курс се може одржати ако се пријави најмање 100 лица. За обуку сваки кандидат плаћа 200 динара г. Ш...

Кандидати су дужни собом понети маказе и конац.

Израђени предмети остају својина ученика.

О овој одлуци известити г. Ш... Д..., управу Палилулске основне школе, Просветна одељења при Краљевским банским управама, а потом објавити је у Просветном Гласнику.

О.Н.Бр. 3980
29 маја 1931
Београд.

Министар просвете
(Потпис)

Овај нам пример јасно показује да је одлука, решење, широка област и да се она креће од најважнијих државних потреба па све до најмањих личних послова појединаца. И ова нам од-

лука показује јасно делове које одлука мора имати. Свака одлука углавном има три дела: а) разлог због кога се одлука доноси, б) текст одлуке и в) начин како ће се одлука извршити. У овом случају разлог одлуке је молба приватне стране, која је поткрепљена повољним мишљењем Чехословачког посланства. Између редова ми осећамо да је дозвола дата и стога што се имала у виду корист коју ће школа имати, ако наши учитељи ту вештину рада даље пренесу на своје ученике. Текст одлуке — или како би се нашим језиком боље рекло: слово одлуке — мора бити јасан и одређен, да се не би доцније при извршењу одлуке лутало или грешило. Овде тачно одређено време кад курс почиње, колико траје, место у коме ће се одржати, ко га може посећивати, шта сваки кандидат мора да има и колико има да плати. У трећем делу наредбодавац првог степена наређује својим подручним органима шта треба одмах да ураде, да би се ова одлука могла да изврши, т.ј. које све чиниоце имају да обавесте да би се одлука оделотворила. Подручни органи обавестиће молиоца, затим управу школе која треба да уступи место и банска просветна одељења да би они обавестили учитеље који би желели да посећују курс.

Из овог што смо досад изложили ми јасно видимо да се одлука доноси првенствено по службеној потреби, па онда на молбу приватних странака. Али ако, међутим, престане разлог који је раније изазвао ону одлуку, или ако се у примени одлука покаже као некорисна, или — најзад — ако нови законски прописи измене прилике, те се ранија одлука коси са новим законом, онда првостепени наредбодавац може ранију одлуку уништити, ставити је ван снаге, или је заменити новом.

За то нека послужи овај

Пример бр. 6

Министарство финансија

Бр. 63218/1

15-X-1931

У мојој одлуци Бр. 52600/1 од 10 августа 1931 (Службене новине Бр. 212 — LXVIII од 15 септембра 1931) наиме у упутству за попуњавање пријава за при-

мање породичног додатка на скупоћу, прописано је да ће се као доказ о заједничком односно одвојеном животу сматрати уверење општинске или полициске власти. Али како је у § 90 Закона о чиновницима од 31 марта 1931 наређено, да државни службеници имају без одлагања пријавити непосредном старешини све промене у својим личним и породичним односима, то ради растерећења администрације, а на основу става 1 § 16 Уредбе о додацима на скупоћу Бр. 35500/1 од 27 маја 1931

решавам:

1) Да се као доказ о заједничком односно одвојеном животу има сматрати извештај односно уверење непосредног старешине, коме је службеник — подносилац пријаве — дужан пријавити све промене у својим личним и породичним односима, сходно § 90 Закона о чиновницима од 31 марта 1931.

2) Овим се мења моје решење Бр. 52600/1 од 10 августа 1931 (Службене новине Бр. 212 — LXVIII од 15 септембра 1931) у колико се односи на прописивање доказа за рубрику 3 пријаве за мање породичног додатка на скупоћу.

О овој мојој одлуци обавестити сва одељења Министарства, све финансиске управе у земљи и сва Министарства преко односних рачуноводстава.

(Печат)
(Датум — место)

Министар финансија
(Потпис)

Административне власти II степена такође имају право да доносе одлуке и решења у границама датих овлашћења, или у оп-

сегу законима предвиђеним. Али често су одлуке другостепених власти зависне од сагласности првостепене власти, која одлуку ниже власти може да усвоји или одбије.

Ево један пример усвајања такве одлуке.

Пример бр. 7

Министарство просвете

П.Бр. 36716

20 августа 1931

Сенат Универзитета у Београду на својој седници од 4 августа 1931 године, а на основу стручног мишљења Савета Правног факултета Универзитета у Београду, донео је решење: да дипломе наших садашњих држављана, стечене до 1918 године на територији бивше Аустро-Угарске Монархије, не подлеже нострификавању.

Уважујући оправданост овог решења, усвајам предње решење Сената Универзитета у Београду и

решавам:

Да дипломе наших садашњих држављана, стечене до 1918 године, на територији бивше Аустро-Угарске Монархије не подлеже нострификавању.

О овоме обавестити Сенат Универзитета у Београду и све просветне установе и надлештва ради знања.

(Печат)
(Датум и место)

Министар просвете
(Потпис)

Ми смо већ у почетку назначили да је скала решења врло опсежна и да би скоро било немогуће исцрпсти примере разноликости решења, али се надамо да се и из ових примера довољно јасно види каква изгледају и како се обрађују решења и одлуке.

2. Наређења

Основни тон аката више власти је тон наредбе. Чак и у оним актима више власти нижој у којима нема никакве изричне наредбе осећа се разлика ранга, осећа се да између издаваоца и примаоца акта не може бити ни у ком случају места расправљању и погађању.

Утолико се више тон заповести појачава у оним актима које виша власт упућује нижој, кад су та акта и по својој садржини права наређења.

Шта изазива потребу наређења?

Могло би се рећи да су разлози наредбама двојаки, они су или битна потреба државе, или погрешке извршних органа. Дакле, претпостављена ће власт издати наредбу или онда кад извесна државна потреба захтева да се уместо једног начина рада уведе други, или кад нетачно вршење службе потчињених власти изазове такву наредбу.

Навешћемо два примера, за сваки случај по један.

Пример бр. 8

Министарство просвете

П.Бр. 55892

5-ХИ-1931 год.

Одредбом § 4 Закона о смањењу принадежности смањене су награде дневничарима и хонорарним службеницима, али не и контрактуалним чиновницима. Награде контрактуалних чиновника нису могле бити смањене са разлога што се оне по § 167 Закона о чиновницима одређују уговором, дакле сагласношћу воља уговарајућих страна, па се као такве могу и смањити само на исти начин како су и одређене, тј. уговором.

Како је смањење принадежности државних службеника и осталих лица у служби државе извршено у циљу што

строже штедне државних расхода, то би било правично да се, с обзиром на специјалну уговорну ситуацију, награде уговорних чиновника смање другим посредним путем. Ако се у том правцу ништа не би предузело, онда би контрактуални чиновници остали стално у извесном повлашћеном положају према осталим државним службеницима и осталим лицима у служби државе.

С обзиром на ово, а према тражењу Господина Министра финансија Бр. 78382/31

Наређујем:

1) Да се у ресору подручног ми Министарства од свих оних контрактуалних чиновника код којих уговором није одређен рок трајања службе (став 2, § 178 Ч. з.) узме, као допуна уговора, писмен пристанак да им се награда може смањити за 5⁰/₁₀₀ од бруто износа;

2) онима од ових контрактуалних чиновника који овакав пристанак не би дали, да се служба откаже сходно наређењу става 2, § 178 Закона о чиновницима; и

3) оним контрактуалним чиновницима код којих је време трајања службе одређено уговором, да се по истеку уговора, приликом закључења новог уговора, одреди награда за онолико мање колико износи 5⁰/₁₀₀ од дотадашње њихове награде.

Ово наређење доставити свима наредбодавцима II степена, као и одељењима и отсецима Министарства просвете на извршење.

(Датум и место)

Министар просвете
(Потпис)

Ово наређење Министра просвете дошло је као последица једног новог закона, као што је и сам тај закон, Закон о смањењу припадности, дошао као последица једне велике потребе за штедњом у државним расходима .Дакле, надлежни министар, министар финансија, скренуо је пажњу осталим министрима да би требало смањити и награде контрактуалним чиновницима. Из тих побуда дошло је ово наређење министра просвете наредбодавцима II степена да ту дату меру спроведу.

Пример бр. 9

Жиг Министарства

Број
Датум

Приметио сам да многи наредбодавци другог степена у ресору подручног ми Министарства приликом разрешења дужности својих службеника и упућивања на нову дужност не шаљу истовремено и новчане податке о измирењу месечних припадности односних службеника. Стога се дешава да премештени службеник остане без припадности за дуже време, то да би се премештеном службенику дала могућност да на време прими своје припадности и да у законом предвиђеном року буде надлежно разрешен од своје дужности и уведен у платни списак надлештва у које се службеник премешта

Наређујем

Свима наредбодавцима II степена у ресору Министарства...
...да приликом разрешења дужности својих службеника и упућивања на нову дужност истовремено шаљу и новчане

податке о премештеном службенику са назначењем месеца до кога је службеник измирен са припадностима у дотадашњем надлештву, као и сва акта о његовим забранама уз извештај колико му је дотле и за рачун кога повериоца обустављено.

Спровођење ових података има се најсавесније и у најкраћем року извршити, и за њихову тачност одговараће ми лично наредбодавци II степена.

Министар . . .

Док је прво наређење диктирала државна потреба, дотле је ово друго наређење дошло као последица нетачног и небрижљивог вршења дужности.

Небрижљивост и недовољно савесно вршење државних послова од стране надлежних органа увек ствара велике тешкоће, штети и државу и појединце. Овако делање у овом датом случају изазвало је непотребну административну преписку, да се накнадно дође до оних података о премештеним службеницима и тиме ометало правилан ток државних послова, а с друге стране штетило и дотичне премештене службенике, који су — можда — више месеци морали чекати да добију своје припадности. То је такође утицало и на радно расположење тих оштећених чиновника, а незадовољан службеник није никад добар радник.

Надлежни министар, коме је штета оваквог рада потчињених органа јасна, стога и издаје овакво оштро наређење, које завршава тзв. санкцијом, односно претњом законом, јер своје наређење завршава: „а за њихову тачност одговараће ми лично наредбодавци II степена.“

О овој санкцији говорићемо накнадно у IV одељку ове књиге.

3. Објашњења

Објашњења су типична акта више власти. Док одлуке, решења, наређења могу по својој природи издавати и наредбодавци другог степена у границама датих им овлашћења, дотле су об-

јашњења, као што рекосмо, акта која једино дају министарства као првостепене власти. Разлог је томе врло прост.

Кад су потребна објашњења?

Кад неки законски пропис, кад нека одредба, неко правило, нека министарска одлука, буде у примени од разних службеника различито тумачена и примењивана, настаје потреба јасног објашњења. То објашњење може, међутим, да пружи само законодавац, само онај који је тај законски пропис, одредбу, правило или одлуку и донео, или ако то више временом не буде могуће, такво објашњење дају највиши судови у држави и то у свом пленуму. Такви су судови за рачунске спорове — Главна контрола, а за административне спорове — Државни савет.

Но сем овог природног разлога, због кога су објашњења акта највиших власти, постоји један тако исто моћан разлог, а то је психолошки разлог.

Кад се два човека не слажу мишљењем по једној ствари бирају трећег, коме верују, да њихов спор пресуди. Кад се у државној администрацији разни наредбодавци II степена не слажу у тумачењу и примени каквог прописа, објашњење које треба да тај спор уреди и уведе сагласност у рад код свих државних органа, мора да буде ауторитативно, мора да потиче од оног, чијем се тумачењу морају сви повиновати.

Повод објашњењима је разнолик. Може само првостепена власт приметити да поједини органи неједнако врше извесне законске прописе, па стога осети потребу да изда потребно објашњење, као што је ово.

Пример бр. 10

Министарство финансија
Одељење државног рачуноводства

Бр. 60503/II
25 маја 1931

Пошто се члан 91 Правилника за рад отсека рачуноводства финансиских дирекција и за рачуноводно-благајничко пословање пореских управа бр. 165000/II од 23 децембра 1930 г. у погледу прилигања при-

знаница корисника уз наредбу, односно налога за исплату, не примењује од свих наредбодаваца једнако, то се на основу чл. 171 истога Правилника, ради правилног тумачења одредбе овог члана, даје следеће

Објашњење:

Свакој наредби, односно налогу за исплату има се приложити уредна не-таксирана и немонетирана признаница корисника и асуму на коју наредба односно налог гласи.

Таксу на ту признаницу наплатиће финансиска дирекција приликом ликвидирања признанице и књижити је како је горњим чланом прописано.

Пошто се признаница уз наредбу-налог шаље немонетирана, то се потврда пријема на чековној упутници при исплати кориснику код поште сматра као потпис монете на признаници.

По овлашћењу

Министра финансија

Начелник одељења држав. рачуноводства

(Потпис)

Из самог примера јасно се види да је разлог овог објашњења то што наредбодавци не примењују једнако овај члан правилника. Сама првостепена власт нашла се побуђена да овим објашњењем уведе једнакост у примени овог члана код свих државних органа. Када би се ово објашњење тицало само подручних органа Министра финансија, Министар би могао да исту ствар уреди и наређењем, али ово се објашњење тиче и наредбодаваца осталих министарстава, па следствено и наредбодаваца првог степена, те се уместо заповедног облика наређења узима индиферентан облик објашњења. Међутим, једном дато објашњење надлежне власти има снагу и последице наређења.

Ипак, иницијатива за објашњење не мора потицати увек од првостепене власти. Врло често наредбодавци другог степена, кад

им нека одредба није довољно јасна из каквог било разлога, они онда сами траже допунско објашњење, да не би погрешили у примени те законске одредбе. Таква су наредна два примера.

Пример бр. 11.

