

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ОКТОБАР - ДЕЦЕМБАР

1 9 5 4

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

Година II

Октобар - Децембар 1954

Број 4

О КОДИФИКАЦИЈИ ИМОВИНСКОГ ПРАВА

1. — Кодификација претставља врхунац правничке делатности, највишу синтезу правне теорије, праксе и технике. Она би требало да пружи највиша достигнућа правне науке подешене да се на нај-ефикаснији и најкориснији начин примене на круг друштвених односа који се законом регулишу и да се притом добије усклађен, јасан, у одређеној грани права свеобухватан али ипак прегледан систем. Формулације законика треба да буду научно тачне, продубљене, али ипак јасне, једноставне и разумљиве. Због тога је кодификација веома тежак посао. Идеал кодификације, разуме се, нису достигли ни најбољи досад постојећи законици. Кодификација је дуготрајан посао. Чак и они законици који су били донети у кратком временском размаку као напр. Француски грађански законик (који је био редигован у року од 4 месеца) био је резултат дугогодишњих претходних студија.

У свету познате су кодификације кривичног и грађанског права које у досадашњим системима буржоаског права обухвата и породична и лична права с једне стране, и имовинска права с друге стране. Административно право због своје природе, методе, обимности и разноврсности друштвених односа које регулише, није погодно за кодификацију. Кодификација кривичног права као и породичног и брачног права важна је ствар с обзиром на друштвене односе које те гране права регулишу. Но кодификација имовинског права има нарочити значај јер регулише економски живот и чини материјалну базу друштва.

Кодификација имовинског права има код нас својих нарочитих тешкоћа. Код нас се изграђује социјализам. Материјална база социјализма је друштвена, социјалистичка својина. Ова својина је сасвим нова друштвена појава. Она се код нас изграђује на оригиналан начин. Иако елемената те својине има и у државнокапиталистичким појавама на Западу и у СССР, ипак немамо узор на које бисмо се могли угледати. Државно-колективна својина у СССР и извесни државнокапиталистички облици на Западу могу да послуже више као негативан узор: како не треба да се развија социјалистичка својина ако хоће да остане социјалистичка. Кад су буржо-

аски правници састављали Законике имали су готов узор на који су се могли угледати: римско право. Код нас, бар у ономе што је ново, социјалистичко, немамо никаквих узора.

У вези са кодификацијом код нас постављају се два претходна питања: да ли је кодификација потребна, и да ли је она могућа.

На прво питање без икаквих резерви можемо одговорити потврдно.

Има земаља у којима нема законика већ се правни живот обавља по обичајном праву које се у модерним земљама манифестује кроз судске пресуде. То је тзв. прецедентно право. Такво право постоји у Енглеској и, бар у погледу правних односа из приватне својине, у Мађарској. У Енглеској је то могуће због тога што се тамо грађанска револуција крајем XVII века завршила компромисом и што није било насилних, наглих друштвених преокрета, нарочито последњих столећа. За енглеско друштво карактеристичан је развој путем постепених рефорама које су често одевене у старе, традиционалне форме. Зато тамо, чак и у кривичном праву, може да се одржи обичајно право које се ипак увек прилагођава новим односима, штавише много лакше него право у земљама са кодификованим правом. У Мађарској јака правна и правничка традиција која је уосталом љубоморно чувала позиције и привилегије феудалаца и средњег земљовласничког и чиновничког сталежа (тзв. центрије), одржавала је обичајно право. Но и тамо су још пре Првог светског рата почели радови на кодификацији грађанског права који, међутим, ни до Другог светског рата нису били довршени.

Код нас сви ти услови не постоје. У нашем друштву које се, иако још младо, развијало кроз јаке друштвене сукобе, са разним степенима економског развоја, са недостатком дугих, заједничких културних традиција, — ни право још нема дуге традиције. Ми данас имамо социјалистичке правне односе али њих често треба применити на средине које су још недавно изашле из облика аутаркне кућне и племенске привреде у којима још постоје живи остаци племенског обичајног права. Наше је друштво револуционарно и управо је зато потребно да се новом револуционарном друштву ударе чврсти правни темељи. Фиксирањем односа које регулише, уједначавањем права судске праксе, давањем сигурних основа правном промету, кодификација би дала чврсте и извесне оквире економском развоју, а поред тога била би један јак кохезиони фактор нашег друштва уопште.

Но на друго питање: да ли је код нас већ могућа кодификација, не бисмо смели пожурити са одговором. На путу остварења кодификације стоје код нас велике тешкоће. Можемо рећи да управо они разлози који намећу потребу кодификације истовремено претстављају сметње његовом остварењу.

2. — За кодификацију су потребна два општа услова: друштвено-економски и правнотехнички.

Важнији услов је друштвено-економски. Да ли су економски односи које треба регулисати имовинским закоником већ зрели за кодификацију? Као што смо горе казали, не бисмо без оклевања могли рећи да су ти односи зрели. Капитализам је био и поред своје стихијности један економски међусобно усклађени систем. И што је још битније он се развијао у недрима феудализма у низу столећа, и кад се пре око стопедесет година приступило великим буржоаским кодификацијама, кодификаторима је требало да нађу само правне формуле за потпуно већ искристалисане економске односе: купопродају, најам, закуп, кредит итд. Јер ти односи су исто тако економски као и правни. Они су се прво развили као економски односи па тек су онда добили адекватну правну формулацију.

Економски елементи социјализма постоје такође већ у последњој фази капитализма, у ери тзв. финансиског капитализма, дакле и у буржоаским земљама. Али који су ти елементи? О томе се још колеба и економска теорија, и буржоаска и наша. С друге стране, у нашој економици још постоји робна привреда. Иако робна привреда може да постоји и ван капитализма (напр. у римском робовласничком друштву) чињеница је да она крије у себи капиталистичке тенденције. Робна привреда постиже свој врхунац у капитализму али ту, због њене стихијности, долази до изражаја и унутрашња противречност робне привреде која се не може решити у оквиру капитализма и која нужно тражи пут у социјализам. Но док год постоји и где год постоји робна привреда, она носи са собом стихију. Прелаз робне привреде у свесну, планирану, дуг је процес. Она се не може декретом, пуком вољом законодавца одједном спровести као што нам показује пример СССР. Такво схватање је потпуно немарксистичко јер негира основну поставку марксизма да економски живот има своје објективно, од свести људи независно биће, да се њена стихијност може потчинити свести људи а тиме и укинути тек у извесној високо развијеној фази његовог развоја.

Дакле, наш привредни живот састоји се из два супротна, дивергентна састојка: из робног, стихијног и из социјалистичког, свесног. Наш је систем, као што је и покојни друг Кидрич рекао у „Тезама о економици прелазног периода у нашој земљи“ (Комунист, бр. 1/1950) тек прелазан. То још није изграђени социјализам, односно комунизам. Велика је заблуда, која је нажалост веома раширена, да је наш привредни систем јединствен, међусобно усклађен. Корен тога схватања је у совјетској концепцији да је совјетски систем складан, јединствен и изнад свега већ изграђени социјалистички систем. А то погрешно схватање са своје стране сматра да је робна привреда потпуно потчињена совјетској „планској“ привреди. Уствари то није прави привредни план којим се тамо усмерава робна привреда, у већој мери је то систем привредне принуде: принудом

се решавају негативне последице недостатка робне привреде у оним областима где би неразвијеност производних снага наметала робну привреду. Велика је заблуда мислити да је могуће преузети само појавне облике, „инструменте“ робне привреде као што су уговор, тржиште, новац итд. а гушити *суштину* робне привреде: самосталност произвођача, могућност њихове конкуренције, слободу инвестиција. Заиста је идеализам рећи да се робна привреда просто може „потчинити“, „преобразити“. Па она је управо зато робна, управо се зато развија кроз категорију вредности што је стихиска, што се њени елементи не могу унапред предвидети, потчинити него се они манифестују тек на стихиском тржишту, тек у размени. С том заблудом иде под руку и нужно је условљена са првом она заблуда да су интереси појединаца у СССР у пуном складу са интересима заједнице. Интерес појединаца и мањих заједница још у данашњем стању развоја производних снага итекако се разилази од интереса шире заједнице, целог друштва. У социјализму он показује тенденцију да се усклади са интересима заједнице, тачније речено тежи се да задовољење појединачних и интереса ужих заједница истовремено и у што већој мери користи и друштву као целини, да се спречи његово прерастање у противдруштвене тенденције. Али утопија је говорити у данашњој фази о потпуној усклађености тих интереса.

Снага нашег новог привредног система је управо у томе што је дала маха оним објективним снагама робне привреде која је тзв. административни социјализам гушио. Ослобођење тих снага, давање истинске а не само формално декларисане самосталности предузећима, отварање слободне утакмице довело је до привредног полета. Али, разуме се, у социјалистичкој земљи као што је наша, робна привреда не може да добије оне облике које има у капитализму. Једна страна робне привреде која је најбитнија у капитализму, најамни радни однос, код нас постоји у веома ограниченој мери; не постоји капиталистички профит већ вишак рада који највећим делом присвајају уже или шире друштвене заједнице; те заједнице воде углавном и инвестициону политику; и најзад робна привреда се ограничава и низом контролних мера, почев од централизованог и контролисаног кредитног система па до конкретних привредно-управних мера (девизних прописа, контроле увоза и извоза, максимирања цена за најважније артикле, стварање разних инспекција итд.). Другим речима, код нас постоји робна привреда али на својини која је у начелу колективна. (Да ли може бити потпуно колективна уз постојање робне привреде, изнећемо касније.)

Уместо оних појавних тенденција и облика робне привреде које у капитализму постоје а код нас не постоје, уведени су код нас раднички савети и систем комуналних заједница као облици самоуправљања радног народа. Те су установе позване да нашој привреди и друштву, и поред тога што у њој постоји робна компонента, дају социјалистички карактер, а да истовремено буду брана раз-

воју бирократизма. Те су установе већ и досад показале врло велике резултате. Али ипак не можемо рећи да су они свесни инструменти који претстављају социјалистичку компоненту наше привреде, насупрот робној, већ потпуно усклађени и међусобно и са постојећом робном привредом код нас. Ту неусклађеност доказују честе законодавне интервенције које се предузимају ради усклађивања тих односа. Те честе интервенције су потребна и разумљива појава. Време постојања нашег система је кратко. Он мора да се усаврши, да се у пракси провери, да се усклади, да се искристализује.

Дошли смо до момента који претставља опасност за кодификацију: ако се односи фиксирају у један систем пре него што се ускладе, искристалишу, спречава се њихов даљи развој, фиксирају се на једном још недовољно развијеном степену. У том случају кодификација може нанети штете. Ако се ти односи регулишу нижим нормативним актима, уредбама, наредбама и сличним, и то неповезаним у јединствен систем већ појединачно, горња опасност је много мања. Ти се прописи много лакше мењају него законик, кодекс. А да пракса намеће честе корекције, измене или допуне видимо управо на најновијим привредним уредбама које иначе регулишу врло осегљиве и важне материје.

Но ако смо изнели бојазан да је кодификација са друштвено-економског гледишта још преурањена, нисмо изнели неку категоријну тврдњу у том погледу. Аутентичнији одговор на то питање могу дати остали друштвени трудбеници, а пре свега економисти. А нарочито се не би могло одговорити колико још треба чекати ако се прихвати становиште да је кодификација још овог тренутка преурањена. Нама је био само циљ да укажемо на проблематику.

3. — Друга, правнотехничка страна кодификације је такође веома важна и тесно је повезана са првом коју смо изнели. Ипак је она другоразредна.

Но код нас још ни та страна није зрела. Ми засад још немамо довољну правну технику (у најширем смислу) да бисмо приступили кодификацији имовинског права. Разлога за то има више а ти разлози великим делом имају свој корен у друштвено-економским појавама.

Кад су буржоаски кодификатори приступили послу, они су имали повољан положај не само због тога што је друштвено-економска база била зрела. Они су имали већ готове формуле за постојеће економске односе. Они су махом преузели формуле римског права. Затим, кодификацијама су претходили опсежни теориски радови. На пример француски кодификатори могли су да се ослоне на велике системе Доме (Domat) и Потјеја. Немачки кодификатори на радове великих немачких пандектиста Савињиа, Пухте, затим на радове Јеринга итд. Код нас традиције у том погледу такорећи и нема. Ми немамо ни један комплетан научни систем грађанског права већ само неколико уџбеника и дужих и краћих радова из по-

јединих грана права. Наша судска пракса такође нема традиција. Ми ни пре рата нисмо имали одређену развојну линију, одређен континуитет у судској пракси са чврсто постављеним начелима. Насупрот томе често су исти судови доносили противречне одлуке у сразмерно кратком року.

С друге стране, и правне појаве у нашем новом социјалистичком друштву су нове. Између тих појава и сличних правних појава у државном капитализму има додуше извесних заједничких црта. Али те појаве ни у западној правној литератури нису још довољно објашњене. На пример у иначе богатој и развијеној француској правној теорији још нема једнодушнoг, од науке признатог објашњења правне природе својине на национализованим предузећима. Затим, код нас има и потпуно нових, оригиналних правних појава. Оне се не само још нису потпуно афирмирале у пракси, него ни у теорији нису довољно или чак нису никако разјашњене.

Разлог томе не треба тражити само у краткоћи времена. По нашем мишљењу успешнијем развоју теориског рада код нас, а нарочито проучавању нових појава смета прилажење помоћу категорија буржоаског или чак пандектног права. Нове појаве покушавају се силом подвести под старе формуле и онда кад имају сасвим нову економску садржину. Ипак, мислимо да је то мање зло. Много већу опасност за наш теориски рад претставља нормативизам. Нормативизам се код нас развио и одржао под совјетским утицајем, а у СССР је постао нарочито доминантан при крају тридесетих година кад је Вишински преузео идејно вођство и у праву и правној науци. Совјетски теоретичари-марксисте, нарочито Пашуканис и његови следбеници, били су ликвидирани идејно (а и физички) и њихово учење је означено збирним називом „економизам“ који је постао синоним опасне јереси. Под изразом нормативизам ми не означавамо само научни правац који потиче од Келзена, по коме право има да изучава само норме и њихову унутрашњу повезаност без обзира на њихову економску и друштвену позадину. Овде мислимо на совјетско званично схватање да законодавац све може, по којем се и поред званичних цитата запоставља основно учење марксизма о односу базе и надградње и насупрот томе узима да се стварност може преобразити само нормама. Разуме се, код нас нема свесног нормативизма. Али нормативистички утицај, схватање да се свака правна установа може одредити и прилагодити моменталним практичним, а често пута практицистичким потребама, постоји још у извесној мери и код нас. Но ако у јавном, уставном, кривичном, и административном праву норме заиста имају већу улогу, већу самосталност с обзиром на друштвену базу, па се ту можда може учинити да је нормативизам на свом месту, — иако и ту неосновано, — он је у имовинском праву потпуно штетан.

У даљим излагањима указаћемо у циљу даљег развијања дискусије на основне проблеме у којима су изнета неправилна схвата-

ња често под нормативистичким утицајем. То су неки основни проблеми које треба рашчистити пре прилажења кодификацији.

4. — Основни проблем нашег данашњег правног система, па према томе и наше будуће кодификације је својина. Неспорна је истина да је својина основна установа не само имовинскоправног него и целокупног правног поретка. Али у имовинском праву она непосредно одређује све остале установе. Но управо код теориског објашњавања својине у нашем праву постоје извесне заблуде.

Једна од заблуда, по нашем мишљењу, у вези са својином је она по којој својина код нас „одумире”. Својина као економски однос не може да одумре док год у друштву има економске делатности. *Рад и својина: прилагођавање предмета природе нашим потребама и присвајање тих предмета су основе економске делатности.* Све остало у економији се окреће око ове две основне установе. Рад и својина у друштву могу имати разне облике. Према томе да ли се присвајају производи свога рада или туђег рада имамо поделу друштва на класно и бескласно, као и саме врсте класног друштва. Присвајање није један интелектуални однос „донашање према ствари као према својој, као себи припадајућој”, као што на основу неповезаних Марксових цитата тврде совјетски писци. Ова је дефиниција непотпуна, половична. Управо Маркс и Енгелс указују у својим делима на суштину присвајања: присвајање је остварење, реализовање вредности неког добра. А то је у крајњој линији сједињење употребне вредности добра са потребом због чијег је подмирења оно произведено. У крајњој линији једну ствар присваја онај који је користи и у мери у којој је користи. То је један објективан, нужан, ван наше свести дат (иако у свести одражен) економски однос. Ако би својина била само норма а не и економски однос, онда би било тачно да је у СССР својина општенародна, међутим то тако предвиђају само норме а у ствари несразмерни део националног дохотка присваја владајући бирократски слој. Право може да регулише тај економски однос на разне начине, право својине може да буде у складу или у нескладу са својином као економском појавом, тј. са присвајањем. Но, као што је Енгелс у писму Карлу Шмиту рекао „тај несклад може нанети економском развоју велике штете и огромно траћење снаге и материјала“. (Енгелс је додуше говорио о односу економије и права, државне силе уопште; но то се нарочито односи на својину.)

Тачно је, међутим, да нестаје приватна, монополистичка својина, упоредо са нестанком робне привреде. Но и то нестајање, „одумирање”, је лаган процес. (Совјетски марксистички правници, на челу са Пашуканисом, били су у великој заблуди кад су прорицали брз нестанак робноновчаних односа и у вези с њима права и државе. Али, сумњиво је да ли су право и држава везани само за робне односе. Иако у тим схватањима има извесне дозе истине, има и много вулгаризовања, упрошћавања, механичког гледања на

ствари.) Извесно је да ће код нас још дуго постојати са робним односима и робна, а то ће рећи грађанскоправна својина, као што ћемо ниже изнети.

Друга заблуда, уско повезана са првом, јесте да социјалистичка својина код нас нема субјекта. Она економски свакако има субјекта, штавише својину као економски однос и не можемо замислити без субјекта: присвајању као појму иманентан је и субјект, онај који присваја, који реализује вредност објекта присвајања — економског добра. Друштво може бити субјект својине само у социолошком смислу. Но за право, а нарочито за позитивно право, за кодификацију потребан је правни субјект, а то може бити она *правна* организација која обухвата и претставља цело друштво. Таква најшира правна организација је држава, и то ФНР Југославија. Међутим, она је субјект социјалистичке својине само у оној мери у којој присваја објекте те својине. Поред ФНРЈ и остале државноправне организације: републике, срезови и уопште комуналне заједнице су субјекти те својине и то у мери у којој имају право да у виду пореза, друштвених доприноса и других јавних дажбина, или чак у натури (напр. у случају принудне ликвидације предузећа основна средства се дају народном одбору среза) присвајају објекте те својине. Али исто тако субјект је, и то врло важан субјект социјалистичке својине, и привредна организација која има права да у извесном обиму користи ствари којима обавља своју делатност и да у виду фондова за самостално располагање присваја један део вредности тих објеката.

Како би привредна организација била субјект права, и то грађанског права, а да истовремено не буде субјект извесног својинског права, извесног присвајања? Каже се да кад привредна организација „управља“ објектима друштвене својине, она претставља цело друштво и иступа у име целог друштва. Но зашто онда има своји, субјективна права по којима самостално располаже тим објектима? Кад се каже „своја“, то не сме бити реченични обрт или проста етикета, то мора имати садржину, и то економску, стварну. То не сме бити празна констатација. Субјективно право као појам изградило се у правној пракси, па после и у правној теорији кроз векове, оно има реалан значај.

То значи да социјалистичка својина има више субјеката, да је подељена између више носилаца. Значи ли то да она тиме постаје слична феудалној својини, да је мање напредна, мање позитивна са гледишта друштвеног развоја? Ако она значи повећање производности рада, стварање више добара и њихову правичнију расподелу, ако она ствара праведније односе у друштву и омогућује већи развој позитивних друштвених снага, онда њена подељеност или јединственост уопште није важна. А да она тиме постаје „феудална“ могу да потврде само они који не улазе двобољно у суштину ствари. Совјетски политички руководиоци и правни теоретичари, као њихови верни интерпретатори, инсистирају на јединственисти „држав-

не социјалистичке својине” да би прикрили чињеницу да у склопу те својине владајући бирократски слој неконтролисано присваја самим фактом своје политичке власти велики део вишка рада. Они том формулом скривају суштину, економску садржину те својине. Но колективна својина, нарочито ако припада тако широком колективу као што је наше социјалистичко друштво, мора по својој природи бити подељена. Но ако код нас има више субјеката социјалистичке својине, ипак можемо рећи да је ФНРЈ врховни субјект зато што као носилац највише власти усклађује интересе и овлашћења нижих субјеката.

Подељеност социјалистичке својине је у тесној вези са њеном садржином. Приватна својина је само грађанскоправна. Приватна и грађанскоправна својина су као правни појмови (не и као друштвено-политички) синоними. Из ње извиру остале установе грађанског права, пре свега уговор, а с друге стране она се регулишу само грађанскоправним установама. Но колективна својина, па и наша социјалистичка својина, садржи у себи јавноправна овлашћења. Иза тих овлашћења и обавеза стоји јавноправна, махом административноправна санкција. Та овлашћења у данашњем склопу наше социјалистичке својине (насупротив ранијој фази административно-оперативног планирања) већином су у области финансиског права. Но сваки субјект социјалистичке својине има различита овлашћења. На пример, друга овлашћења има према привредној организацији срез, друга република, а опет друга Савез.

У вези с тим поставља се питање да ли је социјалистичка својина јединствена са гледишта врсти овлашћења. Већина писаца који се тим проблемом баве, одговара потврдно на то питање. Ми, међутим, сматрамо да она није јединствена већ да има две компоненте. Поред управо изнетих јавноправних овлашћења, постоји и један израз социјалистичке својине који је грађанскоправни. То је „право управљања” као грађанско право (дакле не у смислу самоуправљања радног колектива како се то најчешће схвата; нити у смислу привредно-управних овлашћења рецимо среза према привредној организацији, него као грађанско, имовинско право). Ово право имају привредне организације на стварима из фонда социјалистичке својине. Данас се већ већина наших теоретичара слаже с тим да је то једно апсолутно, имовинско, стварно право. Оно садржи два основна овлашћења: овлашћење слободног коришћења и располагања ствари у границама друштвеног плана и других јавноправних прописа. Но иако се данас то право углавном правилно сматра као апсолутно, стварно право, занемарује се чињеница да је оно то што јесте због његове робне базе. Због тога још увек има много размимоилажења око правне природе тога права која треба рашчистити пре него што се приступи њеном коначном законодавном уобличењу. Тој правној установи и поред констатације њеног грађанскоправног карактера још се увек прилази са позиција јав-

ног, нарочито уставног права још се увек мешају разна значења и различити смисао те речи.

Право управљања као *грађанско право* постоји и у нашем праву због тога што код нас још постоји роба, робна производња. Она припада привредној организацији јер је она носилац робне производње код нас. Робна производња међутим није неки свесни инструмент, од законодавца наметнути облик наше привреде. Она нужно постоји. Њу законодавац у данашњој фази развоја производних снага мора признати, осим ако жели назадовање привредних односа, насилно одржавање производње и размене, и у крајњој линији нужно стварање бирократије. Робни односи су по својој природи дивергентни свесном планском управљању привредом. Робни елемент није социјалистички елемент у нашој привреди, он је остатак ранијег привредног система. Социјалистички елемент у нашој привреди је свестан, плански елемент. Наш план данас није детаљан, административно-оперативан, регулативан, као у ранијој фази развоја, чак више није ни општи оквир неких основних привредно-административних пропорција (као напр. раније стопе акумулације и фондова). План је у данашњој фази нашег развоја збир привредно-административних, пре свега финансиских прописа којима се предвиђа остварење и расподела националног дохотка — плодова друштвене својине између појединих субјеката социјалистичке својине. Али и данас са гледишта друштвено-правне оцене (јер је то карактеристично за сваки план, чак и за план у државном капитализму) она је свесна, привредно-политичка компонента економике. Она је код нас социјалистичка компонента због карактера наше власти. Као таква она претставља супротну компоненту роби, робним односима као стихијној компоненти економике. Те две компоненте су по својој суштини у сукобу. План жели да усмерава стихију, да успостави равнотежу у економици, а робни, стихијни односи теже да пробију оквира плана, да поремете равнотежу. И план ће бити утолико успешнији, равнотежа утолико већа, уколико план успе — не да предвиди сваки детаљ јер је то немогуће, нити да негира уопште робну привреду, стихијске елементе у привреди, — већ да усмери стихију у природни ток њеног кретања. У којој мери је то могуће, то је већ друго питање на које треба да одговоре економисти.

План, плански акти, свесна интервенција у робне односе обављају се у праву путем јавноправних аката: административноправних и то данас махом финансиско-правних. Надградња робних односа је пак грађанско право. Надградња присвајања робе од стране привредне организације је „право управљања” као грађанско право, тј. право коришћења и располагања. То право је ограничено у истој мери у којој, планска, свесна компонента привреде ограничава робну компоненту. Инструменти тога ограничења су углавном предвиђени у Уредби о укупном приходу привредних организација и његовој расподели и у Уредби о управљању основним средствима

привредних организација. Ти инструменти нису само допринос у виду камате на основна средства, амортизације основних средстава и слично, већ и обавезно књиговодство, контрола од стране банке, овлашћења финансиске инспекције и новчане казне које она изриче, итд. Овде, дакле, *ни кроз призму наших позитивних прописа* није реч о неком спонтаном усклађивању, као што неки писци мисле, већ о напорном усклађивању двеју дивергентних тенденција. Ово је једно врло важно питање којим се наша теорија такође мора позабавити пре приступања радовима на кодификацији.

Са чисто правнотехничког гледишта данас се, као што смо навели, углавном признаје да је „право управљања” у смислу слободног коришћења и располагања грађанско, имовинско право. Ипак многи писци још увек неће признати да је право управљања у изнетом смислу апсолутно, стварно право правног субјекта исто онако као што је овлашћење из уговора о купопродаји предузећа да се нека ствар пренесе у „право управљања” или да се плати цена за ту ствар релативно, облигационо право тога предузећа. На сваки начин желе да повежу грађанскоправни појам који та реч означава, са правом управљања као јавним, политичким самоуправним правом. Али са друге стране, кад је реч о облигационим правима, без колебања се преузимају буржоаске правне категорије. На пример најновији узанси Главне државне арбитраже скоро потпуно су преузели правила неких модерних и старијих буржоаских трговачких законика. Зашто се онда код стварних права праве такве резерве? Општа је аксиома у грађанском праву да облигациона права само деривирају из стварних, само су средства промета тих права. Стварна, апсолутна, и облигациона, релативна, права морају бити у складу. И једна и друга права одређује робни карактер њихове базе. Оно што је социјалистичко у нашем праву није у тим грађанским правима који у основи и данас претстављају категорије римског права, развијеног права робних произвођача, као што је рекао Енгелс. Оно што је социјалистичко у нашем праву није у праву управљања као грађанском праву (као што се и оно што је било робовласничко у римском друштву није налазило у појму својине римског права већ у другим правним установама). На право управљања као грађанско право можемо и данас успешно применити установе римског права: државину, државинску заштиту, одржај, реивиндикацију, публицијанску тужбу итд. То наша судска (и арбитражна) пракса ради и мимо свих теориских размимоилажења. Оно што је социјалистичко, то је право управљања у другом смислу, у смислу самоуправљања радног колектива. То је у нашем праву ново. Оно што је социјалистичко у нашем праву јесте јавноправна компонента социјалистичке својине која ограничава и сужава право управљања у грађанскоправном смислу. Али у мери у којој то право, право слободног коришћења и располагања, постоји као грађанско право, оно је у суштини исто као и у римском или ма ком другом грађанском праву које базира на роби.

5. — Веома је спорно питање у нашој теорији и питање правног субјективитета привредних организација и других „друштвених правних лица“ како наши нови позитивни прописи кажу.

Код тога питања постоји слична теориска грешка као и код наведених проблема: сматра се да је правни субјективитет пуки инструмент, обична правна конструкција, који законодавац може слободно да декларише и додели разним колективима по својој увиђавности. Тако се, на пример, у Уредби о укупном приходу привредних организација говори да сав приход привредних организација припада друштву, а у другим прописима се говори да средства којима привредне организације производе, припадају друштву, да су она поверена привредним организацијама само на „управљање“, да она то „управљање“ врше у име друштва итд. С друге стране се каже да су то самостална правна лица, са самосталном, својом имовином. Но како једна организација може имати своју, самосталну имовину кад објекти те имовине не припадају њој? Имовина значи нешто конкретно у грађанском праву. Она обухвата не само облигациона него и стварна права. Међутим, стварна права без објекта се не могу замислити. Шта вреди, на пример, својина или право управљања, или службеност, или закуп без ствари на коју се односи? Ако предузеће има своју имовину оно мора имати и своја апсолутна, стварна права. Али оно их мора стварно имати а не само фигуративно. Но ако то признајемо, онда су та стварна права својинска. Јер ако их има, ако ствари на која се та права односе присваја, онда шта је то него „својинско право“. Није то приватна својина у широком смислу, није апсолутна, неограничена власт римског или класичног буржоаског права, али је „својинско право“. У научној анализи својинско право је исто што и стварно право. Економски узевши, и плодуживалац у буржоаском праву има део својине ствари које употребљава у том смислу што ту ствар у извесној мери присваја, иако буржоаска теорија због апсолутности својине у буржоаском праву не конструише то право као делимичну својину већ као „право на туђој ствари“. Исто тако, ако кажемо „имовинско право“ тиме и несвесно потврђујемо да је реч о својинском праву. Имовина је такође присвајање, само присвајање прометне вредности, док је својина присвајање употребне вредности. Ако од некога потражујем на основу облигационог права књигу, ја ту књигу већ присвајам, али присвајам само њену прометну вредност, док употребну вредност, својину на књизи има продавац све донде док се уговор не испуни. Имовина такође има свој економски објект, и то је новчани израз ствари које су предмет стварних права. Употребна и прометна вредност, својина и имовина, односе се на исту ствар, претстављају само два вида исте ствари.

Као што је и „својинско право“ предузећа ограничено, као што то није никако пуна својина него једно ограничено право, ограничено овлашћењима државе и других политичко-територијалних јединица, тако је и имовина предузећа ограничена тим овлашћењима.

То није никако пуна, неограничена имовина у смислу класичног буржоаског права. Та имовина има одређене, наменски употребљиве фондове: оно што је у класичном буржоаском праву изузетак у нашем праву је правило. Имовинска маса предузећа је ужа од прихода предузећа. Тај приход у виду јавних дажбина дели предузеће са државом и другим политичко-територијалним јединицама. Али један део остаје предузећу на самосталном располагању, и то је имовинска маса предузећа, то је реална база која стимулира економску делатност предузећа.

„Право управљања” као грађанско право је веома неприкладан и неадекватан назив. Морали бисмо га заменити другим називом. Неки сматрају да се у том називу никако не сме указати, из извесних обзира, на својинскоправни карактер тога појма. То је можда оправдано. Али треба бити начисто са научним карактером тога права. Уосталом, ако, полазећи од кривих претпоставки, негирамо у позитивном праву да предузеће као органска целина има извесно ограничено својинско право, опет ће предузеће и чланови радног колектива у циљу задовољења својих себичних интереса вршити присвајање за свој рачун где год буду могли. То присвајање неће бити у складу са правним нормама. То ће бити противправно присвајање, привредни криминал. И тај криминал ће бити утолико више омогућен уколико ће бити већи несклад између норми и реалних могућности чисто економског, фактичког присвајања. У СССР, на пример, привредни криминал је још и данас проблем и поред најдрастичнијих мера.

Предузеће у социјализму не може бити потпуно самостално. Као што се робна привреда код нас ограничава, мора се ограничавати и самосталност предузећа као носилаца субјектата те привреде. Иначе оно не би било социјалистичко већ капиталистичко. Треба увидети да нема неке нарочите *социјалистичке* робне привреде, неког социјалистичког привредног аутоматизма, већ привредни аутоматизам је робна привреда која, међутим, скрива у својој дубљој суштини капиталистичке тенденције. Обуздати, ограничити, усмерити у корист шире заједнице те тенденције, — то је циљ социјализма. Но та социјалистичка интервенција не може бити аутоматска, спонтана, већ *свесна*. Зато је ограничена самосталност предузећа. Ако ово што смо рекли преведемо на језик права, онда то значи да привредно предузеће има поред свог грађанскоправног субјективитета јавноправни субјективитет. То је стога што се привредно предузеће ограничава јавноправним инструментима, јер је оно истовремено и субјект, најчешће пасиван, и привредне администрације која у социјализму нужно мора постојати. И то је један важан проблем о којему се мора расправљати пре приступања кодификацији.

6. — Има још много проблема из области законодавне технике које треба претходно продискутовати и решити. Додирнули смо само два-три најважнија а има их још много. На пример, проблем

приватне и личне својине: какав је карактер приватне својине код нас, постоји ли са гледишта права лична својина код нас и какав је њен карактер. Затим важно је питање о класификацији права. Ми о том питању већ имамо нека схватања која су изнета у нашој литератури. Тако је, под утицајем совјетске теорије, изнето код нас схватање да је наше право јединствено. Међутим, ово схватање је неодрживо за наше данашње стање развоја права. Док год постоји робна производња, постоји разлика између имовинског права који има специјалан предмет и метод регулисања од остале велике гране права које условно, у недостатку адекватнијег израза, означавамо традиционалним називом јавно право. Но какав је однос између имовинског и грађанског права (у класичном смислу речи), тј. између имовинског права и дела грађанског права које регулише породичне, брачне, наследне и уопште личне односе? У методу регулисања она имају извесне сличности са имовинским правом али им је предмет различит, а ипак их је немогуће уврстити у јавно право.