Министарство Грађевина

Бр. 30509

20 јули 1931

На питање извесних установа: како да се поступа у погледу разреза и наплате откупнине личног рада од чиновничких приправника који по новом Чиновничком закону немају основне и положајне плате, нити пак положајни додатак ни лични додатак на скупоћу, већ имају само плату према разреду скупоће и породични додатак на скупоћу, Министарство грађевина стојећи на гледишту правилног и правичног оптерећивања ових путних обавезника, а с обзиром на њихове принадлежности према новом Чиновничком закону, даје следеће

Објашњење:

Чиновнички приправници у државној, бановинској и општинској служби, који по новом Чиновничком закону од 1 априла т. г. немају основне и положајне плате, нити пак положајног додатка нити личног додатка на скупоћу, већ имају само плату према разреду скупоће и породични додатак на скупоћу, не подлеже откупнини личног рада по последњем ставу § 38 Закона о недржавним путовима као остали стални — по групама разврстани — чиновници, већ се њима откупнина има разрезати на подлози порезе по табели из § 40 За-

кона о недржавним путовима, но без примене § 41 поменутог Закона.

За све остале чиновнике и службенике важе објашњења дата расписом Министарства Грађевина Бр. 42293/30.

По овлашћењу Министра Грађевина

Помоћник
(Потпис)

Или:

Пример бр. 12

Министарство просвете

ОНБр. 57831

7-VIII-1931

На питање једне краљ. банске управе, како ће се поступити с молбама учитеља приправника који моле постављење за учитеље чиновнике, као и која документа треба да да приложе молби, даје се ово

Објашњење:

Учитељски приправник, који има најмање три године учитељске службе, и који је положио практични учитељски испит и тиме стекао право за постављење за чиновника, поднеће преко надлежних власти молбу Министарству просвете да буде постављен за учитеља-чиновника X или IX положајне групе, према § 45 ст. 1 и 2 Закона о чиновницима. Одељења краљ. банске управе провериће и утврдиће тачност података наведених у молби, а затим ће доставити Министарству просвете с образложеним мишљењем и предлогом, може ли се кандидат поставити за чиновника.

Уз молбу за постављење, прописно таксирану, морају се приложити ова документа у оригиналу:

(Следује списак докумената)

По наређењу Министра просвете
Начелник основне наставе
(Потпис)

4. Овлашћења

Наредбодавац првог степена, ресорни министар, може један део својих права пренети на своје подручне органе. Он то чини ради растерећења послова, бржег отправљања текућих послова. Он то нарочито чини код оних права и оних послова који аутоматски проистичу из извесних законских одредаба. Таква су овлашћења, такође, одлуке, али су одлуке особене врсте, зато смо их овде подвојено испитали.

Пример Бр. 13.

Министарство просвете

СНБр. 17311

26-V-1931

Пошто се према § 52 Закона о чиновницима од 31-III-1931 г., периодске повишице у групи одређују по службеној дужности, то на основу § 103 става 3 истог Закона

Овлашћујем

Начелнике просветних одељења при краљевским банским управама да могу доносити решења о периодским повишицама свих наставника средњих школа са подручја своје бановине.

Начелник одељења за средњу наставу при Министарству просвете доносиће решења о периодским повишицама

наставника са територије Управе града
Београда.

Министар просвете
(Потпис)

Овлашћења су у сваком случају знак поверења, које наредбо-
давац првог степена има у своје непосредно подручне органе.
Само је то овлашћење потпуно, тј. онда кад Министар неко своје
право преноси на неки свој орган, а последице вршења тог права
могу бити и позитивне и негативне, јер зависе од савесности до-
тичног овлашћеног лица. Тако је н. пр., онда кад министар овла-
сти свог помоћника или директора или начелника одељења да
може вршити постављења или премештања старих чиновника, да
може доносити одлуке о утрошку извесних кредита до одређене
суме и томе слично. Међутим у горњем примеру није реч о так-
вом овлашћењу. Горње овлашћење је дато стога што се по том
пропису Закона о чиновницима периодске повишице у групи до-
бијају аутоматски са навршеним бројем година службе, дакле по
званичној дужности, а не према увиђању наредбодавца првог сте-
пена, то и одлуке о тим повишицама нису никакво дискреционо
право министра, па их министар мирне душе може пренети на
своје подручне наредбодавце II степена.

Ипак при свакој одлуци о овлашћењу мора се навести раз-
лог, из кога се овлашћење даје. Тај разлог је некад општи — на
пр. указана потреба, некад пак последица законских прописа, али
у сваком случају мора се навести онај члан чиновничког закона
који министру даје права да своју власт пренесе на другог. У
овлашћењу се мора тачно означити граница до које овлашћење
допире. Ако је то овлашћење о постављењу, премештању и томе
слично, онда се мора означити група до које закључно овлашће-
ник може постављати. Ако је овлашћење чиновнику да може до-
носити одлуке о утрошку државног новца, или о отварању кре-
дита, или о утрошку новца по већ донетим министарским одлу-
кама, онда се тачно мора обележити сума новца до које овлашће-
ник може доносити одлуке или отворити кредите. Тако исто се
овлашћење даје и о потписивању аката.

Свако овлашћење мора се у препису доставити свима онима
којих се то може тицати.

Понекад су та овлашћења предвиђена за дуже времена осо-
беним правилником. Тако је, на пример, Министар финансија јед-

ним правилником, „Правилником о пословном реду у Министарству финансија“, предвидео овлашћења дата помоћнику Министра и свима начелницима одељења. Примера ради, видимо из тог правилника неколико тачака, које ће најбоље објаснити оно о чему смо горе говорили:

Чл. 1

Помоћници министра пуноважно доносе и потписују за министра:

1) решења о ангажовању кредита по свима врстама расхода, за које постоје одобрени кредити у смислу чл. 64 и 131 Закона о државном рачуноводству;

2) решења о закључењу уговора, који повлаче издатке из државне касе до суме од 400.000 динара (чл. 82—106 Закона о државном рачуноводству);

3) решења о одобравању лицитације и о закупу државних добара у висини годишње закупне цене до 400.000 динара као и решења о одобравању директних погодаба о давању под закуп државних добара, којих једногодишња закупна цена не прелази 100.000 динара (чл. 86 тач. 1 Закона о државном рачуноводству);

5) решења за продају покретне државне имовине, којих вредност не прелази суму од 500.000 динара, и непокретних државних имања, којих годишњи приход не прелази суму од 100.000 динара;

9) решења и одлуке које се заснивају на одредбама чл. 64, 69, 73, 85, 130, 135, 176 и 184 Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда;

10) решења о унапређењу чиновника помоћних група (чл. 57 Зак. о чинов.);

11) решења за употребу боловања, осуства, законског одмора свих службеника до 40 дана у иностранству и преко 40 дана у земљи (чл. 109 и чл. 110 Зак. о чинов.);

13) решења о регулисању пензија, како личних тако и породичних, и давање мишљења по свима предметима о пензионисању чиновника из других ресора за које се тражи сагласност Министра финансија.

22) преписку са Главном контролом у смислу чл. 26 т. 12 и чл. 59 Закона о Главној контроли;

23) административна решења, којима се заснивају административно-правни спорови, одговори по тужбама поднетим Државном савету противу Указа и свих решења, и накнадна решења по пресудама Државног савета (чл. 15, 18 и 42 Зак. о држ. савету).

Из овог једног примера може се довољно видети све оно што смо напред казали, т. ј. да овлашћења морају имати тачно одређену границу: 1) код материјалних решења до које суме; 2) код личних решења до које групе; 3) код свих пак овлашћења на основу ког законског прописа.

Чиновник, опуномоћник, на основу оваквог овлашћења доноси по законским прописима и по својој савести своја слободна решења. Оним одлукама опуномоћника које повлаче издатак из државне касе мора се ради правдања таквих издатака приложити и одлука о овлашћењу у овереном препису. У осталим одлукама, нарочито оним, које се односе на службу у ресору, довољно је напоменути да се одлука доноси по овлашћењу.

Пример бр. 14

Министарство

Бр.

.

На молбу Г. Н. Н., секретара овог Министарства, да му се одобри да у месецу јуну искористи свој одмор, то на основу § 86 Закона о чиновницима и осталим службеницима грађанског реда, по повољном мишљењу Начелника Општег одељења, по овлашћењу Г. Министра

Бр. од

Одобравам

Г. Н. Н. да може искористити свој законски одмор од двадесет дана.

Одмор ће почети 11 јуна ове године и трајаће до 30 јуна закључно.

О овој одлуци обавестити Опште
одељење и Г. Н. Н.

По овлашћењу Министра
Помоћник
(Потпис)

Пример бр. 15

Решење о пензији
Министарство просвете
Краљевине Југославије
Опште одељење
П. Бр.
5 јуна 1932 г.
у Београду.

РЕШЕЊЕ

Г. Министра просвете надлежног по тражењу Г. Н. . . Н. . . . ,
инспектора Министарства просвете.

Да му се одреди количина пензије.

Молбом од 4 јула 1932 г. ПБр. ,
Н. . . . Н. . . . тражио је да му Г. Министар
Просвете, на основи поднесених докуме-
ната, одреди количину пензије у коју је
стављен Указом од 16 јуна 1932 године.

Г. Министар Просвете расмотрио је
молбу и поднесене документе, па је нашао:

1) Да је г. Н. . . . Н. . . . рођен 28-XI
1886 г.

2) Да је према приложеном уверењу
Мин. просвете П. Бр. 25702 од 4-VII-1932
Г. Н. . . . Н. . . . службовао и то:

а) постављен за привременог предмет-
ног учитеља гимназије 16-IX-1909 год. и
на тој дужности провео до 14-I-1910 год.,
када је постављен за суплента гимназије.

б) да је 18-V-1914 год. постављен за
професора Државне трговачке академије,



а 24-IV-1924 разврстан са 13 година 11 месеци и 3 дана у VI групу I категорије са 5 степеном основне плате у коме се звању налазио до 15-XI-1924 год., када је указом постављен за начелника Општег одељења у Мин. просвете у 4 групу I категорије.

в) да је 12-I-1925 преведен на 6 степен основне плате, а 29-V-1925 указом унапређен у 3 групу I категорије, у коме се звању налазио до 6-IX-1925 год., кад је указом постављен за инспектора Мин. просвете са истим припадностима.

г) да је 9-VII-1930 год. указом унапређен у 3 а) групу I категорије; да је 18-IV-1931 год. преведен по Закону о чиновницима од 31-III-1931 год. у III групу 1 степена, у коме је звању остао до 16-VI 1932 г., када је Указом пензионисан.

3) Према изложеном Г. Н. Н. провео је у државној служби време од 16-IX-1909 до 16-VI-1932 г., које му се по §§ 113 и 116 Чиновничког закона има да рачуна и за пензију призна у износу од

22 год. 9 мес. 0 дана

4) Према приложеном уверењу Мин. војске и морнарице А.Ђ.Бр. 15221 од 22-V-1925 г. Н. Н. је био на војној дужности за време рата 1912, 1913, 1914 и 1915 г. као цензор војне поште.

Време проведено на војној дужности има се рачунати за пензију по тач. 4 § 270 Закона о чиновницима у дупло време, што чини

4 год. 0 мес. 0 дана

5) Како је г. Н. Н. био указни чиновник за време рата 1916, 1917, 1918, 1919 и 1920 г. то му се то време има рачунати у смислу т. 7 § 270 Закона о чиновницима свака година у 18 мес. што чини

2 год. 6 мес. 0 дана

Укупно 29 год. 3 мес. 0 дана

6) Г. Н. Н. је чиновник III положајне групе 1 степена са месечном платом 3250 дин. и положајним додатком 2120 дин. па му на име пензије припада:

по § 123 Чинов. закона 81,20% од плате 3250 дин.	Св. 2.639 дин.
по § 124 Чинов. закона 50% од полож. додатка 2120 дин.	„ 1.060 дин.
Укупно	„ 3.699 дин.

7) Указом од 16-VI-1932 г. г. Н. Н. је стављен у стање покоја.

Према извештају Одељења за средњу наставу СНБр. 18517 од 4-VII-1932 г.

Г. Н. Н. је разрешен од дужности 3-VII-1932 па му се плата у смислу начелне одлуке Главне контроле Бр. 3367 од 6-IV 1920 г. има издати закључно до краја јула 1932 г.

Да се г. Н. Н. ... у има према наведеном да одреди количина пензије по прописима § 123 и 124 Чинов. закона а према плати од 3250 дин. месечно и положајном додатку 2120 дин. месечно;

да према изложеном, а на разлог поменутих основа молиоцу припада на име пензије по § 123 Чинов. закона 81,20% од плате 3250 дин.	2.639 дин. месечно
по § 124 Чинов. закона 50% од положајног додатка 2120 дин.	1.060 дин. месечно

Свега месечно 3.699 динара

Из ових разлога, а на основу §§ 304 и 305 грађ. суд. поступка и чл. 95 Закона о Главној контроли, Г. Министар просвете

р е ш а в а

Да г. Н. Н., пензионисаном инспектору Министарства просвете припада из

државне касе на име пензије 3699.— дин. (Три хиљаде шест стотина деведесет девет) динара месечно која му се има рачунати и издавати од 1 августа 1932 г. па све док не наступи који од случајева предвиђених у § 132 Закона о чиновницима.

О овом се решењу извештава Главна контрола.

Такса за решење није наплаћена према чл. 6 тач. 8 Закона о таксама.

(М. П.) По овлашћењу
Министра просвете
Помоћник
(Потпис)

Са овим се решењем сагласила Главна контрола одлуком Бр. 58828 од 14-VII-1932 г.

(М. П.) По наређењу
Министра просвете
Начелник Општег одељења
(Потпис)

Из свих ових примера види се да се углавном дају овлашћења за одлуке по оним пословима, који се у највећем броју случајева ослањају на позитивне законске одредбе, и која ипак у крајњој инстанци подлежу нечијој контроли, ако не увек контроли ресорног министра, оно контроли државних рачунских судова.

5. Расписи (саопштења)

Све одлуке и решења, сва наређења, објашњења, тумачења, па и овлашћења — кад имају општи карактер, општи значај; дакле, кад нису појединачни и не односе се само на једно тело, установу, или лице — морају се саопштити свима оним државним

надлештвима, којих се таква одлука тиче, или који у свом службеном пословању могу имати нужде да те одлуке, наређења, објашњења и примене.

Та обзнана таквих државних аката врши се једним службеним писмом, које је у државној административној преписци познато под именом *распис*.

Распис је, дакле, једно административно писмо, које се у већем броју индентичних примерака шаље свим оним државним надлештвима, којима је нужно да знају садржину дотичног расписа.

Величина обима круга који распис дотиче зависи од тога колики је опсег решења који се расписом саопштава. Ако се одлука тиче само једне гране државне службе, на пр. само трговачких школа о неком њиховом унутарњем пословању, обим расписа биће мали, јер ће се односити само на те школе и само ће се њима упутити; ако се, опет, односи на све школе у земљи, обим расписа биће већи јер у тај обим улазе и трговачке и основне и средње и више школе. Ако се пак одлука односи на све установе у држави онда је обим максималан. Такав обим најчешће имају расписи Министарства финансија, Министарства војске и морнарице и Министарства унутрашњих дела, јер се једино одлуке тих министарстава могу тицати свих грађана у држави, али у том случају наредба се објављује или прокламацијом или законом.

Обим расписа се види из адресе расписа. На пр. адреса расписа:

„Краљевским банским управама за просветна одељења и директорима средњих школа”
има већи обим од адресе:

„Школским надзорницима на подручју Управе града Београда”

али је њен обим далеко мањи од обима адресе:

„Свима просветним надлештвима”.
јер у обим ове последње улазе и обе предње и све остале које у првим нису садржане.

Свако Министарство издаје и може издати распис само у обиму свога ресора.

Пример бр. 16

Министарство просвете

П.Бр. 19162

21 априла 1931 г.

Краљевским банским управама за просветна одељења; директорима средњих и стручних школа; управитељима грађанских школа; школским надзорницима на подручју Управе града Београда

Лига против туберкулозе у Београду, у споразуму са Лигом против туберкулозе у Загребу и санитетским одељењима Краљевских банских управа, припрема и ове године извођење „Дана борбе против туберкулозе” у целој земљи од 2 до 4 маја. С обзиром на потребу да наша школска омладина буде прва обавештена о овој опакој болести, која претставља праву опасност за наш народ, господин Помоћник министра просвете, одлуком П.Бр. 19162 од 21 априла ове године, препоручио је:

1) да се у свима народним, грађанским, средњим и стручним школама по свима разредима одрже 2 маја од 8—9 часова (првога часа) предавања о туберкулози и о начинима борбе против ње;

2) да се од 2 до 4 маја проведе чистоћа школе;

3) да школске управе тих дана укажу своју помоћ свима удружењима која буду радила на сузбијању туберкулозе.

По наређењу Министра просвете
Начелник Општег одељења
(Потпис)

Ако пак једно министарство има да саопшти какву одлуку, саопштење, тумачење установама другог министарства, оно то не може чинити расписом тог решења непосредно тим установама тог министарства, већ једним актом — писмом — замоли то друго министарство да оно исту одлуку распише својим установама. Тај посредни распис има обично овакав облик.

Пример бр. 17

Жиг Министарства

број

датум

Одељењима и отсецима Министарства и
наредбодавцима II степена у ресору Министарства

Министарство саобраћаја под П. т. бр. 39357 од 29 априла т. г. доставило је Министарству акт следеће садржине:

„Чл. 61 I дела Правилника за унутрашњу поштанску службу прописује да се наплата поштанских упутница има извршити најдаље у року од месец дана не рачунајући месец у коме је упутница уплаћена. И поред овог јасног прописа поједине установе тог Министарства предочавају пошти на исплату упутнице два, три и више месеци после овог рока правдајући ово тиме да нису примили акт који се односи на упутнички износ, или да је упутница случајно затурена, или и не дају никакво објашњење.

Пошто овакав рад отежава контролу новчаног пословања пошта као и самих установа тога Министарства, а није проузрокована потребама службе, част је овом Министарству замолити да се установама тога Министарства скрене пажња: да упутнице одмах по пријему наплаћују, а у случају тражења продужења рока ваљаности да од лица, које је одговорно за неблагоприятну наплату уберу таксу која је прописана за продужење рока (5 динара у таксеним маркама за претставку и за сваку упутницу по 4 динара у поштанским маркама) и ову приложе акту.”

Доставља се предње с напоменом да се по овоме изволите у свему управљати и по истом тачно поступати.

По наређењу Министра

Начелник

(Потпис)

6. Личне промене

Постављења — унапређења — пензионисања.

Личне промене су или промене особља, тј. именовања нових чиновника, премештаји и пензионисања старих чиновника или личне промене у ужем смислу, тј. унапређења чиновника. Личне промене службеника, припремних чиновника и чиновника помоћних група врше се одлуком надлежног министра, за чиновнике виших група Краљевским указом. За то ћемо навести неколико примера:

Пример бр. 18
Указ о именовану.

У име Њ. В. Краља
Петра II
По милости Божјој и вољи народној
Краља Југославије
Краљевски Намесници

На предлог Нашег Министра Шума и Руда, а на основу чл. 49 Закона о чиновницима, постављамо у Министарству Шума и Руда за шумарског саветника IV групе 2 степена Н. Н., секретара Министарства Шума и руда, чиновника V групе.

Наш Министар Шума и руда нека изврши овај указ.

I Бр. (Потписи Краљев. намесника)

датум

Београд

Министар Шума и руда

(Потпис)

Пример бр. 19
Указ о пензионисању.

Ми
Александар I
По милости Божјој и вољи народној
Краља Југославије

На предлог Нашег Министра Просвете, а по саслушању Нашег Министарског Савета решили смо и решавамо:

Да се инспектор Министарства Просвете, чиновник III положајне групе 1 степена стави у стање покоја с пензијом, која му припада по годинама службе.

Наш Министар Просвете нека изврши овај указ.

ПБр.

16 јуна 1932 г.

Београд

Александар, с. р.

Министар Просвете

(потпис)

Пример бр. 20

Одлука о постављењу.

Према указаној потреби, а на основи
чл. 12 и чл. 47 Закона о чинов. и осталим
службеницима грађанског реда

постављам
у Министарству, за чинов-
ничког приправника са месечном платом
од 1800 динара Н. Н., дипломираног
правника.

П.Број

датум

(М. П.)

Министар

Београд

(потпис)

Из ова три примера довољно је јасно да свакој одлуци о личној промени чиновника мора претходити изванредан разлог, за указ предлог надлежног министра; за решење, указана потреба, али у оба случаја одлука се мора опет оснивати на закону.

Чиновник, који би налазио да је таквом једном одлуком против закона оштећен, има права на жалбу Државном савету, као највишем суду. Тако исто право жалбе на решења и указе има и Главна контрола, ако би такве одлуке биле неосноване на законима, а повлачиле издатке из државне касе, на штету државе. Пресуде Државног савета по оваквим жалбама су дефинитивне. Оваквом пресудом ништи се та одлука као да није ни постојала, ако Државни савет нађе да је одлука незаконита.

7. Конкурси и објаве

Државна потреба изискује каткад, а и закон то прописује, да се упражњена места у државној служби попуне конкурсом, натецањем. Законодавац је тиме хтео да на изванредан положај у државној служби дође најбољи и најспособнији. Тако исто могу постојати конкурси за пријем ђака у извесне државне школе (војна академија, учитељске школе), конкурс за ученике који ће уживати државну помоћ (стипендије) или помоћ какве задужбине, којом држава рукује.

Конкурс мора бити јасно и тачно написан, одобрен од над-

лежне власти. Објава о таквом конкурсy објављује се преко Службених новина, а и преко дневних листова.

Текст конкурса мора да каже: а) на основу чега се конкурс расписује (члан закона, решење надлежног министра), б) услове под којим ће се конкурс одржати, в) рок трајања конкурса.

Ради бољег разумевања наводимо овај

Пример бр. 21

КОНКУРС **за управника Опште државне болнице у Београду**

Решењем Г. Министра Социјалне политике и народног здравља Сбр. 3872 од 27 фебруара 1936 г. упражњено место Управника Опште државне болнице у Београду попуниће се конкурсом.

Кандидат мора најмање имати квалификације чиновника четврте групе другог степена, с обзиром на § 346 Закона о чиновницима и испунити услове из § 20 Закона о болницама.

Молбе прописно таксиране достављати непосредно Санитетском одељењу Министарства Социјалне политике и народног здравља најдаље у року од 15 дана од објаве овог конкурса у „Службеним Новинама”.

Молби приложити сва документа наведена у § 3 Закона о чиновницима.

Кандидат који се већ налази у активној државној или самоуправној служби има приложити још и одобрење надлежне власти за прелаз у ресор овог Министарства.

Бр. 6277/36. — Из канцеларије Управе Опште државне болнице у Београду.

Док се конкурси односе на подмирење државне потребе у радној снази, дотле се објавом одређује јавно надметање ради подмирења извесних материјалних државних потреба. Објавом се расписује лицитација о изградњи какве државне некретнине (пута, друма, грађевине и т. слично), набавкама разног материјала или хране за исхрану, узимању под закуп какве зграде и обратно давању под закуп каквог државног добра.

Пример бр. 22

НАБАВКА ХЛЕБА за Општу Државну болницу у Београду

У смислу чл. 82, 86 и 89 Закона о државном рачуноводству и чл. 13 Правилника за извршење одредаба из одељка „Б”, Управа Опште државне болнице у Београду одржаће трећу усмену јавну лицитацију за набавку хлеба на дан 20 марта 1936 г.

Услови се могу видети сваког радног дана у канцеларији економата Опште државне болнице за време канцелариских часова.

Лицитација ће се одржати горе означеног дана у канцеларији економата у 11 часова пре подне.

Кауција се има положити најдаље до 10 часова пре подне на благајни ове болнице и то наши држављанини 5%, а страни 10% од понуђене цене.

Број 5104/36. — Из канцеларије економата Опште државне болнице у Београду, 26 фебруара 1936 г.

Пример бр. 23

Давање под трогодишњи закуп станичног бифеа на станици Дравоград—Межа

Дирекција државних железница у Љубљани у смислу чл. 82—98 Закона о држ. рачуноводству и Правилника тога закона од 18 новембра 1921 год., расписује други писмени натечај за давање под трогодишњи закуп станичног бифеа на станици Дравоград—Межа.

Лицитација ће се обавити на дан 27 марта 1936 г. у 11 часова пре подне у Дирекцији железница у Љубљани у соби бр. 59/1 спрат.

Према прописима чл. 25 Закона о таксама прописно таксираних молбе треба предати запечаћене с ознаком на завоју: „Понуде к броју 1400/1-1936 за станични бифе на станици Дравоград—Межа од понуђача Н. Н.” најдоцније до 27 марта 1936 до 11 сати пре подне код ове Дирекције.

Кауција у 5% понуђене своте полаже се на благајни ове Дирекције најкасније 27 марта 1936 до 10 сати пре подне.

Бр. 1400/І 1936. — Од Дирекције државних железница у Љубљани.

8. Реверси

Ако један отсек каквог надлештва узима на привремену употребу од другог отсека какву ствар, какав предмет, који се — као што мора бити познато — води у инвентару надлештва, онда отсек који ствар привремено узајмљује мора ради покрића отсеку који позајмљује да преда једну врсту признанице, један акт, једно писмено, којим ће потврдити да је тај предмет узело на привремену употребу. Тај акт има своје одређено име, он се зове реверс.

По потреби посла на привремену употребу могу се дати књиге из библиотеке министарства, закони, правила, из других отсека разноврсни намештај и томе слично.

Без обзира на врсту предмета који се позајмљује, о том позајмљивању мора да постоји писмени доказ и у отсеку који позајмљује, и у отсеку који узајмљује, т. ј. реверс оригинални код зајмодавца, а његов препис код отсека дужника. Када се пак тај зајам врши између два надлештва истог министарства, онда мора зајму да претходи нарочита одлука министарства.

Реверси се издају само онда кад се дотичне ствари узимају на привремену употребу, т. ј. да се после извесног одређеног времена имају вратити. Ако би се пак, према нарочитој одлуци министарства ствар давала за сталну употребу, дакле уступала, онда се реверс замењује одлуком првостепене власти и актом уступања. У том случају има се дотични предмет расходovati у инвентару даваоца, а завести у инвентар примаоца.

Ствари узете на привремену употребу имају се вратити у одређено време и онако како су примљене. Ако се, пак, жели да се позајмљена ствар задржи и даље, онда се стари реверс мора заменити новим.

У случају да се приликом враћања позајмљених ствари констатује да се ствари враћају оштећене и неисправне, њихов се повратак неће примити, већ се тражи да се образује комисија која треба да утврди величину и разлоге неисправности. У том случају реверс на дате ствари не враћа се на уништај, док се спор не оконча и одлука не донесе.

У сваком реверсу треба означити име ствари која се позајмљује, ако их је више истих онда се стави и број словима написан; даље, у каквом је стању позајмљена ствар, име надлештва које ствар даје на привремену употребу, на које се време ствар даје, датум и број и жиг отсека који узајмљује, потпис шефа тога отсека.

Ако се ствар даје по некој вишој одлуци, онда се наводи и та одлука по њеном броју и датуму.

Пример бр. 24

РЕВЕРС

На једну карту Краљевине Југославије са поделом на бановине, величине 136/98, потпуно нову, коју сам примио по одлуци Г. Начелника Општег одељења Министарства грађевина из Општег одељења Министарства грађевина за Рачунски отсек Економног одељења на привремену употребу.