За кодификацију ће бити тежак проблем разграничење имовинскоправних инструмената од других јавноправних и финансископравних с обзиром на то што они регулишу исту материју. Извесни имовинскоправни инструменти су стални, као на пример одређивање врсте и садржине апсолутних права, њихова заштита, пренос, имовинскоправни уговори, накнада штете итд. Но јавноправни инструменти, на пример разни доприноси, јавноправни фондови, немају тако сталан карактер, више су потчињени актуелној економској политици. Затим, питање је да ли и приватну својину и односе које из ње деривирају треба регулисати заједно са социјалистичком својином и њеним дериватима. Ми мислимо да би то било могуће и корисно.

Питање је, даље, који од радних односа да се уносе у кодификацију. Док је најамни рад у капитализму био регулисан са свега два-три прописа, у данашњем нашем друштву социјалистичка начела се у великој мери изражавају кроз радне односе. Но због саме природе тих односа требало би унети само стална начела.

Остала питања која се тичу правне технике у ужем смислу: да ли да се кодификују само општи прописи, као што чини Швајцарски и Совјетски грађански законик, или да се законодавна техника изради до детаља, као што је случај са Немачким грађанским закоником; да ли да се скупи у један систематизовани зборник сва законска матрија која се односи на имовинско право или да буде више мањих закона; уопште, која унутрашња систематизација да се узме и по којим методама, — све су то питања која би тек касније дошла на ред. Пошто ће кодификација и онако бити дуготрајан посао можда би боље било за наше прилике да се она ради у етапама. Прво би требало озакоњити оне материје које су мање спорне, у којима већ имамо устаљена правила али у којима судска пракса због непостојања позитивних прописа ипак лута, као на пример, прописи о стицању својине, нарочито о стицању од невласника, о одржају, о државинској и својинској заштити, итд.

Но без обзира на ова важна али ипак техничка питања, у једну ствар смо чврсто уверени: док се односи који се кодификују не устале и не провере у економској, статистичкој, финансиској и другој друштвеној анализи, док се правна начела која их изражавају не учврсте кроз свестрану критику и борбу мишљења, кодификација би могла имати више штете него користи.

Др. Андрија Гамс

ПРИЛОГ ПИТАЊУ СИСТЕМАТИЗАЦИЈЕ ПРАВА*

Систематизација права морала би напустити све методе систематизирања по неком извањском критеријуму којим се „уноси ред” у дати правни материјал и којим се тај материјал групише, уређује и сређује у неки систем. То је позитивистички метод којим се не може продријети у саму суштину питања (1).

Међутим, није у питању да се сређује дати правни материјал већ да се објасни дато диференцирање права у разне гране које постоји као објективна чињеница, тј. да се објасни извор и суштина тога диференцирања. То је, по моме мишљењу, могуће само путем једне теоретско-историске анализе и теоретске реконструкције развитка права, тј. једна научна систематика права може бити само теоретска историја права.

Правна правила организују путем притиска државних интервенција свијест појединаца, група, класа и читавог друштва у правцу материјалних и објективних природно-историских друштвених нужности и законитости по којима се развија људско друштво. Без свијести која је у складу са тим законитостима друштво не би могло постојати. Под притиском ових законитости развија се и држава чије интервенције доводе до формирања правних правила којима се људима намеће понашање у складу са тим природно-историским законитостима развитка људског друштва. Правна правила због тога нису ништа друго до *уопћена пракса* државне интервенције, државних санкција. Кад су једанпут формирана, правна правила дјелују затим као руководство за праксу државних интервенција и као руководство за понашање људи *уопће*, тј. оно дјелује као *норма*.

Државне интервенције и пракса државних интервенција која нужно доводи до формирања правних правила, мотивисани су материјалним, објективним законима кретања својине и класном борбом која је тим кретањем условљена. У тим законима кретања својине треба тражити и кључ за диференцирање правних правила у разне гране. Различити и специфични облици кретања својине иза-

* Реферат на Првом конгресу правника ФНРЈ одржаном у Београду од 3—6 октобра 1954.

(1) Тако напр. систематизација на основу критеријума „метода регулисања” или „предмета регулисања”.

зивају и формирање различитих и специфичних облика правних правила. Тиме заправо и почиње теоретска историја права.

По својој појавној форми својина је монопол на стварима, а монопол је такав друштвени однос којим се у интересу појединаца или група остали чланови друштва искључују од располагања одређеним стварима или их могу употребљавати само с дозволом монополиста или су присиљени да их употребљавају према вољи монополиста. По својој суштини пак, својина је монопол на вишку вриједности који се остварује помоћу монопола над основним средствима за производњу. Та је суштина прикривена монополдом који је могућ на свим стварима без обзира да ли је реч о средствима за производњу или не.

Формирање својине и њен развитак испуњава читаву историју класног друштва. Њен постанак и развитак зависе од степена развика друштвених производних снага. Гдје се не производи вишак вриједности (вишак производа) нема нити може бити својине, а чим се појави вишак производа он се претвара у вишак вриједности и формира се својина. Својина је, према томе, облик испољавања закона вриједности чије дјеловање прожима развитак класног друштва и доводи до све веће интеграције људског друштва у једну органску цјелину на читавој планети.

Историја развика својине јесте такођер историја борбе око присвајања вишка вриједности. То је историја класне борбе. Робовласничка, феудална и капиталистичка својина су прогресивни облици својине који су омогућили развитак производних снага друштва и довели их до таквог степена (у оквиру капиталистичке својине) гдје даљи развитак производних снага тражи постепено укидање сваке својине. Даљи развитак производних снага тражи одумирање својине. Облици социјалистичке својине нису ништа друго до облици одумирања својине.

Историја развика својине показује неколико облика кретања својине: а) у првом реду имамо метаморфозно кретање својине (робе) према формулама Р-Н-Р и Н-Р-Н које се састоји у томе да се употребне вриједности мијењају за новац и обратно, тј. да се мијењају облици вриједности прелазећи из руке једног власника у руке другог, а да сваки власник остаје власник исте вриједности.

Метаморфозно кретање својине јесте непосредно законити облик кретања својине јер у њему основни економски материјални закон вриједности долази непосредно до изражаја. Овај облик је уједно и основни облик кретања својине, јер су сви остали облици кретања својине зависни од њега (2).

(2) Поклон је такође облик метаморфозног кретања својине иако изгледа у први мах да ту нема метаморфозе вриједности. Најранији облик метаморфозе, размјена, био је давање поклона уз обавезу протупоклона (дар-ударје). Касније обавеза материјалног протупоклона нестаје, али остаје очекивање идејно-осјећајног протупоклона којим се продубљују и учвршћују друштвене везе поклонодавца, а то консеквентно доводи до материјалног еквивалента у имовини поклонодавца посредним путем. Према томе, закон вриједности је такође суштина поклона.

б) Други облик кретања својине јесте прелаз својине са једне генерације власника на другу услед смрти. И ово је законити облик кретања својине уколико је смрт биолошки законита појава, а својина се не може одржати нити репродуцирати без обновљених власника.

в) Трећи облик кретања својине јесте кретање директно супротно закону вриједности, као што су крађе, разбојништва, пљачке, преваре, угаје и слична дјела која се квалификују као кривична дјела због тога што су у директној супротности са материјалним законом вриједности. То је незаконити облик кретања својине.

г) Четврти облик кретања својине јесте *политичко* кретање својине. То је порез који служи за издржавање државног апарата. Узимање пореза, иако се врши принудно и неметаморфозно ипак је законити облик кретања својине уколико је и држава материјално објективна и законита друштвена појава. Држава се нужно појављује да би обезбедила законито-метаморфозно кретање својине било принудним довршавањем прекинутих метаморфоза било спрјечавањем протуметаморфозних кретања својине, а сама појава државе изазива политичко кретање својине, тј. пореза.

д) Кроз наведена четири облика кретања својине врши се истовремено и непрестано централизација својине на све мањи број власника коју увијек прати и истовремена децентрализација употребе или коришћења својине. Наиме својина, као монопол, нужно изазива конкурентску борбу власника у којој јачи експропише слабијег. Услед тога се својина централизује у рукама најјачих власника. Међутим, централизација својине преко извјесних граница онемогућује непосредно коришћење те својине од стране власника. Ситан власник може и лично користити и употребљавати својину, али кад својина пређе извјесну мјеру то постаје немогуће. Крупни власници су због тога принуђени да употребу и коришћење својине децентралишу на разне начине и то било формирањем релативно самосталних организационих јединица, фабрика, домена, предузећа и сл. у којима се затим укорјењују релативно самостални подвласници (управитељи, мајордомуси, вазали, директори, управитељи и сл.), или се пак децентрализација врши путем привременог отуђивања употребе својине у облику закупа, најма, зајма и сл.

У свакој друштвено-економској формацији у којој се формирао одређен тип својине врши се централизација и децентрализација својине на један за ту друштвену формацију специфичан начин. Тако напр. централизација земљишне својине и новца у рукама гентилне аристократије у старој Атини, или крупних робовласничких мануфактура у старом Риму, праћени су истовременом децентрализацијом употребе било у облику хипотецираних имања која остају у употреби задужених ситних сопственика, било у облику мреже организационих јединица (радионица, вила, и сл.) којима су управљали подвласници разних врста, било пак давањем у за-

куп. Феудализација робовласничке својине вршила се у облику децентрализације латифундија на колонате. Феудална својина Средњег вијека формирала се централизацијом својине у рукама врховног сизерена и истовременом децентрализацијом путем давања бенефиција разним вазалима и подвазалима, као и стављањем слободних сељака под заштиту разних феудалаца, тј. предајом земље у својину феудалаца (централизација) и примањем земље натраг али оптерећену кметским давањима (децентрализација). Даљи развитак феудалне својине показује централизацију политичког елемента те својине у рукама апсолутног монарха и претварање феудалаца у просте крупне земљовласнике (децентрализација). Кметови су се пак претварали или у закупнике — увођењем новчане ренте (децентрализација) или паж у слободне пролетере и буржује. Капиталистичка својина формира се најприје централизацијом новца и робе у рукама појединих власника које се децентралисано појављују на тржишту. Централизацијом и концентрацијом капитала стварају се крупни капиталистички монополи, али се истовремено врши децентрализација монопола на релативно самосталне јединице (компаније) које се обједињавају системом учешћа, холдинг компанијама, концернима итд. Државна својина значи највиши степен централизације својине у националним размјерама те уствари значи укидање својине у националним размјерама и претварање својине у социјалистичку опћенародну имовину ако се и уколико се децентрализација коришћења те својине врши кроз социјалистичко радничко самоуправљање. Ако се пак децентрализација не врши на овај начин већ путем државних предузећа, без радничког самоуправљања, онда се својина не претвара у опћенародну имовину већ стагнира и трули, као што је то данас случај у СССР-у. Социјалистичка „својина“ је према томе процес одумирања својине и њено претварање у опћенародну имовину. Док се тај процес одвија само у националним размјерама таква „опћенародна имовина“ претставља према другим националним заједницама националну својину. Тек кад се тај процес буде извршио на читавој планети, својина ће потпуно одумријети.

Како је већ било наглашено, разни облици кретања својине и њихове законитости јесу кључ за разумјевање настанка права, његовог развијања и диференцирања. Интервенција државе поводом разних облика кретања својине је различита и она због тога рађа различите форме права уопћавањем праксе тих интервенција.

Грађанско право. — Метаморфозно кретање својине према формули Р-Н-Р и Н-Р-Н јесте основни законити облик кретања својине. У њему долази непосредно до изражаја економски закон вриједности. Интервенција државе у ово кретање служи за његово директно обезбјеђење и убрзавање. Државна интервенција омогућује да се прекинута метаморфоза окончају принудним путем. Грађанско право можемо због тога најопћенитије дефинисати као непосредни правни израз кретања својине по за-

кону вриједности. Тиме међутим, одређивање грађанског права није исцрпљено. Детаљнија анализа показује:

1) да је непосредни правни израз метаморфозног кретања својине уствари облигационо право или још уже уговорно право, а да различити институти овог права настају кроз процес децентрализације коришћења својине;

2) да кретање својине по закону вриједности има за своју претпоставку и као посљедицу подјелу рада и атомизирање друштва на сопственике који стоје у конкурентској борби ограничавајући један другоме својину али истовремено и признавајући један другога за слободне сопственике, тј. за субјекте права. Ова коегзистенција власника и њихове својине, ово постојање једне поред друге својине мноштва власника, доводи нужно до међусобног омеђавања и разграничавања, до међусобног искључивања својинских монопола. Из сукоба и спорова око тога разграничавања, рађа се интервенцијом државе такозвано стварно право као један посебан дио у оквиру грађанског права. Тако се формирају правна правила о праву својине, о посједу, о праву службености и сл.,

3) да преношење својине услијед смрти власника (која је биолошка законитост) на нове власнике рађа, кроз сукобе и спорове око тога и интервенцијом државе у те спорове и сукобе, *наследино* право;

4) да је непосредна посљедица кретања својине по закону вриједности у томе да имаоци робе на тржишту морају један другога признавати за слободне имаоце и субјекте права и да сукоби и спорови око тога да ли је неко слободан власник или није доводе интервенцијом државе до формирања правних правила која називамо *личним* правом;

5) да се у зависности од кретања својине по закону вриједности као и услијед конкурентске борбе и тенденција централизација својине, формирала моногамна породица као економска ћелија класног друштва на челу са оцем породице као признатим слободним власником — правним субјектом. Односи у оквиру ове економске ћелије и међусобни односи породица и сукоби и спорови који су проистицали из тих односа довели су и доводе кроз интервенцију државе до нормирања правних правила *породичног* права.

Кривично право. — Кривично право се развило и развија из државне интервенције против таквих облика својине који су директно супротни закону вриједности и који због тога руше основе класног друштва. То су крађе, разбојства, пљачке, преваре, утаје и слична дјела којима се супротни закону вриједности лишава својине један власник у корист другог. Размјена еквивалената је нормалан, законити начин расподјеле произведених добара у друштву које се заснива на робној производњи и без тога такво друштво не би могло опстати нити се репродуцирати. Због тога друштво као цјелина мора да спријечи свако кретање својине противно за-

кону вриједности, свако гажење тога закона од стране појединаца (3). Интервенција државе против оваквих појединаца (или група) рађа дакле кривично право. Отстранјивањем и онемогућавањем антимајетаморфозних кретања својине обезбеђује се поштивање закона вриједности на индиректан начин (4).

Према наведеном произлази да су грађанско и кривично право двије основне гране права, јер су мотивисане непосредно друштвеним кретањем својине независним од уплитања државе, тј. овдје кретање својине непосредно одређује државну интервенцију, а не обратно државна интервенција кретање својине. Између грађанског и кривичног права постоји поларни однос кроз читав њихов развитак. Њихово поријекло је преддржавно, јер су друштвена правила о метаморфозном кретању својине и о борби против антимајетаморфозног кретања настала још прије формирања државе те је баш потреба да се обезбиједи поштивање ових правила натјерала на стварање државе.

Административно право. — Грађанско и кривично право нису само основне гране права које су мотивисане кретањем својине независним од државе које и изазива стварање и интервенцију државе. Ове гране права сасвим оправдано називају још и материјалним правом, јер се њиховим посредством регулише материјално кретање својине. Постоји, међутим, још једна грана права која се такођер оправдано убраја у материјално право, али је сасвим другог карактера од грађанског и кривичног права. То је административно или управно право које се битно разликује од прве двије гране права управо тиме што оно није непосредно одређено и зависно од законитог или протузаконитог (метаморфозног, протуметарморфозног) кретања својине које се одвија и независно

(3) Друштво као цјелина нужно мора да поштује закон вриједности, јер иначе не би могло опстати, а само појединци или издвојене групе могу дјеловати супротно закону вриједности. Заправо они који тако поступају самим тим се издвајају и супротстављају друштву као цјелини.

(4) Овдје се поставља и друго питање. Наиме постоје и кривична дјела која не претстављају никакво кретање својине, бар не непосредно. Тако напр. кривична дјела против живота и тијела не морају бити у вези са антимајетаморфозним кретањем својине. Међутим, овдје је реч о биолошким претпоставкама друштва. Без живих људи и људи са нормалним тјелесним и душевним својствима не би уопће могло бити људског друштва. Због тога су и нападаји на живот и тјелесни интегритет људи основа за кривично-правно регулисање. Међутим, у класном друштву нападаји на тјелесни интегритет људи не правили су мотивисани класном борбом и њеним заштивањем. Знамо такођер да класно друштво не може постојати без државе. Због тога и појединачни нападаји на државу, њене установе и функције изазивају кривичноправну интервенцију. Исто је тако са заштитом друштвених правила понашања која настају као рефлекси природно-историских закона развитка људског друштва и која су битна за сваки друштвени поредак. Треба, међутим, подвући да је целокупно ово кретање кривичних дјела како оних против биолошких претпоставки друштва тако и оних против политичке и идеолошке надградње одређено и мотивисано у крајњој линији конкурентском борбом коју изазива законито кретање својине између сопственика као и класном борбом коју она такођер изазива и које нужно код појединаца и група испирише антимајетаморфозна дјела, дјела против тјелесног интегритета као и дјела против политичке и идеолошке надградње друштва. Кретање својине је дакле оно што одређује сваколико друштвено кретање у класном друштву. Она су мотив и циљ сваколиког тог кретања. Њој су подређене све појаве и сва кретања у класном друштву. Због тога је и оправдано закључити да је кретање својине противно закону вриједности суштине кривичног права.

од државе, већ претставља *инструмент државе* за спровођење политичких мјера којима се утиче на друштво у правцу непосредно диктираном класном борбом. Те мјере могу бити у складу са тенденцијама развитка друштва, тј. у складу са законитим кретањем својине, а могу бити и у супротности са законитим кретањем својине кад држава постане инструмент реакционарних снага друштва. Административним мјерама води се класна борба чувањем унутрашњег поретка и мира и врши се узимање и трошење пореза (политичко кретање својине). То су двије битне гране административне интервенције. У развитку државе област административне интервенције државе проширује се (напр. на школство, здравство, привреду, итд.) да би у државном капитализму постигла своју кулминацију, а процес одумирања државе под диктатуром пролетаријата доводи до сужавања административне интервенције државе најприје у области привреде, а најкасније код унутрашње репресије и пореза.

Административна интервенција државног апарата у материјални друштвени живот може да значи и одређивање извјесних материјалних права грађанима у односу на државу и њене органе, напр. у погледу плаћања пореза или у погледу граница репресивних мјера против грађана и сл. Тек тад се може говорити о административном праву у категоричком смислу, оно је плод тек релативно касног развитка и појављује се појавом управног судовања у епоси либералног капитализма, и развија се из праксе тих судова.

Цјелокупна интервенција државе у друштвеном животу има за посљедицу један нови облик кретања својине, тј. *политичко* кретање својине, односно узимање и трошење пореза. Да би се издржавала јавна власт потребни су порези. Порез се у друштвеној економици појављује као нешто квалитативно ново. Мегаморфоza робе, чак и онда када се врши уз помоћ државе, остаје *економска* кретање својине. Узимање пореза то више није. Ово политичко кретање својине јесте основа из које се рађа тзв. *финансиско право*, једна од подврста административног права које регулише узимање и трошење порезе. Међутим, употреба и стварно трошење пореза ствар је и осталих државних функција а не само финансиских. Без трошења пореза нема никакве администрације у било којој грани државне дјелатности. Све гране државне дјелатности повлаче собом трошење пореза (буџетских средстава) и све су оне утолико у зависности од политичког кретања својине које се остварује финансиском функцијом државе, али се не може рећи да су те функције државе, осим финансиске, *мотивисане* политичким кретањем својине као што је грађанско право мотивисано метаморфозним кретањем својине или кривично антиметаморфозним кретањем својине. Административне мјере, мотивисане су непосредно, како је већ речено, класном борбом, а не непосредно кретањем својине иако је сама класна борба у крајњој линији одређена кретањем својине. Административне мјере државе повлаче собом као *посљедицу* политичко кретање својине. Што онда лежи у основи издвајања посебних грана административног права? То могу

бити само диференциране функције државе и њене интервенције у разним областима друштвеног живота. Ако се држава мијеша у привреду, онда ће административна интервенција и правни облици те интервенције изазвати формирање привредног административног права. Ако се пак држава мијеша у просвјету или у коју другу сбласт друштвеног живота, онда ће се из тога развити и одговарајућа подврста административних интервенција и административног права.

Да би се одредиле границе административног права потребно је још разграничити судске државне функције од административних. Ту треба уочити да функција суђења није била увијек државна функција. Она је постојала и прије државе, како у патријархалним односима тако и у гентилном друштвеном уређењу гдје није било никаквог поданичког политичког односа, већ је просто постојао однос појединаца и друштвене заједнице као цјелине, у којим односима се појединац подвргавао цјелини. Суђење је тада била чисто друштвена функција, а политичком, државном функцијом оно је постало тек појавом државе и претварањем неких старих друштвених функција у државне. Суђење је дакле стара друштвена функција која је преображена у државну функцију и тиме добила нови, класни, карактер. У суђењу је класна суштина државе највише прикривена, а највише наглашена формална страна државе као претставника цјелине. Формално ту нема поданичког односа иако он у суштини постоји, што се огледа у класном ставу суда. Напротив, у административној државној функцији је поданички однос појединаца према држави и заповједнички однос државе према појединцу (тзв. империјум) очигледан, чак и онда кад су форме државне владавине најдемократскије. Област административних функција државе које су основа за диференцирање подврста административног права, претстављају функције оних државних органа који нису настали преображајем старих друштвених органа у државне. То су у првом реду органи унутрашње репресије (полиција, жандармерија, милиција, и сл.) и финансиски органи у којима уједно класна суштина државе најјасније долази до изражаја. То су органи који претстављају оно специфично ново у пријелазу у државно стање. То су може се рећи *класични* државни органи. Њихова функција је административна и њихово дјеловање је извор административних интервенција и основа за формирање административног права.

Из изложеног се види, да се област административног права може најприје одредити само негативно, ка ообласт *материјалног* права која није ни грађанска ни кривична, друго, да је то право које проистиче из функције класичних државних органа, и треће, да су ту у питању у првом реду административне мјере, а административно право у категоричком смислу да се формира тек из праксе тзв. управних судова. Политичко кретање својине прати функционисање државе, у првом реду административних функција,

и оно је основа, као и посљедица, посебној грани администрације — финансијама (5).

Процесно право. — Примјена материјалних правила као *норми*, тј. као руководстава за праксу државних органа и понашања грађана изазива још један други специфични, секундарни облик праксе државних органа који примјењују материјалну правну норму и понашања правних субјеката који учествују код примјене те норме. То кретање је *процес* (поступак) примјене правне норме. Процесна правила нису друго до *организација* или поредак примјене материјалних правних норми од стране државних органа, односно она одређују *форму* те праксе. Због тога се процесна правила у односу на материјална правила појављују као тзв. формално право. Процесна правила су правна правила о томе како се имају примјењивати материјалне правне норме, тј. она су правна правила над правним правилима, односно секундарна правна правила. По томе се процесна правила *квалитативно* разликују од материјалних правних правила због чега се она у једној систематизацији права не могу ставити у исти ред са материјалним правилима.

Историски је најприје морало бити развијено материјално правно правило да би његово кретање као *норме*, односно његова примена могла постати основа за развитак процесног права. Без материјалног правила као норме нема ни процесног правила. Морало је дакле једанпут постојати материјално правило а да формалног, процесног правила још није било, односно да је било у зачетку. Морало је дакле постојати раздобље у коме је свако на свој начин примјењивао већ постојеће материјално правило, кад дакле примјена тог правила још није била организована као процес, кад је дакле сваки сам себи правило „кратки процес“ или свако сам себи „кројио правду“, тј. вријеме самопомоћи и самоодбране. То вријеме описује Енгелс овако:

„На извјесном врло ниском ступњу друштвеног развитка јавља се потреба да се акти производње, расподеле и размјене производа које се свакодневно појављују, обухвате једним опћим правилом, да се стара о томе да се појединац потчињава опћим условима производње и размјене. Ово правило, првобитно обичај, постаје убрзо закон. Са законом настају нужно органи којима је повјерено његово одржавање — настаје јавна власт, држава“ (К. Маркс и Ф. Енгелс: *Изабрана дјела*, св. I, стр. 601).

(5) Постоји још једна државна функција коју не можемо убрајати у класичне јер није настала тек појавом државе. То је војна функција. Старо гентилно друштво је имало своју војску која није била класни инструмент и коју је сачињавао наоружани народ. У класном друштву, војска, разумије се, има класни карактер. У њој командује владајућа класа и она је главно упориште владајуће класе која се у сваком моменту може претворити у орган унутрашње репресије. Стога, државна армија није класичан државни орган. те, према томе, ни правни прописи и мјере у вези са функционисањем армије нису класична администрација, нити спадају у класично административно право.

Различити облици кретања својине формирали су материјални закон (тј. материјално правило), а кад је закон већ постојао, морало је друштво створити орган који се старао да се тај закон и примјењује. Држава се дакле појавила као *организатор* примјене материјалног правила које се формирало у пријелазном периоду од гентилног ка класном друштву, чим се била формирала својина. Држава је укинула „процесну форму“ самопомоћи и забранила да свако сам себи „кроји правду“, као што напр. аналогно данас ОУН укида право нација на агресију и рат и подвргава их да своје спорове рјешавају у оквиру ОУН. У пријелазном периоду од гентилног у државно стање, кретање својине и њене законитости пробијале су се кроз хаос међусобних обрачунавања конкуришућих власника и невласника. То обрачунавање биле су оне „друштвене санкције“ из којих се кристализовало материјално правило („закон“ о коме говори Енгелс). Крвна освета и систем композиције спадају у овај период. Ради поштовања овог материјалног правила које се спонтано развило и наметало људима, формирана је коначно и држава као једини излаз из хаоса, а држава је на мјесто спонтане друштвене санкције ставила организовану државну санкцију, односно друштвену санкцију посебног типа. Државна санкција се дакле појављује као *оформљена* санкција, тј. организована санкција или као примјена већ постојећег материјалног правила које се тиме претворило у материјално *правило*, односно добило *јуридички* класни карактер (6). Ма-

(6) Дјеловање државних органа је и само најприје стихијно. Власт државних органа се најприје испољава у праву да заповједају и наређују и да кажњавају због непослуха. У старом Риму је то био тзв. *ius coercionis*. Кажњавало се глобљеним и тјелесно. Све се сводило на наређивање и кажњавање због непослуха. На тај начин се вршило узимање пореза, одржан је јавни мир и поредак, тј. вршена непосредна репресија против робова, странаца и недисциплинованих грађана и давана помоћ странкама-пуноправним грађанима у њиховим споровима. Ова стихијност дјеловања државних органа се најприје ограничавала и спутавала у односу на пуноправне грађане, тј. на атомизоване припаднике бивших сродних племена који су носили сабом традиционална права слободних људи гентилног система са његовим демократским установама. Ограничавајући стихијност међусобног обрачунавања пуноправних грађана, државна интервенција се сама организовала, односно добивала све више облик процедуре. Процедура се најприје развија на пољу метаморфозног кретања својине у коме најприје доминира кривична санкција, јер класно друштво у формирању сурово реагира на сваки покушај прекидања метаморфозе, јер свако то киднање значи враћање на старо преживјело гентилно друштвено уређење. У процесу стварања и учвршћивања робно-новчаних односа свако кршење и самих уговорних односа претставља битну друштвену опасност, јер су ти односи још ријетки и слаби. Не постоји још битна разлика између грађанскоправног конфликта због недовршене метаморфозе и антиметарморфозног дјела. Но, с друге стране, баш због битне важности робно-новчаних односа који се формирају у пријелазном периоду, казне за обично нарушавање мира и сигурности, као што су лишење живота или тјелесна поврједа, претварају се у *п о в ч а н у* накнаду. Остаци гентилног демократизма и дјеловање закона вриједности који тражи равноправност партнера и у конфликту, нужно су диктирали и демократску процедуру са акuatorним принципом као доминантним у овим процесима гдје цивилна санкција још није била издвојена из кривичне. Међутим, кривична санкција не остаје увијек владајућом. У процесу интеграције друштва, ширењем робно-новчаних односа ови односи престају да буду изузетни и слаби. Случајне економске везе претварају се у нужне. Због тога више нису потребне сурове кривичне санкције ради директног осигурања процеса метаморфозе робе. Довољно је да се путем државне принуде супституише изостала фаза метаморфозе, а у томе је суштина тзв. цивилне санкције. Зато се цивилна

теријално правно правило се, међутим, и даље непрестано кристалише из кретања својине кроз сукобе и спорове које сада рјешавају државни органи, те се из праксе државних органа кристалишу уопћавањем не само материјална правна правила већ и процесна.

Будући да се процесно правило развија из праксе примјене материјалних правних правила, слиједи да постоји толико облика процесног права колико има облика материјалног права, дакле грађански, кривични и разне врсте административног процеса, од којих сваки има своје специфичности које одговарају специфичности ма материјалног права на чијој основи су формирани.

С обзиром на то да се грађанско и кривично право развијају због кретања својине које је независно од државе, ово кретање намеће држави не само грађанска и кривична материјална правила већ грађанску и кривичну процедуру, и то тим више што је правосудна функција (иако подржављена) увјек са формалне стране непосредно друштвена функција у којој нема поданичког односа. Другачије је са административним процесом. Он се развија тек релативно касно у епоси прогресивног капиталистичког развитка кад робна производња и робно-новчани односи постају у друштву

санкција издваја од кривичне. Цивилна санкција је сад довољна да се обезбједи нормални ток метаморфозе својине у складу са законом вриједности. Кад се класно друштво почиње да развија на својој властитој основи, тј. кад су мање или више ликвидирани заостаци гентилног друштвеног уређења, као што је то било са робовласничким друштвом касне антике, у периоду царства у Риму, — државни апарат који је у том периоду постигао висок степен централизације, преузима потпуно у своје руке све правосудне функције у којима је дотада држава само била помагач странака у конфликту. Тек тај судски функције постају потпуно државне функције. Ликвидацијом остатака гентилног демократизма у правосудју ликвидира се и само правосудје као посебна издвојена друштвена функција и оно се претвара у привјесак, у споредну функцију централизованог државног апарата поред осталих његових функција. Али и у таквој ситуацији, заштита метаморфозног кретања својине (грађански спорови) коју држава пружа, врши се само по иницијативи погођених власника који своје спорове износе пред државне органе, где се онда води борба између њих ради утврђивања чиниоциног стања. Материјална снага закона вриједности толика је да намеће и у условима потпуне ликвидације гентилног демократизма, нове, мање више слободне процесуалне облике за примјену грађанскоправних правила. Иако суди државни чиновник, његова самовоља је ограничена снагом метаморфозног кретања својине које у грађанском спору непосредно долази до изражаја. Принципи тзв. слободне диспозиције странака у грађанском спору увијек се суверено пробија без обзира на сам карактер државне власти која врши правосудје и против административног изопачавања метаморфозног кретања својине.

Другачије је са кривичним процесом у тој фази развитка. Укидањем остатака гентилног демократизма укида се и акузаторни принцип, тј. јавна тужба и јавно извођење доказа ради утврђивања чиниоциног стања. Све прелази у руке државног апарата, како ислијеђивање, тако и отуђивање, доказивање, изрицање пресуде и њено извршење и то без икакве контроле јавности. Све остаје у тами канцеларија државног апарата. То је тзв. и н к в и з и ц и о н и процес. Тортура постаје процесно средство које се примјењује и против слободних људи а не само против робова као раније. Међутим, увођење инквизиционог процеса за кривичне ствари имало је и своју историски позитивну страну, јер је тек тиме издвојена цивилна санкција из своје комплексне заједнице са кривичном. Тек отада је цивилни процес ишао само за принудним довршавањем метаморфозе у кретању својине без кажњивања. Али инквизициони процес дјелује у своје развитку обратно на цивилни процес те кочи и спријечава развитак његових иманентних демократских елемената на разне начине. Тако напр. укидањем јавности расправљања, формализмима у извођењу доказа и њиховој оцјени. Осим тога подмитљивост бирократског апарата увелико омета унутрашњу сврху грађанског правосудја, односно обезбјеђење метаморфозе својине.

тотални или бар предоминантни и кад се и држава у односу на грађане који су тада сви слободни редуцира на равноправан правни субјект. То је период у коме грађани стичу према држави субјективна права, а она дужности према њима, због чега се успоставља административно судовање које утврђује ова права и дужности. Тек тад се административне интервенције претварају у правна правила, материјална и процедурална.

Декретирано право. — Даљи степен у развиту права јесте издвајање декреторне функције државе као нечег квалитативно новог у односу на спонтани и стихижни развитак правних правила из праксе државних санкција. На одређеном степену развитака, декретирање правних правила са унапријед одређеном сврхом (која је најпре замишљена у глави законодавца), издваја се као нужна последица дотадашњег стихижног развитака. Правна правила тиме постају језик којим говори држава.