	По наредби Министра грађевина
Бр.	Шеф
14 марта 19 . .	Рачунског отсека Економног одељења
Београд	Н. Н.

Пример бр. 25

РЕВЕРС

Према одлуци Господина Министра просвете ОНБр. 30286/193 . . . примио сам на привремену послугу од овдашње Државне мешовите реалне гимназије ниже наведене ствари:

- 1) (40) четрдесет ђачких клупа са два седишта, половних, исправне;
- 2) (2) две дрвене здраве катедре, половне, исправне;
- 3) (10) десет плетених дрвених столица тонетових нових;
- 4) (2) две школске црне табле, половне, исправне, ново пребојене.

Ове ствари имам вратити у исправном стању 1 јула наредне године.

Бр.	Директор
1 октобра 19 . .	Мушке учитељске школе
Место	Н. Н.

9. Објаве

Објаве су акта више власти која их издаје својим чиновницима и службеницима, да им оне послуже као доказ прво о њиховој службености, личности и околностима у којима се налазе било службеном потребом, било лично. Објаве се издају чиновнику приликом његовог првог постављења, приликом премештаја, службеног пословања или путовања, одласка на осуство и томе слично.

При издавању сваке објаве, ако већ нема утврђених штампаних образаца, узима се полутабак хартије и у горњем левом углу стави се жиг надлештва, које објаву издаје, број деловодног протокола и дан издања објаве. На неколико сантиметара испод жига надлештва напише се крупним словима реч „Објава”, а испод ње одмах што краћа, али потпуно јасна садржина. Испод свршеног текста долази потпис шефа надлештва и округли печат.

Пример бр. 27

Министарство Просвете
Одељење за средњу наставу
СНБр
3 јуна 19 . .
Београд.

О Б Ј А В А

За Г. Н. Н., ванредног професора Универзитета у Београду, који одлуком Господина Министра просвете СНБр. 8011 од 1 јуна ове године путује као министарски изасланик на више течајне испите у Државној реалној мешовитој гимназији у Вршцу.

Моле се све војне и грађанске власти да г. Н. Н. не чине никакве сметње, већ да му изађу на сусрет.

(М. П.)

По наредби Министра просвете
Начелник
Одељења за средњу наставу
Н. Н.

Пример бр. 28.

Грб

Окружни суд у Велесу

Бр.

17 марта 19 . .

Велес.

О Б Ј А В А

За Г. Н. Н., секретара овог суда, који је решењем Господина Министра правде Бр. 22172 од 24 фебруара 19 . . . постављен за секретара Окружног суда у Бијељини.

Г. Н. Н., који је 17 марта ове год., разрешен од службе у овом суду, путује на своју нову дужност.

Новчани и лични подаци достављају се посебним актом.

Моле се успутне власти да именованом не чине никакве сметње, већ да му изађу на сусрет.

Претседник

(М. П.)

Окружног суда у Велесу

Н. Н.

10. Признанице и рачуни

Врло често чиновник је приморан да по вишој одлуци за рачун државе обави какав посао ван места свога службовања. У том случају он се креће и одлази у одређено место, па је због тога изложен особеним трошковима. У таквим случајевима држава признаје својим чиновницима учињене издатке. Међутим, како се врло често догађа да су такви послови хитне природе и да се они имају обавити у тачно одређено време, претпоставља се да чиновник не мора у даном тренутку имати новаца, он може на рачун тих трошкова подићи код Државне благајнице извесну суму унапред. По обављеном послу он подноси уредан рачун и признаницу, коју старешина надлештва треба да овери изјавом да је одређени посао заиста извршен и на основу одобрених и отворених кредита упути надлежној Државној благајници на ис-

плату. Таквом рачуну и признаници мора се приложити оверен препис одлуке, по којој је дотични чиновник био одређен да овај посао обави. Ако је чиновник био што унапред примио на рачун тог посла, он то мора навести у свом рачуну, па ће му се приликом исплате разлике вратити његова привремена признаница.

Привремена признаница мора се правдати у року од шест месеци, ако се признаница не оправда у том времену, онда се она више и не може откупити рачунима и документима, већ је дотични чиновник, који је новац узео на привремену признаницу, дужан да новац врати.

Исто право на накнаду трошкова чиновник има и онда кад је премештен у друго место службовања по државној потреби. То право нема кад је премештај уследио по казни, или по молби службеника.

Пример бр. 29.

привремена ПРИЗНАНИЦА

На (1500) хиљаду пет стотина динара, коју сам суму новца примио из касе Главне државне благајнице аконто мојих путних трошкова према одлуци Господина Министра просвете СНБр. 8011 од 1 јуна 19... ради одласка као министарски изасланик на виши течајни испит државне гимназије у Вршцу.

Ова је признаница привремена, а правдаћу је уредним рачунима и документима.

4 јуна 19...

Н. Н.

Београд

ванр. професор Универзитета у Београду

Монета

у сребру Дин. 1500.—

примио Н. Н.

Пример бр. 30

РАЧУН

За учињене путне трошкове Н. Н., ванредног професора Универзитета у Београду, који је извршен на основу одлуке Господина Министра просвете СНБр. 8011 од 1 јуна 19... ради одласка

као министарски изасланик на виши течајни испит Државне реалне гимназије у Вршцу.

На пут сам се кренуо 4 јуна ов. год. у 7.14 пре подне; са пута сам се вратио 21 јуна 19 . . . у 20.35 ноћу.

Бр. 1. Пренос ствари од стана до желез. станице у Београду	Дин.	8.—
„ 2. 1/2 карте I класе Београд—Вршац	„	42.—
„ 3. Унос ствари у воз у Београду	„	5.—
„ 4. Износ ствари из воза у Вршцу	„	5.—
„ 5. Пренос ствари са станице Вршац у хотел	„	8.—
„ 6. Пренос ствари од хотела на станицу Вршац	„	8.—
„ 7. 1/2 карте I класе Вршац—Београд	„	42.—
„ 8. Унос ствари у воз у Вршцу	„	5.—
„ 9. Износ ствари из воза у Београду	„	5.—
„ 10. Пренос ствари од станице Београд до стана (ноћу)	„	12.—
„ 11. Петнаест дана дневнице à Дин. 144.—	„	2160.—
„ 12. Три дана дневнице à Дин. 108.—	„	324.—

Свега Дин. 2624.—

Аконтó овог пута примио сам „ 1500.—

Чиновник сам треће групе I степена.

Н. Н.

22 јуна 19 . .
у Београду.

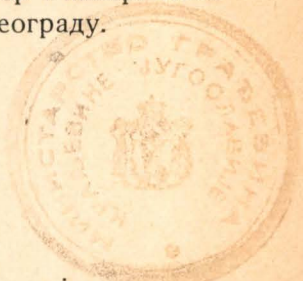
ванр. професор Универзитета
у Београду.

Монета

у сребру Дин. 2624.—

26 јуна 19 . . примио
у Београду Н. Н.

ванр. професор Универзитета



Из овог примера чиновничког рачуна види се које трошкове учињене на путу по државном послу држава признаје и у коликом износу. Из распореда трошкова видимо да су они трошкови преноса ствари, трошкови превоза путника и лични материјални трошкови. Пренос ствари се исто плаћа свим чиновницима, путнички превоз зависи од класе на коју чиновник има право, а лични материјални трошкови зависе од тога у којој је групи чиновник.

У овом рачуну видели смо, да чиновник то мора и да наведе. Иако је примио аконтацију, чиновник у свом рачуну мора написати монету на целокупни износ рачуна, а не на нето суму, коју ће примити, а то је стога, што ће му се том приликом вратити на уништај и његова привремена признаница, коју је он овим рачуном оправдао.

Рачун који смо горе прегледали био је рачун чиновника за извршени државни посао, њему је том приликом признато и исплаћено само оно, што је он био приморан да утроши. Прегледајмо сад и један трговачки рачун каквог државног лиферанта.

Пример бр. 31

Фирма продавца

Датум рачуна

РАЧУН
за Народну библиотеку

Београд

Датум требовања	Количина	О П И С	Цена		Износ	
			Дин.	п.	Дин.	п.
9 септемб.	3000 ком.	Картона ¹⁸ / ₁₂ по обр. штамп.	1	20	3.600	—
19.....	10 ком.	Кутија за картотеку ²⁰ / ₇₅	14	—	140	—
Свега					3.740	—

и словом три хиљаде седам стотина четрдесет

фирма

такса

потпис

Да је напред означена количина картона и кутија по означеној цени узета од потписатог продавца, на основу решења Господина Управника Народне библиотеке Бр. од

и одобреног кредита по решењу Г. Министра просвете ПБр.
од 19 . . тврде

Чланови комисије:

- 1 Н. Н.
- 2 Н. Н.
- 3 Н. Н.

Горње картоне и кутије за каталог-картотеку примио сам и увео у инвентар Народне библиотеке на страни 17 бр. 74 и 75. Рачун се може исплатити.

Помоћник управника
(потпис)

И уз овај рачун иде признаница, али овог пута стална, коју ће лиферант-трговац потписати и приликом пријема новца и монетирати.

11. Уверења

Међу исправама које појединци употребљавају ради доказивања извесних својих тврђења, а која имају пуну доказну снагу, уверења заузимају врло видно место. Она су уистини исто оно што и сведочанство. Само што разна документа о ономе што тврде имају различна имена. Тако на пример свештена власт издаје крштенице, венчанице и умрлице; школе издају сведочанства; остале власти издају појединцима уверења, која се због тога често зову и административна уверења, за разлику од оних првих, црквених и школских.

Као нарочита документа, она имају и свој особени облик. Уверења се издају само на захтев, односно на молбу појединца. Стога уверење има овакав облик. Испод жига надлештва, који обично стоји у горњем левом углу, на левој страни укратко се изнесе молба, да би се знало из кога се разлога уверење издаје. Стога се одмах после изложене молбе и имена молиоца, ставља реченица „издаје му се ово . . .” а реч „Уверење”, обично крупнијим словима написана или откуцана на строју за писање, ставља се на десно. Сав се остали део, који и јесте суштина уверења, пише само на десној страни. Кад је изнета садржина уверења, онда се у завршном ставу излаже за какву употребу молилац

може употребити уверење. Ово је нарочито нужно онда кад се уверење издаје без наплате таксе, дакле бесплатно, ради регулисања службе, ради породичног додатка, ради регулисања пензије и томе слично.

Кад се пак за уверење наплаћује такса, онда се обично каже да му се уверење издаје „на личну употребу”, а назначи се да је прописна такса прилепљена (било на молби, било на самом уверењу) и да је поништена.

Наводимо два таква примера уверења:

Пример бр. 32

Министарство Војске и Морнарице
Краљевине Југославије
Ађутантско одељење
III отсек
АЂБр. 15221
22 маја 19 . .
у Београду

На молбу Г. Н . . . Н . . . , начелника Министарства Шума и Руда из Београда, издаје му се ово

УВЕРЕЊЕ

Да је молилац г. Н . . . Н . . . , био на војној дужности за време рата и то: 1912, 1913, 1914, 1915 и 1916 као резервни пешадијски наредник.

Уверење му се издаје бесплатно на основи чл. 6 Закона о таксама у циљу регулисања година службе и за други циљ не сме се употребити.

(М. П)

Министар Војске и Морнарице

Шеф службе
(Потпис)

(Потпис)

Пример бр. 33.

Краљевска државна трговачка академија
у Београду
Бр.
17 септембра 193 . г.
у Београду

На молбу г. Н... Н..., приватног чиновника из Београда, издаје му се ово

УВЕРЕЊЕ

Да је молилац г. Н... Н... школске 1912—13 године био уписан у трећу годину ове Академије као редован ученио и учио до 1 марта 1913 када се исписао по својој вољи.

Уверење му се издаје на личну употребу по наплати прописне таксе, која је на молби утиснута и поништена.

(М. П.)

Пословођа
(Потпис)

Директор

Краљевске државне трговачке академије
(Потпис)

Б) АКТА ЈЕДНАКИХ ВЛАСТИ

Још у почетку, при извршеној деоби службених аката, рекле смо да ова акта претстављају заједнички рад разних државних надлештава, и везу међу њима, кад природа државних послова захтева сарадњу разних надлештава. Само се по себи разуме да је ранг тих надлештава увек исти. Ми знамо добро да једна другостепена државна установа не може, нити сме општити непосредно са првостепеном установом друге државне гране рада, већ једино преко своје првостепене власти. На пример, нека другостепена установа рецимо у Министарству просвете има потребу да изврши оправку на својој згради, она ту потребу не саопштава директно Министарству грађевина, које ће дати опис радова, водити надзор и одобрити рачуне, већ Министарству просвете, а ово ће тај акт упутити камо треба.

Већ самим тим јасно је само по себи да се тон наређења губи, већ се употребљава тон културне молбе — као што смо раније казали. Стога смо акта ове групе и назвали општим именом — писма.

Оваква се преписка води пре свега између појединих министарстава кад извесни послови задиру у надлежност разних државних управи. То је нарочито случај код Министарства финансија, коме је дужност правилно управљање државном имовином, потом код Министарства војске и морнарице, код Министарства грађевина итд.

Тако исто је скоро свакодневна веза између два највиша земаљска суда, рачунског Главне државне контроле, и административног Државног савета Краљевине Југославије, са свима министарствима по споровима који произађу из неслагања у мишљењима или тумачењима појединих законских одредаба. Главна контрола има своје право да контролише све издатке, које поједина надлештва чине на терет државне касе; она их одобрава ако нађе да су они исправни и на закону основани; она их ожали, утужи, ако налази да немају ослонца у позитивним законским одредбама.

Државни савет је то тело које по тим споровима доноси пресуду. Прегледаћемо једну преписку по таквом једном спору код Државног савета.