Историски, први облици правних декрета јесу декрети о стварању и организацији саме државе, а и логично је да држава најприје саму себе организује, прије него што као држава може функционисати и стварати правне норме. На то је тјера жестина класне борбе у којој се све државне установе врло брзо показују било као ефикасне или неефикасне. Класна борба непосредно диктира да се неогговарајуће форме одмах замјењују бољим. Појава декретирања, и то најприје организације саме државе, значи уједно и издвајање једне даље посебне гране права која је битно декретирано право. То је *државно организационо право*. Појавом декретираног права чији је први облик државно-организационо право, издваја се и *нормативна функција државе* као посебна категорија која постепено обухвата све гране права, односно држава настоји да цјелисходно регулише својим прописима све оно што је дотада било препуштено стихижном развиту. Оваква настојања да се потисну сви извори права осим декрета развијају се и јачају паралелно са јачањем и централизацијом државне власти. Међутим, та настојања за свеобухватним декретирањем имају своју унутрашњу границу. Не може се наике декретирати кретање својине које је независно од државе као што је то метаморфозно и антиметаморфозно кретање гдје је због тога владајуће спонтано развијено право. Ту се може декретирати само на основу научног предвиђања таквог кретања и усмјеравати то кретање. То је пак могуће тек под диктатуром пролетаријата. Цјелокупно стварно декретирање у ранијим фазама развитака држава може се због тога уствари редуцирати на декретирање организационих форми државе и њених установа и административних мјера. Административно право је такођер типично декретирано право јер оно претставља саму дјелатност државе. Према томе, и овај момент спада у одређивање административног права. Међутим, иако декретирање има своје унутрашње границе које су одређене независним кретањем својине, ипак је у току развитака свеколико право добило облик декретираног права,

тако да је декрет постао формални монополски извор свеколиког права. У облику декретираног права као монополски извор права, нормативна функција државе својим бљештавим сјајем наводне свемоћи и свезнања прикрила је стварну немоћ декретирања које није могло прећи своје унутрашње границе (7).

Нормативна дјелатност државе у своме развоју формира два битно различита садржаја. То је у првом реду декретирање у категоријском смислу, а затим кодифицирање. Декретирање је свјесна нормативна дјелатност која има за циљ да путем примјене правних мјера створи једно ново друштвено кретање. (у суштини кретање својине) које у друштвеним односима још не постоји. Кодифицирање је такођер нормативна дјелатност која се по спољашњој форми не разликује од декретирања, али се разликује по садржини. Кодифицирање наике значи давање декретне форме правним правилима која су се спонтано развила из праксе државних органа. За разлику од декретирања оно нема за циљ да ствара на вјештачки начин неко ново друштвено кретање већ само утврђује постојеће стање ради учвршћивања датог државног, односно правног поретка, ради његове систематизације и затварања у самог себе. Међутим, с обзиром на неуједначеност друштвеног развоја дешава се да се политички обједињују области које су на различитим степенима друштвеног развоја. Ако се у таквим случајевима на заосталу област протегне и право напредније области, онда ово право дјелује декреторно у заосталим областима гдје разара старе односе и утире пут за брже напредовање заостале области. Оваква

(7) Тај нормативни монопол развиле су високо централизоване државе као што је напр. била римска империја и феудална апсолутна монархија. Либерална буржоаска држава на европском континенту преузела је ову традицију монополишући законодавну функцију (као основни дио нормативних функција) за буржоаски парламент и одричући право доношења закона извршној власти у којој су феудалне традиције и феудални утицаји били најјачи. Међутим, уколико је економски либерализам све више уступао мјеста економском монополизму, уколико су се феудални остаци стапали са капиталистичком класом, парламентарни законодавни монопол пробијен је у облику нормативне функције саме извршне власти путем доношења разних уредаба, правилника, наредаба, упутстава и сличних облика декретираног права, који се у односу на парламентарне законе појављују као нормативни облици нижих категорија. Ови облици нормативних функција постали су претежни у државном капитализму у коме држава постепено монополише готово све манифестације друштва, од економике до идеологије. На овом степену готову изгледа да је државна нормативна функција свемоћна и свезнајућа, јер врши чак и привредно планирање. Међутим, овакво декретирање економике, иако оно у државном капитализму једино и омогућује економску репродукцију, ипак све више долази у сукоб са објективним економским законима и мора се коначно разбити на њима. тј. показати се као н е г а т и в н о декретирање, јер се стварно п о з и т и в н о може декретирати само на основу научног предвиђања, односно само у складу са економским законима а не против њих. Пошто објективни економски закони диктирају укидање капиталистичких друштвених односа, читаво ово државнокапиталистичко декретирање мора коначно бити ликвидирано као кочница даљег развоја друштва.

Процес развоја социјализма значи постепено ликвидирање негативног захватања држава путем декрета у друштвене односе, јер држава одумира, али се тиме не успоставља слијепи стихијни развој правних правила. Слободном, али усмјереном дјеловању економских закона одговара такво формирање правних правила које се развија из праксе државних и друштвених органа која с в ј е с н о иде за стварање нових социјалистичких друштвених односа на основу научне анализе и научног предвиђања.

ситуација се назива *реципирањем* права за разлику од декретирања и кодифицирања. Реципирање је дакле по своје поријеклу у ствари кодифицирање, а по своје ефекту декретирање. С обзиром на неуједначеност друштвеног развитка, најчешћи је случај да конкретна нормативна дјелатност државе садржи како декреторне тако и кодификаторне и рецепторне елементе које се могу утврдити анализом.

Кад је потпуно развијена нормативна функција државе и кад се она јавља као једини формални извор права, имамо даљи, виши степен у развоју права, јер оно редуцира све гране права на посебне случајеве нормативне функције. Посебни прописи који се доносе нису ништа друго него вршење опће нормативне функције државе која се претставља као опће према посебном пропису (8).

Појава нормативне функције државе као даљег вишег ступња у развоју права условљава и појаву науке о праву без које би свако нормативно а поготово декреторно захватање у друштвени живот било врло отежано ако не и немогуће. Да би се могло прописивати (декретирати, кодифицирати, реципирати), мора се имати мање или више систематизовано знање о свим категоријама права.

(8) На овом мјесту треба нагласити да постоји још једна правна категорија која је условљена појавом нормативне функције државе и правног декрета. То је категорија т у м а ч е њ а правне норме.

Док се право развија спонтано, нема потребе за тумачењем. У тој фази доминира практично политичко гледиште које диктира овакву или онакву државну мјеру. Ту дакле тежиште лежи на анализи случајева кретања својине у којима држава интервенише а не у анализи норме. Упоредивање једног прецедента са новим конкретним случајем врши се лако јер су прецедент и нови случај сасвим конкретни. Конкретно се дакле мјери конкретним. Међутим, кад се прецеденти множе, примјена прецедената као мјерила постаје све тежа, јер треба вршити многобројна појединачна упоређивања прецедената са конкретним случајевима. Притом се нужно издваја оно што је заједничко код свих прецедената у односу на конкретни случај и тако се формира апстрактно правно правило које онда служи као опће мјерило за све конкретне случајеве. У тој фази развитка појављује се и потреба за тумачењем апстрактне норме, тј. поред анализе конкретног случаја треба анализирати и саму норму да би се схватио њен смисао. Треба дакле премостити понор који раздваја апстрактно од конкретног. У фази претежног формирања спонтаног права то није тако тежак посао, јер правно правило непрестано извире из саме праксе те се конкретни случај сразмјерно лако уклапа у општорно правно правило. Међутим, појавом декретираних права, примјена норме постаје много тежим послом јер је сад стварно реч о томе да се схвати смисао законодавца коју треба реализовати, тј. претворити у друштвено кретање. Исти је случај са догматизираним нормом која је додуше настала из праксе али се већ одвојила од живота из којег је настала. У овој фази прелази дакле тежиште код примјене правне норме на анализу саме норме, а анализа конкретног случаја постаје споредна ствар. У њему се тражи само оно што се налази већ формулисано у правној норми а не материјална суштина самог случаја. Тиме се читара ствар поставља на главу, тј. норма постаје све, а конкретни случај сасвим споредна ствар. Сад пракса државних интервенција тражи школоване правнике, познаваоце права, те се појављују професионални правници, практичари и научењаци. Ствар се јуриспруденција која врши посредничку улогу између правне норме и друштвеног живота.

Из супротности стабилне правне норме и промјенеиог друштвеног живота рађа се и једно ново спонтано право на основу прецедената државне јурисдикције (у првом реду судова) која примјењује дате правне норме, тј. ствара се једно ново спонтано право које третира као нормативно, али које се у ствари ослања на анализу материјалног друштвеног кретања преко конкретних случајева. У томе долази до изражаја сукоб објективног закона кретања својине и норме која има претензију на непромјењивост. На тај се начин пракса државних санкција ипак пробија као основни извор права и поред декрета и других норми, ма какав ауторитет они имали.

Уставно право. — Највиши степен у развјетку права јесте уставно право. Оно нормира принципе организације и функције државе и њеног апарата, односно *поставља те принципе као правно правило* које обавезује државне органе, услјед чега се, с друге стране формирају субјективна права грађана у односу на државу, чиме се тек поданици претварају у грађане (9). У односу на уставна правна правила цјелокупна дјелатност држава, њена законодавно-нормативна, судска и извршна функција претстављају се као *примјена устава и његових принципа*. Устав је према томе *најопћије правно правило*. У односу на устав сва друга правна правила су ниже категорије, јер се према уставу односе као посебно према опћем. Устав, као најопћије правно правило прокламује се у име сувереног народа чија снага обезбеђује и примјену устава као највишег закона. Проглашењем суверенитета народа које значи проглашење укидања поданичког односа, проглашује се уствари и укидање саме државе. Јер тамо гдје је народ стварно суверен држава постаје непотребна. Због тога је уставно право уствари принципијелна дијалектичка негација права као еманације државне силе. Уставно право је дакле први облик одумирања права опће. То је највиши степен у развјетку права, а истовремено и први степен његовог одумирања. Међутим, конкретно-историски, први уставни донесени у име сувереног народа значили су само свргавање са власти феудалне класе а не укидање државе опће. Уколико је било у питању укидање феудализма, устав је стварно примењиван, али не и даље. Послије тога, буржоазија на власти ту своју власт не подвргава никаквом уставу због чега се буржоаски уставни уствари редуцирају на празне прокламације које прикривају класну суштину буржоаске државе. Држава и даље остаје и јача, чак и у име народног суверенитета, што је са принципијелне тачке гледишта апсурдно. Иако је прокламована формална једнакост свих пред законом и подвргавање државне дјелатности закону, поданички однос не само што остаје него постиже своју кулминацију у државном капитализму (напр. фашистичке земље). Стварна примјена устава почиње тек под диктатуром пролетаријата, процесом стварног одумирања државе, стварним укидањем поданичког односа и претварањем свих људи у слободне грађане. Тај је процес идентичан са формирањем слободне асоцијације произвођача и комуна. Потпуно остварење устава значи уствари потпуно укидање државе и успоставу бескласног друштва.

(9) Видјели смо да се субјективна права грађана формирају најприје у области метаморфозног кретања својине. Ако се држава појави на тржишту као учесник у робно-новчаним односима, онда се држава ту редуцира на правног субјекта који нема привилегија у односу на остале учеснике у томе кретању. То је држава као фиктус. Ту се дакле најприје у односу на државу укида поданички однос и формира грађански однос. Јачањем робно-новчаних односа и буржоазије која предводи све друштвене антифеудалне снаге, долази коначно до прокламације свих људи за грађане и до формалног укидања поданичког односа.

Устав као највиша категорија права (10) битно се према томе разликује од државног организационог права које је такођер подвргнуто уставу као и све друге категорије права и има своје специфичности о којима смо већ говорили.

Са гледишта уставног права треба коначно фиксирати и административно право. Оно се под тежином либералног буржоаског уставног права и управног судовања формира као систем субјективних права грађана (као негације поданика) аналогно грађанском праву и прожето је демократским принципима, али тек што је формирано оно се у периоду монополистичког и државног капитализма већ и расформира и распада на просте административне мјере према поданицима. Под диктатуром пролетаријата административно право се нужно развија даље као систем субјективних права грађана у правцу дефинитивног укидања поданичког односа, односно у правцу одумирања права.

Др. Рудолф Леградић

ПРАВНА ЗАШТИТА ГРАЂАНА КОД ШУТЊЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Садржај: 1. Рјешавање захтјева странке као правна обавеза управног органа. — 2. Који смисао може имати шутња администрације. — 3. Два система заштите пред шутњом. — 4. Заштита пред шутњом првостеленог управног органа. — 5. Судска тужба због шутње управног органа. — 6. Управни спор поводом шутње као спор пуне јурисдикције. — 7. Санкције начела обавезности судских одлука у управним споровима.

1. *Рјешавање захтјева странке као правна обавеза управног органа.* — Лице које се обраћа органима управе са захтјевом да донесу неко рјешење у управном поступку, полази притом од претпоставке да је дотични орган дужан донијети тај акт, рјешавајући у њему постављени захтјев на овај или онај начин. Таква претпоставка има у наше вријеме свој коријен у писаним или неписаним основним начелима правног поретка многе земље, у којој се управа максимално обухваћа правом истичући управо у тој ствари политичко-правни принцип да рјешавање постављених захтјева претставља за странку субјективно право а за управни орган правну дужност. Нарочито је таква дужност рјешавања опћенито прописана и у југославенском праву: поједини закони народних република о народ-

(10) Постоји још и међународно јавно и приватно право као посебне гране права. Приватно међународно право, међутим, није уствари ништа друго до грађанско право које регулише законито кретање својине између припадника различитих држава на основу економске интеграције друштва у свјетским размјерама и због тога оно не претставља неку категорију права вишу од уставног. Другачије је пак са међународним јавним правом у коме као субјекти наступају државе. Ту се врши аналоган процес формирања материјалног закона у односу међу државама као што се у процесу распадања гентилног друштва одвијао међу гентилним заједницама. Само што је то тада уједно био и процес формирања државе, а сад процес формирања свјетске заједнице значи процес потпуног одумирања државе јер свјетска заједница неће бити нека супердржава, нити уопће држава.

ним одборима изријеком су је предвидјели у својим одредбама о основним начелима управног поступка (1).

Међутим коликогод се у овој или оној земљи на мање или више јасан начин изражава правна обавеза на страни управног органа да одговори на постављен захтјев, ипак се не може избјећи појава да у појединим случајевима управни орган шути и да странка, према томе, не добива никаква одговора. У том часу постаје њезина субјективна претпоставка да има право на акт у ширем, објективном смислу правно-политички проблем који има приближно једнако практично значење као и ситуација кад је управни орган додуше донио акт по захтјеву странке, али је тај акт незаконит. Јер, сад није реч само о томе да у часу шутње управног органа има мјеста сталној двојби да ли је њоме тај орган уопће хтио нешто постићи и што је хтио постићи, већ је реч још и о томе да је тај орган својим пасивним држањем према странци повриједио дужност која му је повјерена и изричним прописима и имплицитно самом његовом егзистенцијом као органа јавне власти. Према томе и различите правне мјере које позитивна права предвиђају за случај његове шутње, стварно имају постићи двије сврхе: и правну заштиту грађана и правну заштиту оне објективне идеје која тражи да управни орган баш дјелује у области послова јавне управе за коју је основак. Вице је него јасно да су те двије сврхе нужна и логична посљедица корелативних појмова правних овлаштења и правних дужности, па да се стога и оне саме нужно преплећу и допуњавају. А то је потребно подвући нарочито с разлога што су времену правно регулирање проблема шугње администрације лако изазива дојам да се оно оријентирало само на субјективну страну ствари, тј. на правну заштиту странке, а често се пушта из вида она друга, објективна страна ствари, — правилно функционирање управе. Такво ексклузивно субјективистичко резонирање било би за сувремену Југославију сасвим нереално и замаглило би основне значајке положаја и функција органа управе у животу друштва.

Проблем шутње администрације није ствар најновијег датума. Али ако се он данас поново покреће и расправља — и то не само у југославенским приликама, већ и у једном ширем аспекту, након што је био интензивно расправљен и легифициран напосе у времену између два рата, — тада је то несумњиво посљедица околности да се поједине државе више не задовољавају резултатима који су били постигнути до пред кратко вријеме и који су донедавно били оцјењивани као видан, управо квалитативан напредак у правном обухваћању управе. И уистину, од дана кад су се на европском континенту, у Француској, појавили први зачеци јед-

(1) Ово је начело изријеком прописано као опће правило управног поступка у сва три закона о народним одборима народних република Хрватске, Словеније и Црне Горе, док је у НР Македонији изријеком прописано само у Закону о народним одборима опћина. Но и у осталим се народним републикама може извести то начело из одредаба о опћем управном поступку.

ног система правне заштите пред неактивношћу администрације, па све до данас тај се институт у различитим земљама непрестано развија и усавршава. Од својих примитивних форми и скромног домаћаја, пун пукотина, тај је систем израстао у сигурно и ефикасно средство којим се друштво брани од неактивности администрације с једнаким успјехом као и од незаконитих њезиних дјеловања. Такав развојни процес у размјерно кратко вријеме управо се школски документира баш у нашим домаћим приликама: она непотпуност правне заштите пред шутњом администрације која је тако јасно долазила до изражаја у нашој земљи између два рата, прерасла је у социјалистичким условима у свестрану заштиту која у битним питањима више нема шупљина. Ако ништа друго, а оно већ та околност оправдава потребу да се та постигнућа укратко прикажу.

2. *Који смисао може имати шутња администрације.* — Као што је већ речено, полазна точка сваке заштите од шутње администрације лежи у томе што је управни орган пропустио донјети управни акт који странка тражи. Кад се апстрахирајући дужност рјешавања, жели утврдити постоји ли нека битна и начелна разлика између шутње и изричног рјешавања у усменом или писменом облику (па чак и у облику конклюдентних аката), долази се до закључака да код изричног рјешавања увијек постоји нешто (акт или чин) по чему се може закључити што је управни орган хтио, па се онда на темељу тога може и оцијењивати да ли је његово дјеловање законито у формалном и материјалном погледу. Напротив, код његове шутње се не може опћенито утврдити што управни орган жели постићи својим пасивним држањем, да ли оно има неку дубљу сврху или је напросто израз његове немарности, објективних околности или чега другог. Ова двојбеност карактера шутње вриједи и онда кад позитивно право квалифицира шутњу као пропуст у вршењу службене дужности, јер је и у том случају немогуће априористички оцјењивати да ли је шутња посљедица недопустивог субјективног става управног органа или је посљедица објективних сметњи. Свака од тих алтернатива у оцјени конкретне ситуације може претстављати самосталан критериј у питању да ли је шутња управног органа испрличива или ју се може квалифицирати приближно, једнако као да је тај орган донио изрично незаконито рјешење.

Напокон, није од мале важности да се увиди како и покрај сваке могуће опће формуле о незаконитости шутње постоје ипак и такве ситуације кад се поједини случајеви морају нарочито изузети од опћег правила, а с посљедицом да се таква неактивност не може квалифицирати као незаконитост.

Опћенито би се дала наћи два различита пута како да се схвати шутња администрације. Једна је могућност да позитивно право приписује шутњи неки одређен смисао с тим да се у погледу по-

стављеног захтјева странке производе и сасвим одређене правне посљедице. Та се могућност креће на терену правних пресумпција, те се с обзиром на њихов садржај и посљедице у практичном правном животу јавља у два битно различита облика.

Први је облик пресумпције да је управни орган удовољио тражењу странке и признао јој све што је од њега захтијевала. Таква пресумпција даје, према томе, шутњи управног органа одређен позитиван садржај, те насталу ситуацију у потпуности изједначава с оном коју ствара један изрични акт, задовољавајући све захтјеве странке. (Разлика је само у томе што код ове пресумпције наступа правна посљедица *ipsa lege*, кад постоји нужна претпоставка да управни орган шутти, док правна посљедица код изричног рјешавања наступа непосредно силом самог акта.) Али пресумпције овакве врсте увијек се, из разлога правне сигурности, изријеком фиксирају правним прописима, а практичан живот показује не само да оне обухваћају врло узак круг правних ствари (2), већ и да се никад не примењују аналогично на сличне нерегулиране случајеве. Такве су дакле пресумпције увијек строго индивидуализиране за одређене управне ствари, а познаје их у ограниченом опсегу свако модерно право. Њихова функција у практичном животу није само у томе што за странку претстављају повољан облик посвемашњег уважавања њезиних захтјева, већ оне у одређеном смислу још и појачавају дужност администрације да донесе изрични акт увијек кад не жели уважити захтјев странке. Примјер из биљешке 2 потврђује то недвојбено.

Други је облик пресумпције кад она тече у негативном правцу. — у правцу одбијања свих захтјева странке. Подлога за ту правну конструкцију лежи у околности што се шутњом администрације без противног већ описаног регулирања не може сматрати да је у ма којој тачци измијењена правна ситуација странке, која постоји у часу постављања захтјева за издавањем акта. Због тога је таква пресумпција начелно далеко ближа суштини проблема шутње, па зато може практички отпасти потреба да ју се индивидуализира за одређене управне ствари, односно долази до потребе да ју се формулира као опћу клаузулу која вриједи за све случајеве осим оних гдје би се изријеком прописало обрнуто, тј. позитивно значење шутње. Типична је у томе погледу традиционална а и сада важећа формула француског права, да у случају шутње „...les parties intéressées doivent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir ...contre cette décision implicite...” (чл. 51, ст. 1, Ордонанс о Државном савјету од 31 јула 1945). За смислом и домаћајем те француске формуле ништа не заостаје ни изрека садашњег југославенског Закона о управним споровима који каже да под одре-

(2) Изразит примјер такве пресумпције налазимо у југославенском Закону о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима. Уколико надлежни државни орган не понесе рјешење о одобравању или неодобравању оснивања неког удружења, „... сматрат ће се да је донијето рјешење о одобравању удружења“ (чл. 17).

ђеним претпоставкама странка може покренути управни спор, као да јој је жалба одбијена" (чл. 23, ст. 1). Па и западноњемачки Закон о савезном управном судишту од 22 септембра 1952 изријеком прописује да пропуст донијети управни акт „...ist dann einer Ablehnung gleichzuachten“ (§ 15, ст. 2).

Таква се онда опћа клаузула може с лакоћом довести у непосредну везу с начелом законитости управе: тамо гдје је управни орган био дужан донијети управни акт, а нарочито и акт одређена садржаја, његов пропуст треба да повуче за собом мјере којима се странка може послужити да ипак оствари свој захтјев.

Али излаз из шутње администрације не мора увијек бити створен на подлози позитивне или негативне пресумпције. Постоји наиме и друга могућност, да правни поредак за случај незаконите шутње искључује резонирање да ли се неактивност администрације има тумачити овако или онако, позитивно или негативно, већ напросто полази од чињенице да управни орган шути, па се онда на тој основи тражи подесно средство којим ће се послужити странка да оствари свој захтјев. Како сада ствари стоје, у неким се правним системима, а нарочито и у југославенском ова чињеница сматра као разлог да надлежност за доношење управног акта деволуира на виши орган, али се због хијерархичног уређења управе технички може примјењивати само кад се на захтјев странке оглушио управни орган који у управној хијерархији није уједно и највиша власт. Карактеристично је с тиме у вези још и то да је шутња без неког одређеног смисла ствар заштите само у управном поступку, а да се судска заштита расправља само на подлози изложене негативне пресумпције. Овим ће питањима, дакако, у наставку бити посвећена и већа пажња.

Према свему предњем види се да смисао шутње начелно може бити доста различан, управо дијаметрално опречан. Од кардиналне је притом важности да се подвуче како једна позитивна пресумпција практички искључује за странку која је тражила издавање акта, примјену мјера заштите које су нормалне за негативну пресумпцију; будући да се путем позитивне пресумпције даје странци точно оно што тражи, ту пресумпцију могу као подлогу за покретање правне заштите користити само лица која би њезином примјеном била угрожена у властитим правима, — која би се у конкретном поступку појавила као заинтересирана, трећа лица.

Између негативног пресумирања опћом клаузулом и појединачних случајева негативног пресумирања (кад се таква метода користи из нарочитих разлога) може практички постојати и један нарочит прелазан облик који је с правнополитичке тачке гледишта у стању да разводни читаву концепцију заштите због шутње. Познато је наиме да је судска заштита (у облику управног спора) на бази опће негативне пресумпције вриједила у француском праву од 1864 до 1900 само у погледу аката које је имала донијети највиша управна инстанција као жалбена инстанција (министар),

те је француски Conseil d'Etat све до новог регулирања 1900 строго примењивао то ограничење. Слично је правило врједило и по некадашњем југославенском Закону о Државном савјету и управним судовима од 1922, и то у смислу да се пред Државним савјетом могао покретати управни спор због шутње само кад је акт требало да донијесе највиша управна власт у дотичној управној ствари. Такво ограничење опће клаузуле не полази од природе ствари, већ од формалног момента доносиоца управног акта, и оно ослабљује читаву конструкцију заштите пред шутњом, јер незгодне посљедице наступају тамо гдје шутни првостепени орган, — а то су најчешћи случајеви. Из тога практичног примјера јасно избија далекосежност француске реформе од 1900, кад је неприродно ограничење укинута, а уведена неограничена важност опће клаузуле. А неограниченост те опће клаузуле поготову је очитљедна у данашњем југославенском праву. У условима све јаче децентрализације управе, јачањем правног положаја комуна, а крај начела двостепености управног поступка, локални су органи главни и најчешћи органи који доносе рјешење у управном поступку првог степена, па би зато свако описано ограничавање примјене опће клаузуле постало нарочито анхронично и реакционарно.

3. *Два система заштите пред шутњом.* — Што се тиче практичног провођења правне заштите пред шутњом администрације, развила се у појединим европско-континенталним земљама два разна система, и то с обзиром на питање код којег се државног органа покреће та заштита.

Француски систем признавао је, како је већ речено, све до 1900 само заштиту пред шутњом највише управне власти, тј. министра, и то по правилу у облику тужбе због прекорачења власти („recours pour excès de pouvoir“). Та се тужба покретала пред Државним савјетом само кад министар није у законском року донио рјешење по уложеној хијерархијској жалби, а тужби није било мјеста кад он поводом постављеног захтјева није донио рјешење као првостепена инстанција. Декретом од 17 јуна 1900 проширена је заштита на шутњу ма које управне власти, обухваћајући тиме дакако и предмете гдје је првостепени акт требало ове донијети баш највиша управна власт. Као у многим другим питањима управног поступка, тако је и у овим стварима ишло француско првао традиционално осебујним путовима: полагајући далеко већу важност на управносудску контролу него ли на инстанционо рјешавање у управном поступку, оно ни некоћ ни данас не прописује да се против шутње првостепеног управног органа мора тражити ремедиј најприје код више управне власти, већ странка може непосредно покренути управносудску тужбу. То је посљедица начела да управна жалба за странку није обавезна ни онда кад постоји првостепени акт, већ и у тим стварима незадовољно лице покреће управни спор непосредно (*omisso medio*). Према томе постоје у француском праву

два случаја кад странка долази у прилику да покреће управни спор због шутње администрације: први је случај кад шути првостепени орган без обзира на то какав је његов положај на хијерархијској лествици, а други је случај кад првостепено рјешење постоји али виша инстанција није ријешила жалбу коју је странка ипак уложила. Због необавезности управне жалбе овај се други случај јавља размјерно много ређе.

Сасвим другим и за оно вријеме посве новим путем пошао је законодавац Аустријске Републике, те се према његовом регулирању и читава систем који он проводи, може назвати аустријским системом с двије развојне фазе. Битно је његово обиљежје до 1934 да се заштита даје само због шутње првостепеног управног органа: према Закону о опћем управном поступку од 1925 може странка по протеку законског рока тражити да њезин захтјев ријешити виши управни орган, који би у нормалним случајевима одлучивао поводом жалбе, а тај виши орган дјелује онда као прва и задња управна инстанција. Овдје дакле постоји типичан примјер за онај облик заштите од шутње који је приказан у прошлом параграфу, тј. кад се законским путем не даје шутњи позитиван или негативан смисао, већ ју се напросто узима као чињеницу, која оправдава деволуцију надлежности. Свакако, то помицање стварне надлежности долази у обзир тек кад то странка посебно затражи, а не и аутоматски, па је и та заштита везана уз одређене процесне претпоставке.

Но тај аустријски систем имао је у својој првој фази до 1934 два велика недостатка. Први је недостатак био у томе што није било никакве правне заштите кад се и другостепени орган оглушио на захтјев странке, а други је недостатак био у томе што се на подлози начела деволуције није ни могла у оквирима управног поступка поставити никаква ефикасна заштита кад је првостепено рјешење требало да донијесе хијерархијски највиша управна власт. Према томе је начелно постојала у аустријском праву до 1934 управо опречна ситуација него ли у француском праву до 1900: док у Француској није било заштите пред неактивношћу нижих управних карика, дотле у Аустрији није било заштите пред неактивношћу виших управних карика. Такво незгодно стање, критиковано од појединих уважених аустријских писаца (напр. Herrmann), битно је поправљено чланом 164 Устава од 1934 у смислу да се може повести управни спор пред судом ако највиша управна власт није у одређеном року донијела рјешење по жалби односно првостепено рјешење. Практички су тиме били обухваћени сви случајеви шутње администрације тако да је на првобитно регулирање из 1925 накнадно додан модифицирани француски систем управног судске заштите. Ова начела вриједу у Аустрији и данас, те су садржана дијелом у обновљеном Закону о опћем управном поступку, дијелом у чл. 131, ст. 1, точ. 2, Савезног Уставног закона, а дијелом у чл. 26 и 27 Закона о управном судишту од 1932.

Премда је право старе Југославије било врло блиско аустријском праву у многим питањима опћег управног поступка и поступка у управним споровима, ипак се оно преко Закона о Државном савјету и управним судовима од 1922 оријентирало на француски систем, и то у његовом изворном, најстаријем облику. Придржавајући за опћи управни поступак начело двостепености, раније наше право дозвољавало је покретање управног спора због шутње само у случају неактивности управне власти која би у конкретном предмету била највиша инстанција. Уза све то, што је након аустријског регулирања опћег управног поступка постојала при доношењу југословенског Закона о управном поступку 1930 лијепа прилика за модернизирање и употпуњавање постојећег система заштите, ствар се није никад помакла с почетне тачке развоја. Тако је и Уредба о Управном суду у Загребу од 12 октобра 1939 напросто преузела правило из чл. 22 Закона о Државном савјету и управним судовима. Требало је, према томе, тачно тридесет година да се озбиљне шупљине читавог института заштите пред шутњом администрације попуне, а то је учињено у новој Југославији. Та се заштита, према чл. 23 Закона о управним споровима, проводи најприје у управном поступку кад шути првостепени орган против чијег би рјешења било мјеста жалби, а онда се проводи и у управно-судском поступку кад жалба није ријешена, односно кад је требало бити донијето ријешење против кога нема редовног правног лијека у управном поступку. На тај се начин у својим основним тачкама садашње југословенско регулирање сасвим приближило аустријском систему.

Послије Другога свјетског рата дошло је и у Савезној републици Њемачкој до регулирања заштите пред шутњом администрације. Према Закону о савезном управном судишту допуштена је, на бази опће негативне пресумпције, судска тужба пред Савезним управним судиштем (Bundesverwaltungsgericht) у оним случајевима кад је рјешење имао донијети управни орган против чијег се акта у нормалним околностима такођер може повести управни спор пред тим судом. Колико је познато, у послеријатном су периоду донијеле своје управно-судске кодификације и поједине њемачке земље (Баварска, Бремен, Хесен, Виртемберг-Ваден, Рајнланд-Пфалц), но у недостатку тих нових прописа није ми могуће у овај час поближе утврдити стање ствари у питању да ли су ти земаљски системи ближи француском или аустријском регулирању. Из оскудних података може се разабрати само то да је првобитни пројект Савезне њемачке владе био битно мијењан у парламентарном законодавном одбору баш у ствари судске тужбе ради шутње администрације (3).

Према свему предњем може се недвоумно закључити да се у новије вријеме стварно шири заштита пред неактивношћу адми-

(3) С. Н. Уле: *Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht. Handkommentar*, Berlin, 1953, str. 4.

нистрације и да практички остаје све мање битних тачака гдје јој нема мјеста. При компаративном третирању читавог проблема може се као необично важна појава уочити да се у појединим земљама (Аустрија, Југославија) проводи нарочито интензивно регулирање заштите која се може остварити већ у управном поступку, те да се судска заштита ограничава на случајеве, кад су већ исцрпљена сва средства управног поступка. На тај се начин и ова специјална проблематика шутње усклађује у тим земљама с опћом значајком судског надзора над дјеловањем администрације, тј. да је суд само супер-контролор у стварима гдје су затајиле све могућности унутар организационих оквира саме управе. Овај не само правотехнички већ и правнополитички момент (с обзиром на проблем односа суда и управе) долази до нарочитог изражаја при одређивању судских овлаштења, јер су та овлаштења у споровима поводом шутње администрације обично шира и непосреднија, него ли у већини других управних спорова.

4. Заштита пред шутњом првостепеног управног органа. —

Како је већ речено, француско право заштићује странку пред шутњом администрације у том правцу да странка може непосредно покренути управни спор. Та се ситуација начелно изједначаје с оном кад странка поводом постављеног захтјева добива рјешење с којим је незадовољна. Због необавезности хијерархиске жалбе њој је у обје ситуације непосредно отворен управносудски пут. Под којим се условима онда покреће управносудска тужба, бит ће изложено у наредном параграфу.