Пример бр. 34

Државни савет
Краљевине Југославије
Бр. 28564/34 г.
24 новембра 1934 год.

У име

**Његовог Величанства Петра II
Краља Југославије
Државни Савет**

У свом I одељењу састављеном од Претседника Државног савета Н. Н., као претседника одељења, чланова: М. М., С. С., итд. узео је у разматрање тужбу Н. Н., шефа одељења Државне хи-

потекарне банке, заведену под Бр. 18423/34 поднету противу Указа донетог на предлог Министарства трговине и индустрије од 20/9-1934 год. IБр.23009/0, којим је унапређен за шефа седме положајне групе Државне хипотекарне банке као вишег чиновника осме положајне групе Државне хипотекарне банке. Пошто је проучио тужбу, оспорени указ и остале акте, који се на овај предмет односе, као и одговор министров на тужбу, послат писмом од 15/12-1934 г. IБр. 37425/0 Државни савет је нашао:

Тужилац тужбом истиче незаконитост оспореног Указа IБр. 23009/0 од 20/9 1934 г., којим је постављен за шефа седме положајне групе Државне хипот. банке као виши чиновник осме положајне групе исте Банке, са разлога, што истим није унапређен са важношћу од 18 маја 1934 г. када је испунио услове за ово унапређење.

Државни савет налази да је оспорени указ правилан и на закону основан, а тужба за тражени поништај таквог указа неумесна са ових разлога:

Према § 49 Зак. о чиновницима од 1931 године, дискреционо је право ресорног Министра, хоће ли једног службеника унапредити или не, и ако овај испуњава све законом прописане услове за унапређење. Из тога даље произлази, да таквом службенику по закону не припада право, да на свој захтев мора бити унапређен у наредну вишу групу, чим у ранијој групи прослужи законом одређено време.

У конкретном случају тужилац је оспореним указом унапређен у седму положајну групу, као службеник осме групе који указ има дејство од датума његовог доношења.

Према изложеном, пошто управна власт није законом обавезна да службеника унапреди одмах чим је напунио услове за унапређење, то и тужиоцу оспореним указом није повређено никакво право, или непосредни лични интерес заснован на закону. Према томе и сви наводи тужиоца о праву на унапређење у седму положајну групу са ретроактивним дејством без вредности су као неумесни.

Са изнетих разлога поднета тужба се има одбацити као неумесна, на основу чл. 34 Закона о државном савету и управним судовима Тар. бр. 53 Закона о таксама, Државни савет

ПРЕСУЂУЈЕ

Одбацује се тужба Н. Н., као неумесна, о чему пресудом у препису обавестити парничне стране, с тим да тужилац плати таксу од 50 динара за пресуду.

(М. П.)

Деловођа,
(потпис)

За Претседника I одељења
Државног савета
Члан,
(потпис)

Пример бр. 35

Државни Савет
Краљевине Југославије
Бр. 4862
26 фебруара 1935 год.
Београд.

Господине Министре,

У смислу чл. 44 Закона о Државном савету и управним судовима и § 431 Грађанског суд. поступка част ми је доставити Вам препис захтева за обнову спора Н. Н. противу пресуде Државног савета од 24 новембра 1934 г. Бр. 28564/34 с молбом да свој одговор по истом изволите послати Државном савету у прописаном року од 30 дана.

У исто време част ми је умолити Вас за наређење да се Савету доставе акта која се односе на овај предмет.

Изволите примити, Господине Министре, и овом приликом уверење мога одличног поштовања.

За Претседника I Одељења
Државног савета
Члан,
(потпис)

Господину

Г-ну Министру Трговине и Индустије.

Пример бр. 36:

Државна хипотекарна банка

Бр. 24389

28 маја 1935 год.

Београд.

Државном савету,

У вези Уредбе о преводу у надлежност Министра финансија Државне хипотекарне банке Бр. 1940/1 од 15-1-1935 г. по тражењу Н. Н., шефа одељења VII полож. групе, за обнову поступка противу пресуде Државног савета Бр. 28564/34 од 24/11-1934 г., на захтев Државног савета Бр. 4862 од 26/2-1935 г., част ми је, на основу овлашћења г. Министра финансија Бр. 41322 од 10/5-1935 г., дати следећи одговор:

Н. Н. унапређен је Указом I Бр. 23009/О од 20/9-1934 г. донетим на предлог г. Министра тргов. и индустрије за шефа одељења VII положајне групе. Н. Н. жалио је се Државном савету на овај Указ, сматрајући да је управна власт била дужна да га донесе са правном важношћу од 18 маја 1934 г., као дана када је испунио услове за унапређење у VII полож. групу. Државни савет је одбацио његову тужбу пресудом Бр. 28564/34 из разлога што нападнутим указом није повређено никакво тужиочево право нити његов непосредни лични интерес заснован на закону, пошто је по § 49 Зак. о чиновницима унапређење по групама дискреционо право ресорног министра, према чему управна власт није обавезна да унапреди у вишу групу службеника чим он на то стекне право.

Противу пресуде Државног савета бр. 28564/34 Н. Н. тражи обнову поступка на основу тач. 13 § 426 Грађ. суд. поступка, сматрајући да је ова пресуда противна одлуци Опште седнице саветске бр. 32776/33.

По § 426 Закона о грађ. суд. поступку тужилац може тражити поновљење спора кад је прибавио или дознао за исправе

или друге доказе од решавајуће важности, тек онда кад их више није могао у парници употребити, или је тек доцније дознао о суштственим недостацима пресуде или ислеђења.

Решење Опште седнице Државног савета бр. 32776/33, на основу кога Н. Н. тражи обнову спора, објављено је у додатку Службених новина од 2/2-1934 г. те му је, према томе, оно било познато за све време спора, који је водио пред Државним саветом и који је окончан пресудом Државног савета бр. 28564/34 од 24 новембра 1934 г. Због тога нема места обнови спора на основу овог прописа Грађ. суд. поступка, па ми је част умолити Државни савет да захтев Н. Н. за обнову поступка противу пресуде Државног савета бр. 28564/34 г., као на закону неоснован изволи одбацити.

Уколико би Државни савет ипак нашао, да се захтев Н. Н. за обнову може уважити и поред изнетих разлога, част ми је у погледу главне ствари дати следећи одговор:

Решење Опште седнице Државног савета бр. 32776/33 од 15/11-1933 г., на које се позива Н. Н., гласи:

„Ако је поништен указ о унапређењу по групама само са разлога што у време унапређења службеник није испуњавао законски услов у погледу година службе, али је тај услов испунио пре доношења указа у извршењу саветске пресуде, управна власт је дужна да му, при извршењу пресуде, указом призна раније дату групу са даном када је тај услов испуњен био.

Што је речено за указе вреди и за решења.“

На основу овог решења Н. Н. сматра да је управна власт била дужна да указ о његовом унапређењу донесе са правном важношћу од дана када је за унапређење испунио услове. На овакво мишљење навела га је, вероватно, околност што је он услове за VII пол. групу испунио док још није био окончао спор о његовом унапређењу из IX у VIII пол. групу, који се на тужбу Главне контроле, са разлога изнетих у цитираном решењу опште седнице саветске, водио пред Државним саветом. Међутим овај спор је окончан пресудама Државног савета бр. 11042/34 и 15375/34 од 5/6-1934 г., и у извршењу ових пресуда донето је решење г. Министра трг. и индустрије I Бр. 24198 од 12/7-1934 г. у коме је, сходно пом. решењу Опште седнице, Н. Н.-у VIII пол. група доде-

љена са даном када је био испуњен услов тј. са 18/5-1932 г. Околност што је он испунио услове за VII пол. групу док још није био окончан горњи спор, потпуно је неважна, и никаквим се тумачењем одлуке Савета Бр. 32776/33 не може извести закључак да је управна власт дужна да му призна са даном кад је за то испунио услове, поред групе о којој се води спор због неиспуњења услова у погледу година службе, — и наредну групу. У диспозитиву пом. саветског решења речено је да је управна власт дужна да службенику, у извршењу пресуде, указом призна *раније дату групу*, са даном када је испунио услове, из чега јасно произилази, да овде може бити у питању само група о којој се водио спор због неиспуњења законског услова у погледу година службе, а не и наредна група.

Како Указ о унапређењу Н. Н. у VII пол. групу није био предмет расправљања Државног савета због неиспуњења законског услова у погледу година службе, нити је овај указ донет у извршењу пресуде Државног савета, — што су битни услови за примену цитираног решења Државног савета на које се Н. Н. позива, — управна власт није била дужна да му VII пол. групу додели са даном када је за њу испунио услове (§ 49 Закона о чиновницима). Његово унапређење у VII пол. групу нема никакве везе са пресудама Државног савета бр. 11042/34 и 15375/34 од 5/6-1934 г., јер су те пресуде већ извршене (у извршењу ових пресуда донето је решење г. Министра трг. и индустрије I Бр. 24198 од 12/7-1934 г.), већ је то један нов управни акт при чијем доношењу управна власт није могла бити везана пом. пресудама Државног савета.

Са изнетих разлога Указ о унапређењу Н. Н.-а у VII пол. групу основан је на закону, а његов захтев за обнову спора противу пресуде Државног савета Бр. 28564/34 неумесан је, па ми је част умолити Државни савет да га као такав изволи одбацити.

Шаљу се сва акта која се односе на овај предмет.

По овлашћењу Мин. финансија

Управник

Државне хипотекарне банке

(потпис)

Пример бр. 37:

Државни савет
Краљевине Југославије
Бр. 17184/35
5 јуна 1935 год.

У име
Његовог Величанства Петра II
Краља Југославије
Државни савет

У I. одељењу састављеном од претседавајућег члана М. М., чланова: (имена) по тужби Н. Н.-а, шефа одељења Државне хипотекарне банке у Београду за обнову спора противу пресуде Државног савета од 24 новембра 1934 год. Бр. 28564, којим је одбачена његова тужба као неумесна, изјављена противу Указа донетог на предлог Министра трг. и индустрије од 20 септембра 1934 г. I Бр. 23009/О о његовом унапређењу у VII положајну групу, а на основу чл. 20 и 44 Закона о Државном савету и управним судовима, у вези § 426 Грађ. суд. поступка, с обзиром и на Закон о таксама, дана 5 јуна 1935 г.

Пресуђује:

Одбацује се тужба Н. Н.-а за обнову спора противу пресуде Државног савета Бр. 28564 од 24/11-1934 г. као неумесна, стим да тужилац плати таксу од 400.— динара.

Разлози:

Пошто је проучио тужбу за обнову спора и остале акте који се на овај предмет односе, као и одговор министров на тужбу послат писмом од 28 маја 1935 г. Државни савет је нашао:

Тужилац је поднео захтев за обнову спора противу пресуде Државног савета Бр. 28564 од 24 новембра 1934 године, којим је окончан спор по предмету његовог унапређења у VII пол. групу, заснивајући своје тражење на решењу Опште седнице Државног савета Бр. 32776 од 11, 13 и 15 новембра 1933 г., о разумевању

чл. 42 у вези са чл. 34 Закона о Државном савету и управним судовима.

Државни савет је претходно нашао да је пресуда противу које је поднета тужба за обнову спора донесена по прописима Грађ. суд. поступка од 1865 г. у вези са § 58 Закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима, па се према § 40 уводног закона и питање обнове по овој тужби има такође расправити по томе поступку.

Прелазећи на главну ствар, Државни савет је даље нашао:

Тужилац тражи обнову спора позивајући се на решење Опште седнице од 11, 13 и 15 новембра 1933 г., као што је напред речено, о разумевању чл. 42 у вези чл. 34 Закона о Државном савету и управним судовима. А то значи да он обнову тражи на основу нове чињенице суштаственог недостатка пресуде т.ј. по тач. 13 § 426 Г. с. п. напред наведеног. Међутим у овом случају поменуто решење Опште седнице нити је нека нова чињеница, која у свршеном спору није била позната, нити пресуда због тога решења Опште седнице садржи неки суштаствени недостатак. Оно је саморешење Опште седнице о томе како се чл. 42 у вези са чл. 34 пом. закона има разумети, које се одредбе на случај тужиочев нису уопште могле применити у томе смислу у коме он то тражи. Наиме, по томе решењу Опште седнице ти се прописи имају тако разумети, да у случају кад се један Указ о унапређењу једног службеника поништи по тужби Главне контроле што дотични службеник није испунио услове за то унапређење, а у међувремену до доношења Указа у извршењу пресуде којом је Указ поништен, он те услове испуни, онда се Указом у извршењу пресуде има дати унапређење томе службенику са даном кад је те услове испунио. У овоме случају међутим Указ о унапређењу тужиоцевом, пресудом није уопште био поништен по тужби Главне контроле, нити је Указ противу којег се тужио донесен у извршењу саветске пресуде, већ га је управна власт на основу слободне оцене из § 49 Чинов. закона унапредила у VII полож. групу, па се решење о разумевању чл. 42 у вези чл. 34 Закона о Државном савету и управним судовима није могло применити на његов случај.

Као што се из овога види, поменуто решење Опште седнице не претставља неку нову чињеницу из тач. 13 § 426 Г. с. п., нити пак што то оно није примењено у прошлом спору претставља неки суштаствени недостатак пресуде у смислу истог законског

прописа. А кад тога нема, нема ни законског основа да се обнова спора одобри, па је због тога решено као у диспозитиву.

О предњем решењу у препису обавестити парничне стране.

(М. П.)

За Претседника I Одељења

Деловођа,
(потпис)

Државног савета
Члан,
(потпис)

Код примера бр. 8, видели смо да једно министарство издаје извесно наређење својим потчињеним установама стога, што је то тражило извесно друго министарство. Оправдана тражња тог другог министарства изазвала је оно прво тражење. Али тражење тог другог министарства јесте акт једнаких власти, и због тога оно нема облик заповести, већ више облик предлога или молбе, то би се писмо почињало са „Господине Министре... част ми је скренути вам пажњу да по одредбама § 4 Закона итд...“ а завршавало би се: „па сам из свих тих разлога слободан замолити вас да у смислу горе изложеног изволите издати такво наређење подручним Вам органима, одељењима и отсецима Министарства, као и наредбодавцима другог степена да би се у целој држави сагласно поступило и у што тачнијем примењивању одредаба § 4 Закона... итд.“ А на крају би се писмо завршавало: „...Изволите примити, Господине Министре... , уверења о мом особитом поштовању.“

Из свих ових примера читалац је могао довољно видети какав тон и начин влада у преписци рангом једнаких власти.

Остаје нам још да бацимо поглед на преписку ниже власти.

В) АКТА НИЖЕ ВЛАСТИ

Шта претставља нижа власт? Нижа власт је онај део централне државне власти, који је у непосредном додиру са народом, са житељима једне државе, друштвене заједнице. На пример, код Министарства просвете то су школе, код Министарства правде то су срески судови, код Министарства унутрашњих дела то су среска начелства, код финансија пореске управе итд., итд. Дужност свих тих другостепених власти јесте примена одредаба закона који су у важности, и одржавање поштовања тих закона; дакле само рад по њима, примена а ни у ком случају објашњавања или

тумачења њихова. Због тога су ниже власти извршне власти, оне не делају по сопственом убеђењу или уверењу, већ по слову закона, којима су регулисани послови о којима се они старају. Ако би нижестепене власти радиле по убеђењу или уверењу, онда би се у једном крају државе радило овако, у другом онако. Објашњења законских одредаба су искључиво право и дужност првостепених власти, које су те одредбе и прописали, и њихова су тумачења и објашњења подједнако обавезна за све другостепене власти.

Из свега овог јасно излази да се опсег канцеларског делања код нижих власти јако смањује. Врсте аката другостепених власти се свде на две главне групе, а) акта која нижа власт упућује вишој; б) акта која нижа власт издаје појединцима. У овој другој групи другостепена власт није више подређена, но је она првостепена према појединцима, те се у том опсегу опет сусрећемо са актима, која смо у првој групи прегледали.

Дакле, у обзир долазе само акта која нижа власт упућује вишој. У том дописивању између више и ниже власти ми смо већ уочили изванредан тон наређења који виша власт узима. Природно према томе, наћи ћемо у актима ниже власти супротно овом тон молбе.

Углавном можемо рећи да имамо два случаја општења између више и ниже власти. Дописивање почиње или од више власти — нижој, или од ниже власти — вишој. У првом случају имамо посла са одговорима; у другом са рефератима и молбама.

1) Одговори

Акт који називамо одговором по својој садржини има најпроменљивији облик. Одговор несумњиво зависи од питања. Али несумњиво, без обзира на ту разноврсност, једно је свакако тачно за све врсте одговора.

Одговор мора бити а) тачан, б) јасан, в) не сме се удаљавати од постављеног питања и г) не сме мимоићи и не одговорити на неку тачку, ако их у питању има више.

Навешћемо један пример питања и одговора.

Пример бр. 38:

Министарство просвете
Краљевине Југославије
С.Н.Бр...
(датум)
у Београду

**Просветном одељењу Кр. банске управе Дунавске бановине,
Нови Сад.**

Из притужби неких родитеља Министарство је дознало да у државном ђачком интернату у... у последње доба не влада онакв ред какав би требало да је. Родитељи се жале да нити деца добијају довољно хране, нити да се над њима води довољан надзор, већ изгледа да су ученици остављени сами себи.

Стога ће Одељење ову ствар одмах извидети и послати Министарству свој извештај.

По наређењу
Министра просвете
Начелник одељења за средњу наставу
(потпис)

Просветно одељење одговара на то:

Пример бр. 39:

Жиг
Датум

**Министарству просвете
Одељењу за средњу наставу,**

Београд

По наређењу Министарства С.Н.Бр... од... 19..., Одељењу је част известити Министарство да је одмах упутило у... г. Н. Н. инспектора овог одељења. Г. Н. Н. поднео је по целој ствари подробан извештај, из кога се види да је сасвим неоснована тврдња да ученици државног интерната не добијају довољно хране. Из интернатских књига, а и из одговора ученика, дало се утврдити да је храна потпуно здрава, укусна и у прописаној количини, је-

дино сад у овом последњем зимском месецу храна је мање разноврсна, јер се ни на тржишту не може ништа добити.

Што се тиче надзора над ученицима, утврђено је да је надзор као и увек потпуно уредан и строг. Васпитач ученика, г. Н. Н. био је крајем прошлог месеца два дана болестан, па су само једном ученици сами отишли на предавање. Препоручено је управи школској да у таквом поновљеном случају одреди одмах неког, који ће оболелог васпитача одменити.

Начелник просветног одељења
(потпис)

2) Реферати

Већ и одговори, које смо у прошлом одељку видели, имају у ствари карактер извештаја, али то су тражени извештаји по једном изванредном, нередовном случају, и стога смо их и назвали одговорима. Именом реферата (извештаја) зовемо она акта ниже власти, која нижа власт шаље или из сопствених побуда, или на основу каквог одређеног законског прописа, или на основу утврђеног обичаја, али у сваком случају не на изрични захтев више власти, као што је случај код одговора.

Ако нижа власт шаље извештаје према законским прописима, правилницима или према већ утврђеном обичају (а утврђен је обичај већ скоро закон), онда имамо посла са формулисаним рефератима, који имају свој одређени облик према природи посла, о коме се извештај шаље. Такви реферати имају обично штампане формуларе, у којима се у готове посебне рубрике уносе кратки одговори. Такве су све врсте статистичких реферата (лекарски о кретању заразне болести; болнички, о бројном стању болесника и о успеху лечења; пољопривредни: о стању летине у бројном односу према ранијим приносима; полициски: о криминалима; школски: о бројном стању и класификацији ученика итд.), годишњих и сезонских реферата и томе слично. Код таквих статистичких реферата, даље годишњих и сезонских, свака грана државне управе дужим искуством и сталним поправкама стања дошла је до закључка који ће облик реферата њој бити најподеснији.

Обично се мисли да је рефератима дат облик формулара да би се тиме упростио и олакшао посао нижим властима. То је

управо наивна заблуда. Формулар није потекао од ниже власти, већ од више, којој се реферат шаље. Виша власт је хтела да од референата добије одговор по оним питањима, која највише дотичу интерес државне службе, а нарочито да од свих референата добије одговоре по тим питањима, тако да би виша власт имала слику о целокупном стању извесне гране у целој држави. Формулисани реферати су дошли као последица искуства из времена кад су референти слали своје извештаје по свом нахођењу, и када је сваки референт истицао ону грану послова, која је у његовом подручју најбоље стојала, док је ћутке прелазео преко оних ствари и послова, који су били занемарени. Због таквих реферата виша власт није могла имати јасну слику о стању послова и прописала је формуларисане реферате.

Сем ових сталних реферата који се редовно шаљу у стеновитим роковима, и којима је био циљ да виша власт буде увек обавештена о току послова, има и таквих реферата, готово рећи акциденталне природе, које нижа власт шаље из сопствене побуде, или боље рећи по званичној дужности.

Нека нам за ову другу врсту послужи овај пример.

Пример бр. 40

Жиг надлештва

Број...

датум

Министарству пољопривреде и вода,

Београд

Овом одељењу част је у прилогу послати извештај ниже пољопривредне школе у Г... бр... од..., из кога се види да се у I годину те школе пријавило свега 8 ученика. Како је у другом разреду исте школе остало свега 12 ученика, ово одељење моли Министарство да донесе решење хоће ли се отворити I разред, или да се уписани ученици упуте у најближу школу у..., у којој такође има свега 14 ученика.

Начелник одељења Кр. банске управе
(потпис)

Без обзира, међутим, на то да ли је реферат ове или оне врсте, референт мора да ствар изнесе онако каква она јесте и да на крају да један објективан закључак, из кога би требало да исходи најтачније решење. Реферат треба на крају да садржи неку врсту предлога (било у питању, било у алтернативној форми) за решење надлежне власти.

3) Молбе

Како су државни чиновници и службеници истовремено приватно правна лица запослена у државној служби, то из те њихове природе проистиче и њихов сложен однос према држави, они су истовремено и службеници и приватни грађани. Из тога долази да и државни чиновник често пута захтева, моли, тужи се итд.

Већ и као чиновник он је често пута у прилици да подноси својој власти молбу за могућност искоришћења извесних својих чиновничких права, такве су молбе за годишњи одмор, за отсуство по приватном послу, за боловање итд.

Пример бр. 41

Министарству...

Како сам Указом Његовог Величанства Краља II Бр... од... стављен у стање покоја, то ми је част умолити да ми се изда уверење о мом досадањем службовању, што се даје установити из мог Службеничког листа.

Уверење ми је потребно ради регулисања пензије.

Таксу не плаћам.

Датум.

Н. Н.

Место.

.

Ако је дотични чиновник из унутрашњости, он своју молбу предаје првој својој власти која је с мишљењем и предлогом доставља надлежној власти.

Пример бр. 42:

Жиг бановине.

Министарству...

Краљевској банској управи част је спровести Министарству молбу Г. Н... Н..., који моли да му на основу приложених докумената Господин Министар... одреди количину пензије, у коју је стављен Указом од... 193... год.

По наредби Бана... бановине

Начелник... одељења

Н... Н...

Анализа аката

Анализа аката данашње администрације показује како се је свака веза са некадашњим формалистичким стилем прошлих векова готово рећи прекинула и како је и у писању државних аката уведен кратак, послован стил данашњице. Данашњи стил више није китњаст као некад, титуле су или краће, или се потпуно губе. Некадашњи предугачки завршеци са изразима поштовања су избачени, и замењени гуменим печатом. Више се нема времена за дугачка и удешена писања. Постоји данас једно важно начело: начело уштеде времена, које је пресудно у животу данашњице.

Некада су акта била толико дуга, да су готово као старе класичне беседе имала своје делове. Ти су делови имали и своја имена: инвокација, интитулација, адреса, салутација, публикација, санкција, короборација и сигналија.

Некада су се акта почињала призивањем имена Божјег, тај начин је потпуно изостао у модерно време. Неки остатак тог призивања Божјег имена, те инвокације, налазимо данас сачувана, не истина у државној администрацији, али на првој страни трговачких књига, где се и данас налазе ова три слова У И.(ме) Б.(ога)!

У некадашњој администрацији писмо се почињало тиме што се одмах наговештавало ко то писмо пише. Тај се начин одржао и данас, пре свега у краљевским указима, који се почињу по познатом облику: „Ми ... по милости Божјој и вољи народној ... Краљ ...“

Али тако исто тај начин казивања имена (интитулација) је стварно сачуван и даље. Скоро у свим државним актима леви горњи угао носи жиг надлештва, које акт издаје, а то није ништа друго до једна модернизирани интитулација.

Стављање адресе данас је двојако и очигледно показује тенденцију да потпуно избегне некадање писање адресе испод тек-

ста лево, што се данас још узима само за писма. Данас се адреса ставља одмах пре почетка садржине.

На то место, на које се сад ставља адреса надлештва или тела коме се акт упућује, била је некад титула адресатова, било је тако ословљавање са многим титулама. Чак је и у доба кнеза Милоша било „високородних“ и „почтенородних“. То ословљавање у данашње време је углавном изостало и остало је само у оним актима која се упућују владоцу и највишим црквеним властима, што је једино било и остало природно. Још се и писма адресована на министра, а не на министарство, титулишу са Господину Министру . . .

Некадашњи начин почињања писма поздравом, као што смо видели у историском делу ове књиге, данас се потпуно изгубио. Тај начин писања аката имао је нечег патриархалног и доброг у себи, али данас свакако више није на свом месту.

Ипак, остатак тога има још у прокламацијама и наредбама војске, где се често чита: „Моме драгом народу“, „Моји храбри војници“, „јунаци“. У том истицању врлине, или љубави има нечег од старинске „салутације“.

Главни део сваког акта несумњиво је његова садржина, оно што тај акт објављује, решава или испитује. Али данас је садржина тих аката толико разноврсна према природи и према разноврсности грана државне службе, да би се свака аналитика тог дела морала изјаловити због саме немогућности тога посла.

Некадашњи редовни завршетак, где се озбиљно оштрим тоном препоручивало тачно поштовање сваке одлуке, и данас је у појединим случајевима стално остао. Тако се и данас сви закони обично завршавају, пре потписа владоца, оваквом реченицом: „Препоручујемо Нашем Министру правде да овај Закон обнародује, свима Нашим Министрима да се о његовом извршењу старају, властима заповедамо да по њему поступају, а свима и свакоме да му се поковавају.“

Такви се изрази санкција не налазе само у актима која владалац потписује, већ — видели смо у примеру бр. 9 — и у актима са министарским потписима. У том примеру видели смо на крају овакву реченицу: „Спровођење ових података има се најсавесније и у најкраћем року извршити, и за њихову тачност одговараће ми лично наредбодавци II степена.“

Озваничење (короборација) једног акта врши се, и данас као и пре, скоро на исти начин стављањем жига и датума. То стављање

печата и инспирисало је познату административну фразу „видео и ставио државни печат.“ На свима важним документима, уверењима, уговорима, сведочанствима, признаницама итд. ставља се тако зв. округли печат и ставља се за то, да се том акту даде пуна важност, јер сам потпис без тог печата изгледало би скоро без значаја. Отуда, можда, фраза: „Оверава истинитост печата и потписа.“

Међутим, ни потпис ни печат не би имали важности, ако акт не би био датиран. Датирање је од особите важности за акта, и врло је рано уведено. Данас се датум састоји из имена места, дана, месеца и године, кад се акт издаје и датум се може ставити, одмах испод броја, или у левом горњем углу пре почетка саме садржине акта, или обратно томе, лево испод свршеног текста. Кад и кад, нарочито код оних аката, која се раде „у продужењу“ примљеног акта, виде се два датума на истом акту. Први датум је датум пријема акта, а други је датум решења.