Будући да аустриско и југославенско право рјешавају проблем заштите пред неактивношћу првостепеног органа првенствено под углом управног поступка, и то с обзиром на начела његове двостепености и исцрпљења управнопроцесних могућности прије покретања управног спора, овдје су и нарочито развијене претпоставке од чијег испуњења зависи да ли ће странци бити пружена тражена заштита или неће бити.

Прва је таква претпоставка легитимираност неког лица да уопће поставља захтјев за доношењем рјешења (активна легитимација). Управни поступак пружа опћенито врло шарену слику у питању тко све ужива положај странке, јер је не само врло различан правни положај активне и пасивне странке, те интервенијентата, већ се и активна легитимација признаје по појединим материјама управног права различитом кругу лица. И док се питање опће правне и пословне способности може увијек јасно утврдити и ризијешити унапријед прије него што управни орган приступи рјешавању саме ствари; дотле се питање каузалне везе молитеља с предметом често рјешавају самом главном ствари и неријетко се тек ту утврђује да ли неко лице уопће испуњава услове за покретање управног поступка. Уистини има размјерно мало управних ствари гдје је унапријед очигледно да неко лице не може

уживати положај активне странке у смислу да има право на акт. Према југославенском и аустриском праву не може се према томе закључивати да управни орган својом шутњом одриче странци легитимацију, већ се из тога само може извести потреба да то питање ријеши виша инстанција кад јој се странка обраћа са својим захтјевом због шутње ниже инстанције. Опћениго би се дало казати само то да у случају шутње не би требало априори одбацивати легитимираност молитеља, јер се тиме и априори онемогућује акт с мериторним рјешењем, већ би одговарала демократском схваћању претпоставка да молитељ има активну легитимацију. Да ли је он доиста има или је нема, може се утврдити у току даљег поступка.

Друга је таква заједничка претпоставка рок који мора претећи прије него што странка покрене вишу инстанцију ради неактивности ниже, а тај рок стварно претставља максималан рок у коме је управни орган првог степена дужан донијети рјешење поводом захтјева странке. Аустриски Закон о опћем управном поступку предвиђа овдје рок од шест мјесеци који се почиње рачунати од дана кад је првостепни орган примио захтјев странке за издавањем акта. Овакви су рокови, не гледајући могућност њихова даљег скраћивања законским путем, размјерно врло дугачки и могу ставити у питање да ли странка још има какве субјективне користи од тога што истом по њиховом истеку покреће у деловање вишу инстанцију. Коликогод је трајање тих рокова срачунато на то да се унутар њих реално омогући свршавање и комплицираних управних предмета, они су за већину управних ствари ипак претјерани.

То је био и основни разлог што је према чл. 23, ст. 3, југославенског Закона о управним споровима рок за доношење рјешења знатно скраћен, — он износи шездесет дана, а почетни се његов дан рачуна према правилима опћег управног поступка (4). Тај је рок за странку минималан, а за првостепени орган максималан, али вриједи супсидијарно, тј. уколико се неким посебним прописом изријеком не би одредио краћи рок за поједину управну материју. Међутим су након доношења Закона о управним споровима неке народне републике у својим законима о народним одборима донијеле и друкчије одредбе о том опћем року. Тако је НР Црна Гора у сва три своја закона о народним одборима скратила опћи шездесетодневни рок на нови опћи рок од тридесет дана који такођер има супсидијарно значење („... уколико није друк-

(4) И ту се могу у данашњој пракси корисно употребити правила из §§ 27—31 пријашњег Закона о управном поступку који је рационално рјешу, већ и питање исправљања поднеска и с тиме повезаних евентуалних шавао не само питање на који се начин поднесци предају надлежном органу практичних компликација.

чије прописано“) (5). У вези с рачунањем тих рокова нема ни у нашој земљи ни игдје другдје никаквих прописа о његовој горњој граници која би за странку вриједила у смислу да би прекорачење рока преклудирало њезин деволуциони захтјев на једнџк начин као што је то код редовног жалбеног рока. Практички се на тај начин отвара могућност временски немаксимираног, безрочног постављања деволуционог захтјева другостепеном органу, али је питање је ли таква либералност увијек корисна ако се притоме не веже странка да посебним поднеском урица првостепено рјешење, будући да је теоретски могуће на тој подлози замислити управо апсурдне појаве.

Трећа претпоставка, заједничка југославенском и аустријском регулирању, постоји у томе што до деволуције првостепене надлежности на непосредно виши орган не долази истеком рока аутоматски, већ само по захтјеву странке. Закон о управним споровима је у том погледу прописао тек то да се странка има право обратити „...са својим захтјевом другостепеном органу“, али се та одредба може тумачити на два начина: или у складу с начелима редовног жалбеног рјешавања, да се деволуциони захтјев упућује вишој инстанцији посредством ниже која је пропустила донијети акт; или да се тај захтјев упућује другостепеном органу непосредно. Док у прилог првој алтернативи иде чињеница што се код првостепеног органа налазе списи (па можда чак и документи започетог испитног поступка), дотле у прилог другој алтернативи иде могућност да првостепени орган задржи код себе и тај нови захтјев странке, па тако још већма затегне с рјешавањем предмета. У овој дилеми није дао прецизан одговор ни досад једини коментатор нашег Закона о управним споровима, Б. Мајсторовић, но ја бих се одлучио за другу алтернативу јер она брже води до циља (6).

Осим ових трију нужних претпоставки, југославенски Закон о управним споровима није донио никаквих других прописа о заштити пред шутњом првостепеног управног органа. (Чак је читаво по регулирање требало да буде прије ствар прелазних наређења Опћег закона о народним одборима него Закона о управним спор-

(5) Закон о народним одборима котара чл. 159 т. 4, Закон о народним одборима градова и градских опћина чл. 168, т. 4, и Закон о народним одборима опћина чл. 138, т. 4.

Како је међутим опћи шездесетодневни рок утврђен савезним законом, а та материја припада, према чл. 15, т. 5, савезног Уставног закона, у искључиву надлежност Федерације, може се покренути питање за које ствари вриједи црногорско нормирање тридесетодневног опћег рока. Из чл. 76, ст. 1, Опћег закона о народним одборима од 1952 јасно произлази да су додуше до доношења савезног закона о опћем управном поступку народне републике овлаштене регулирати поједина питања управног поступка, али произлази и то да такви прописи вриједу кад их примјењују народни одбори, а не и други државни органи кад воде првостепени поступак! То становиште потврђују и прве ставке цитираних црногорских чланова.

(6) Коментар Закона о управним споровима, Београд, 1952, стр. 76. Писац наиме говори, коментирајући чл. 23, како странка има право „да се одмах по истеку рока обрати другостепеном органу“, а из тога би се могло извести да је он за другу алтернативу. Но одмах након тога ставља све у сумњу компарацијом како „... ово обраћање ... одговара жалби“.

вима као изразите управносудске кодификације.) Али при критичком рашчлањивању његових одредаба и копирању са страним законодавством долази се до закључка да садашње регулисање није потпуно и да се у пракси могу лако појавити питања која безусловно траже своје рјешење на овај или онај начин.

Тако се из изнесених компаративних података види да су југославенски рокови у просјеку знатно краћи од аустриских (шездесет дана према шест мјесеци). Кад је аустриски закон о опћем управном поступку прописивао досад набројене три основне претпоставке додас им је и једну даљу од битне важности: неактивност првостепеног органа постаје основ за деволуцију надлежности само „ако се може приписати у кривицу управног органа“. При провођењу те четврте претпоставке Бечко је управно судиште тридесетих година овог стољећа развило праксу која је додуше у цијелости обухватила тај проблем, али у извјесном смислу на терет администрације: кривица управног органа постоји увијек осим гдје је до прекорачења рока дошло услијед пропуста саме странке или каквог неотклонивог догађаја (постоји напр. таква кривица управног органа кад је он морао прибавити, ради рјешења предмета, понуђено доказно средство, па то није учинио на вријеме). Ако је аустриска управносудска пракса могла ту претпоставку тумачити строго, у великој мјери на терет администрације, јер су били утврђени и дугачки рокови за доношење рјешења, тада се тај проблем разлога који могу оправдати закашњење првостепеног органа, несумњиво покреће крај знатно краћих југославенских опћих рокова. За првостепени управни поступак, како је већ спомечуто, нема у тој ствари никаквих изричних прописа Закона о управним споровима већ постоји једно правило које може оправдати недоношење рјешења о жалби и које се примењује код судске тужбе. То правило садржано је у врло еластичној формулацији за потребе управног спора, те ће му судови тек морати да одреде прави садржај. Но двојбено је да ли се оно може кратким путем примјењивати и у случају шутње првостепеног органа, премда то може овоме итекако конвенирати, па није нипошто искључено да ће у тој ствари бити потребно допунити садашње прописе новим одредбама

5. Судска тужба због шутње управног органа. — 1. - Судској заштити пред шутњом администрације има мјеста, према југославенском, аустриском и њемачком праву, у два основна случаја. Прво, кад није донијето рјешење по жалби на првостепени управни акт (чл. 23, ст. 1, Закона о управним споровима), и друго, кад није донесен првостепени акт против кога — да је донесен — нема мјеста жалби у управном поступку. У овај се други случај не рачуна само ситуација кад је жалба изријеком искључена путем неког на закону основаног прописа, већ се рачуна и ситуација кад првостепено рјешење треба да донијесе највиши управни орган,

против чије се одлуке странка практички нема коме жалити у управном поступку. У последњем погледу прописује напр. савезни Уставни закон о основима друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти да се против аката државних секретаријата и других самосталних савезних органа управе може непосредно повести управни спор (чл. 98, ст. 1), а исто начело вриједи и у народним републикама за акте органа републичке управе.

Због околности да при садашњем стању југославенског права у питању првостепене надлежности вриједи опћа пресумпција да управни поступак у првом степену воде народни одбори котара, односно града, — размјерно ће се ријетко јављати овај други облик шутње, јер је у правилу и увијек допуштена жалба прстив аката наведених народних одбора односно њихових органа. И у вези с читавом садашњом организацијом државне управе у ФНРЈ, неактивна жалбена инстанција бит ће обично: а) орган републичке управе — ако је акт у првом степену донио народни одбор котара, града и у одређеним стварима градске опћине; б) народни одбор котара — ако је акт донио народни одбор опћине, а у одређеним стварима и градске опћине; в) народни одбор града — ако је акт донио народни одбор опћине у саставу града; и г) народни одбор котара односно града — ако је акт донио који његов орган, па је жалбена инстанција изузетно од правила под а) креирана у крилу истог народног одбора (7).

Осим споменута два основна случаја, југославенско право познаје још и нарочиту заштиту од шутње администрације која настаје неизвршењем правомоћне судске одлуке у управном спору (чл. 65 Закона о управним споровима), а та ће бити размотрена посебно у параграфу 7.

И француско право разликује та два основна случаја шутње, али с модифицираним значењем. Оно допушта непосредно покретање управног спора чим надлежна управна власт није донијела првостепени акт, а ово је дошло као нужна последица необавезности управне жалбе. Али ако постоји првостепено рјешење, може се против њега покренути хијерархиска жалба. Но због нерјешавања те жалбе ужива странка управнојудској заштити само под условом да је жалбу уложила у року који вриједи за судску тужбу, тј. у року од два мјесеца по саопћењу првостепеног акта. Овакво је правило развио Conseil d'Etat с циљем да спријечи накнадно санирање тужбовног рока, кад је странка против првостепеног акта могла непосредно покренути управни спор, па је из спекулативних или каквих других разлога пропустила судску тужбу и накнадно покренула хијерархиску жалбу. Ово је правило Con-

(7) Тако је у појединим републичким законима о народним одборима предвиђено да се против првостепеног рјешења надлежног начелника одјела у стамбеним предметима и у предметима социјалне помоћи која се додељује по властитим прописима народних одбора, — покрене жалба пред посебном одборничком комисијом.

seil d'Etat било нарочито актуелно до 1940 кад су и за случај шутње постављени строги тужбовни рокови, будући да је прије тог регулирања тужилац могао — без наведеног правила — у свако вријеме покренути и жалбени и управносудски поступак. Због свега тога има француски систем судске заштите своје специфичне особине формалне природе првенствено по томе што у пракси далеко претежу судске тужбе због шутње првостепеног органа. А тако постаје и очигледном практична диференција између француског и аустриског система поглавито у томе што по првome необавезност управне жалбе има као последицу да је шутња жалбене инстанције много ређе предмет управносудског поступка, док по другоме обавезност управне жалбе у вези с начелом двостепености рјешавања у управном поступку смањује у великој мјери број управних спорова због шутње првостепеног органа.

2. — Код судске заштите ради неактивности администрације јављају се такођер оне три основне претпоставке које вриједу за опћи управни поступак. Та се заштита покреће само по захтјеву странке, и то — према Закону о управним споровима — у облику тужбе (чл. 20). Аустриски Закон о управном судишту даје таквој тужби и специјалан назив: *Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht* или напосто *Säumnisbeschwerde* (§ 27 и др.), па је ту и на терминолошки начин изражена осебујност читавог института. Немачки Савезни закон о управном судишту расправља о тој тужби под опћим називом тужбе побијања (*Anfechtungsklage*), али је поједини његови коментатори зову поближе *Untätigkeitsklage* (тако Уле). — Тужба се у случају нелегитимираниости њена подносиоца одбацује у сваком стадију управносудског поступка, али нормално у претходном поступку (чл. 27, т. 3, Закона о управним споровима).

Рокови за покретање управног спора — или што је исто: рокови у којима има донијети рјешење управни орган, против чијег би акта било мјеста судској тужби — регулирани су врло различито. Француско је право све до 1940 сматрало такву тужбу неограничено отвореном, тј. њено је улагање било за странку везано само минималним роком од четири мјесеца рачунајући од дана кад је странка загражила доношење управног, акта односно уложила жалбу на тај акт. Али 1940 уведен је и максималан рок, те тај, према сада важећој Ордонанси од 31 јула 1945, износи два мјесеца од дана кад је истекао четворомјесечни рок у коме је администрација требала одговорити на захтјев странке, односно рјешити њену жалбу. С обзиром на те рокове развио је француски Државни савјет својом праксом нарочито два важна правила као изнимке од четворомјесечног рока, и то у смислу што странка може покренути управни спор и прије његова истека: по првом правилу ако је одлука суда пала након истека четворомјесечног рока а администрација није до тога донијела тражено рјешење, тужба се не оглашава преурађеном, већ се узима у редован по-

ступак; по другом правилу пријевремено постављена тужба може бити обновљена након протеча четворомјесечног рока, па онда суд има одлучивати поводом обје тужбе а да притом не смије прву оцијенити као преурањену (8).

Њемачки Савезни закон о управном судишту проводи усугини слично регулисање: странка мора три мјесеца чекати рјешење управног органа, а по истеку рока почиње се рачунати опћи тужбовни рок од мјесец дана (чл. 19). Но тај тромјесечни рок за доношење рјешења може се у одређеним ситуацијама и скратити и продужити. Продужити се може одлуком суда, ако суд утврди да постоје „оправдани разлози“ за недоношење акта у нормалном тромјесечном року, па онда суд одређује нови „примјерени“ рок за доношење рјешења. До истека тога новог рока мирује управносудски поступак, па ако је управни орган на иницијативу суда донио тражени акт, суд је дужан „огласити главну ствар свршеном“ (чл. 19, ст. 2). — Још је интересантнија могућност скраћивања тромјесечног рока: странка може покренути управни спор и прије његова истека ако сматра да је „ради нарочитих околности случаја примјеран један краћи рок“ за доношење рјешења (исти чл.). Закон није навео које су то нарочите околности, и ту има суд врло широко подручје своје акције: он се може сложити с аргументацијом странке и тужбу узети у даљи поступак као правовремену, али ју може и одбацити као преурањену. При тако широком овлаштењима суда може се лако догодити да неко лице покрене управни спор по истеку прописаног тромјесечног рока, премда је судска пракса за такве ствари развила већ краће рокове но у том се случају тужба не смије одбацити као закашњела ако није прекорачен опћи прописани рок (9).

Према томе, трајање тужбовног рока према француском и њемачком праву није апсолутно чврсто што се тиче рачунања *dies a quo*, па се према томе може у извјесној мјери и мицати *dies ad quem*. Ипак је за обадва система карактеристично да је *dies ad quem* постављен, те да постоји практична граница кад тужба постаје закашњела. Због тога је нарочито интересантно утврдити да у аустриском и југославенском праву *dies ad quem* уопће не постоји:

Аустриско право предвиђа већ од Устава из 1934 за оба основна облика шутње шестомјесечни рок у коме странка мора чекати рјешење, па прије његова истека не може повести управни спор, али кад тај рок мине, није везана никаквим максималним роком за покретање управног спора.

Југославенски Закон о управним споровима поставио је правило да се у року од 60 дана има ријешити жалба странке на првостепено рјешење, односно да се и ово рјешење има донјети у

(8) Материјали у књизи: J. Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, Paris, 1927, str. 551.

(9) Ule, *op. cit.* str. 95—96.

току шездесет дана без обзира да ли против њега има мјеста жалби или не. Тај се опћи рок може и скратити посебним прописима, — како су то опћенито за све ствари управног поступка учинили црногорски закони о народним одборима, скративши опће рокове и жалбеног и првостепеног рјешавања на тридесет дана. По истеку тога рока чекања, странка мора поновно затражити од надлежног органа да ријеши њезину жалбу, односно дојее првостепено рјешење, а управни спор може покренути тек пошто је прошло даљих седам дана од поновљеног тражења (чл. 23, ст. 1—2). При таквом регулирању рокова избија већ на први поглед разлика између судске тужбе због шутње и постављања деволуционог захтјева у управном поступку: кад у управном поступку истекне рок за доношење рјешења, против кога би се странка могла жалити вишој инстанцији, она не мора ургирати то рјешење, већ се одмах може обратити вишој инстанцији с деволуционим захтјевом; напротив је ово ургирање с одговарајућим чекањем нужно прије покретања судске тужбе и по ст. 1 и 2 чл. 23 Закона о управним спорима.

Рачунање рокова према Закону о управним спорима распада се на три појединачна питања и то: а) од када почиње тећи почетни дан рока (*dies a quo*), б) кад може странка ургирати рјешење, и в) кад пада завршни дан рока (*dies ad quem*).

Будући да Закон о управним спорима није ништа изријском прописао о рачунању *dies a quo*, судска пракса је у неким народним републикама испочетка заузимала становиште да рок за рјешавање управне жалбе тече од дана кад је првост пени орган доставио жалбу на рјешавање вишој инстанцији (10). Но пошто таква пракса стварно ставља странку у незаштићен и управо беспомоћан положај кад првостепени орган задржава жалбу код себе и не шаље је вишој инстанцији, Савезни је врховни суд у једној својој пресуди од начелне важности заузео становиште да се рок за рјешавање жалбе рачуна од дана кад је жалба ваљано предана првостепеном органу (11). Такво се стајалиште сасвим поклапа с нормом коју је у Југославији изузетно изријеком поставио Закон о народним одборима градова и градских опћина (чл. 207, ст. 5) те Закон о народним одборима котара (чл. 189, ст. 4) НР Македоније. Аналогна су правила садржана и у њемачком односно аустријском праву (чл. 19, ст. 2, Савезног закона о управном судишту и § 27 Закона о управном судишту). — Једнаког проблема, по природи ствари, не може бити кад је реч о недоношењу првостепеног рјешења против кога нема мјеста управној жалби, већ се непосредно покреће управни спор, будући да је ту сасвим разумљиво да рок тече од дана постављања захтјева за издавањем тог рјешења.

(10) У том смислу напр. одлука Врховног суда НР Хрватске бр. У-1392/52 и 1386/52.

(11) Одлука бр. У-170/54 од 27 маја 1954. — А у смислу једне друге одлуке истог суда (бр. У-12/53 од 18 марта 1953); као дан ваљано извршене предаје жалбе узима се и дан предаје поштанске препоручене пошиљке.

Кад странка долази у могућност да ургира рјешење? Прије истека 60-дневног или другог прописаног рока странка не може ургирати рјешење с посљедицом да би њена пријевремена пожурница била правно релевантна. За благовременост тужбе у смислу да није преурањена рачуна се само пожурница учињена по протеку шездесетодневног рока, али за њу није прописан никакав максималан рок. — Овај систем облигаторне пожурнице, непознат у другим земљама, традиција је југославенског регулирања (познавао га је и чл. 22 Закона о Државном савјету и чл. 47 Уредбе о управном суду у Загребу), само што је данас постављен обрнуто него раније: према старим прописима рачунао се тромјесечни рок у коме је странка дужна чекати рјешење, од дана извршене ургенције, али сама пожурница није била везана неким роком који би текао од дана првобитно постављеног захтјева за издавањем акта.

Међутим је у вези с описаним рачунањем шездесетдневног рока и рока за пожурницу наш Закон о управним спорозима пропустио регулирати једну ствар која може у условима наше управне организације имати не мало практично значење. Наиме, рачунање тих рокова једноставно је у свим управним стварима гдје рјешење доноси појединац. Али се поставља питање како рачунати завршни дан рока од шездесет дана, кад је рјешење имао донијети колегијално састављен државни орган који засједа од времена до времена у фиксираним или нефиксираним размацима (напр. народни одбори, њихови савјети и одборничке комисије, те нека друга колегијална тијела, као што су извршни одбори завода за социјално осигурање)? Ово је питање засад још сасвим отворено, али би било корисно да згодимице буде скинуто с дневног реда нерешених проблема, јер је очигледно да у оваквим случајевима могу постојати објективни разлози који утјечу на правовременост рјешавања предмета. Тако напр. могу постојати објективни разлози непостојања кворума у колегију (болест чланова или службено отсуство и сл.), поготову кад колегиј има мањи број чланова. О тим су моментима водили рачуна неки страни прописи (нарочито француска Срдонанса од 1945), макар у тим земљама нема колегијално рјешавање онако великог значења, што га има у југославенском праву.

Напокон је ту и питање *dies ad quem*. Како се види, минимални су рокови за покретање судске тужбе дати условима под а) и б), док је максималан рок неограничено отворен! До безрочног покретања управног спора ради шутње администрације југославенска је судска пракса дошла интeрпретацијом чл. 21, ст. 1, и чл. 23 Закона о управним спорозима, аргументирајући да у недостатку изричног регулирања рока за случај шутње не може бити примијењен опћи рок од тридесет дана с разлога што се тај опћи рок рачуна „од дана доставе акта странци“, док код шутње нема ни акта ни његове доставе па зато ни могућности за рачунање почетног дана

рока (12). На тај је начин данашња наша судска пракса не само наставила с традицијом пријашњег југославенског права (изријеком прописана безрочност тужбе у чл. 47 Уредбе о управном суду у Загребу), већ је у ширем компаративном аспекту усвојила напуштenu позицију француског права од прије 1940 (13). По мом увјерењу таква пракса може нарочито вриједити у правном систему гдје се управним актима не признаје ни материјална ни формална правомоћност — а то је по правилу баш француско право — али може имати незгодних посљедица за правну сигурност у земљи, гдје се та правомоћност признаје. И не само потребе правне сигурности, већ и потребе за процесном дисциплином могле би једног дана довести и код нас до ревизије садашњег става.

3. — Код судске тужбе ради неактивности администрације покреће се начелно питање њезине допустивости не само с гледишта описаних формалноправних потрештина, већ напосе и с гледишта неких материјалноправних момената.

Први је такав момент питање карактера акта који је требао донијети тужени орган. Према југославенском Закону о управним споровима не може се у управном спору побијати сваки управни акт, већ само акт који има одређена обиљежја. Та су његова својства тачно фиксирана једном легалном дефиницијом управног акта (чл. 5, ст. 2), и та дефиниција обухваћа ова четири његова битна елемента: а) да је акт донио државни орган, б) да је акт донесен у каквој управној ствари, в) да се он односи на неког одређеног појединца или правно лице, и г) да се тим актом рјешава о извјесном праву или обавези тог лица. Такво утврђивање појма управног акта претставља несумњиво отступање од једног опћег теоретског појма, било да га шири (т. а) било да га стеже (т. г), те има у садашњој ситуацији као посљедицу да се тужба одбацује као недопустива чим суд нађе да оспорено рјешење нема свих елемената из чл. 5, ст. 2, Закона о управним споровима. Логичком аргументацијом треба одатле извући закључак, да нема мјеста тужби ради шутње управног органа, кад је надлежни орган пропустио донијети акт који — да је био правилно донесен — ни не би испуњавао услове из чл. 5, ст. 2.

Из досадашње се судске праксе може навести доста примјера како се одбацује као недопустива тужба с поманкања тих услова, а неки од тих примјера могу послужити и као оријентација у пита-

(12) У неким се народним републикама настојало сасвим у почетку да се и на случај шутње привредни опћи тужбонни рок (тако напр. једно рјешење Врховног суда НРХ бр. У-1163/52), али се у конкретном случају није могао тачно утврдити почетни дан рока. Међутим је орло након тога Савезни врховни суд заузео противно стајалиште, одређивши се за безрочност судске тужбе. „Рокови из чл. 23 Закона о управним споровима — каже једном згодом тај Суд — по природном смислу тих одредаба непују странке само тако, да прије њихова истека не могу уложити тужбу, што значи да послије њихова истека могу уложити тужбу кад хоће" (рјешење бр. Уж-46/53 од 29 јануара 1953).

(13) Именена аргументација Савезног врховног суда тачно се поклапа с оним коју је дао 1905 француски Conseil d'Etat! Упореди материјале код Appleton-a, op. cit, стр. 550.

њу допустивости тужбе ради шутње администрације. Тако се не може сматрати управним актом у смислу Закона о управним споровима рјешење управног одбора или другог органа привредних предузећа, јер привредна предузећа нису државни органи (Врховни суд НР Србије бр. У-574/52 и Врховни суд НР Хрватске бр. У-566/53). Исто се тако не може водити управни спор против аката котарских (градских) арбитражних вијећа по Уредби о отказивању радних односа лица запослених изван државних надлештава и установа, јер та арбитражна вијећа по свом саставу, положају и методама рада нису државни органи (Савезни врховни суд бр. Уж-134/52 и бр. Уж-210/53). — Напротив се могу водити управни спорови против аката завода за социјално осигурање, јер је то изријеком допуштено Уредбом о тим заводима. — Једнако се тако прогласио стварно ненадлежним за одлучивање по неком предмету може водити управни спор против акта државних органа који се прогласио стварно ненадлежним за одлучивање по неком предмету упућујући странку да се обрати редовном суду, јер је тим актом рјешавано о праву странке да покрене управни поступак, па у управном спору треба испитати да ли су правила управног поступка у погледу надлежности исправно примијењена (Савезни врховни суд бр. Уж-190/52). — Управни спор може се водити и против акта народног одбора којим се разрјешава уговор о закупу угоститељске радње, јер тај акт претставља управни акт у погледу одузимања дозволе за вођење те радње (Савезни врховни суд бр. Уж-7/52). — А не може се водити управни спор против интерне инструкције вишег органа нижему кад се њоме не дира непосредно у права или обавезе странке (Савезни врховни суд бр. Уж-248/53), но може се повести спор против интерних аката, кад се њима баш дира у правну ситуацију тих лица (исти суд бр. Уж-171/53).

При таквим је примјерима важно да се испита може ли странка у условима начела двостепености управног поступка покренути управни спор због тога што трећа управна инстанција није по праву надзора, а поводом претставке странке, поништила правомоћно другостепено рјешење. У основи се слажем с досадашњом праксом да се може водити управни спор против акта донесеног поводом претставке у трећој инстанцији, кад је тиме за странку дошло до промјене у њезиној правној ситуацији, јер такав акт испуњава све услове из чл. 5. ст. 2. Закона о управним споровима (Савезни врховни суд бр. Уж-63/52, бр. Уж-74/52, бр. Уж-87/52, бр. Уж-153/52, бр. Уж-182/52, бр. Уж-33/53) (14). Али се не бих могао априори одлучити за недопустивост судске тужбе у свим стварима гдје је управни орган одбацио претставку не улазећи у њезино мериторно

(14) Занимљиво је притом упозорити на једну пресуду Савезног врховног суда која је признала допустивост тужбе против акта надзорног органа чим се тај упустио у оцењивање да ли странка има право на другу жалбу. И пошто је у том акту оцењена нова жалба на другостепено рјешење као неумјесна, Савезни је врх. суд признао том акту сва својства из чл. 5. Закона о управним споровима, не прејудуцирајући тиме основаност саме тужбе (пресуда од 21 новембра 1952 бр. Уж-87/52).

расправљање (рјешење Савезног врховног суда бр. Уж-161/52 и многи идентични јудикати републичких судова), а напосе и у стварима гдје надзорни орган није странци одговорио баш ништа.

Наиме, према прелазним наређењима свих сада важећих закона о народним одборима, постојање гријешке ништавости у управном акту (чл. 76, т. 7, Опћег закона о народним одборима) има као посљедицу да се по праву надзора мора поништити акт с таквом гријешком, и то сваки акт „против кога нема мјеста жалби“. Стилизација чл. 76, т. 7, Опћег закона о народним одборима тако је императивне природе да се у ту дужност не може сумњати. Према томе та дужност надзорног ништења потискује у други ред питање да ли се ништи другостепени акт или првостепени (јер и тај потоњи постаје акт „против кога нема мјеста жалби“ кад је напр. протекао законски жалбени рок); а сасвим у позадину долази питање да ли се такво ништење има провести по приједлогу странке или самоиницијативно од стране надзорног органа. Према томе, док *de lege lata* може постојати двојба да ли је надзорни орган овлаштен да дискреционо одлучује хоће ли поводом претставке поништити другостепено односно првостепено правоћно рјешење и с других разлога незаконитости (а то питање код нас још није коначно рашчишћено), — дотле не може бити никакве двојбе у то да је надлежни надзорни орган дужан узети у поступак преставку која се упире на разлоге ништавости из чл. 76, т. 7, Опћег закона о народним одборима, као и да је дужан огласити побијани акт ништавим када тај разлог ништавости стоји. Оконост да се странка није послужила судском тужбом против другостепеног акта или праводобном жалбом против првостепеног акта кад је жалби било мјеста, не ослобађа надзорни орган од дужности надзорног поништавања, те се по моме мишљењу странка може послужити судском тужбом не само кад је њезин приједлог одбацила друга или трећа инстанција, већ и кад је ма која од те двије инстанције шутњом прешла преко приједлога.

И даље, — ако суд у управним споровима начелно мора по службеној дужности пазити на гријешке ништавости управног акта (чл. 37, ст. 2, Закона о управним споровима), било би сасвим нелогично да одбацује као недопуштену тужбу која је покренута с разлога што је надзорни орган пропустио да огласи ништавим акт који садржава гријешку ништавости по изричној законској одредби. У том случају не може, дакако, бити мјеста за примјену опћег тужбовног рока по чл. 21 Закона о управним споровима, као ни санкције по чл. 27, т. 1, већ има само мјеста року по чл. 23.

Друго материјалноправно питање допустивости тужбе ради шутње администрације у вези је с одређивањем надлежности судова у управним споровима. Према југославенском Закону о управним споровима та је надлежност повучена генералном клаузулом да се у управном спору може по правилу побијати сваки управни акт који одговара легалној дефиницији из чл. 5, ст. 2. Међутим та генерална клаузула има изнимке у два основна правца. Једанпут

у правцу да законитост одређених управних аката не оцењују судови у управним споровима, већ редовни грађански судови (чл. 69), а другипут у правцу да су одређене управне ствари изузете из управних спорова било ради доносиоца управног акта било ради осебујности неке управне материје, али је такво изузимање без везе с околношћу што у тим стварима контролу законитости аката не врше нити редовни судови. Овакво је нормирање у теорији познато под именом негативне енумерације уз генералну клаузулу, и та је негативна енумерација садржана у чл. 8 Закона о управним споровима и неким другим законима. Одатле би требало да слиједи и одговарајуће правило за случај шутње администрације: тамо, гдје негативна енумерација не дозвољава да се води управни спор против акта који постоји, нема мјеста нити судској тужби ради шутње. Таква би се тужба имала одбацити по чл. 27, т. 5, Закона о управним споровима као недопуштена.

Међутим баш у стварима шутње, а у вези с негативном енумерацијом, долази до интересантна проблема који се досад у нашој пракси — колико је мени познато — није рјешавао. Наиме, негативна енумерација из чл. 8 Закона о управним споровима има својом забраном вођења управних спорова у одређеним стварима апсолутно значење само код аката народних скупштина и њихових извршних вијећа (т. 4). У свим другим случајевима негативне енумерације може се ипак повести управни спор кад је државни орган приликом доношења свог акта „прекорачио границе надлежности“ (чл. 8, т. 2), и ту има онда негативна енумерација само значај релативне сметње за покретање управног спора. Из тога би требало закључити да ће, изузевши ствари из т. 4 чл. 8, бити могуће покренути управни спор ради шутње у осталим предметима које обухвата негативна енумерација, и то под претпоставком да се нерјешавање захтјева за издавањем управног акта тако јер сматра као „прекорачење граница надлежности“. Аргументација је ова: то се прекорачење састоји у томе што надлежност за доношење рјешења у управном поступку није само правно овлашћење доносиоца акта, већ у исто вријеме и његова правна дужност. Ако је при нормалним случајевима доносилац акта прекорачио границе своје надлежности у позитивном правцу тиме што је прешао своја овлашћења, тада је у случају шутње такођер прекорачио границе своје надлежности, али у негативном правцу, јер је пропустио извршити дужност рјешавања која је саставни дио појма надлежности. Примјери који се могу конструирати на подлози негативне енумерације, очигледно потврђују потребу да се заштита пред шутњом начелно протегне на све ствари гдје негативна енумерација *de lege lata* не претставља апсолутну сметњу за вођење управног спора (15).

(15) Тако су по чл. 8, ст. 3, Закона о управним споровима изузете из управног спора ствари прекршаја где у другом степену рјешава судца за прекршаје или веће за прекршаје при Државном секретаријату унутрашњих послова. Међутим, може нерјешавање жалбе довести окривљеног у врло тежак положај нарочито кад су у првом степену донесена привре-

4. — Сасвим је јасно да у вези с тражењем судске заштите ради шутње администрације постоје и други проблеми, мање или више заједнички свим правним системима, који ту заштиту предвиђају. Једно је такво питање мора ли странка поднијети суду какве доказе о томе да је испунила услове за покретање управног спора, а напосе мора ли доказати да је уопће тражила издавање акта и да зато тужба није преурањена? Опћенито гледано, ту су могућа различита строжа и блажа становишта. Пријашњи југославенски Закон о Државном савјету и управним судовима прописивао је дужност суда да „извиди“ истинитост тужиоцевих навода, а тадашњи је Државни савјет схватио ту дужност на начин да странка мора сама доказати благовременост тужбе и шутњу управног органа тиме што ће од овога прибавити одговарајућу изјаву, јер у противном случају суд одбацује тужбу као неуредну (не као преурањену!). Таквом се праксом стављала странка у врло незгодан положај, јер ако управни орган није хтио донијети акт по захтјеву странке, још је мање било вјероватно да ће дати изјаву којом у неку руку признаје своју властиту погрешку; а у коначној линији претставља инсистирање суда на тој формалности врло подесно средство да се суд ослободи од својих властитих дужности. Успркос оправданим критикама, такво је стање било поправљено врло касно чл. 47 Уредбе о управном суду из 1939 која је доказ благовремености тужбе допуштала не само у облику изјаве туженог органа, већ и у облику поштанског рецеписа (16).

Оваква је некадашња пракса југославенског Државног савјета била у знатној мјери инспирирана француским регулирањем из 1900, гдје се такођер тражио „рецепис“ управног органа. Но како се у пракси јавило питање на који начин заштитити странку кад јој управни орган ускраћује тај рецепис (а у француском праву није било прописа који би одговарао § 71 старог Закона о управном поступку), то је Conseil d'Etat ублажио оштрину законског регулирања стварајући на терет администрације правило да странка може суду предложити и поштанску потврду о препорученој пошлаци. Стварно тиме странке не доказују изравно да је надлежном органу упућен баш захтјев за издавањем акта, већ само чине вјероватном ту нужну процесну претпоставку, али се Conseil d'Etat задовољава и тиме, будући да суд има све могућности да у току поступка утврди стање ствари у том питању. Ова посљедња околност је разлог што се и сувремено аустриско регулирање задовољава само потребом да странка „учини вјероватним да је протекао шестомјесечни рок“ (§ 28, ст. 3, Закона о управном судишту). С јасним по-

мена наређења о одузимању предмета и сл. па се онда с пуним правом покреће питање његове даљње правне заштите. А слична проблематика вреди и у дисциплинским стварима гдје окривљени осим материјалне штете може трпити и нарочиту моралну штету ради нерјешавања његове жалбе.

(16) Таква комодија Државног савјета започела је већ 1926 одлуком бр. 30022 (збирка Илића и Радовановића, св. 1, стр. 71). — Критика у Франтловићевом Коментару Закона о Државном савјету и управним судовима, стр. 53.

гледом на проблем ушао је у то питање и њемачки Савезни закон о управном судишту, комбинирајући истражно начело с дужношћу тужилоца да у тужби наведе стварне околности на којима заснива образложење свог захтјева (чл. 28, ст. 1, и чл. 38, ст. 1).

Југославенски Закон о управним споровима није у тој ствари дао никаквих изричних одредаба, но колико је познато из праксе Врховног суда НР Хрватске, захтјеви који се постављају на странку, врло су умјерени и практички се своде на доказ вјеројатности да је тужилац извршио потребне управнопроцесне радње. Али зато овако разложно умјерено стајалиште судова у већини случајева не ће допустити да се с разлога неправовремености одбацује тужба већ у претходном поступку, него ће се обично тужба морати да даде на одговор туженом органу и да се од њега затраже списи предмета.

Према томе опћа оцјена система који сад важе, може гласити у смислу да странка стварно ужива доста повољан положај што се тиче доказивања извршења оних потрештина које се траже код судске заштите због шутње администрације.

Даље једно питање које стоји у вези с рачунањем и током рока у коме је управни орган требао донијети свој акт, гласи: да ли се тај рок прекида ако у његовом току управни орган доноси рјешења о појединим међупитањима а не рјешава главну ствар. Проблем је важан нарочито из практичких разлога, јер се таквим дјеловањем могу у појединим случајевима заобилазити постављени рокови за доношење рјешења, при чему се дешава не само да странка остаје без правне заштите баш у главној ствари, већ често и у тим међупитањима, јер се одлуке у међупитањима обично побијају жалбом у главној ствари. С гледишта управног спора овај проблем наступа највише код предмета гдје је првостепено рјешење уједно и коначно у управном поступку (чл. 23, ст. 2, Закона о управним споровима), док је то иначе нарочит проблем првостепеног управног поступка кад постоји заштита од шутње у самом управном поступку. — Изричних прописа који би поуздано ријешили тај проблем засад нема ни у једноме од разматраних система. Ипак су по моме мишљењу исправна схваћања писаца који сматрају да рок за рјешавање главне ствари начелно тече независно од рјешавања међупитања (17). Таквом би схваћању могло бити мјеста и у југославенској судској пракси, а прегстојећи закон о опћем управном поступку могао би у тој ствари знатно придонијети коначном прочишћавању нејасне ситуације.

У непосредној вези с тим проблемом стоји и питање управног акта који има карактер привремене одлуке у главној ствари. Ако се уважи могућност да се привременим рјешавањем главне ствари практички баш тако може заобићи коначно рјешење захтјева као и рјешавањем међупитања, тада је очигледно да би у конкретном

(17) Ule, op. cit. str. 87 in fine.

случају морало бити мјеста вођењу управног спора с разлога што се не може допустити да привременост рјешења траје неодређено вријеме. Колико ми је познато, Савезни се врховни суд изјаснио једном приликом против могућности покретања управног спора против привременог акта (рјешење бр. Уж-627/53 од 20 јуна 1953 у једној стамбеној ствари), али је двојбено да ли се такво правило може поставити напречац за све управне материје. Ту би, по моме мишљењу, тек требало да се нађе један правиан, макар и средњи пут, јер је очито да могу наступити ситуације кад је странци потребно осигурати заштиту пред нерјешавањем жалбе уперене против једне привремене одлуке.

6. *Управни спор поводом шутње као спор пуне јурисдикције.*

— 1. - У питању карактера тужбе и доношења одлуке по њој, управни се спор због шутње администрације разликује у доста то- чака од осталих управних спорова.

У случају шутње не побија се наиме никакав управни акт, јер таквог акта нема, и баш је одлика тог спора што се он води зато јер нема тог акта. А нема акта како у случају чл. 23, ст. 2, Закона о управним споровима (кад се не доноси првостепено коначно рје- шење), тако и у случају кад је првостепено рјешење додуше дони- јето, али није ријешена жалба (чл. 23, ст. 1). Према томе, петит судске тужбе према Закону о управним споровима не може ићи за неком касаторном одлуком суда која би само својом обвезатношћу посредно садржавала у већој или мањој мјери захтјеве за одре- ђеним чињењем управног органа, него тај петит иде на чисту пре- суду чињења: кад суд утврди да је тужба основана, он има „...одре- дити у ком ће смислу надлежни државни орган донијети рјешење“ (чл. 40, ст. 5, Закона о управним споровима).

С обзиром на такав начин одлучивања по тужби као и с обзи- ром на опсег судских овлашћења, управни спор који се покрене ради шутње администрације осебујан је облик спора пуне јурис- дикције, — један од четири изријеком признатих и допуштених об- лика управних спорова по југославенском праву. Основно питање основаности тужбе, — тј. незаконито пропуштање да се донесе тра- жени акт — несумњиво је питање легалитета у свом зачетном ста- дију, па тако и тај управни спор очигледно има у почетку неке елементе спора о законитости. Али то питање протуправне неак- тивности администрације претвара се у условима конкретног пред- мета у питање практичних мјера тко ће донијети акт којим се рје- шава захтјев странке, те какав ће бити садржај тог акта. И тај спор пуне јурисдикције може онда бити првобитан или накнадан (спор а priori и спор ех post): првобитан ће бити, према Закону о управним споровима, кад тражени акт није донио ни првостепени ни другостепени управни орган (чл. 23, ст.3) или ако је првостепено рјешење имало бити коначно у управном поступку (чл. 23, ст. 2),

а накнадни ће спор постојати кад није ријешена жалба против првостепеног акта (чл. 23, ст. 1).

У таквом спору пуне јурисдикције овлаштења суда могу бити двојака: или да суд донесе властиту одлуку, која у свему замјењује тражени акт управног органа, па је онда овај присилно „ослобођен“ од дужности да доноси властито рјешење; или ће суд донјети пресуду која према начелу обавезности судских одлука у управним споровима треба бити извршена од стране туженог органа доношењем с његове стране наложеног рјешења. Којом ће се од ових двију алтернатива послужити неко позитивно право, није само правнотехничко питање, већ је често и питање политички ситуације која се може нарочито зарштрити на проблему узајамних односа суда и управе. Карактеристично је за југославенско право да је оно усвојило обје алтернативе, и то прву у облику формуле коју садржава чл. 65 (даље § 7), а другу у облику цитиране формуле чл. 40, ст. 5, за све спорове који се покрећу по чл. 23 Закона о управним споровима.

Према томе, Закон о управним споровима не допушта суду да се — апстрахирајући чл. 65 — алтернативно служи тим разним овлаштењима, већ га изријеком веже само на могућности из чл. 40, ст. 5. Колико се може разабрати, то је особина и њемачког Савезног закона о управном судишту (18), док је напротив аустриски Закон о управном судишту много еластичнији, стављајући сасвим у оцјену суда коју ће од тих алтернатива примијенити на конкретан предмет.

Еластичност аустриског регулирања стварно започиње већ у фази достављања тужбе на одговор туженом органу. Наиме достављајући му тужбу, суд може ставити на вољу туженоме да умјесто одговора на тужбу донесе у истом року који се предвиђа за одговор, своје рјешење, а тај се рок може одлуком суда и продужити до три мјесеца, ако тужени орган докаже да према природи саме ствари рјешење не може бити донесено у нормалном року. Уколико управни орган донесе такав акт у постављеном року, поступак по тужби се обуставља, а незадовољна странка може против тог акта покренути нови спор под опћим условима. Но ако тужени орган није донио акт у одређеном року, или ако му суд није ставио на вољу доношење таквог акта, тече нормалан поступак који окончава доношењем пресуде (*Erkenntniß*) с два алтернативна диспозитива. По првој алтернативи, суд у својој одлуци одлучује „о појединим важним правним питањима“, и ставља у дужност туженом органу да донесе пропуштено рјешење у смислу правних схваћања суда; та алтернатива према томе потпуно одговара чл. 40, ст. 5, нашег Закона о управним споровима. По другој алтернативи, суд непосредно одлучује у самој ствари. Но зависи само од

(18) Упореди Ule, *op. cit.* стр. 195 и сл.

суда коју ће алтернативу примјенити у конкретном предмету (чл. 42, ст. 4. Закона о управном судишту).

Према мојој оцјени ствари, разлика између ове друге аустријске варијанте и југославноског чл. 40, ст. 5, битна је, али само у формално-организаторном смислу, наиме у питању тко ће на крају крајева донијети акт којим се рјешава о постављеном захтјеву странке, — да ли суд или тужени орган. У суштини пак гостоји у оба случаја спор пуне јурисдикције и међу њима нема битне стварне разлике. С обзиром на обавезност судских пресуда има изрека југославноског Закона о управним споровима да суд налаже туженом органу „у ком ће смислу“ донијети ново рјешење, — једнако материјалноправно значење као и одлука суда која у свему замијењује пропуштени акт, те странка може с те материјалноправне тачке гледишта у првом случају бити баш тако мирна као и у другом.

2. — Савезно с овлашћењима суда у покренутом спору јављају се нарочито два практички важна проблема, и то: што бива кад у току судског поступка тужени орган ипак донесе свој акт, и даље, до које границе може суд ићи у утврђивању чињеничног стања.

Како смо већ видјели, према аустријском Закону о управном судишту могуће је да сам суд прије доношења одлуке позове туженог да умјесто одговора на тужбу донесе тражени акт, па се у позитивном случају обуставља управносудски поступак без обзира да ли је тужилац тим актом задовољан или није. А према аустријском Закону поступак се обуставља и онда кад је управни орган донио своје рјешење прије одлуке суда а да на то није био посебно позван од стране суда. У таквим је приликама онда потребно да незадовољна странка покреће нову судску тужбу под опћим условима. — Према југославноском Закону о управним споровима и њемачком Савезном закону о управном судишту прва аустријска алтернатива није допуштена (19), а друга је алтернатива уређена по Закону о управним споровима привидно рационалнија.

Наиме, кад управни орган у току судског поступка донесе накнадно тражени акт, суд има позвати тужиоца да се изјасни да ли је тим „актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму односно да ли тужбу проширује и на нови акт“ (чл. 29, ст. 1). У таквом се случају судски поступак обуставља или с наслова изричног задовољства тужиоца новим актом или по сили закона, што тужилац није дао никакв изјаву у року од 15 дана пошто је примио судски позив на изјашњење (чл. 29, ст. 2) (20). Напротив се посту-

(19) Пближе за њемачко право Улеов коментар уз чл. 30 Савезног закона о управном судишту, *op. cit.* стр. 131—132.

(20) Али у овом другом случају нема сметње за покретање нове тужбе под опћим законским условима, јер Закон о управним споровима није своју санкцију ради неодзивања позиву суда предочио као пресумпцију да је странка одустала од тужбовног захтјева! Оваква би пресумпција могла вриједити као сметња за покретање новог спора само у случају изричне изјаве странке да је актом задовољна, јер се ту — у смислу чл. 59 Закона о управним споровима — могу примјењивати начела грађанског судског по-

пак наставља „ако тужилац изјави да с новим актом није задовољан“. Али овакво је настављање поступка у својој суштини врло близу аустриском регулисању, јер према изричној одредби Закона о управним споровима тужилац мора тужбу из темеља преуредити да одговара чл. 24 Закона, па та преуређена тужба мора изнова прћи све оне фазе поступка које су прописане за остале управне спорове (напосе мора бити достављена туженом органу на одговор). А оно што је притом најважније: то онда и више није управни спор пуне јурисдикције ради заштите пред шутњом, него обични спор о законитости управног акта.

Уређење другог питања, тј. судских овлаштења у утврђивању чињеничног стања уско се повезује с карактером самог спора као спора пуне јурисдикције. Код спорова о законитости уобичајено и разумљиво је стајалиште да се оцјена материјалне законитости оспореног управног акта — а то је основна сврха управног надзора над администрацијом — врши на темељу чињеничног стања које је утврђено у управном поступку. Тај принцип има велико значење и Закон о управним споровима га је изријеком фиксирао, допуштајући од њега само точно ограничена отступања у чл. 36, ст. 3. Напротив је код спора пуне јурисдикције ради шутње потребно поставити и друкчије правило у погледу утврђивања чињеничног стања, јер би крај непотпуно утврђеног чињеничног стања дошла у оправдану сумњу законитост саме судске одлуке која има упутити тужени орган „у ком смислу“ треба да донесе своје рјешење.

О таквој је потреби итекако водио рачуна аустриски Закон о управном судишту прописујући изријеком да ће суд утврдити, односно допунити потребно чињенично стање преко нижег суда или управног органа који сам одреди (§ 37, ст. 9). Поготову то вриједи у њемачком праву гдје је Савезни закон о управном судишту поставио чврсто инквизиционо начело за све управне спорове, па тако и за спор пуне јурисдикције ради шутње администрације. А напредна је била у том погледу и пријашња Уредба о управном суду која је такођер овлашћавала суд да мимо опће начело и сам утврђује чињенично стање кад нађе да је то „у интересу економије посла, било због једноставности самог питања, било због његове уске везе с правним питањем“ (чл. 60, ст. 3). —

Нејасно је зато који су разлози били руководни приликом доношења Закона о управним споровима да се при таксативном побројавању изнимака од начела из чл. 36, ст. 1, није обухватило још и назочно питање, тим већма, што у ст. 3 тог истог члана постоји одговарајућа одредба кад се примјењује чл. 65 Закона о управним

ступка о одрицању од тужбовног захтјева. — Садашње регулирање одговора § 32 пријашњег Закона о пословном реду у Државном савјету и управним судовима, као и чл. 50, ст. 2, Уредбе о управном суду само с том разликом да се шутња тужиоца по тим ранијим прописима изједначавала с изричним изјавом задовољства, а то је имало онда и карактер сметње за отварање новог поступка.

споровима. Потешкоћа, наравно, није непремостива, те судска пракса може сасвим лијепо из чл. 40, ст. 5, извести проширење ст. 3 чл. 36 и на овај случај. Но ако до тога дође — а по моме би мишљењу до тога требало доћи — тада се суд не може само ограничити на утврђивање чињеница које су постојале у вријеме кад је странка тражила издавање управног акта, већ мора узети у обзир и све евентуалне нове чињенице. До те потребе долазе с разлога што се води спор пуне јурисдикције с мериторним овлашћењима суда, а не води се спор о законитости на темељу и у оквиру чињеница које су постојале у управном поступку. А ту потребу оправдава и околност, да је те нове чињенице — без обзира иду ли оне у прилог тужиоца или на његову штету — био дужан утврдити управо тужени орган. На тај се начин може десити да нове чињенице накнадно оправдају онај разлог тужбе који према чињеничном стању у првостепеном односно жалбеном поступку тужбу не би чинио основаном, као што се може десити и обрнут случај да тужба накнадно постане неоснована.

7. Санкције начела обавезности судских одлука у управним споровима. — Начело обавезности судских одлука у свим управним споровима опћенито треба да има своје ефикасне гаранције. Код спорова о законитости који окончавају касаторном пресудом суда, мора се донијети нов управни акт ако то природа предмета тражи, а тај акт има донијети тужени орган примењујући не само схваћања суда у материјалноправним питањима, већ и уважавајући његове примједбе и погледу управног поступка. Тамо гдје такав акт ипак није донесен противно истакнутом начелу, настаје нов случај шутње управног органа, — шутње која нема везе с досад описаним облицима ћутања по чл. 23 Закона о управним споровима. — И даље: како смо видјели, у појединим се системима управносудске заштите због шутње администрације ограничавају овлаштења суда на то да суд својом одлуком наложи туженом органу у ком ће смислу донијети пропуштено рјешење. Таква су овлаштења карактеристична за сва три облика шутње по чл. 23 Закона о управним споровима. У таквом се онда саставу судских овлаштења јавља могућност и другог облика непоштивања начела обавезности судских одлука — тј. недоношење наложеног рјешења.

Према томе се на подлози принципа обавезности судских пресуда креирају и два нова облика шутње администрације, од којих има само другонаведени изравну везу са шутњом која је већ једанпут била предметом окончаног управног спора (21). За обје ове ситуације поставља наш Закон о управним споровима јединствена изрична правила, која се могу сажети на ових пет точка:

(21) У овом другонаведеном облику нема мјеста случају кад је у извршењу судске пресуде тужени орган донио нов акт, али противно постављеним материјалноправним или формалноправним примједбама суда. Ту се може покренути само нова судска тужба према чл. 64, ст. 1, Закона о управним споровима а не може се користити пут предвиђен у чл. 65.

а) Тужени државни орган дужан је безувјетно донијети своје рјешење по пресуди изреченој на основу чл. 40, ст. 5, а по пресуди изреченој на основу чл. 40, ст. 2, само ако је то по природи ствари потребно. Да ли у овом другом случају треба доносити нов акт, обично се види из образложења касаторне пресуде, б) Акт се у оба случаја има донијети најкасније у року од тридесет дана након што је туженом органу достављена пресуда. Ова дужност поновног рјешавања постоји за тужени орган *ipso lege*, а не наступа тек по неком захтјеву странке, само што се та дужност јаче подцртава у стварима које су ријешене пресудом по чл. 40, ст. 5. Дан достављања пресуде тужитељу и трећим лицима није мјеродаван за ток тога рока. Тај тридесетодневни рок је за тужитеља и за трећа лица минималан и прије његова протека не могу њихове евентуалне пожурнице код туженог органа имати карактер правно релевантних претпоставки за даљу заштиту. в) По истеку тридесетодневног рока првобитна претпоставка за заштиту пред наступјелом шутњом је рекламација рјешења. Та се рекламација има обавити у писменој форми, и у њој треба бити истакнуто да се од туженог органа ургентно доношење рјешења у извршењу судске пресуде. Рекламирање је ограничено само утврђивањем *dies a quo* (то је дан по истеку тридесетодневног рока), док је *dies ad quem* неограничен. г) По извршеној рекламацији странка је дужна чекати седам дана. И ту је о рјешавању само минималан, а не и максималан рок. д) Уколико је по истеку тог рока странка још увијек интересирана за доношење рјешења, она се може обратити суду који је донио пресуду у првом степену, и затражити да тај суд донесе рјешење које ће у свему замијенити недонесени акт управног органа.

Како се види, процедура је до те тачке у оба случаја врло слична поступку који предвиђа чл. 23 Закона о управним споровима (напријед § 5). Нарочито ударају притом у очи двије околности: прво, да су рокови за доношење рјешења у извршењу судске пресуде знатно краћи, и друго, да с обзиром на покретање поступка пред судом по сл. д) ово није нови управни спор, већ наставак оног спора који је био окончан пресудом по чл. 40, ст. 2 или 5. За такав карактер ове друге околности има доста индикација већ у самом Закону о управним споровима. Тако се овај поступак не покреће ни жалбом ни тужбом, већ поднеском који се у чл. 65, ст. 2, опћенито назива „захтјев“. У том погледу постоји битна разлика према ситуацији кад странка оспорава законитост рјешења које је донијело у извршењу судске пресуде: овај потоњи акт побија се по чл. 64, ст. 1, „новом тужбом“ — ту се уствари води нов управни спор о законитости новог управног акта. И даље: док се нова тужба мора таксирати (500.— дина), дотле приједлог да суд изда рјешење које замјењује управни акт, не подлежи плаћању таксе (Уредба о таксама у управним споровима од 10 јуна 1952, Службени лист ФНРЈ бр. 32/52). Напокон, најупадљивија је околност да је и сам посту-

пак суда битно друкчији него у стварима гдје се покреће н.в.и управни спор:

Суд наиме не доставља тај захтјев на одговор туже.ом органу и трећим лицима, као што то бива по чл. 30, ст. 1, већ само тражи од туженог да га овај писмено извјести о разлозима због којих није донио наложени акт. То дакле више није одговор на тужбу, већ оправдавање закашњења, и оно се има извршити у непродуживом року од тридесет дана након достављања позива на оправдање (чл. 65, ст. 2). Овако позивање има само у једној тоци сличност с достављањем тужбе на одговор, тј. утолико што тужени орган може, оправдавајући закашњење, поставити приговоре у погледу допустивости захтјева тужитеља (напр. приговор о пријевремености). Прави карактер позивања на оправдање и самог оправдања види се у томе што ће суд уважити приједлог странке и донијети властито рјешење само у случају кад тужени орган није уопће или није ваљаним разлозима оправдао своје закашњење.

Али ако управни орган оправда стварним разлозима своје закашњење (а такав разлог може бити напр. да услијед објективних околности није могао на вријеме довршити утврђивање чињеничног стања у случају касаторне пресуде по чл. 40, ст. 2), тада суд неће уважити захтјев странке. Ова оцјена оправданости закашњења коју врши суд, није дискреционе природе, већ је то оцјена чињеница које је у оправдање свог закашњења навео тужени орган, па зато нема ни елемента дискреционог одлучивања на страни суда да ли ће уважити захтјев странке да донесе властито рјешење или ће тај захтјев ријешити друкчије.

Ово „друкчије“ Закон о управним споровима није изријеком регулирао. Али кад се већ иде линијом описане строгости, тад се посвема слажем с оним мишљењем, које за ту ствар предвиђа могућност да су одреди туженом органу рок у коме има донијети своје рјешење (22). Крај непотпуности самог закона и крај изричног императивног одређивања ситуације кад мора суд донијети властито рјешење, то је једини практичан излаз за оправдано закашњење. Али таквим одређивањем рока могу онда наступити и двије начелно различите ситуације: ако управни орган донесе свој акт, нужно престаје читава заштита од шутње баш као да и није био позван и као да је донио акт у смислу чл. 29, ст. 1, па онда треба примјенити и тај чл. 29 са свим конзеквенцијама које из њега произлазе, рачунајући чак и с могућношћу да странка неће бити задовољна донесеним актом, већ да ће тражити нов поступак по чл. 64 Закона о управним споровима (23). Ако пак управни орган не донесе акт у постављеном року, поступак се пред судом има наставити и без изричног захтјева тужитеља, те има окончати „рјешењем“ које ће у свему замијенити акт управног органа.

(22) Б. Мајсторовић, Коментар, стр. 124. — Уосталом, то је у приликама које третира § 4 овог чланка, добар експедијенс њемачког Савезног закона о управном судишту.

(23) Мајсторовић, *ibid.*

Између тих двију алтернатива које могу настати као посљедица одређивања рока за доношење управног акта, постоји битна процесна разлика. Наиме, поступак по чл. 64, чак и с евентуалном примјеном чл. 36, ст. 3, није поступак по службеној дужности, већ је то нов управни спор, покренут по новој тужби, док се у случају недоношења рјешења поступак наставља по службеној дужности. Према томе и та могућност одређивања рока за доношење управног акта у случају исприличног закашњења туженог, може постати за тужиоца тежно одуговлачење с коначним рјешавањем његове ствари, и уистину ће он бити у много повољнијем положају кад тужени орган поново ушутити (којег ли парадокса!), него кад он ипак донесе акт, али незаконит. Ту битну разлику ништа не смањује чињеница да у оба случаја може на крају крајева доћи до мериторне одлуке суда, само што пут до те одлуке може за странку бити трновит и дуготрајан. Али и такав какав је, са свим својим могућим застојима и компликацијама, тај пут ипак пружа у коначном свом резултату остварење странкина захтјева за пуном правном заштитом. А он гарантира и објективну страну читаве ствари — провођење законитости: тамо гдје је странка задовољила своје субјективне потребе, не значи да су пропусти одговорних службених лица туженог органа предани сваком забору (24).

Из читаве описане ситуације сасвим јасно избија коначан закључак да спор о законитости, окончан пресудом по чл. 40, ст. 2, као и спор пуне јурисдикције, окончан пресудом по чл. 40, ст. 5, — у коначном свом расплету постају најчешћи спорови пуне јурисдикције с најпунијим овлашћењима суда. Недолази то до изражаја само у законској формули да рјешења суда, донесена по чл. 65, у свему замјењују акт надлежног државног органа, већ и у оној практичној мјери која се на то логички непосредно надовезује: по правомоћности свог рјешења, суд га доставља органу надлежном за извршење (судском или управном како је већ прописано за коју управну материју), и тај орган има то рјешење провести без одлагања.

Закључујући ову точку може се ипак поставити и једно питање *de lege ferenda*: не би ли се читаво регулирање по чл. 65 Закона о управним споровима, уколико се оно односи на чл. 40, ст. 5, дало поједноставити, а самим тим и знатно скратити трајање поступка? Не би ли се напр. као основица за такво поједностављење могла прихватити замисао да суд већ у поступку по чл. 23 одређује рок за доношење управног акта, с тим да при прекорачењу тог рока сам непосредно и коначно одлучује о самој ствари?

Др. Велимир Иванчевић

(24) Као што је суд дужан да обавијести државни орган виши од туженог кад доноси своју одлуку по чл. 64 Закона о управним споровима, тако је то исто дужан учинити и по доношењу рјешења на основу чл. 65. То може бити зачетна фаза једног новог, поглавито дисциплинског, поступка против службеника који су одговорни за такве грубе пропусте у дјеловању управе.

ДИСКУСИЈА

ПОСТУПАК ПРИ ОДРЕЂИВАЊУ И ПРЕВОЂЕЊУ ПЕНЗИЈА И ИНВАЛИДНИНА

До доношења Закона о општем управном поступку, с обзиром на Закон о неважности правних прописа донетих пре 6 априла 1941 и за време непријатељске окупације од 23 октобра 1946, имају се примењивати правна правила садржана у Закону о општем управном поступку од 9 новембра 1930. Ова правна правила из ранијег Закона о општем управном поступку примењују се само, разуме се, уколико нису предвиђена правила поступка прописима којима се регулише и сама материја, као што је то на пример предвиђено Општим законом о народним одборима од 1 априла 1952.

И Уредба о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина од 21 јула 1952, поред материјалних одредаба о одређивању пензија и инвалиднина, садржи и извесне одредбе поступка при доношењу управних аката по тој Уредби па се у поступку по тој Уредби имају у првом реду примењивати правила поступка предвиђена том Уредбом а тек супсидијарно правна правила ранијег Закона о општем управном поступку. То су у првом реду одредбе о надлежности органа за доношење управних аката по тој Уредби а затим одредбе о правним средствима (чл. 58, 59). За извесне случајеве Уредба предвиђа и претходни поступак који треба предузети пре доношења решења, на који се начин имају утврдити релативне чињенице за доношење управног акта (чл. 11, 45). Најзад, Уредба предвиђа и извесну врсту обнове, односно ревизије поступка окончаног ранијом одлуком (чл. 45, 60). Поред ових правила предвиђених самом Уредбом о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина извесна правила поступка у овој материји предвиђена су и Уредбом о оснивању завода за социјално осигурање и о привременом управљању средствима социјалног осигурања.

Надлежност органа за доношење решења по наведеној Уредби о одређивању и превођењу пензија у првом реду зависи од тога да ли је у питању право на пензију односно инвалиднину која се тек има одредити или превођење пензија и инвалиднина по тој Уредби лицима којима је пензија односно инвалиднина већ одређена по ранијим прописима.

Уствари ова Уредба у начелу предвиђа само начин одређивања пензија док се о самом праву на пензију као и о престанку тог права одлучује на основу одредаба Закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица. У сагласности с тим и остваривање права на пензију и инвалиднину састоји се из

поступка о утврђивању права и поступка о одређивању пензије односно инвалиднине који поступак у извесним случајевима чак и не спроводе исти органи — чл. 58 у вези чл. 11. Изузетно Уредба садржи за извесне лимитативно набројане случајеве и одредбе о самом праву на пензију односно инвалиднину (одредбе о праву на пензију и инвалиднину инвалида мирнодопске војне службе, и других обвезника грађанских служби, као и одредбе о признању на пензију лицима која по досадашњем пропису нису имала то право — чл. 34—41 и чл. 42—45).

Као што је већ напред речено, надлежност органа за доношење решења по овој Уредби зависи да ли је реч о одређивању пензије или инвалиднине коју треба тек одредити, или о превођењу пензије односно инвалиднине која је већ одређена на нове одредбе.

Према члану 58 Уредбе решење о праву на пензију и инвалиднину доноси завод за социјално осигурање среза-града (директор завода). Изузетно, решење о праву на пензију и инвалиднину војних лица и припадника народне милиције доноси завод за социјално осигурање народних република. Решење пак, о разврставању осигураника у пензиски разред пошто је претходно утврђено право на пензију врши извршни одбор истог завода. Изузетно извршни одбор завода републике врши разврставање у пензиски разред тамо где је за одређивање права на пензију надлежан завод среза-града у случају кад осигуранику треба под условима чл. 11 Уредбе признати виши пензиски разред од оног који би му по општим одредбама припадао.

Но, иако по наведеним одредбама Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина о признању права на пензију и о разврставању у пензиски разред не одлучује увек исти орган, и по једном и по другом питању расправља се у истом поступку и доноси један управни акт.

У погледу надлежности органа за превођење пензија и инвалиднина чл. 59 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина прописује да та решења у првом степену доноси директор завода републике.

Против решења завода среза-града којим се установљава право на пензију односно инвалиднину или такво право ускраћује према чл. 22 Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање и о привременом управљању средствима социјално осигурања, осигураник може поднети жалбу заводу републике. Жалбу може, поред осигураника, поднети и синдикална организација, којој осигураник припада, као и привредна или друштвена организација, државни орган и установа код које је осигураник запослен. Жалба се подноси у року од петнаест дана преко завода среза-града. Решење завода републике је коначно и против њега се може гозести само управни спор тужбом врховном суду републике (већу за управне спорове).