Потписивање аката, такође, има своју особиту важност. У доба кад су владоци потписивали сва државна акта самим порастом послова краљеви су били приморани да се послуже печатом и факсимилом. Француски краљ Луј XIV имао је нарочите секретаре, који су се звали „приручни секретари“ (*secrétaires de main*), који су се трудили да подражавају краљев потпис. У модерно доба кад је највећи део администрације отпао на надлежне министре, владалац потписује акта само својим именом.

Министри на актима (указима, законима и томе слично) које потписује владалац стављају своје премапотписе, разуме се, онда кад се дотични акт тиче послова њиховог ресора. Потписи на актима која они потписују као првостепена власт долазе увек испод њихове званичне титуле. Уколико министар није пренео право потписивања на своје органе, он потписује све одлуке и решења, првоизвршна у његовој инстанцији, а тако исто и она која се могу и ожалити. Ипак се као министарске одлуке сматрају и оне, које по министарском овлашћењу потписују његови органи. Органи министрови потписују: „по овлашћењу“ или „по наређењу“. Они пак органи, који по самим законима имају права потписа на актима из свог делокруга, потписују без овлашћења и наредаба. Тако потписују сви наредбодавци другог степена, судске и школске колегије.

Премапотписивање једног акта произашло је из једне државне потребе и законских одредаба да онај орган који је један

предмет обрадио има и треба да сноси материјалну и моралну одговорност за решење извесног административног посла или једног рачунског издатка. Према томе, премапотпис је знак одговорности премапотписника за тачност-изложене садржине, правилност и законитост решења. Премапотписивање било би сувишно и излишно, ако премапотписник не би био одговоран за свој рад, или ако се његова одговорност не би узимала озбиљно.

У низу одговорности, премапотписе дају увек по рангу нижи на актима која потписују по рангу виши. Такви су премапотписи начелника на концептима министарских решења, и тако се као по степенима спушта одговорност премапотписника. Премапотписи се стављају увек на леву страну.

Разуме се, пошто је премапотпис знак одговорности нижих органа према вишем, може нижи орган одбити премапотпис, ако неће да прими одговорност за решење које није саветовао, са којим се не слаже, а које се противи позитивним законским одредбама. О томе говори став 2 § 70 Закона о чиновницима.

У савременом уредском пословању од велике је важности за убрзавање пословања такозвани извод, или рубрика, или рубрум (како се то стручним именом назива). Рубрицирати значи изложити оно што је у неком акту битно. Увођење тог обичаја да се у најкраћем изводу да битан садржај неког акта потекао је још одавно у циљу да се вишим властима олакша прегледање и рад на актима. Место рубрике је мењано, али је најчешће лево у почетку акта, и обично у огради једног квадрата или правоугаоника. Ако је пошиљалац заборавио да стави рубрум, то треба да учини архива примаоца акта, као отсек који је први примио акт и слетствено морао да га прочита ради завођења његова у деловодни протокол.

Изводи или рубрике могу се налазити и на читавом свежњу аката који се односе на један исти предмет. У почетку развоја администрације рубрика се писала обично мастилом црвене боје ради бољег разликовања.

У данашњој администрацији употребљава се хартија такозваног канцелариског формата у највећем броју случајева. Каквоћа хартије је према намени акта. Отуда и називи концепт-хартија, која је обично жута, сива или плава за потребне предрадње. За решења и одлуке узима се јача хартија, а за она акта која могу

имати даљи, историски значај (државни уговори, повеље, укази и слично) употребљава се нарочита пергамент-хартија. Нека надлештва употребљавају хартију са нарочитим тиском (воденим жигом), тако се и по самом тиску може знати из ког надлештва који акт потиче.

Спољни знаци акта су жиг надлештва који се ставља у почетку акта, и печат — у обичном животу назван округли печат — који се ставља поред потписа.

V.

Гене́за аката

Наш завршни одељак посвећен је постанку и животу једног административног акта. Он је, у неку руку, животопис једног акта. Сваки државни, административни акт пролази кроз три зоне: а) кроз канцеларију, б) кроз регистратуру и в) кроз архиву. Канцеларија је она инстанција која прима на рад страна акта, а издаје, ствара, своја сопствена акта. Регистратура и архива су места, у којима се акта чувају и уређују.

По природи рада и постанка акта одмах се може рећи да свако надлештво има две врсте аката, акта излазна и акта улазна. Излазна акта су она која постају у једном надлештву и излазе из њега да би се њима постигао извештан одређен циљ. Улазна акта су она која у једно надлештво дођу да би се остварило, конкретизирало, тј. претворило у дело. Ипак, има и таквих предмета који не припадају ни једној ни другој групи, већ служе унутрашњој служби једног истог надлештва, такви су на пример правилници, протоколи, спискови и томе слично.

Према томе, сваки акт у току свог природног оптицаја прво је „излаз“ у канцеларији издаваоца, а потом „улаз“ за канцеларију примаоца.

Ми ћемо, због тога, прво прегледати рад код „излазних“ аката, па онда рад код „улазних“ аката.

1) Поста́нак акта

Без икакве сумње један акт постаје онда, кад га нека потреба изазове. Могло би се рећи да акт постаје онда кад надлежни шеф извесног надлештва осети или предвиди да ће потреба наступити врло скоро, или да је она већ наступила. Ради бољег разумевања, узећемо један пример.

Министарство просвете, на пример, приметило је у јесен једне године да је пораст броја ученика средњих школа у Београду био тако велики да су их школе са тешком муком могле да приме у просторије којима су располагале. Да не би наредне године наступила немогућност да средње школе не буду у стању да приме нов прилив деце, те да се Министарство нађе у немогућности да тој потреби одговори, оно хоће одмах да приближно зна какво ће стање бити наредне године, те да би могло благовремено припремити просторије за нову школску годину отварањем нових школа и налажења нових школских зграда, намештаја и учила. Прво је при изради овог посла нужно предвидети тачно све појединости, које је потребно знати да се задатак правилно реши. Израду тог задатка вршиће старешина надлештва, у овом случају начелник тог одељења попутствима свога Министра. Када је посао смислио, начелник ће позвати чиновника или чиновнике којима ће поверити израду овог посла и даће им потребна обавештења усмено или писмено, према природи посла. Та би обавештења могла да буду овако обрађена: 1) колико је свака гимназија у Београду имала ученика 1937, колико 1938; 2) колики је пораст у постотцима; 3) колико може да прими максимум ученика; 4) колико је ученика из Београда и непосредно блиских срезова, колико из других бановина уписано у 1937, колико у 1938; 5) колико ученика има ове године у IV разреду основних школа у Београду, колико у околним срезovima који припадају београдској средњошколској области; 6) од ученика IV разреда основних школа колико њих у постотцима продужују школовање у гимназији. За ову шесту тачку потребно је утврдити: а) колико је било ученика у IV разреду основних школа у 1936/37 и у 1937/38, б) колико се од тог броја уписало у први разред гимназије у јесен 1937 и у јесен 1938.

Кад је старешина дао својим чиновницима оваква упутства, онда почиње израда акта. Надлежни чиновници прво ће морати добро да прегледају задатак који им је поверен, морају да потпуно разумеју циљ акта, потом да поделе материјал, јер циљ њихових аката јесте да прикупе од одређених нижих власти потребне податке, на основу којих ће Министарство моћи да донесе своју одлуку чијим ће извршењем моћи да задовољи ону државну потребу коју је надлежни фактор осетио или предвидео. Одређени чиновник приступиће изради *концепта*. Чиовник је дужан да пази да израда буде *јасна, потпуна* и да у свему одговара

1) У рубрици „регистровано“, уводи се редни број регистарске партије под којим је односни акт уведен у регистар.

2) У рубрику „редни број“, уписујемо број деловодног протокола који је по реду.

3) У рубрици „дан, месец и година када је акт заведен“, ставља се датум под којим писмо уводимо у протокол.

4) У рубрику „Име лица или надлештва од којих предмет долази“, уписујемо адресу пошиљаоца акта. У случајевима кад преписка потиче из самог надлештва, онда се у овој рубрици ставља: Ова Управа, Ова Дирекција, Ово Одељење и т. д.

5) У рубрику „Дан, месец, година и број примљеног предмета“, уводимо број и датум акта који са стране долази у надлештво. Код аката која потичу из самог надлештва стављамо у овој рубрици косу црту, што је знак да преписка потиче из надлештва. Приликом завода поднесака (молби, жалби и т. д.), који се примају од приватних лица, стављамо у овој рубрици само датум, јер писма овакве природе немају бројеве.

6) У рубрику „Садржина предмета“, уводимо изводно (укратко), оно што је главно и што суштину писма сачињава. Приликом завођења аката оних надлештава која су усвојила стављање рубрума у својој преписци, уписујемо у овој рубрици од речи до речи оно што је рубрицирано, и

Дан, месец и година донетог решења	САДРЖИНА РЕШЕЊА	Датум ек- педовања	Здружи- на с актом број или број везе	ОСТАВЉЕНО У АРХИВУ		Напомена
				фасц.	ред.	

7) У рубрику „Такса: Дин. п.“, уводимо износ наплаћене таксе а испред износа Тарифни број Закона о таксама, по коме је она наплаћена.

Потом се на акту, који се заводи, стави печат надлештва, упише се број протокола под којим је акт заведен и датум завода.

Ова се књига води по свескама. Свака свеска садржи 10 табака, односно 200 деловодних бројева. Када се испуни 15 свезака т.ј. 3000 деловодних бројева протокол се повезује у једну књигу.

Напомињемо да сва државна и самоуправни надлештва воде Деловодни протокол државног издања.

На десној страни протокола, у овом случају, кад акт потиче од издаваоца, попуњавају се само ове рубрике:

- 1) Рубрика „Дан, месец и година решења“, где се ставља датум када је односни акт решен;
- 2) Рубрика „Садржај решења“, где се означава да је концепт стављен у акта; и
- 3) Рубрика „Датум експедовања“, где се уписује датум, када је извршена експедиција.

По завршеном заводу концепт се регистрира.

РЕГИСТРИРАЊА АКАТА обавља се такође у регистратури, и за ту сврху постоји књига која се зове „Регистар“. Без регистра немогућан је тачан рад ни у једном надлештву и поред Деловодног протокола он је главна књига за свако надлештво. Служи за брзо и лако изналажење предмета у регистратури и архиви.

Регистар је укоричена књига од онолико листова, колико се предвиђа да ће, према административном послу, бити довољно за једну календарску годину: 50, 100, 150 табака. Већи регистар од 150 табака не треба употребљавати, јер би био незгодан за руковање. У случају потребе за већим регистром најбоље је водити две књиге од по 100 или 150 табака, па бисмо у првој књизи имали слова од „А“ до „М“ закључно, а у другој од „Н“ до „Ш“, или како према административном послу слова будемо ангажовали. Потреба за већим регистром појављује се код надлештава са већим делокругом пословања т. ј. код органа I и II степена.

Број листова у регистру подели се према словима азбуке тако, да за свако слово буде довољно места, како би се поједине групе

могле у њега уводити у току целе године. Као пример, нека нам послуже следећи називи група који долазе на поједина слова:

А.	Б.	В.
Администрација	Бакар	Ваздухопловство
Акта	Библиотека	Вероисповест
Архива и т. д.	Боловања и т. д.	Веронаука и т. д.

Пошто свако надлештво, у делокругу своје надлежности, обавља више врсти послова, то и архива сваког надлештва води више врсти регистара који су подељени по пословима. Али поред тога, архиве свих надлештава воде и један једнообразан регистар а то је „Административни регистар“. У овај се регистар уводе: 1) имена надлештава и приватних лица са којима једно надлештво стоји у пословној вези, врши преписку, администрира, отуда му и назив „Административни регистар“ и 2) акта која су погрешно достављена надлештву, тј. она, која не спадају у делокруг његовог рада.

У последње време оснивање регистара врши се по новом систему — на картонима — (картотека). Ако се регистар води као књига, онда на једној страни имамо више регистарских партија; ако се пак води на картонима, онда на сваком картону имамо једну регистарску партију. Да ли ће се водити по првом или по другом систему, избор је старешине надлештва.

Образац регистра:

Редни број	НАДЛЕШТВО, ЛИЦЕ ИЛИ ПРЕДМЕТ	С А Д Р Ж А Ј	У АРХИВУ		Напомена
			Фасци- кула	Ред	

У рубрику „Редни број“ уписујемо, на одговарајућем слову, број регистарске партије која је по реду. За правилно ангажовање редних бројева регистарских партија, чиновник који ради на регистру уводи на једном засебном табаку редне бројеве и називе партија који су ангажовани, како се не би десио случај да се под једним истим бројем отворе две или више регистарских партија.

У рубрици „Надлештво, лице или предмет“ вршимо отварање регистарске партије. Отварање партије не врши се на име пошиљаоца акта, већ на предметну садржину акта.

У рубрику „Садржај или деловодна нумера“ уписујемо број деловодног протокола под којим је односни акт заведен. Затим се на акту, при дну исте стране где је стављен број завода, уведе број регистарске партије са назначењем назива регистра у који смо регистровање извршили. Ово исто означимо и у деловодном протоколу, на одговарајућем редном броју, а у рубрици „Регистровано“. Крај те рубрике ставимо слово „р“ за знак да је дотични број уведен у регистар.

У рубрику „У архиву, — фасц. — ред“ убележавамо, приликом фасцикулусања аката, број фасцикуле у којој се односни предмет налази и редни број предмета под којим је стављен у фасцикулу.

Пошто је концепт регистрован, акт-чистопис се експедује.