Против решења о превођењу пензија које према чл. 59 Уредбе о одређивању пензија и инвалиднина доноси директор завода, према ставу 2 истог прописа, допуштен је приговор извршном одбору завода републике. Рок за изјаву приговора је петнаест дана. По овим приговорима решавају комисије које образује извршни одбор завода, а у чији састав улазе, поред одређеног броја чланова извршног одбора завода, и по један претставник земаљског већа Савеза синдиката и земаљског одбора удружења пензионера. Приговор а не жалба против решења директора завода републике установљен је с обзиром да се правно средство подноси органу истог завода — истој инстанцији, док жалба претпоставља решавање у другом степену од стране једног вишег — другог органа. Поставља се питање карактера приговора у овом случају у погледу његовог дејства, тј. да ли задржава од извршења решење против кога је изјављен. Сматрамо да би такво дејство требало признати с обзиром да се изјављује уместо жалбе. Међутим, пракса у том погледу није уједначена.

Правилност пак првостепених решења донетих по питању права на пензију или инвалиднину не цени се само по изјављеној жалби или приговору у управном поступку. Наиме, по чл. 8 наведене Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање надзорни одбор завода среза-града овлашћен је да може обуставити извршење сваког незаконитог акта тог завода и предложити заводу републике на коначно решење. А према чл. 14 исте Уредбе исто тако надзорни одбор завода републике може ставити предлог јавном правобраниоцу за покретање управног спора против незаконитих аката завода републике којима је повређен закон у корист појединца а може и сам покренути управни спор против таквог акта. Поред тога по чл. 26 ове Уредбе органи народног одбора као и републички органи надлежни за послове социјалне политике (савет за народно здравље и социјалну политику народног одбора града-среза, односно савет за народно здравље и социјалну политику републике) могу обуставити извршење сваког незаконитог акта завода за социјално осигурање среза-града, и предложити заводу републике доношење коначног решења, а ако је у питању решење завода републике донето у корист појединца, предложити јавном правобраниоцу покретање управног спора.

Према наведеним одредбама Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање (чл. 8, 14, 26) како решења завода среза-града, тако и решења завода републике подлеже двојакој контроли. Контроли органа самог завода (надзорног одбора) и контроли надлежног државног органа по праву надзора (органа народног одбора среза-града односно републике надлежног за послове социјалне политике). Само што је поступак те контроле друкчији кад решење доноси завод среза-града, а друкчији кад решење доноси завод републике. Поступак у првом случају прописан је чл. 27 у вези с чл. 29 ове Уредбе, док је поступак у другом случају прописан чл. 28 у вези

с чл. 29 те Уредбе. Према чл. 26, 27 и 29 наведене Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање како надзорни одбор завода среза-града, тако и надлежни надзорни државни орган (савет за народно здравље и социјалну политику народног одбора среза-града) може обуставити незаконито решење завода среза-града било да је то решење донето у корист било на штету појединца. Само обустављање таквог решења врши се образложеним примедбама. Орган завода среза-града (директор или извршни одбор) чији је акт обустављен, дужан је да у року од петнаест дана или донесе ново решење у смислу добијених примедба, или да у истом року достави предмет заводу републике на коначно решење који је дужан да такво решење донесе у року од тридесет дана. Ако завод републике не донесе коначно решење у овом року, странка може покренути управни спор као да је донето другостепено решење на њену штету.

Ако је, пак, у питању решење завода републике према наведеним одредбама чл. 28 у вези с чл. 29 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање, кад надзорни одбор завода односно надлежни надзорни државни орган (савет за народно здравље и социјалну политику републике) установи да је таквим решењем повређен закон у корист појединца, дужан је да у року од петнаест дана достави органу завода републике који је донео такво решење (извршни одбор или директор завода) своје примедбе. Ако орган завода на чије су решење стављене примедбе у року од петнаест дана не донесе ново решење у смислу примедба, орган који је ставио примедбе доставиће предлог надлежном јавном правобраниоцу за покрећање управног спора путем тужбе врховном суду. Ова тужба, према чл. 28, ст. 3, Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање, задржава од извршења решење завода републике у оном обиму у коме се тужбом напада.

Поставља се питање уколико је овакав поступак при доношењу решења среза-града односно завода републике прописан одредбама чл. 8, 14, 26, 27, 28 и 29 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање у сагласности са начелима управног поступка.

Несумњиво је да све док решење донето у управном поступку није предато странци, док се оно налази у оквиру администрације, орган који је донео такво решење може га, како по властитој иницијативи, тако и на примедбу вишег, односно надзорног органа, изменити у сваком правцу. Поставља се питање поступка ако је такво решење већ уручено странци. У том случају по начелима Закона о општем управном поступку (чл. 133) орган који је донео такво решење може га изменити само уз пристанак странке у чију је корист то решење донето. Према томе, одредбе чл. 2 и 28 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање уколико се на основу тих одредаба дозвољава измена решења на штету странке од стране органа који је то решење донео, биле би у супротности са наведеним начелом општег управног поступка (чл. 133).

То би била правна ситуација тамо где првостепени орган сам мења решења које је донео.

Друга правна ситуација је тамо где првостепени орган не усвајајући примедбе вишег односно надзорног органа на решење које је донео, доставља предмет на коначно решење вишем органу — чл. 27 Уредбе о оснивању Завода за социјално осигурање.

И овде се при правној оцени тако регулисаног поступка мора водити рачуна да ли је првостепени орган своје решење већ доставио странци или не. Уколико такво решење није достављено странци, оно за странку још и не постоји и нема никакве сметње да се на основу посебног прописа — чл. 27 наведене Уредбе — ствар пренесе на решавање вишем органу. Како ствар стоји у случају да је такво решење првостепеног органа већ достављено странци. У том случају решавање у истој ствари од стране вишег органа по правилу може да уследи само по жалби. Жалбу пак по односим прописима који регулишу материју социјалног осигурања може да изјави само осигураник. Али, по Закону о јавном правобраниоштву — чл. 7 — жалбу може да поднесе и надлежни јавни правобранилац који је овим прописом овлашћен за подношење жалбе у управном поступку као покретање управног спора, ако је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица.

Питање је, пак, може ли виши орган по праву надзора такво решење да поништи, измени или укине изван жалбе.

Закон о народним одборима (чл. 37 Закона о народним одборима општина, чл. 38, Закона о народним одборима градова и градских општина, чл. 46 Закона о народним општинама срезова — НРС) садржи изричну одредбу по којој се одредбе тих закона о поништавању или укидању незаконитог акта нижег органа по праву надзора не односе на управне акте, већ се поништавање таквих аката може вршити само по прописима Закона о општем управном поступку. У прелазним пак одредбама Општег закона о народним одборима — чл. 78, као и прелазним одредбама републичких закона о народним одборима предвиђа се да ће до доношења општег закона о управном поступку виши орган управе по праву надзора поништити или укинути решење нижег органа управе донето у управном поступку против кога нема места жалби кад је такво решење донето од стране органа који није био стварно надлежан за решавање о предмету, или кад би његово извршење проузроковало какво кривично дело, или би услед извршења настала тешка опасност по живот и здравље људи или јаван мир и поредак.

Овим прописима углавном су реципиране одредбе чл. 134 и 135 ранијег Закона о општем управном поступку.

Према изложеном, одредба чл. 27 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање, уколико таква одредба садржи овлашћење за доношење решења о поништају или укидању решења првостепеног органа изван жалбе и са разлога ван оних који су лимитатив-

но наведени у чл. 133, 134 и 135 Закона о општем управном поступку била би у супротности са правним правилима из овог Закона.

Могућност измене управног акта нижег органа донетог у управном поступку од стране вишег органа, по праву надзора и изван жалбе, предвиђају и Статуту завода за социјално осигурање појединих република. Тако на пример чл. 49 Статута Завода за социјално осигурање НРС предвиђа да извршни одбор Завода НРС може обуставити извршење, поништити и мењати сваки незаконити акт извршног одбора аутономне јединице, извршног одбора завода среза-града.

Мишљења смо да је ова одредба Статута, уколико се иста односи на поништавање и укидање по праву надзора аката нижих органа донетих у управном поступку због обичне неправилне примене закона а не само у случајевима и под условима предвиђеним правилима Закона о општем управном поступку (чл. 133, 134, 135) у супротности са правним правилима овог Закона.

И Статут Завода за социјално осигурање НРХ у чл. 81 предвиђа да Завод за социјално осигурање републике може по праву надзора обуставити извршење, поништити и мењати незаконита акта завода среза-града. Али према чл. 82 истог Статута поништавање, укидање и обустављање аката завода среза-града има се вршити по начелима управног поступка. Дакле само под условима предвиђеним тим начелима. Поред тога, чл. 81, ст. 3, овог Статута пружа могућност заводу среза-града да предложи надлежном јавном правобраниоцу покретање управног спора противу решења Завода републике ако сматра да такво решење Завода републике није основано на закону и то како противу решења донетих по праву надзора тако и по жалби.

Поред изложених правних правила за поступање у управном поступку, Уредба о осигурању завода за социјално осигурање предвиђа и извесна правна правила у управној судској поступку. Тако чл. 27 ове Уредбе предвиђа да ће у случају да завод републике у року од тридесет дана не донесе коначно решење по предмету који му је завод среза-града доставио на решење, осигураник, чије је право у питању, моћи да покрене управни спор као да је донето другостепено решење на његову штету. Што значи да је овим прописом регулисано питање покретања управног спора због ћутања администрације и то под другим условима него што је то прописано чл. 23 Закона о управним споровима, што претставља супротност Уредбе са Законом.

Исто тако и чл. 28 Уредбе о установљењу завода за социјално осигурање којим се предвиђа да тужба јавног правобраниоца којом се покрене управни спор, у случајевима предвиђеним овом Уредбом, против решења завода за социјално осигурање републике, обуставља од извршења решење завода републике у оном делу у коме се тужбом побдија, у супротности је са чл. 16 Закона о управним спо-

ровима, где је предвиђено под којим условима тужба може задржати од извршења решење против кога је тужба поднета.

Но случајеви отступања од правила општег управног поступка при одређивању и превођењу пензија и инвалиднина овим нису исцрпљени. Карактеристичан је у том погледу чл. 45 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина. Овај пропис налази се у глави која носи наслов „Признање права на пензију лицима која по ранијим прописима нису имала то право”. Према првобитној редакцији, у сагласности са насловом ове главе, тај пропис је предвиђао услове под којим се лицима која по ранијим прописима нису имала право на пензију, то право може признати. Међутим, Уредбом о изменама и допунама уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина од 10 јануара 1953 („Сл. лист ФНРЈ”, бр. 2/53) чл. 45 измењен је на тај начин што се не само извесној категорији лица која по досадашњим прописима нису имала право на пензију, под одређеним условима то право признаје, већ су и предвиђени извесни услови под којима се одређеним категоријама лица код којих се стичу ти услови, не признаје за пензију одређени пензиски стаж. На тај начин, применом тих прописа ако таква лица по одбитку тако одређеног стажа, не испуњавају услове за пензију, она могу то право изгубити иако су га по ранијим прописима била стекла решењем надлежног органа.

Измењен чл. 45 предвиђа: да се лицима против којих стоје чињенице из чл. 2 Закона о установљењу права на пензију, при одређивању права на пензију и инвалиднину, не рачуна за пензију радни стаж навршен у периоду од 6 априла 1941 до 15 маја 1945 као ни време које су таква лица провела у затвору по правоснажној пресуди због дела у вези са тим чињеницама иако им за то време радни однос није престао (ст. 2); да се лицима која су за време народноослободилачке борбе активно учествовала на страни окупатора и његових помагача, или су била функционери квислиншких органа власти или организатори и активисти квислиншких организација, као и лицима која су се раније истакла активном противнародном делатношћу, при одређивању пензије и инвалиднине не рачуна за пензију радни стаж навршен до 15 маја 1945 (ст. 3); да се лицима која су дуже од пет година прекинула радни стаж због тога што су се бавила самосталном привредном делатношћу у индустријским, банкарским или већим трговинским и сличним предузећима (као власници, сувласници или акционари) не рачуна за пензију радни стаж навршен пре тог прекида с тим да ће се сматрати да су радни стаж прекинула и лица која су као акционари била на руководећим положајима у таквим предузећима (ст. 5); да постојање напред наведених чињеница због којих се одређени стаж не рачуна за пензију утврђује завод за социјално осигурање среза (града) по правилима општег поступка у оквиру поступка покренутог ради установљења права на пензију односно инвалиднину (ст. 6).

Према оваквој редакцији овог прописа изгледало би да се одредбе чл. 45 односе само на она лица која по досадашњим прописима нису имала право на пензију већ им се овим прописима под одређеним условима омогућава да то право задобију а да се не односи на она лица којима је такво право ранијим решењем већ признато, јер се у наведеном чл. 45, ст. 6, изрично каже да се постојање чињеница због којих се одређени стаж не признаје за пензију утврђује у оквиру поступка покренутог ради установљења права на пензију односно инвалиднину. Међутим, одредбом последњег става чл. 45 предвиђа се да одредбе претходних ставова овог прописа важе и за случајеве где је ранијим решењем признато право на пензију. Ипак се поставља питање поступка при утврђивању чињеница по чл. 45, ст. 6, у оним случајевима утврђивања постојања чињеница где је право на пензију ранијим правоснажним решењем надлежног органа било већ утврђено и у оним случајевима где се то право тек установљава. Посебно се поставља питање утврђивања постојања чињеница по чл. 45, ст. 2 и 3, ако је постојање тих чињеница морало претходно код одлучивања права на пензију бити утврђено. Зато се и тежиште питања за правилну примену чл. 45 налази у примени одредбе ст. 6 овог прописа. На име која правила управног поступка треба применити код утврђивања постојања чињеница због којих се одређени стаж не рачуна за пензију. Сматрамо да је за решење овог питања одлучно да ли је реч о случају где се пензија тек одређује или о случају где је пензија правоснажним решењем већ одређена. У првом случају треба предузети редован испитни поступак ради утврђивања постојања ових чињеница, предочити заинтересованој страни чињенице које противу ње стоје и пружити јој могућност да противно доказује, па тек пошто се прикупе и оцена све релевантне чињенице, донети одлуку о томе да ли означене чињенице постоје и у вези с тим одлуку о признању одређеног стажа. Овај поступак треба применити и тамо где је пензија по ранијим прописима ранијим решењем била одређена а постојање чињеница из измењеног чл. 45 није било цењено зато што се по ранијим прописима није ни тражило (чл. 45, ст. 5). Тамо пак где је ранијим правоснажним решењем о одређивању пензија по позитивним прописима (Закон о установљењу права на пензију) постојање тих чињеница било већ цењено и утврђено да те чињенице не постоје, поновно испитивање тих чињеница може се предузети само у ванредном поступку — обнови поступка под условима предвиђеним у правилима општег управног поступка (чл. 128), односно стављањем ранијег решења ван снаге по праву надзора (чл. 134, 135 Закона о управном поступку) ако постоје за то законом предвиђени услови. Тек ако се у том поступку стави ван снаге раније правоснажно решење може доћи до непризнавања одређеног радног стажа за пензију по одредбама чл. 45 наведене Уредбе о изменама и допунама Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина.

У пракси последњи став чл. 45 по коме се претходни ставови тог прописа примењују и на случајеве где је ранијим решењем

признато право на пензију схваћено је као овлашћење за општу ревизију свих решења раније одређених пензија. Ако се у тој ревизији укажу основи за постојање чињеница услед којих би дошло до непризнавања радног стажа за пензију по чл. 45, предмет се доставља надлежном заводу среза-града да по правилима општег управног поступка утврди постојање чињеница због којих се одређени радни стаж у смислу чл. 45, ст. 2—5, не признаје за пензију. У случају да завод среза на основу прикупљених података установи постојање чињеница, враћа предмет заводу републике са извештајем да се одређени радни стаж због постојања наведених чињеница не признаје за пензију и не доноси о томе никакво формално решење. На основу овако установљеног чињеничног стања, завод републике, у случају да страна по одбитку одређеног радног стажа, не испуњава законске услове за пензију, доноси решење о престанку права на пензију, не решавајући питање ранијег правоснажног решења (Завод НРС бр. 75533/53).

Сматрамо да је оваква пракса противна начелима општег управног поступка уколико је, као што смо напред навели, реч о случају где је ранијим решењем пензија одређена и уколико су у том поступку релевантне чињенице из чл. 45 већ цењене. Сматрамо да у том случају треба повести посебан поступак за обнову односно стављање ван снаге ранијег решења по праву надзора, ако за то постоје законски услови, и тек кад тај поступак буде окончан посебним решењем може се по правоснажности тог решења донети решење о престанку права на пензију.

При доношењу оваквих решења о престанку права на пензију по чл. 45 поставља се и питање надлежности органа за доношење првостепеног решења. У једном случају (Завод НРС Пбр. 75533/53) првостепено решење донео је директор завода републике заснивајући надлежност за доношење оваквог решења на одредби чл. 59 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина, остављајући страни право приговора против таквог решења на извршни одбор Завода. У једном пак другом случају (Завод НРС Пбр. 77152/54) решење о престанку права на пензију на основу чл. 45 донео је у првом степену извршни одбор завода републике заснивајући надлежност за доношење решења на прописима чл. 14, 38 и 42 Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање и чл. 60 Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина с тим да је ово решење коначно и да против истог решења има места тужби Врховном суду НРС. И у једном и у другом случају надлежност је заснована на прописима који говоре о превођењу пензија, док је ту био у питању престанак права на пензију на основу постојећих прописа, па је у оба случаја, а у смислу чл. 82 Закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица у вези с чл. 22 Уредбе о оснивању завода за социјално осигурање, првостепено решење имао да донесе завод среза-града са правом жалбе заводу републике.

При примени прописа последњег става поставља се питање каква домашај има та одредба у погледу важења претходних ставова тог прописа на ранија решења где је признато право на пензију. На име да ли се по том пропису може донети решење о престанку права на пензију само у случају где је раније решење донето пре ступања или на решења која су доиста после ступања на снагу Уредбе о изменама и допунама Уредбе о одређивању и превођењу пензија и инвалиднина. У пракси решење о престанку права на пензију применом измењеног прописа чл. 45 доноси се и тамо где је превођење пензије по раније донетим решењима извршено после ступања на снагу наведене Уредбе којом је измењен чл. 45, па се решење о престанку права на пензију доноси и са ретроактивним дејством. Мислимо да је то неправилно. Код свих решења о установљењу права на пензију односно превођења пензија после ступања на снагу измењеног прописа чл. 45 мора се водити рачун о овој одредби и применити је где год за то постоје услови, а ако је то пропуштено, она се може применити само са важношћу убудуће или се поступак може обновити ако зато постоје законски услови.

При превођењу пензија и инвалиднина од значаја је и одредба чл. 60 којом се предвиђа да су органи који врше превођење дужни да изврше ревизију документације на основу које је признато право по ранијим прописима и да, према потреби, спроведу обнову поступка у случајевима где је право признато на основу недовољне или неисправне документације. Према оваквој стилизацији ова одредба не само да упућује надлежног органа на обнову поступка, већ и одређује и саме услове због којих се обнова поступка може спровести, који су шири него они одређени правилима општег управног поступка (чл. 128 Закона о управном поступку) јер задовољавају обнову и због обичне неправилне примене закона услед „недовољне документације“.

А. Давинић

ЗАКОНИК ЗА БИТОЉСКА СЕЉА ИЗ 1851

У периоду реформи у Отоманској држави, познатом под именом „Танзимат“, донет је 1851 један интересантан законски текст који је носио наслов: „Каноннаме за селата битолска, санки закон за чифлигарите и чифчиите, што сет под по'ела битолска“, што ће рећи „Законик за битолска села, то јест закон за чифлик-сајбије (1) и чивчије Битољског среза“. Он је био написан на битолском дијалекту а штаман у Солуну словима грчке азбуке. Тај законски текст објавио је др. Ј. Милетич у часопису „Сборник за народни умотворенија, наука и книжнина“, књ. XV., Софија, 1898, стр. 356—389.

Овај исторископравни споменик, донет је пре познатог Лесковачког закона од 1860 и пре Саферске наредбе од 1859, који су такође на свој начин регулисали чифчиске односе, и он садржи веома интересантне податке о друштвено-економским и политичким приликама у Битољском срезу половином XIX века.

Ваља истаћи да је законик писан веома тешким стилем и да је често пута тешко схватити мисао његових твораца. Осим тога, употребљаване су многе речи из турског и персиског језика, а такође и речи битолског дијалекта којима се више не срећу у данашњем говору, тако да је то нарочито отежавало његово прево-

(1) У тексту који је објавио др. Ј. Милетич стоји „чифлигарите“, и то како у оном штампаном грчким словима, тако и у оном штампаном словима бугарске азбуке. Сам термин „чифлигар“ у македонском језику има значење директно супротно од термина „чифлик-сајбија“. Док је чифлик-сајбија био припадник класе крупних земљопоседника — власника чифлика, дотле је чифлигар био припадник класе селјака-беземљаша и сеоских пролетера који је ступао са чифлик-сајбијом у одговарајући, чифлигарски аграрни однос ради обрађивања чифлика. У зависности од конкретне садржине тога односа, чифлигар се појављивао као исполција (чифчија, наполичар), кесимција (закупац) или момок (пољопривредни радник) (о томе опширније в. Димитар Поп-Георгиев, „Право својине на чифлицима и чифлигарски правни односи у Прилепском срезу крајем XIX и почетком XX века“, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2 за 1953). Код таквог стања ствари, непојмљиво је зашто је у наслову употребљен термин „чифлигарите“ поред термина „чифчиите“. Ово нарочито и због тога, што су у чл. V у коме се искључиво говори о односима на чифлицима, употребљени следећи термини: „чифлик-сајбија“ и „чифчија“, као и термин „чифликчија“ као синоним за „чифчија“, док термин „чифлигар“ није уопште употребљен. Такође нигде у Законику није било ни речи о осталим чифлигарима, о кесимцијама и момоцима, као и о њиховим односима са чифлик-сајбијама. — Све нас то наводи на закључак да је термин „чифлигарите“ на овом месту погрешно употребљен уместо термина „чифлик-сајбиите“. Ово поготову за то, што се у грчким текстовима среће не ретко за чифлик-сајбије термин „чифлигар“, па није искључено да је слово „к“ у том термину омашком замењено словом „г“, тако да је уместо „чифлигар“ испало „чифлигар“. Али, интересантно је такође и то да др. Ј. Милетич, иначе добар познавалац ових ствари, није приметио ову омашку, јер термин „чифлигар“ као шири обухвата и термин „чифчије“ као ужи. Из тих разлога ми смо у наслову термин „чифлигари“ превели са „чифлик-сајбије“.

ђење. Но, код тога се настојало да буде дат његов смисао а да се уз то не оде у исувише слободан превод.

Заксник за битољска села регулише извесна веома осетљива питања из свакидашњег живота села у Битољском срезу половином XIX века. Због тога су његове одредбе од нарочите важности за упознавање тих прилика. Оне се односе на: сеоску самоуправу, сакупљање пореза, задуживање села, борбу против самовоље разних чиновника, односе на чифлицима, одређивање граница разних дажбина које су узимали владике и попови за обављање разних верских обреда, нормирање каматне стопе, забрану давања поклона, борбу против кршења одредаба тарифа кланаца, борбу против разбојништва и борбу против протуррања лажних гласова.

Сеоска самоуправа. — Према одредбама Битољског законика, на челу села налазио се кмет. Уколико је село било насељено Турцима, они су бирали кмета који се звао већил, а уколико је било насељено хришћанима, они су бирали кмета који се звао коџабашија. Уколико је пак село било мешовито, Турци су посебно бирали већила, а хришћани посебно коџабашију.

Избор сеоског кмета вршио се, уколико сељаци нису били задовољни дотадашњим кмегом, крајем фебруара сваке године. Притом уколико се нису могли сложити једногласно око избора, био је изабран онај који је добио већину гласова присутних сељака.

После избора, обавештавана је скупштина среза о томе ко је изабран и он је добијао од среског начелника повељу да је изабран за већила односно коџабашију.

Сеоски кмет је, вероватно, имао и другу надлежност. Одредбе овога Законика говоре само о његовој надлежности око сакупљања пореза, задуживања села и борбе против извесних незаконитости о којима ће ниже бити речи.

Сеоски кмет је сакупљао одговарајуће државне порезе од сељака свог села. Притом, он није смео да узме више него што је прописано, а уколико би прекршио ову одредбу, излагао се одговорности.

О сакупљању пореза сеоски кмет био је дужан да поднесе рачун сељацима свога села, и уколико они нису били задовољни његовим радом, могли су му отказати поверење и изабрати другога.

Задуживање села као таквог није могло да се обави без знања и сагласности свих сељака и без одобрења среске скупштине. Па и тада се то могло обавити само ако је „велика нужда“ и ако не може да се прође без тога задуживања.

Поступак овога задуживања био је тачно одређен. Већил односно коџабашија морали су за то да добију одобрење од сељака, па је затим требало да оду са још неколико „разборитих људи“ из села и да изложе скупштини среза, као и износ новца којим мисле да задуже село. Они су могли да закључе уговор о зајму у име и за рачун села тек пошто су добили одобрење од скупштине

среза о томе. Најзад, кад дуг буде враћен, они су били дужни да обавесте о томе среску скупштину.

Уколико би већил односно коцабашија задужили село без знања и сагласности сељака и без одобрења среске скупштине, то задужење није обавезивало село, већ онога који је закључио дотични уговор о зајму.

Читав овај поступак око задуживања села имао је за циљ да сведе на минимум евентуалне злоупотребе и лакомислено задуживање села, што га је економски упропашћивало.

Односи између чифлик-сајбија и чифлигара. — У доба кад је донет овај Законик, плодно Битољско поље, Пелагонија, било је прекривено чифлицима. Чифлици су били крупни земљопоседи у рукама земљопоседника, чифлик-сајбија, а обрађивани од сељака беземљаша, чифлигара, који су могли бити закупци (кесимџије), наполичари (чифчије, исполџије) и пољопривредни радници (момоџи). Овај Законик садржи одредбе само о односима чифлик-сајбија и чифчија (наполичара). Он одређује да чифлик-сајбије не могу да узимају од чифлигара-чифчија више него што је уобичајено. А у то доба било је уобичајено да чифчије дају половину приноса чифлик-сајбији. Законик је, такође, забрањивао чифлик-сајбијама да терају чифчије да им кулуче. Но, он је такође налагао чифчијама да савесно испуњавају своје обавезе према чифлик-сајбијама. За кршење ових његових одредаба, Законик је предвиђао за прекршиоца кривичну одговорност.

Борба против самовоље појединих чиновника. — За село је била права напаст појава да су разни чиновници, предузимачи и други који су одлазили у села ради обављања одговарајућих послова, хранили се, пили и становали, а нису плаћали оно што су потрошили, већ је то ишло на терет сељака. Због тога је Законик хтео да стави крај оваквој пракси и прописивао да се све што се на овај начин потроши, мора платити. Једино је обавезивао село да обезбеди стан тим људима уколико нема хана у селу и да им да воду за пиће.

Одређивање горње границе такси владика и попова за поједине верске обреде. — Изгледа да је грамзивост владика и попова дојадила не само становништву села већ и отоманској власти, јер су они узимали више него што је „било ред“ за одговорајуће обреде. Због тога је Законик забрањивао узимање такси већих од уобичајених и предвиђао одговорност владика и попова у случају да прекрше одредбе овога Законака о томе.

Нормирање каматне стопе. — Зеленашки капитал је у знатној мери високом каматном стопом и узимањем интереса на интерес упропашћивао сељака. Због тога је Законик максимирао каматну стопу на 8% годишње и забранио узимање интереса на интерес. Али, та забрана није била, као неке друге, обезбеђена и кривичном

одговорношћу прекршиоца ове одредбе Законика, већ само одбацивањем тужбе зеленаша који је тражио остварење судским путем плаћање камате веће од 8% годишње.

Забрана давања поклона државним чиновницима. — Пре доношење овога Законика била је укореењена пракса да се о Вајраму и Ускрсу дају поклони државним чиновницима. То је такође теретило сељаке, јер је новац потребан за куповину ових поклона био разрезиван на њих. Због тога је овај Законик забрањивао давање таквих поклона, а такође и поклона за добијање одобрења за венчање.

Борба против кршења одредаба тарифе кланаца. — За пролаз кроз кланац узимана је одговарајућа такса. За сваки кланац постојала је тарифа, која је тачно прописивала какве се таксе и од којих лица имају узимати за пролаз кроз кланац и која су лица ослобођена од тих такси. Сакупљање тих такси за поједине кланце било је издавано у закуп.

Закупници такса појединих кланаца често су кршили одредбе тарифе и наплаћивали веће таксе него што су прописане, а такође узимали и таксе од оних који су били ослобођени од давања њиховог. Због тога је Законик прописивао да онај који је на тај начин оштећен, пријави такав поступак закупца такса одговарајућим органима — претставницима општина, који су били дужни да обавесте о томе скупштину дотичног места да би она принудила закупца такса да врати оштећеноме износ који му је противправно одузет и да постави питање кривичне одговорности закупца такса кланаца.

Борба против разбојништва. — Разбојништво је било један од порока отоманске стварности који је већ крајем XVIII века узео огромне размере, нарочито у европским поседима Отоманске државе, па и у Македонији. Оно је нарочито цветало услед расула и анархије која је захватила Отоманску државу. Она је чинила напоре да учини крај томе, али без неког видног успеха до доба кад је донет овај Законик.

Овај Законик потврдио је постојање разбојништва и на подручју Битољског среза, па је прописивао одговарајуће мере за његово сузбијање. Он је пре свега предвиђао кривичну одговорност за разбојнике и њехове помагаче, нарочито јатаке. Он је такође обавезивао сељаке да пријаве разбојнике по могућности пре извршења кривичног дела, а у сваком случају после тога, уколико нису могли да спрече његово извршење. У противном, излагали су се кривичној одговорности као саучесници.

Борба против протурања лажних гласова. — У доба доношења овога Законика протурани су од стране појединих сељака гласови како је цар ослободио сељаке од давања извесних дажбина, но да те дажбине владике и коцабашије сакупљају на своју иницијативу.

Осим тога биле су у питању дажбине које су теретиле све сељаке осим сељака-Турака. Законик констатује да су ти гласови злонамерни и нетачни и позива сељаке да те дажбине ревносно дају. Закон такође прописује да се узимање у војску из редова хришћана има вршити посредством владика, а одређивање кандидата да буде жребом.

З А К О Н И К

*за битољска села, то јест за чифлик-сајбије и чифчије
Битољског среза*

I. Крајем месеца фебруара сваке године сељаци свакога села и чифлика, турци и хришћани, да се сакупе, турци на оно место које нађу за згодно, а хришћани пред црквом и да прегледају рачун већила и коџабашије (2) у вези сакупљања пореза дотичног села и чифлика за протеклу годину, па ако нису задовољни са досадашњим већилом и коџабашијом и не желе они и надаље то да буду, нека изабере и поставе сви заједно друге, о чему да обавесте скупштину њиховог среза знања ради и да узму од среског начелника повељу, а за ту повељу да не даду ни пару. Уколико не постоји једногласност око избора и постављања већила и коџабашије, онда нека буде онако како каже већина и кога већила и коџабашију хоће они који су у већини, нека тај буде постављен; но у служби тај већил и коџабашија увек добро нека пази и нека се стара о свему и нека скупља и предаје на време државној благајни среза све царске порезе његовог села и нека зна да ће бити кажњен од надлежних (органа) ако се огрешти у служби.

II. Кад заврши година, већил и коџабашија дужни су да положе рачун пред свим сељацима, па ако у рачуну стоји и пише да је дато више новца него што је заведено у државној благајни као порез, тај вишак новца не само што не може да се разреже на село, већ већил или коџабашија који покуша противно царској наредби и овом законнику то да учини, одговараће кривично.

III. Већил и коџабашија не могу ни у ком случају да узму у зајам новац од некога у име и за рачун села, осим ако је нужда и нема другог излаза, па и тада уз знање и одобравање свих њихових сељака, а пошто већил и коџабашија са неколико разборитих (људи) из села оду у скупштину среза и изложе потребу и износ новца који хоће да позајме и пошто добију одобрење од скупштине, онда да позајме новац, а пошто на време врате дуг, да обавесте скупштину (о томе). Но ако неки већил и коџабашија позајме новац тајно без обавештења и знања сељака и без одобрења скупштине, тај новац ни у ком случају не могу да буду обвезани и принуђени да врате сељаци, а ни зајмодавац, ма ко он био, не мо-

(2) Реч „векил“ употребљена је на овом месту да би означила кмета турских села, а реч „коџабашија“ — да би означила кмета хришћанских села.

же (то) да захтева од села, а ако подигне тужбу против села, таква тужба неће бити уважена.

IV. Чиновници који су постављени за чување места и они који се шаљу другим пословима у села као владини људи, коњаници, изасланици, закупци пореза и војни лиферанти и њихови људи и други порезници, сви су дужни да плате што и колико потроше. А села су дужна да им даду само воде и да им обезбеде стан уколико у селу нема хана. А ако ови чиновници, лиферанти, порезници и други не поступају како им је наређено већ раде тако да не плаћају оно што потроше и чине зулуме и турским и хришћанским сељацима, тада прегставници општина или већил и коџабашија дотичног села о овим стварима да обавесте одмах скупштину среза.

V. Чифлик-сајбије не могу да узимају од жита и од сваког другог семена од њихових чифчија више него што је уобичајено да узимају, нити могу да терају њихове чивчије да им кулуче. С друге пак стране чифчије да дају чифлик-сајбијама део који им припада без приговора, подвале и свађе. Јер, уколико поступе супротно, одговараће кривично како чифлик-сајбије, тако и чифчије.

VI. Владике и попови не могу да узимају ни пару више него што је уобичајено за крштење, венчање и друго певање према њиховој вери, као и за друге хришћанске обреде. А ако покушају да узму нешто више од уобичајеног, биће одговорни и кажњени према њиховој кривици.

VII. Сељаци села и чифлика Битољског среза (Румелиске области) даваће осам од сто интереса годишње за узајмљени новац, био он много или мало, као и за онај који убудуће, уколико им се укаже потреба, узајме; интерес на интерес је забрањен, то јест интерес на интерес да се не узима; а ако неки лихвар подигне тужбу и затражи интерес већи од осам од сто годишње, ма ко био лихвар тужба да му се не уважи; једном речи, од осам од сто ни пара више да се не даје.

VIII. Пошто су у књигама неколико села били књижени и разрезани трошкови за поклоне који су учињени у дане Бајрама средским и општинским начелницима и другим чиновницима, као и за јагањад, јаја и слично дата у дане Ускрса, отсад су и ови и други слични (трошкови) забрањени. Због тога по селима да се не разрезају више такви трошкови. Јер, одговараће и ко даје и ко узима такве поклоне; забрањује се давање јагањаца и других поклона средским и општинским начелницима и другим чиновницима због тога што дају одобрења за венчање.

IX. Како смо сазнали, закупници прихода кланаца узимају таксу за пролаз од оних, од којих по тарифи не треба да узимају ништа, а од оних од којих треба да узимају, узимају више него што стоји у њиховој печатом овереној тарифи кланаца. Због тога су они ко-

јима ови закупници кланаца узму више него што прописује тарифа, дужни да обавесте претставнике општине села које је близу до тога места, пошто не могу да се врате с пута да би се жалили на надлежно место, а ови (претставници) су дужни да доставе ову неправду писмено или усмено скупштини тога места. И та скупштина учиниће оно што је потребно да узме натраг оно чиме је противно тарифи онај човек био оштећен, а закупци такса за пролаз преко кланаца да буду кажњени према одредбама Кривичног законика.

X. Као што смо сазнали, на неким местима и теснацима путева понекад људи бивају опљачкани и покрадени, то јест рђави људи турци и хришћани пљачкају новац и стоку (а то су већином они који неће правду нашег цара), због тога су предузете и друге нужне мере, смењен је и начелник Охрида, отстрањено је и неколико других начелника општина и на њихова места постављени су други достојнији и свима окружним и средским начелницима строго је наређено да се постарају да пронађу и похватају преступнике и рђаве људе, како би били кажњени кривично и како би били обештећени они који су страдали и да се прегледају и забране ове ствари на сваки праведан начин, како се не би убудуће дешавале, а све ово биће без сумње остварено под закриљем његовог величанства цара и господара нашег. Упоредо са овим и сељаци Битољске епархије (Румелиске области) скупа и сваки посебно, турци и хришћани, дужни су да обавесте владине чиновнике одмах кад год сазнају да рђави људи хоће да учине рђаво дело пре него што је оно учињено, а када они не могу да спрече и рђаво дело буде учињено, онда да доставе имена тих рђавих људи и ако знају место где су се они сакрили, да саопште владиним органима што знају и могу, како би ови рђави људи били похватани и како би били обештећени они који су оштећени, а сваки турчин и хришћанин да пази добро и да из неких обзира не обавести, да не обавештава рђаве људе и да их не крије у својој кући или на неком другом месту и да им не даје хлеб и да их не чува пре и после извршења рђавог дела. Јер отсада, пошто државни органи ухвате ове рђаве људе, ако се обелодани да је ко и од грађана и сељака, турака и хришћана, учинио нешто од онога што је речено и сазнао а није обавестио благовремено, нека знају да ће и они бити кажњени кривично заједно са тим рђавим људима.

XI. Чули смо још да неки хришћани, не говорећи добро, кажу једноме и другоме да харачи и неке друге дажбине, које дају сви рајати осим турака, као (дажбина) на вино и неке друге, као да је цар опростио (ове дажбине) и као да владике и коџабашије без царске наредбе разрезају и сакупљају ове (дажбине) за свој рачун; и још да оне, које су захтеване од хришћана-нефера (3) за фабрику предива и за друге фабрике у Цариграду, не (захтева) цар, већ владике хоће да их даду. Због тога кажемо свима онима који тако го-

(3) Нефер — војник.

воре да је то лаж. Јер, како могу владике и коџабашије да учине то, зар је то мала (ствар) и зар се то неће сазнати и зар цар не пази да се не десе и други много мањи (пропусти) протигио његовој заповести? И ако су се ови поставили изнад царских заповести, зар то цар не би сазнао и не би брзо казнио оне, који би то учинили? Харачи су дажбина, која се давала и даје се од старине као и (дажбина) за вино.

Због тога је наш цар из велике доброте и милости одузео сакупљене порезе од сакупљача пореза који су мучили рају (4) приликом сакупљања и предао га православним, католичким и хахамским владикама у граду, а коџабашијама сваке народности у селу, како би сакупљање било што лакше и боље, а за то треба да захвале и да се моле за живот толико доброга цара и да плаћају порезе са великом ревношћу; наш цар такође захтева ради веће лакоће нефери да се узимају посредством владика жребом. Због тога велика је наредба отсада надаље да се не говоре такве речи, јер се и ови варају и варају народ и погрешно га обавештавају. Отсада ко проноси такве речи, нека зна да ће одговарати кривично.

Битољ, 25 јул 1851, по Хиџри 1267.

Штампано у Солуну 2 августа 1851 (1267)

Д. Поп-Георгиев

(4) Раја је била класа зависног сељаштва отоманског тимарско-спахишког система. Њени припадници били су зависни сељаци како хришћанске, тако исто и муслиманске вере. Касније је тај термин употребљаван и да би означио припаднике покорених народа. Кад је почетком XIX века коначно пропао отомански тимарско-спахишки систем, нестала је и раја као класа зависних сељака. На овом месту израз „раја“ употребљен је више у смислу „поданик“.

СУДСКА ПРАКСА

СЛУЧАЈ КАД ЈЕ ЗА ПОТПУНОСТ ПРАВНОГ ПОСЛА ПОТРЕБНО ОДОБРЕЊЕ АДМИНИСТРАТИВНОГ ОРГАНА

1. — Чести и практично врло значајни су случајеви правних послова за које се по закону захтева сагласност државног органа. Дозвола као претходна сагласност и одобрење као накнадна сагласност државног органа захтевају се по закону између осталог нарочито за закључење одређених правних послова које закључује заступник пословно неспособног лица или сама делимично пословно способна лица (на пример чл. 23 и чл. 24 Основног закона о старатељству), за закључење правних послова о преносу права на земљишту и зградама (чл. 10, 17, 20, 21 Закона о промету земљишта и зграда, Службени лист ФНРЈ, бр. 26/54), за закључење одређених правних послова девизног пословања (чл. 20 Уредбе о изменама и допунама Уредбе о девизном пословању, Службени лист ФНРЈ, бр. 50/54), као и за закључење одређених правних послова, на пример, од стране војних пошта за које им је потребна сагласност виших војних органа. Ми ћемо се овде задржати на значењу одобрења и на неким питањима у вези са одобрењем.

2. — Наша судска пракса колеба се у овим питањима.

По овом питању Врховни суд НР Македоније — Гзз—60/52 до-нео је следеће решење:

„Неправилно је правно становиште Среског суда да уговор о трампи под претпоставком да је исти закључен претставља непостојећи правни посао, зато што није прибављено одобрење од надлежног државног органа које би било предуслов за постојање уговора. Уговори под условом нису непостојећи правни послови. Уговор о трампи може да се закључи и без одобрења у смислу Уредбе о контроли промета непокретностима. Чак он треба да претходи одобрењу да би се приложио уз молбу за одобрење (Упутство о измени и допуни Упутства о контроли промета непокретностима, Службени весник НР Македоније бр. 13/50). Значење одобрења је у томе што се правно дејство уговора ставља у зависност од прибављања истог. Без одобрења уговор не може да произведе правно дејство, односно није могућ пренос својине и државине... На тај начин уговор о трампи би био услован и без правног дејства, али не непостојећи. Давање одобрења значи делује на уговор као суспензиван услов, а ускраћивање као резолутиван услов.“

Савезни врховни суд о овом истом питању заузео је становиште у својој пресуди број Гз 4/54 од 29 јануара 1954, у којој се каже:

„И првостепени и другостепени суд пресуду заснивају на правном схватању да акт одобрења преноса који се тражи по чл. 1 Уредбе о контроли промета непокретностима чини битни услов ваљаности уговора и да је уговор постао неваљан чим је одобрење ускраћено решењем Народнoг одбора. Доследно томе оба суда узимају да накнадно одобрење преноса које је дато решењем истог народног одбора не утиче на ваљаност уговора и не може учинити ваљаним уговор који је већ раније због одбијања одобрења постао неваљан.

„Ово правно схватање није законито а посебно не прои-
злази из прописа Уредбе о контроли промета непокретности-
ма. Поменутом Уредбом непокретности нису стављене ван
промета него је промет у општем интересу подвргнут контро-
ли тако да се пренос не може извршити без претходног одо-
брења. Уговор којим се ствара правни основ преноса није ни-
штаван, јер предмет уговора није нешто што је у промету не-
могуће или што је у промету забрањено. Одобрење преноса
јесте одгодни услов од кога зависи дејство уговора.

„Кад постане извесно да одобрење неће бити дато и не
постоји никаква могућност да се то одобрење добије, онда је
јасно да је одгодни услов осујећен и да је због тога уговор
без дејства. То одговара вољи странака које имају у виду
принудне прописе Уредбе о контроли промета непокретности-
ма. Но, оваква правна немогућност не наступа још самим фак-
том да је решењем надлежног одбора, које је формално прав-
носнажно, ускраћено одобрење. То решење може бити изме-
њено одлуком народног одбора увек на нову молбу купца
или продавца као што је и учињено у овом случају накнадним
решењем. Накнадно решење које, полазећи од прописа чл. 1
Уредбе о контроли промета непокретностима, одговара општем
интересу, истовремено је у складу са уговором странака и пре-
ма томе може имати значај испуњеног одгодног услова.

„Супротно гледиште могло би доћи у примену само да су
странке тако уговориле, тј. да су странке утврдиле време до
кога мора да се исходи одобрење. У овој ствари тужитељ то
не тврди, а из неспорних чињеница да је некретнина која је
предмет уговора предата у посед купцу још 1949 године кад
је и куповна цена исплаћена и да отад купац несметано посе-
дује кућу у којој станује, следује закључак да су странке
хтеле да уговор важи све док постоји правна могућност при-
бављања одобрења.”

3. — Правна теорија, и наша и инострана, у погледу ових пи-
тања нема јединствено становиште (1). Ове разлике у схватањима
долазе отуда што се различито схвата одобрење државног органа,
његов циљ и значај у односу на правни посао за који се захтева.
Негде је одобрење форма правног посла (француска правна теори-
ја); негде је одложни услов који чини ове правне послове viseћим
правним пословима (један део француске правне теорије, немачка

(1) а) Облигационо право, општи део I, према белешкама са предавања професора М. Константиновића, средно В. Капор, Београд, 1952, стр. 54; б) Јуриј Штепихар: *Civilno pravo, Osnutek splošnega dela obveznosti*, Ljubljana, 1952, стр. 36) в) Андреја Гамс: Увод у грађанско право, општи део, Београд, 1952, стр. 253; г) Ј. Хрнчевић: Две неправилне пресуде, Борба од 17 октобра 1953; д) В. Зокковић: *Osvrt na članak dr. Josipa Hrnčevića „Dvije nepravilne presude”*, *Naša zakonitost*, 1/54, Zagreb, стр. 33; б) Др. I. Милић: *Povodom polemike Hrnčević—Zoković*, *Naša zakonitost*, 6—7/54, Zagreb, стр. 341.

правна теорија и један део аустријске правне теорије); негде је део изјаве воље (један део француске правне теорије и један део аустријске правне теорије). Из тога даље произишло је и схватање да је правни посао закључен без претходног одобрења понуда; затим пред-акт (један део француске правне теорије).

Нама изгледа најоснованије мишљење да су овакви уговори закључени под одложним условом, какве становиште заузимају и наши највиши судови. Од одобрења државног органа зависи да ли су воље уговорних страна, по оцени државног органа, у границама закона и према томе хоће ли им се дати пуно дејство или не. Ако одобрење наступи, зашто изјављеној вољи и догад, тј. до давања одобрења, не дати пуну правну снагу и правно значење. Овакви уговори спадају у такозване непотпуне или недовршене правне послове.

Непотпуни правни посао се не довршава једним потезом, него придолужењем једне или више чињеница које га тако употпуњују. Случајеви таквих правних послова су доста чести. Такав је, на пример, тестамент, код кога је смрт оставиоца она чињеница која употпуњује тестамент као правни посао и ставља га у дејство. Исто тако у случају прекорачења границе пуномоћства од стране опуномоћенога, оно што је више урађено није непостојеће ни ништаво. Давалац пуномоћства може то да ратификује, (*ratihabito mandato aequiparatur*). Недовршени су правни послови и условни правни послови, правни послови закључени под одложним условом. Условни правни послови нису ништави, него само још немају дејства и из њих не настају још никаква права. Недовршени, непотпуни правни посао није ни непостојећи правни посао. Та се три појма врло често замењују (2). Док одобрење није тражено, уговор није још „сакупио“ све потребне чињенице за своју потпуност, он виси. Уговор тада није ни ништав ни непостојећи, он је само недовршен. Међутим, кад је решење по молби за одобрење дато, било да је то решење позитивно било негативно, у оба случаја уговор престаје да виси и има даљу судбину различиту, већ према томе да ли је решење позитивно или негативно, односно да ли је одобрење дато или је одбијено. Ако одобрење није дато, услов није наступио и отпадање услова делује ретроактивно, тако да се сматра да уговор није ни постојао од почетка. Стање које настаје после одбијања одобрења није ни ништавост ни непостојање правног посла; то је стање као да уговора уопште није ни било. Ако је одобрење дато, услов је наступио, уговор постаје потпун и довршен. Уговор је и пре тога био важећи и није био ништав, него само недовршен и без дејства, а сад је постао довршен и добио своја дејства.

4. — У погледу питања да ли је суд позван у случају недостајања одобрења државног органа да сам по службеној дужности тражи ово одобрење или да тражи извештај да ли државни орган одобра-

(2) *Traité de droit comparé* par P. Arminjon, B. Nolde, M. Wolf, Tome II, Paris 1950, No 424, str. 152; *Rossel—Mentha, Manuel du droit civil suisse*, Tome I, Lausanne — Genève, 1922, No 867, str. 585 i No 847, str. 569.

ва или не закључење правног посла, треба истакнути да су уговором који су закључиле везане само уговорне стране. Свака од њих може захтевати одобрење, ако хоће и ако има интереса да га захтева. Ако га једна страна не захтева, друга је страна не може на то натерати, али зато може сама тражити одобрење. Све док ни једна страна не затражи одобрење, односно док државни орган не донесе решење о молби којом се тражи одобрење, посао виси и тако стање траје све док се не добије било какво решење, позитивно или негативно. Зато се гледиште изражено у решењу Врховног суда НР Македоније „да суд треба да тражи одобрење од надлежног органа“ не може прихватити из разлога: прво, суд није дужан да се брине о посебним интересима ни једне од страна нити да штити њихове посебне интересе; друго, тражење одобрења није обавеза ни једне уговорне стране, него само могућност обеју страна скупа, или сваке посебно; уговорне стране могу, ако се у томе сложе, и одустати од уговора; и треће, ако једна уговорна страна не тражи одобрење она тиме ништа не избегава, јер није ни обавезна да одобрење тражи, а другој страни ништа не стоји на путу да га сама тражи.

5. — Постављено је питање да ли одбијањем одобрења од стране надлежног државног органа уговор престаје сасвим или би се накнадно добијеним одобрењем од истог органа могао оснажити уговор за које је одобрење већ једном одбијено. (В. у напомени 1, под г, д и љ.)

Нама одговор на ово питање изгледа несумњив. Ако су стране тражиле одобрење и оно је било одбијено, онда услов није наступио, а дејство отпадања одложног услова јесте стање као да уговора није ни било, уговор је збрисан и ишчезао, а све што је учињено, ако је учињено у међувремену, учињено је без основа. Разуме се, свака страна може и против воље друге стране уложити жалбу против решења којим се одбија одобрење, али после неуспеха жалбе, сваки правни однос међу странама дефинитивно је престао.

Од подношења жалбе против одбијања одобрења треба разликовати подношење нове молбе истом органу који је издавање првог одобрења одбио. Правни посао за који није дато одобрење правно је нестало као да га није ни било. Уговорне стране нису више ни у каквој уговорној обавези. Зато се ни једна страна, па ни обе скупа, не могу више позивати на тај уговор, јер њега више нема. Оне могу само закључити нови уговор и за овај нови уговор тражити поново одобрење од државног органа. Кад би било друкчије, неизвесност о односима страна трајала би неодређено, јер би се тражење одобрења могло понављати и образлагати увек новим разлозима који нису постојали у време закључења уговора.

ПОСЛЕДЊИ ДАН РОКА ЗА ПОДНОШЕЊЕ ТУЖБЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Члан 21 Закона о управним споровима прописао је рок за подношење тужбе али није ближе одредио шта ће бити у случају ако последњи дан рока падне у дан кад суд не ради. И поред тога, наши судови примењивали су стару праксу, односно у таквим случајевима примали тужбе првог наредног радног дана.

Међутим, због наведене празнине у Закону о управним споровима, наша најновија судска пракса доноси решења која мењају досадашње гледиште по овом питању. С обзиром да је важно јасно одредити последњи дан рока за подношење тужбе, измењено гледиште наше судске праксе заслужује пажњу.

У једном случају у коме је тужилац поднео тужбу у понедељак јер је последњи дан рока био недеља, Врховни суд НР Србије одбацио је тужбу као неблаговремену. На жалбу тужиоца Савезни врховни суд својим решењем Уж бр. 533/54 одбацио је жалбу са овим образложењем:

„ . . . Тужилац неосновано сматра да је његова тужба благовремено поднета иако је поднета ван рока из чл. 21 Закона о управним споровима. Управни спор је посебан институт у коме се испитује законитост управног акта и странка има право да се тим институтом служи уз услове прописане материјалноправним одредбама Закона о управним споровима, а то њезино право ограничено је законом одређеним роком. Услед тога је рок за подношење тужбе материјалноправни рок на који је само право на покретање управног спора изворно везан, а протек материјалноправних преклузивних рокова чини запреку постанку права што значи, да се правна радња има предузети само унутар законом одређеног рока. На преклузивне рокове мора се pazити по службеној дужности, јер се право само гаси протеком односног времена. За рачунање времена у коме се има остварити право код материјалноправних преклузивних рокова урачунава се и недеља или празник ако задњи дан рока пада у ове наведене дане, јер се на преклузивне рокове не могу применити прописи о процесуалним роковима.“

1. — Наведено решење исправно истиче да је управни спор „посебан институт у коме се испитује законитост управног акта“. Специфичност управног спора огледа се у његовој посебној улози у заштити права грађана као и у контроли законитости рада управе. Стога, кад се решавају питања у вези са тумачењем есенцијалних празнина у Закону о управним споровима, неопходно је водити рачуна о посебној улози управног спора у праву. Ако се тако приђе питању рокова у управном спору, онда се првенствено мора узети у обзир теорија и пракса административног права, а грађанско право и његов поступак имају само догунску улогу, уколико поједина питања нису решена у административном праву

Ако бацимо поглед на раније законске текстове у управном спору код нас можемо одмах уочити да су на пример у Србији још по Закону о пословном реду у Државном савету од 1891 (чл. 68, ст. 5, Зборник 47, стр. 61) у погледу рачунања рокова важила наређења

Закона о поступку судском у грађанским парницама који је решавао ово продужење рока у смислу досадашње наше судске праксе. Закон о пословном реду у Државном савету од 1902 сам решава ово питање рока у истом смислу (чл. 51, ст. 3, Зборник 57, стр. 44). Исто правило било је и у последњем Закону о Државном савету и управним судовима од 1922 (чл. 21, ст. 1). Према томе, у нашем ранијем законодавству о управном судству ово питање није било спорно.

Наш Закон о управним споровима од 1952 доиста нема одредбе која регулише питање последњег дана рока. Међутим, наши судови су се доскора држали дугогодишње праксе. У том смислу даје објашњење и Богдан Мајсторовић у Коментару Закона о управним споровима (Београд, 1952, стр. 72, одељак 1, ст. 1). Професор Стјепановић у свом уџбенику *Административно право* (Београд, 1964, стр. 474) објављује најновији став судова по овом питању не изјашњавајући се о продужењу рока, али на другом месту (стр. 484) сматра да се питање рокова има решавати сходно правилима поступка судова у грађанским парницама.

2. — Административно право у Француској слично нашем Закону о управним споровима нема одредбе о продужењу рока због празничног дана, али устаљена пракса уз пуну сагласност теорије административног права допушта ово продужење рока. Штавише, баш у овом питању Државни савет Француске, по речима проф. Орјуа „нарочито показује свој либералан став”. У француском административном праву овај је рок слободан (*le délai franc*), односно не рачуна се ни *dies a quo* ни *dies ad quem*, а кад последњи дан рока пада празничног дана, рок истиче наредног радног дана. Поред тога, француско административно право сматра да је тужба благовремено поднета и у случајевима кад је рок прекорачен због кривице администрације. Тако на пример кад је тужба погрешно предата префектури која је тек по истеку рока пошаље надлежном органу, Државни савет сматра да је администрација у таквим случајевима пропустила да упути грађане и због тога прима тужбу као благовремену. Француски Државни савет допушта продужење рока и у случајевима кад је тужба предата ненадлежном суду уколико је предата у реловном року од два месеца. Најзад, за грађане који станују изван Француске рок се продужује према грађанском поступку који преко редовног рока прописује још и посебне рокове од један до пет месеци за време мира а за време поморског рата ови посебни рокови се удвостручавају за земље преко мора.

(M. Hauriou: *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1933, str. 431—434 i kraj primedbe 53; M. Waline: *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1951, str. 125—127; P. Duez—G. Debeyre: *Traité de droit administratif*, Paris, 1952, str. 369 — 376; J. Appleton: *Traité élémentaire du contentieux administratif*, Paris, 1927; str. 567—581; Ch. Aubert: *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, Thèse, Paris, 1937; P. Hosteing: *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, Thèse, Paris, 1939.

Поменимо да и у Немачкој по Закону о савезном управном суду постоји могућност продужења рока (§ 20). (Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht, Handkommentar von dr. Carl H. Ule, Berlin, 1952, str. 95.)

3. — У наведеном решењу Савезни врховни суд пошао је од теориске поделе рокова на материјалноправне и процесноправне. Рок из чл. 21 Закона о управним споровима убраја у материјалноправне преклузивне рокове и стога не допушта продужење рока у случају кад је последњи дан рока празничан дан. Међутим, не треба изгубити из вида да је већ давно проф. Пуља указао да је нецелисходно при рачунању рокова правити разлику између материјалноправних и процесноправних рокова. Овде наводимо његове разлоге: „Обично се тврди да прописи о продужењу, повраћају, о току и одржању рокова ... вреде само за процесне рокове, док се рокови материјалног права не могу на тај начин ни продужити, ни повратити или одржати...” Даље, проф. Пуља закључује: „Ми држимо да процесни прописи, који говоре о томе, кад ће се сматрати да је становити поднесак стигао суду, вреде и за рачунање и одржање материјалноправних рокова, пошто у материјалном праву нема аналогних прописа, али нема ни супротних“ (Др. Срећко Пуља: Грађанско процесно право, Београд, 1936, стр. 415, примедба 1).

У прилог овог гледишта указује и чињеница да поједина законодавства и у извесним материјалноправним прописима грађанског права регулишу питања последњег дана рока на исти начин као и процесни прописи. Тако на пример Немачки грађански законик (чл. 193), Општи аустриски грађански законик (§ 903), Швајцарски закон о облигацијама (чл. 78). У коментару чл. 193 Немачког грађанског законика, који допушта продужење рока због празничног дана, Штаудингер истиче да овај члан важи за све врсте рокова и термина, али уколико се односи на случајеве кад их одређују странке онда је само правило тумачења (Staudingers Kommentar zum BGB, I B., München, 1912, стр. 684 т. 3). Руски грађански законик нема изричитог прописа о овом питању, али судска пракса на све рокове примењује правила процесног права. (М. М. Агарков и др.: Совјетско грађанско право, књига I, Београд, 1948, стр. 138, бр. 167, стр. 144, бр. 173 и стр. 148-150, бр. 181-2).

Најзад не сме се губити из вида да су материјалноправни прописи грађанског права, углавном, имали у виду дуже рокове и да стога вероватно многи законици нису ни сматрали нужним ближе одредити рачунање последњег дана рока. Сматра се на пример да је рок застарелости довољно дугачак да се не мора тужба предавати у последњем часу (Planiol-Ripert: Traité élémentaire de droit civil, T. I, Paris 1950, стр. 1056, бр. 3157). Овде се може поменути још један моменат који је већ давно запажен. У једној својој белешци проф. Перић је истакао да у извесним грађанским законцима нема прописа о продужењу рока због празника јер се „приватноправни саобраћај међу људима врши сваког дана и сваког часа (наравно,

радним данима више него празницима, дању више него ноћу), те на тај начин, сасвим је равнодушна чињеница да ли последњи дан за извршење неког материјалноправног акта пада у празнични дан односно у дан кад суд не ради“ (О уговору о продаји и куповини, Београд, 1921, стр. 272).

Инсистирање на подели рокова на материјалноправне и процесноправне у нашем случају не доприноси решењу које захтева улога управног спора. Нарочито стога што је рок кратак и што овде није реч о грађанскоправним односима на које се односи подела на материјалноправне и процесноправне рокове, него о административноправним односима у којима се управа појављује са јачом вољом. Поред тога код управног спора у питању је и заштита законитости за коју су заинтересовани не само појединци, којима су угрожена њихова права, него и друштвена заједница. Зато на пример у Законнику о кривичном поступку од 10 септембра 1953 где је првенствено наглашен друштвени интерес, допуштено је продужење рока за подношење тужбе ако последњи дан пада на дан кад суд не ради (чл. 84, ст. 4).

Према томе, не видимо разлоге зашто би било потребно и корисно из основа мењати утврђену праксу. Уколико би се за управне спорове усталило ново гледиште наше судске праксе, оно неминовно, у извесним ситуацијама, мора водити скраћивању рока, не само кад рок пада у недељу, већ и кад су у питању поједини празници који обухватају по два а некад и три дана (на пример Нова година, 1 мај, 29 новембар и др.). Свакако да странкама остаје могућност да тужбу пошаљу поштом, али не би требало заборавити да велики број места нема поште и да недељом и празником не раде ни судови, ни претежна већина пошта у земљи. Не може се захтевати од грађана да врше какве радње пред судом или поштом ако ни суд ни пошта не раде. Целисходније је оставити могућност грађанима да подношењем тужбе наредног дана после празника остваре рок прописан законом, него да се строгим тумачењем рачунања овог рока грађанима може смањити рок који је већ доста кратак.

За слободније тумачење рокова у управном спору залаже се и проф. др. Л. Вавпетич („Неки проблеми у вези са општим управним поступком“ — умножени реферат са Првог конгреса правника, стр. 50—52, бр. 21).

Као што се из изложеног види, многи разлози говоре у прилог раније већ утврђене праксе наших судова, како би либералнији став у погледу рачунања рокова код управног спора што више омогућио заштиту права грађана и ефикаснију контролу законитости рада управе.

ЈАВНЕ И ПРИВАТНЕ ИСПРАВЕ

Је ли акт организације Социјалистичког савеза радног народа Југославије јавна или приватна исправа? Према ономе како је суђено у једном случају то би била јавна исправа, те би фалсификовање такве исправе повлачило за собом тежу санкцију, него кад би се таква исправа сматрала за приватну. Првостепени суд је пресудио овако:

„... оптужени су криви што су направили потврду-рачун са лажним садржајем... на тај начин што су избрисали написану садржину на једном акту Основне фронтовске организације у О., а који акт је био снабдевен штамбиљем, печатом и потписом председника и секретара Основне фронтовске организације, па су на овом акту машином написали да је разгласна станица својина Месне организације Народног фронта у О., иако је она била својина једног од оптужених, те су овако сачињену потврду употребили као праву при продаји односне разгласне станице... те су на тај начин сачинили лажну јавну исправу и исту употребили као праву... чиме су извршили кривично дело фалсификата из чл. 306, ст. 3, Кривичног законика.”

Другостепени суд је, одбацујући жалбу, прихватио становиште првостепене пресуде и зато дао овакве разлоге:

„... предметна исправа потиче од организације Народног фронта, дакле од једне друштвене организације, па услед тога не може бити различитог третирања такве исправе кад се она упоређује са исправама издатим од стране државних органа, надлештава или установа, јер и друштвене организације уживају у широком опсегу јавно поверење као и државни органи, надлештва и установе. Према изнетом, у делу оптужених стичу се сва оеблежја кривичног дела из чл. 306, ст. 3, Кривичног законика.“ (Пресуда Врховног суда НР Србије, Кж 2331/53).

Ово становиште, нарочито с обзиром и на разлоге који су у прилог истог изнети, не изгледа нам убедљиво.

Појам исправе који има значаја за кривично право дат је у чл. 99, т. 6, Кривичног законика. По њему, у кривичноправном смислу исправа је „сваки предмет који је подобан или одређен да служи као доказ какве чињенице која има вредности за правне односе.“

Међутим, тако широко дефинисане исправе закон дели на приватне и јавне. Ова подела налази се у чл. 306 Кривичног законика:

„Ко направи лажну исправу или примени праву исправу у намери да се таква исправа употреби као права, или ко лажну или преиначену исправу употреби као праву, казниће се затвором до две године.

„За покушај ће се казнити.

„Ако је дело из ст. 1 овог члана учињено у погледу јавне исправе, тестаментa, менице, чека, јавне или службене књиге или друге књиге која се мора водити на основу закона, учинилац ће се казнити затвором или строгим затвором до пет година.“

Значај ове поделе у кривичном праву огледа се, дакле, у томе што је санкција кад је у питању фалсификовање јавне исправе далеко строжија. За фалсификовање на јавним исправама и осталим исправама које су уз њих наведене, а које су изједначене са јавним исправама у циљу да им се да иста кривичноправна заштита, предвиђена је за кривца казна затвора или строгог затвора до пет година. Међутим, за кривично дело фалсификовања на осталим исправама, које нису оне из чл. 308, 319 или 221-225 и 232,— дакле на свим приватним исправама, предвиђена је казна затвора до две године.

Ова основна подела исправа — на приватне и јавне — на први поглед не оставља никакве сумње. Међутим, ипак се догађа да у поједином случају дође до спора о томе да ли је реч о исправу једне или друге врсте. То, природно, долази отуда што исправе не издају само државни органи, надлештва и установе, чије су исправе без двоумљења јавне, и приватна лица, чије су исправе приватне и у смислу закона и иначе, него и различите организације и корпорације, које јавно раде и имају према томе, јавни, општествени карактер.

Да би се ови спорови отклонили или бар свели на најмању могућу меру, чл. 306, ст. 3, Кривичног законика са јавним исправама уопште или чистим, правим јавним исправама, у погледу кривичноправне заштите, изједначио је још само ове исправе: тестамент, меницу, чек, јавне или службене књиге или друге књиге које се морају водити на основу закона.

Закон на прво место ставља јавне исправе. За њих се даје појачана заштита баш зато што су јавне исправе. Већ из самог њиховог назива, самог имена, дакле, очигледно је да је реч о исправама које се могу издати само на основу закона, од лица јавног службеног поверења чија овлашћења посредно или непосредно извиру из самог закона, а иза кога стоји безусловни ауторитет државне власти у име кога оно дејствује (у истом смислу др. Т. Живановић, др. М. Чубински, др. Таховић и др.).

Према томе, при издавању јавне исправе и гарантовању њене аутентичности ангажован је ауторитет саме државе и њеног јавног поретка, ангажован је, и то непосредно, код свих оних исправа које издају државни органи у кругу своје службене надлежности. И баш од те јавноправне, а никако само јавне, функције државног органа, исправа добија карактер и вредност јавне исправе.

Тестамент, меница и чек, иако нису јавне исправе, заштићене су као и оне. Пошто оне спадају иначе у приватне исправе, законодавац је сматрао нужним да их у погледу кривичноправне заштите стави у исти ранг као јавне исправе због њихове нарочите

форме, у којој се издају и због њихове посебне важности за правне односе. У погледу ових исправа и кривичних дела на њима и помоћу њих, неће никад бити сумње да ће кривац за дело фалсификовања одговорати увек по чл. 306, ст. 3.

Трећа врста исправа — јавне или службене књиге или друге књиге које се морају водити на основу закона, — такође су изричито наведене са заштитом као и јавне исправе. Код ових исправа мислимо да ће се врло ретко појавити сумња о томе да ли је реч о јавним или службеним књигама или не, јер је за јавну или службену књигу одлучено питање већ тиме да ли се оне воде по једном јавноправном основу, или, ако то није, да ли организација или корпорација, од које потиче таква књига, има јавноправни карактер. За књиге које се морају водити на основу закона и исправе које се издају на основу такве књиге, ствар је такође ван спора, јер је појам јавноправности прецизно одређен чињеницом, да вођење дотичне књиге претставља законску дужност. За разлику од, како смо их назвали, правих, чистих јавних исправа, код ових исправа је ангажовање државног ауторитета посредно, али је очевидно и нужно ради њихове посебне, више, јавноправне улоге у општим правним односима, ради које се посебно и штите.