ЕКСПЕДИЦИЈА АКАТА има за циљ да преписку надлештва достави адресатима. Пракса свакога надлештва познаје две врсте експедиције аката: 1) званичну и 2) приватну.

Експедиција званичних писама врши се надлештвима и установама, а дели се на две групе: а) званичну просту и б) званичну препоручену.

а) *Експедиција писама званично простих* упражњава се у случају кад се надлештвима и установама шаљу акта која су мање важности, као на пример: тражење неког извештаја, одговор на извештај итд.

б) *Експедиција писама званично препоручених* бива онда када се надлештвима и установама шаљу документа од вредности, као на пример: облигације, тапије, менице, уверења, уложне књижице итд.

Напомињемо да су и у првом и у другом случају државна надлештва и установе ослобођени плаћања поштарине. С обзиром

на то, експедиција њихове преписке врши се у већини случајева званично — препорученим путем.

Експедиција приватних писама врши се приватним лицима, а дели се такође на две групе: а) приватну — просту и б) приватну препоручену.

а) *Експедиција писама приватно-простих* врши се од стране неког надлештва приватним лицима онда, кад се шаљу акта мање важности; на пример: разни извештаји, опомене итд.

б) *Експедиција приватно-препоручених писама* упражњава се онда, кад надлештво шаље приватним лицима документа од вредности и важнија саопштења.

Све напред побројане врсте писама шаљу се — тј. експедију по специјалној књизи која се зове „Експедициона књига“.

Један образац експедиционе књиге:

ЕКСПЕДИЦИОНА КЊИГА

Дан, месец и година	Бројеви аката који се шаљу	Имена лица или надлештва коме се акти шаљу	М е с т о	Потпис примаоца

Према изложеним врстама експедиције писама излази да у сваком надлештву имамо и више врсти експедиционих књига. Сада нам остаје да се упознамо са послом око експедиције писама.

Службеник који овај посао обавља дужан је када прими преписку ради експедиције да обрати пажњу на следеће: 1) да ли је акт, који треба експедовати, заведен у Деловодни протокол, 2) да

ли је потписан од надлежног старешине, 3) да ли су уз акт прикључени прилози, ако се у њему помињу и 4) да ли се слаже број на одговарајућем акту са бројем на концепту. Пошто је ово све утврдио приступа даљем раду; изузима одлазећи акт из концепта, на концепту ставља печат „Експедовано — дан, месец и година“ што потврђује својим потписом. Затим са одлазећег акта уписује на завоју (коверту) број деловодног протокола и адресу. Затим ставља писмо, заједно са прилозима ако их има, у завој, исти за-лепи и на средини полеђине завоја стави вињету надлештва. Потом са писма уведе у експедициону књигу, у за то одређене рубрике, датум, број одлазећег акта и адресу коме се акт шаље. По завршеном послу предаје писма, са експедиционом књигом, службенику одређеном од надлештва да преда преписку пошти, ради доставе адресатима. Чиновник поште потврђује пријем у експедиционој књизи, у за то одређеној рубрици својим потписом и округлим печатом. Овако се поступа при експедицији писама надлештвима и установама у земљи и иностранству.

Међутим, када се врши експедиција писама надлештвима и установама у месту поступак је исти, са разликом што се достава адресатима не чини преко поште, већ преко поштоноше надлештва који акта предаје по експедиционој књизи.

2) Пријем страних аката

Видели смо у прошлом одељку како је акт постао. Да посматрамо сад живот акта.

Једном постали акт је послат, експедован, у циљу да се намерени посао оствари. Такав акт долази у једно надлештво и он је за то надлештво стран акт. Такав акт пролази кроз више фаза, које ћемо сад да прегледамо.

1) ПРИЈЕМ ПОШТЕ.

Свако надлештво прима три врсте поште: а) од надлештава, установа и приватних лица из земље и иностранства; б) од надчештава и установа из истог места и в) од приватних лица — „из руку“.

а) Пријем поште од надлештава, установа и приватних лица из земље и иностранства обавља се свакодневно у одређено време преко месне поште, а преко службеника надлештва који је опуномоћен за обављање овога посла. Обично свако надлештво има код месне поште свој фах, одакле прима своју приспелу преписку.

б) *Пријем поште од надлештава и установа из истог места.* Надлештва и установе из истог места не врше експедицију међусобне преписке преко месне поште, пошто она таква писма не прима. Зато се пријем оваквих аката обавља преко експедиционе књиге надлештва, коју заједно са актима доноси поштоноша.

в) *Пријем поднесака од приватних лица — странака.* Право пријема ове поште имају све старешине одељења (отсека, одељака) у делокругу своје надлежности.

2) *ОТВАРАЊЕ ПОШТЕ.* Обављање овога посла искључиво је право старешине архиве или службеника кога он за то овласти.

Прво се завој-коверат отвори. Затим се изврши контрола да ли се слажу бројеви аката у завоју са бројевима аката назначеним на завоју. Пошто смо извршили ову контролу и утврдили тачност, на актима извршимо констатацију, на полеђини са десне стране, о следећем: 1) кога је дана, месеца и године примљен акт, 2) са колико прилога, 3) да ли је са таксом или без, 4) да ли је такса (ако је мора имати) исправна и довољна, као и по ком је тарифном броју Закона о таксама наплаћена и 5) потпис службеника који је констатацију извршио. Ако се утврди да у завоју нема акта, да је завој дошао празан, или да нема назначених прилога, старешина ће то одмах утврдити рефератом.

Препорученим актима старешина прилаже и завоје у којима су дошли. Чим је отворио пошту старешина архиве одређује, пре завода, коме отсеку који акт припада за рад. При томе пази да ли је акт већ раније био на раду, и у том случају шаље га истом отсеку; ако старешина не може да реши сам коме отсеку неки акт припада тражи објашњење кратким поступком од свога претпостављеног.

Што се тиче поднесака које примају старешине отсека од странака, и на њима се врши напред поменути констатација, али не од стране старешине архиве већ од стране старешине оног отсека који поднесак прима.

3) *ЗАВОД ПРИМЉЕНЕ ПОШТЕ.*

Пре него што ће се приспела акта послати одељењима у рад, она се заводе, као што смо показали раније, у Деловодни протокол. Видели смо како изгледа протокол. Напомињемо да се редни

бројеви почињу бележити 1 јануара једне године а завршују 31 децембра исте године. Кад се година заврши 31 децембра, испод последњег искоришћеног броја завода, мора се ставити белешка: а) да је Деловодник уредно вођен; б) да су сви бројеви испуњени; в) да нема исправака и прецртавања, а ако има код кога су броја и зашто; г) да нема пропуштених рубрика, а ако има код ког су броја и зашто су.

4) РЕГИСТРИРАЊЕ АКТА.

По завршеном заводу у Деловодни протокол акта се регистрирају. Видели смо код излазних аката како се акта регистрирају. Остаје нам да се упознамо са оснивањем нових регистара.

Чиновнику који ради на регистру дужност је, да на крају пословне године оснује нов регистар, по коме треба да отпочне рад у наредној пословној години. Основати нов регистар значи извршити отварање регистарских партија, по строго азбучном реду, предметима по којима рад није завршен у тој пословној години. Том приликом се из новог регистра назначи у старом регистру на одговарајућим партијама, а у рубрици „Напомена“ број нове партије, а у новом регистру број старе регистарске партије.

Отварајући партије несвршеним предметима у новом регистру, на њима истовремено означавамо бројеве нових регистарских партија.

Поред књиге регистра води се и једна помоћна књига, која се зове „Регистар страних бројева“, а служи за брзо и лако проналажење аката. У већини случајева надлештва се, у међусобној преписци а нарочито при разним ургенцијама, позивају само на број свога акта, за чије решење ургирају, и датум. Да није ове књиге морали бисмо да тражимо број страног акта по деловодном протоколу, да бисмо утврдили који број домаћег акта одговара броју страног акта, и тек онда могли да продужимо даљи рад по томе акту, што би нам одузело много времена. Регистар страних бројева води се по бројевима страних аката. Регистровање се и по њему врши из деловодног протокола.

она иста процедура коју смо већ видели. Старешина разматра акта, распоређује их на чиновнике, гледајући при том ако је већ раније који акт био да га упути истом чиновнику на рад. Код аката теже природе старешина може, писаљком са стране, да стави кратак упут како тај акт треба решити. Тај упут се зове „декретум“. Старешина обично „парафира“ такав свој декрет. Сва се оваква акта предају чиновницима посебном књигом на потпис.

7) РАД И РЕШЕЊЕ АКТА.

Рад и решење акта бива исто онако као што смо већ видели код излазног акта, са истом обазривошћу и размишљањем.

При том доношењу решења може бити три случаја:

а) да се решење ставља у продужењу акта, а да се концепт не сачува;

б) да се решење пише у продужењу акта, али се концепт сачува у регистратури;

в) да се решење напише на засебној хартији, а цео предмет и концепт решења задрже у регистратури.

Ако се по предмету нема више шта да ради, он се тим самим ставља у архиву.

8) РАЗВОЂЕЊЕ ПРИСПЕЛОГ, А РЕШЕНОГ АКТА.

Кад је са једним актом у канцеларији обављен посао, он се враћа у пријемну канцеларију, да се разведе, а потом поступи с њим у духу решења.

У Деловодном протоколу се онда прво уведе на десној страни датум решења, затим кратак садржај решења. У ту се рубрику одмах стави адреса оног коме се акт шаље. Та адреса може бити само појединачна, на пример: Главној контроли; може бити колективна на пример: „Свима Пореским управама“, може бити микстна (измешана) на пример: Краљевским банским управама за просветно одељење, Школском Надзорништву, Београд. У ова два задња случаја реч је о распису, и канцеларија се мора уверити да ли акт садржи онолико примерака колико треба да има. По завршеном развођењу у Деловодни протокол, на акту се, поред броја деловодног протокола, стави мало готско слово *r*, за знак да је акт разведен.

Ако се пак акт ставља у архиву, онда се у рубрици „Садржај решења“ уписује реч „ад акта“, а акт се ставља у одговарајућу фасцикулу.

9) СРЕЂИВАЊЕ И ЧУВАЊЕ АКАТА.

У сваком надлештву постоје две врсте административних аката: а) несвршена и б) свршена.

Несвршена акта су она по којима рад није завршен, и она се чувају у регистратури. Под регистратуром подразумевамо збирку аката сређених по аритметичком реду према редном броју деловодног протокола или према редном броју регистра, што зависи од усвојене праксе надлештва за сређивање аката.

Свршена акта су она по којима је рад завршен, изузимају се из регистратуре и фасцикулишу. Фасцикулисање дакле има за циљ да ослободи регистратуру свршених аката односно предмета, како би се направило места новим актима, која буду приспела. Пре него што бисмо приступили фасцикулисању једног предмета, потребно је проверити следеће: 1) да ли је рад по њему потпуно завршен, 2) да ли се у њему налазе сва односна акта, што ћемо утврдити сравњењем са бројевима аката, који су разведени на његовој партији у регистру. На случај да се неки акт не налази у предмету, проверићемо из деловодног протокола да ли је акт, који нам недостаје, упућен неком надлештву, и 3) да није међу актима тога предмета залутао који стран акт.

Код надлештава која су усвојила сређивање аката у регистратури по бројевима деловодног протокола, акта се фасцикулишу по деловодном протоколу — на десној страни у рубрици „Остављено у архиву — фасц. — ред.“, а код надлештава која су усвојила систем сређивања аката по редним бројевима регистарских партија, акта се фасцикулишу по регистру, у рубрици „У Архиву — фасц. — ред“.

Било да се акта фасцикулишу по деловодном протоколу било по регистру, начин рада је следећи:

Број оног акта односно предмета, који хоћемо да фасцикулишемо, пронађемо претходно у деловодном протоколу односно регистру. Затим у рубрици „У Архиву — фасц. — ред“ — убележавамо број фасцикуле (римском цифром) и редни број фасцикулисаног предмета (арапском цифром). Ово исто стављамо и на предмету односно акту, који смо фасцикулисали. Обележавање фасцикула почиње сваке године бројем 1, а завршава се са бројем

фасцикуле који је довољан за фасцикулисање свих свршених предмета у једној години. Обележавање фасцикулисаних предмета почиње такође сваке године бројем 1, а завршава се бројем последњег фасцикулисаног предмета у години.

Када се укаже потреба да се по неком фасцикулисаном предмету односно акту обнови поступак, изузима се из фасцикуле и шаље у свој редовни оптицај.

САДРЖАЈ

	Страна
Неколико речи унапред	3
Литература	4
Задатак ове књиге	5
Кратак поглед на историју наше администрације:	
1. Средњи век	9
2. Кнежевина Србија	13
А) Доба управе без писаних закона:	
а) Доба Карађорђево	23
б) Доба кнеза Милоша Обреновића	35
Б) Доба писаних закона	52
Систематика (облици аката)	54
А) Акта више власти	55
1. Решења и одлуке	56
2. Наређења	65
3. Објашњења	68
4. Овлашћења	73
5. Расписи (саопштења)	80
6. Личне промене: Постављења — унапређења — пензионисања	83 85
7. Конкурси и објаве	85
8. Реверси	88
9. Објаве	90
10. Признанице и рачуни	91
11. Уверења	95
Б) Акта једнаких власти	97
В) Акта ниже власти	106
1) Одговори	107
2) Реферати	109
3) Молбе	111

	Страна
Анализа аката	113
Генеза аката:	
1. Постапак акта	118
2. Пријем страних аката	126
1) Пријем поште	126
2) Отварање поште	127
3) Завод примљене поште	127
4) Регистрирање аката	128
5) Здружавање	129
6) Слање поште на рад	129
7) Рад и решење акта	130
8) Развођење приспелог, а решеног акта	130
9) Сређивање и чување аката	131



35052