Може се и примити гледиште Врховног суда, да „... и друштвене организације уживају у широком опсегу јавно поверење...“ Међутим, ми мислимо — противно схватању Суда — да ово јавно поверење не може никако да се упоређује и изједначује са оним увек јавноправним поверењем које се има у државне органе и њихове функције као и у акте који од њих потичу. У првом случају реч је о једном сасвим неодређеном јавном поверењу, док је у другом случају то поверење потпуно, чак строго одређено и то одређено у области права као највеће могуће поверење које могу имати и имају јавне исправе. Оно прво је само, и може бити, поверење уопште, поверење „јавности“ које је неодређено и хипотетично, а притом правно индиферентно, док је ово друго одређено, уствари поверење јавног поретка, из чега јавна исправа као таква искључиво и црпи своју вредност и снагу.

За битност и правну карактеристику јавне исправе није, дакле, довољно јавно, већ је напротив нужно искључиво јавноправно поверење, а то поверење долази само преко и кроз јавноправност функције лица које ју је у вршењу, исте издало.

Предње карактеристике јавне исправе као исправе која се издаје искључиво у име и на основу јавног поретка, дате су углавном. Сматрамо да су и оне довољне да одреде значај аргумената суда, па у дубљу анализу не улазимо, иако је извесно да би она дала још пуно аргумената који би јавну исправу све више удаљавали по значају и бићу од бланкет-писма фронтовске организације у питању. Тиме би се само још више истакло оно што је и иначе читљиво да не само ово бланкет-писмо није јавна исправа, него ни по којем пропису нашег јавног поретка нема значај такве исправе.

Гледано са становишта односних прописа Кривичног законика (чл. 99) резултат је исти.

У вези са овим долазимо на један други, иако посредан кривичноправни основ, по коме можемо да ценимо правни значај и правну природу исправе у питању. Наиме, да ли су претседник и секретар односне организације Народног фронта кад су потписали и издали дотични бланкет-рачун деловали у јавноправном својству и каквом, дакле, да ли су они издали исправу у својству службених лица, и према томе у вршењу својих службених функција.

Да претседник и секретар односне фронтоске организације нису службена лица не само уопште, него ни у кривичноправном смислу произилази из текста чл. 99, ст. 1, Кривичног законика, у коме је одређено ко се све може сматрати службеним лицем. (Треба истаћи притом да свако службено лице не може издати јавну исправу, као што ни свака радња службених лица такође не претставља јавну исправу.)

Чл. 99, ст 1, у делу који се на ово односи прописује:

„(1) Као службено лице у смислу овог законика сматра се: а) државни службеник; б) службеник у предузећу или установи друштвене организације; в) изабрано лице са сталном функцијом у претставничким телима или у извршним органима тих претставничких тела и г) лице које врши одређене службене дужности на основу овлашћења датог законом или другим прописима донесеним на основу закона.“

Одмах пада у очи да су атрибуције и својства службеног лица у смислу Кривичног законика таква да својства претседника и секретара фронтоске организације, не само да не могу да уђу у оквир ових атрибуција било које од група наведених службених лица, него се с њима никако и не додирују.

Тако: они нису државни службеници (а); нису службеници у предузећу или установи друштвене организације (б). Треба истаћи да су они дошли на своје положаје у организацији политичким поверењем и вољом актива — чланства организације и на њима остају само дотле док уживају то политичко поверење чланства. У својим поступцима, као претставници организације и у име ње, они иступају искључиво у име овог политичког поверења и воље чланства организације. Према томе, иза и у основи њихова „постављења“, уствари избора на ове положаје, не стоји никакав јавноправни акт, нити воља ма којег државног органа, изражена на други начин. Отуда они не испуњавају ни овај услов да би били службена лица. Исто тако, они нису изабрана лица са сталном функцијом у претставничким телима или у извршним органима тих претставничких тела (в); а нису ни лица која врше одређене службене дужности на основу овлашћења датог законом или другим прописима донесеним на основу закона (г). Да не испуњавају услове под в више је него очигледно. Међутим, то се исто може рећи и за услове под г, јер је такође очигледно, већ и из оног што је речено уз услове под б,

а и иначе, да они своје функције претседника и секретара, па ни ма које друге функције у организацији, не врше на основу законских овлашћења или других прописа издатих на основу закона.

До истих закључака долазимо и анализом овог текста датом, наравно, најуже и у оквирима овог приказа. Наиме, кад закон у чл. 99, ст. 1, у изреци под б говори о службенику у предузећу или установи друштвене организације као службеном лицу, онда се за правилан одговор на постављено питање мора прво утврдити правни положај и карактер дотичне друштвене организације. Мислимо да нећемо погрешити ако узмемо да се овде мисли само на оне друштвене организације које имају елементе јавноправности. То су оне друштвене организације које постоје и раде на основу одређеног законског овлашћења, чему искључиво и дугују елемент јавноправности, због које се њихови службеници у кривичноправном смислу овде узимају као службена лица.

За овакав закључак говори и стилизација овог прописа. Пре свега, сама чињеница да се овај пропис налази одмах иза онога који говори о државном службенику као службеном лицу, које својство извире непосредно из јавноправности положаја и функције државног службеника, упућује на то да и службеник у предузећу или установи друштвене организације мора имати у свом својству тај исти елемент јавноправности, наравно само на посредној основи. То се види нарочито по изреци под в и г, где су предвиђене друге групе лица са својствима службеног лица. Код обеју њих тај елемент јавноправности изричито је наглашен.

Код лица под в то је учињено тиме што је својство службеног лица признато не свим изабраним лицима, већ само оним који имају сталну функцију у претставничким телима или у извршним органима тих претставничких тела. Код ових под г својство службеног лица везано је за вршење одређене службене дужности на основу овлашћења датог законом или другим прописима донесеним на основу закона.

Пошто се елемент јавноправности код лица наведених под а разуме сам по себи, као нешто иманентно у појму државног службеника, а код лица под в и г тај је елемент изричито наглашен, нема никаквог разлога а ни основа узети да се за лица наведена под б тај елемент не претпоставља и не тражи, иако није изричито споменут, јер се овде имају у виду, као што смо рекли, само службеници у предузећима и установама оних друштвених организација које постоје и раде на основу одређеног законског овлашћења, за разлику од читавог низа других друштвених организација и удружења грађана као што су разне гимнастичке, спортске, техничке, синдикалне и сличне организације које не карактерише елемент јавноправности, посредством одређеног законског овлашћења, већ постоје и раде искључиво вољом грађана.

Једна од оваквих друштвених организација је и Народни фронт, односно Социјалистички савез радног народа. Политички прин-

ципи на којима се заснивају и којима су инспирисани наш друштвени и правни поредак, опредељују положај и улогу друштвених организација, што нарочито важи, и што баш у овом случају треба истаћи, за организацију Народног фронта, односно Социјалистички савез радног народа, као слободну политичку организацију радног народа. По њима, у овом случају, тај је положај карактерисан као потпуно слободан и ван сваке сфере јавноправних функција државе и њених органа. Отуда њихове акције и појединачне радње њихових функционера не само да не могу, него и не смеју имати никаквог обележја јавне власти, обележја јавноправности, јер би у противном то било неотклоњиво противречно са слободом њихова постојања и политичког деловања као њиховог основног и јединог циља. Имајући ово у виду, са сигурношћу се може рећи да чл. 99 Кривичног законика у наведеним одредбама, кад помиње друштвене организације није могао мислити на Народни фронт, те је и на тај начин искључена могућност да би се претседник и секретар дотичне организације Народног фронта, или било које друге, могли и у кривичноправном смислу сматрати као службена лица.

Према томе, секретар и претседник односне фронтовске организације не испуњавају један од прописаних услова који се законом траже у кривичноправном смислу за статус службеног лица. Доследно томе, ни њихове радње не могу имати никакав службени или јавноправни карактер ни у кривичноправном смислу, без обзира на форму и начин на који су извршене а такође ни ону заштиту, коју закон даје јавним исправама и другим исправама изједначеним са овим које су наведене у чл. 306, ст. 3, Кривичног законика.

Др. Саво С. Стругар

ПРИКАЗИ

ZBORNİK PRAVNOG FAKULTETA U ZAGREBU, god. III. Zagreb, izdanje Pravnog fakulteta, 1953, 192 str.

Пре две године *Зборник Правног факултета у Загребу* излазио је као зборник радова у ужем смислу речи, тј. обухватао је само студије појединих писаца. Тако су изашле две књиге занимљивих и често опширних студија. Међутим, с трећом годином свог излажења *Зборник* се претвара у часопис. Додуше, за 1953 је издата само ова једна књига, као двоброј, док за 1954 треба да изађу бар два двоброја. Тиме наша правничка јавност добија још један правнички часопис, тако да их сада има пет у Југославији (не рачунајући сарајевски *Годишњак Правног факултета* ни скопљански *Преглед*, који је правно-економски часопис). Ова трансформација *Зборника* може се и поздравити, а и зажалити. Поздравити зато што ћемо добити један актуелан преглед рада и живота загребачког Правног факултета и један солидан часопис, који већ изишлим бројевима показује сву лепу висину научног рада на том Факултету; али и жалити, јер је у старом облику, као што је и природно, *Зборник* објављивао и широко засноване монографије и од преко стотину страна, док сад, изгледа, показује намеру да објављује само краће радове. Тако се и онако уско поље за објављивање већих правничких радова сужава.

Поред бројних приказа књига, што нарочито треба поздравити, као и бележака о животу и раду Правног факултета у Загребу, овај двоброј доноси следеће чланке из разних области права:

Др. Ј. Андраши: Ревизија Повеље и универзалност Уједињених нација. — После сажетог увода о процедури и значају ревизије Повеље Уједињених нација писац расправља проблем ревизије у односу на универзалност УН. У начелу, идеал коме УН теже јесте да постану универзалне, да обухвате све државе на свету. Али, далеко је од постизања тог идеала. Штавише, пријем нових чланова наилази на тешкоће, и већ се неколико година одуговлачи пријем деветнаест држава које су молиле да буду примљене. Разлог је злоупотреба права вета које у вези с пријемом имају велике силе. Стога се поставља питање измене прописа о пријему. Чим нека држава захтева да буде примљена, треба је примити. Притом се мора претпоставити да она има вољу да испуњава обавезе из Повеље, а против немирољубивог члана УН могу се ефикасније употребити санкције УН него против немирољубиве државе која није члан УН. Не треба допустити да пријем зависи од воље држава чланица, која је изазвана политичким интересима и која не прихвата ни пријем оних држава које испуњавају тражене услове. Да би се обезбедило да свака држава која испуњава услове буде примљена, писац предлаже да у случају одбијања Међународни суд у Хагу у контрадикторном поступку одлучује да ли таква држава испуњава услове (у ком би случају била аутоматски примљена) или не. Услов за пријем би био један једини — да кандидат за пријем буде држава. Тиме би се УН приближиле универзалности. Истина, она не би била потпуна, јер би и даље од воље државе зависило хоће ли тражити пријем или не. — Мора се признати да је предлог заиста индигенезно пронађен. Али не изгледа нам оправдана пишчева нада

да би могао бити усвојен, бар у садашњој још увек постојећој за-тегнутости у свету.

Др. В. Иблер: Право прогона данас. — Данашње стање права прогона најпрецизније одражава нацрт Хашке конференције од 1930. Ипак, иако у основи и данас добар, овај нацрт одредбе о прогону има доста неодређености, особито у вези с правом риболова. Писац расправља неколико неодређености: тренутак почетка прогона, место одакле се он може почети (да ли из спољног морског појаса, ван територијалних вода), питање овлашћења брода за прогон, његове минималне навигационе опреме да би прогон могао правилно вршити, права ваздухоплова на прогон (писац сматра да им треба признати право), тзв. „изведене присутности“ брода прекршитеља и помагања од стране једног брода на слободном мору да се прекршај изврши. — Иако сажет, чланак прецизно и убедљиво износи нове погледе на ово питање.

И. Влашић: Чикашка конференција и развој сувременог зрачног права. — У кратком чланку писац је дао анализу основних аката ваздухопловне конференције у Чикагу 1944.

Др. М. Вукотић: Злоупотреба субјективних права. — Из класног карактера права произлазило је да је буржоазија, сматрајући своје право за вечито и израз објективне правде, истовремено сматрала да је субјективно право апсолутно и да се не може његовим вршењем нанети штета другом субјекту. Али је постепено ипак дошло до израза мишљење да, уместо формалистичког схватања да је злоупотреба права контрадикција *in adjecto*, треба с друштвеног гледишта испитивати не садржи ли неко право само озакоњену неправду, па према томе и да је могуће злоупотребити га. Да би се могло доћи до појма злоупотребе, треба разликовати само субјективно право од његовог вршења. Потом писац у историско-упоредном излагању износи развој позитивног права и теоретских схватања у Француској (три теорије — субјективистичка, објективистичка и средња, теорија сукоба права), Аустрији (најпре допуштена злоупотреба), Немачкој (Грађански законик је прихватио субјективистичку теорију, комбинујући је с објективистичком забраном повреде „добрих обичаја“), Швајцарској (Грађански законик је забрањено злоупотребу свих права и политичких слобода, не дефинишући је), Аустрији према новели од 1916 (којом се усваја комбинација субјективистичке и објективистичке теорије), Совјетском Савезу (Грађански законик од 1922 забрањује употребу права супротну социјално-привредној сврси). Најзад, код нас нема прописа о томе, али, пошто код нас „правила живота“ претстављају извор грађанског права, то би употреба права прогивно тим правилима значила злоупотребу и била забрањена. Воље је ослоњити се на правила живота, која уносе етичку атмосферу у право, но на крут законски пропис. — Као што и писац каже, проблем захтева много подробију разраду. Без такве разраде не изгледа нам уверљив предлог да се „правила живота“ сматрају допунским правним извором и да се тако реши проблем.

Др. С. Пула: Прво рочиште и пресуде због изостанка. — Ту се расправљају установе првог рочишта и пресуде због изостанка како су предвиђене у нацрту новог грађанског поступка, а које изазивају доста приговора. Писац повија те приговоре и закључује да обе установе треба задржати.

Др. П. Растовчан: О положају и овластима директора привредних предузећа. — У вези са увођењем радничког самоуправљања поставља се питање положаја директора предузећа, који је нужно дружичји но пре тога, и то питање писац расправља пледирајући у начелу за потчињавање директора управном одбору.

Р. Лугер: О правилима привредних организација. — Писац расправља питање ко је овлашћен да доноси таква правила и каква има да буде њихова садржина.

Др. В. Иванчевић: Управни спор пуне јурисдикције с нарочитим обзиром на члан 40/3 Закона о управним споровима. — Према пракси Врховног суда НР Хрватске писац обрађује питање спора пуне јурисдикције из области социјалног осигурања.

Др. Р. Бићанић: Појам сектора у економици. — У врло занимљивој расправи писац утврђује појам сектора у економици и њихове три врсте, односно три начина одређивања: функционални, институционални и нормативни.

Др. О. Мандић: Друштвена функција права. — Право се дуго изучавало чисто правним методом. На друштвену страну његову обрађало се мало пажње. Данас се све више обраћа пажња на ту страну права. Чак и нормативистичка „чисто“ правна теорија Келзенова мора признати важност друштвених елемената за право. Међутим, чак и код нас, иако се признаје друштвени карактер права, не иде се даље у истраживање веза права, и друштва. Студ, иако се право мора везати за државу, сама држава се схвата уско, „само као средство класне принуде, као скуп органа којима је сврха осигуравати циљеве класе која држи власт“. Насупрот томе држава се мора схватити као организација „која стоји над становништвом, подијељеним на класе, и која има своје одређене циљеве“. Ти се циљеви најчешће подударују с интересима већине становништва, па стога држава „мора заузети одређен став према односима, који постоје на њеном територију. И то одређивање њезина става према тим односима проводи се спомоћу правних норма, које она прописује“. Иако право зависи од других друштвених појава, ипак је оно релативно самостално, што се одражава у његовом систему, који мора да се ствара „по категоријама, у којима долазе до изражаја опће особине правних појава, а не према класификацијама економских система“. Зато је погрешно класификовање држава и права по класним типовима. Право регулише друштвене односе. Које? Оне који су од важности за остварење циљева државе. То су већином економски, политички, културни и идеолошки (док се лични односи не нормирају правом). Ти односи тако постају правним. Правни односи су форма „за одвијање друштвених односа“. Нема друштвеног односа који не би могао постати правним. Многи друштвени односи не би могли да се појаве без права. С друге стране, помоћу правних норма држава утиче да друштвени живот тече онако како одговара владајућој класи. Ове две функције права могу се назвати правном (састоји се у томе „да у њој предвиђени друштвени односи буду подвргнути контроли државних органа“) и политичком (састоји се у томе „да се том новом нормом друштвени односи регулирају на такав начин, који... највише погодује... циљу“ државе). — Чланак обилује занимљивим мислима. Али, те мисли би морале бити свакако много подробније разрађене да би се могле схватити као непротивречна и јасна целина. Овако нам се чини да се неке од њих тешко могу примити — као, на пример, она да је држава нешто друго но скуп органа, при чему се долази у опасност да се држава помеша с друштвом; или она да је право воља државе у случају кад се ова не слаже с већином, из чега би изишло да код нас нема права, јер влада већина; или да је погрешна класификација држава на типове. Слажемо се, међутим, с пишчевом критиком да се (ни код нас) не обраћа довољно пажње на друштвену страну права. Али нам се чини да ни писац није дошао до суштински нових резултата, јер да је право, с једне стране, одраз и форма друштвених односа који су дати, а, с друге стране, политичко средство за њихово усклађивање с интересом владајуће

класе — то је полазни став свих који се код нас баве теоријом права. Али управо од њега полазећи, треба даље разрађивати ово питање. А то је још ствар будућности. Нама се чини да се то разрађивање има кретати у правцу утврђивања једне једине функције права: заштите датог начина производње. Та се функција врши модификацијом друштвених односа, услед чега се ти односи претварају у правне (добиајају правну форму). Отуд се правна форма и политичка функција права, како их назива писац, не могу одвојити једна од друге: прва је само средство и саставни део друге, а ова, опет средство оне праве функције — заштите производње.

Др. Мартин Ведриш: Значај продаје сина у старом Риму и, најзад, др. Н. Тингић: Неколико напомена уз проблеме додатка на дјецу.

Др. Р. Д. Лукић

Dr. Vladimir Pertot: TRST. Međunarodni privredni problem. Beograd, izdanje Instituta za međunarodnu politiku i privredu, 1954, 250 str.

Писана у јеку политичких и дипломатских борби око Трста (1953), књига је највећим делом посвећена економском аспекту овога питања. Она претставља синтезу ранијих и новијих изучавања, тако да се може сматрати као успели покушај да се економска проблематика Трста дефинитивно исцрпи. Отуда и необично савестан научни поступак при изучавању, као и изванредно богата документација. Предговор др. Јосифа Вилфана такође је истакао исцрпност и темељитост ауторових анализа.

Из веома обимног и пажљиво компонованог материјала могу се издвојити два момента, оба у вези са значајем Трста за једно веће подручје коме он служи. Прво, Трст је постао најбоља веза са морем, односно са светским тржиштима целокупног Подунавља, тј. јужног дела Средње Европе, у које треба укључити: Аустрију, Мађарску, Чехословачку, Југославију, а у извесним моментима и источну Швајцарску. Друго, Трст је важан индустријски центар за читаво то подручје које је добрим делом своју индустрију формирало под утицајем Трста.

1. — Трст је типично вештачка лука. Друге европске луке обично су настајале на ушћима река (Хамбург, Амстердам, Марсељ) или на излазу неке богате позадине (Венеција). Трст нема ни једно, ни друго. Његово непосредно залеђе је тек неколико стотина километара удаљено уз пругу.

Сем тога, терен за изградњу великог пристаништа није најпогоднији. Тршћанска лука је грађена у мору, а не на копну. Простор између брда (високих од 100 до 400 метара) и морске обале је врло узан. Трст је, сем тога, изложен врло снажним северним ветровима.

2. — Везе Трста са позадином су искључиво железничке, пошто нема никакве реке у близини која би могла да послужи као веза са унутрашњошћу тршћанског залеђа. Тршћанску је пругу градила Аустрија још 1856. Избор Трста као луке аустро-угарске царевине дошао је зато што је ту море најближе Средњој Европи, односно центру Аустрије — Вечу. Сем тога, Постојинско седло преко кога прелази железница је најпогоднији превој за излазак на море целог дунавског басена. Ниједна друга варијанта не би била повољнија услед огромне и необично широке баријере планина која се испречила између мора и Средње Европе.

Међутим и та железничка веза, иако дуплог колосека, врло је тешка услед рељефа терена (прелаз преко краса и доцније, код Беча, преко Семеринга), тако да ова пруга спада у режиски најскупље европске пруге (скупље одржавање, већа потрошња горива, осталог материјала и веће трошење постројења и осталих уређаја, што повећава експлоатационе трошкове и амортизационе ставке). Њени режиски трошкови би се смањили приливним пругама које повећавају знатно њен волумен транспорта. Аустрија је изградила читав свој систем железница тако да гравитира према тршћанској прузи. Ту спадају, поред осталих, и пруте Јесенице—Љубљана и Земун—Зидани Мост које су припале Југославији.

На тај начин Аустро-Угарска је проширила залеђе Трста све до северних граница Чехословачке, где је преовлађивала привлачна снага Хамбурга и других северноевропских лука. Догле оријентисана на север, хабзбуршка монархија се овом пругом окреће ка југу, бранећи се од утицаја Немачке.

3. — Карактеристика тршћанске луке јесте да би се она без одговарајуће тарифне политике коју је водила Аустро-Угарска, тешко развила. Одређена тарифна политика мора се увек јавити као услов тршћанског просперитета. Престанак железничких повластица је један од главних узрока изадовања ове луке под Италијом у периоду између два рата.

Подунавље и цела Средња Европа су у свом транспорту до мора врло осетљиви на железничке тарифе, тако да се на тој територији увек водио прави тарифни рат између севернонемачких и балтичких лука са севера и италијанских и јадранских лука са југа, не узимајући у обзир још и последице дунавских фрахтава. Вештачки стварајући и стимулишући тршћанску луку, Аустрија је окренула ситуацију Подунавља у корист ове севернојадранске луке. Пропашћу Аустрије дошла је до израза конкуренција осталих лука, а нарочито Хамбурга.

4. — У склопу Аустро-Угарске Трст је играо необично важну улогу. Из материјала који даје књига, може се о привреди ове царевине добити врло реална слика. Трст је првенствено сматран увозном луком. То значи да у његово пристаниште уђе већа тонажа него што изађе. Ова карактеристика је важна, јер поставља питање поскупљења поморских фрахтава, пошто бродови теже налазе товар при повратку. Сем тога, она указује на структурну привреду Подунавља. Зато је вишак увоза над извозом донекле неочекиван јер би се претпостављало да земља на таквом степену развика, тј. земља која је релативно заостала у индустријском развоју, буде већи извозник (сировина или хране) него увозник.

Међутим, карактеристика Трста као увозне луке најбоље се објашњава чињеницом да су у Трсту подигнута значајна металуршка постројења — високе пећи. Велики удео увоза у тршћанску луку сачињавали су угаљ и гвоздена руда за топионице. Из материјала који даје аутор, могуће је издвојити овај увоз и онда се добија нешто модифицирана слика карактера тршћанске луке. По издвајању овога увоза може се рећи да се извоз и увоз пристаништа приближно уравнотежују, што значи да би Трст без своје домаће металургије изгубио карактер претежно увозне луке за аустро-угарску царевину. Без увоза сировина за металуршке потребе, Трст би у Аустро-Угарској углавном у једнаким количинама увозио: пиринач, кафу, уљано семе, сушено јужно воће, у мањој мери житарице, а од индустријских сировина памук (према промету из 1913, стр. 74/75), што даје подлогу за један сасвим други закључак. Збир ових количина био би довољан (уз још неке мање важне ставке увоза) да балансира извоз, у коме су највеће

тонажу у 1913 постигли артикли: резана грађа, шећер и магнезит. Овај састав извоза није ни мало неочекиван према степену развита Аустро-Угарске.

5. — Међутим, већ се назире права важност Трста за Аустро-Угарску. Он је, поред луке, био и необично важан индустријски центар. Више од половине његовог увоза претстављала је у то доба гвоздена руда која се прерађивала на лицу места. Трст је са својим топионицама постао основа за развој црне металуршке прераде виших степена која се вршила уз пруту све до прецизне механике Беча. У тај систем спадала је железара у Јесеницама. Како је нормално да се и остала индустрија прикупља око металуршког система, лако је објаснити индустријализацију и привредни напредак крајева око ове пруге, где спадају између осталих Словенија, Аустрија а нарочито околина Беча.

Према томе, Трст је у Аустрији био органски везан за целу индустрију, све до Чешке. Може се чак поставити питање није ли та његова улога индустријског центра још значајнија него улога луке читавог једног царства. Несумњиво да су обе ове улоге повезане и да су оба ова елемента стимулативно утицала један на други.

6. — Из овога се види да је Трст условио развој читавог једног подручја, у које спадају и неки делови Југославије. Он је допринео да се створи размештај индустрије који је наследила и Југославија.

Југословенска индустрија углавном дели судбину индустрије Подунавља. Пошто је одвојена од мора великом планинском баријером, индустрија у оним гранама које користе увезену сировину, има неповољнију структуру трошкова производње. Трст је тај проблем решио за Аустро-Угарску тиме што је на самој морској обали, пре планинске баријере, обављао онај део производног процеса, чије сировине најтеже подносе железничке транспортне ставке. Производи даљих степена вертикалног процеса производње много лакше подносе железничке тарифе, те њихова локација није под тако великим утицајем планинске баријере (тј. високих транспортних трошкова). Ако према томе из овог система испадне Трст, ако његову функцију произвођача најнижег степена металуршког процеса превзме неко друго место са копнене стране планинске баријере, повећавају се производни трошкови целог процеса, јер је много скупље довозити угаљ и руду у Јесенице него на тршћанску обалу, а да се не говори о другим предностима које потичу од агломерације индустрије у Трсту.

7. — Занимљивост књиге огледа се и у подацима о међународним и политичким моментима који су одиграли пресудну улогу у Трсту.

Ови моменти нарочито велику улогу играју баш због тога што је Трст једно вештачки створено а не и природно пристаниште. Већ је истакнуто да је тарифна политика сваке од позалинских земаља нераздвојан елемент у проблему Трста. Сад треба подвући да је Трст лука која се може одржавати у животу једино ако политичка организација његове позадине то допушта. Међутим ако се ствари посматрају онако како су се десиле, тј. ако се одбаце хипотетичне алтернативе, маколико оне прихватљиве изгледале, остаје чињеница да је питање Трста у року од 25 година лва пута решавано, и да оба пута није прихваћена оптимална комбинација која је *raison d'être* Трста.

Политичко јединство подручја, на основу чега је Трст и постао, срушено је после Првог светског рата. Нова политичка ситуација није допустила да се искористе могућности за развој Трста које је аутор израчунао (144—148). Аутор је документовано

показао да би ове могућности биле чак и веће него да је остало политичко јединство позадинских земаља, услед јачег самосталног развојка земаља наследница Аустро-Угарске монархије: Чехословачке, Аустрије, Мађарске и Југославије, а у извесним околностима и западног дела Румуније. Најмање могућности за развој Трста пружала је политичка комбинација која је Трст припојила Италији.

У италијанским рукама Трст није био сигурна лука за Југославију. Осим тога било би управо лако помислити да је Југославија оснивала свој металуршки развој на тршћанским топионицама — у Италији. Пошто није била заинтересована за италијански Трст (не и за Трст уопште), Југославија је била мало способна да роби из других земаља пружи олакшице на делу тршћанске пруге који је њој припао. Пошто она није дала олакшице, није то учинила ни Аустрија са своје стране, јер јој се то није исплаћивало, с обзиром на мањи део тршћанске пруге који јој је остао. Стога су ове земље гледале да се прилагоде ново насталој ситуацији. Тако се развила лука Сушак, преко које је упућиван југословенски извоз дрвета, иако је лука врло непогодна, мала, без постројења, те је стога извоз дрвета јако трпео. Чехословачка и Аустрија су се у већој мери окренуле Хамбургу који је пружао велике повластице. Сем тога, Југославија је морала да чини напоре да би организовала индустрију без наслона на Трст.

8. — После Другог светског рата промет Трста се опет повећао услед великих товара америчке помоћи и америчких окупационих трупа, нарочито у правцу Аустрије. Међутим, престанак америчких товара изазваће знатно смањење промета. Питање повећања промета у Трсту ефикасно би се решило режимом слободних зона у луци, али то је питање политичко, јер Италија на слободне зоне не пристаје.

Сем тога, тиме би била искоришћена само делатност Трста као луке, а не и као индустриског центра, органски ураслог у привреду позадине. Међутим, видели смо да је Трст само као лука упола мање значајан него као лука и прерађивачки центар своје позадине. Политичко укључивање у Италију опет ће негирати улогу Трста као индустриског центра, јер он није део италијанског индустриског система.

Према томе, поставља се питање оних привредних области које су настале у наслону на Трст. Размештај индустрије и темпо привредног развоја био је у тим областима органски зависан од Трста. Књига др. Пергота пружа обилан материјал и нове аспекте који се могу користити у дискусији о овоме питању.

Предраг Михаиловић

Dr. Ferdo Čulinović: RIJEČKA DRŽAVA. Od Londonskog pakta i Danuncijade do Rapala i aneksije Italije. („Mala historijska knjižnica”, br. 7.) Zagreb, izdanje Povjesnog društva NR Hrvatske, 1953, XII — 260 strana.

Од тренутка кад је привредни развој земаља у залеђу ријечке луке почео да се снажније осећа, на линији интензивнијег раста капиталистичке економије, Ријека се све чешће помиње на страницама хрватске историје. У том стопедесетгодишњем отсеку, после „ријечке крпице” од 1868 политички најинтензивнији и најзначајнији је период од Лондонског пакта (1915) и Данунцијаде до

Рапала и анексије ријечке државе Италији (јануар 1924). Појаву, развој и правни аспект тзв. ријечке државе, спољнополитичког питања које је после Првог светског рата имало карактер сличан карактеру тријанског питања после Другог светског рата, обрађује сад, кад је ово питање добило своје коначно решење, правни историчар са Загребачког универзитета, проф. Ф. Чулиновић.

О ријечком питању и о хрватско-италијанским националним односима постоји бројна литература. У библиографији коју писац подноси помиње се 202 италијански, 28 српско-хрватски, 5 словеначки, 26 француски, 8 немачки, 9 енглески, 4 мађарски и једно дело чешки писано; о Ријеци од 1915—1924 постоје скоро искључиво само италијанске публикације. Текст који у делу налазимо има синтетички карактер. Материјал за закључке дали су написи углавном италијанских аутора. Главни пишчев напор био је, пре доношења суда, да податке ових написа политички постави на ноге. Но, писац се у свом методу није задовољио чињеницама супротне стране. Извесне моменте, често акције испод површине, писац наслућује и за њима је трагао, али пуне одговоре није могао добити, јер изворна грађа о томе није му била приступачна. „О свим тим свакако потајним акцијама, пише аутор, нема засада сигурних података. Закључци о томе могу се изводити једино из многих појединости, које заједно доводе до становитог закључка. Прерано је још, да би се о томе могао добити увид у тајне архиве Рима, а они би одговорили јасним и одрешитим језиком. Но како ту нема могућности установљења, не преостаје друго до сабирање чињеница, па макар оне имале истом неку вјеројатноћу. Нитко нам не може приговорити, да становиту чињеницу утврђујемо конкluentним чинима и посредним доказима, ако нам је засада онемогућено њезино установљење непосредном документацијом. Главно је при томе утврдити објективно и непристрасно њезино постојање. А то је могуће и на други начин, кад је изравни пут пресјечен” (82—83).

Лондонски пакт, ма како неприхватљив за Југословене. Ријеку је доделио Југославији. У расулу Аустро-Угарске, 19 октобра 1918, кад монархије фактички већ није било, ријечки гувернер је записнички предао владине установе претставницима власти Државе Словенаца, Хрвата и Срба. У граду су се налазиле југословенске чете које су одрекле да се поковавају бечкој команди. Тек сутрадан, 20 октобра, конституисан је италијански Consiglio Nazionale. 4 новембра у луку је упловио италијански контраадмирал Раинер „ради заштите сународника” и био притом гост југословенских власти у граду. 10 новембра ушла је у Ријеку и јача јединица српске пешадије. У међувремену пристигле су и италијанске трупе. На иницијативу савезничких официра, између команданата је решено да све трупе напусте варош до даље наредбе. Но, чим су се повукле српске чете, Италијани су прекршили уговор, запосели град и почели своју окупацију. Иако само окупатори, дакле на туђем територију, Италијани су одмах протерали Народну Већу и довели на власт анексионисте и њихов Consiglio. Од тога тренутка почела је патетичка драма ријечке кризе.

Ријечка држава није одговарала империјалистичким циљевима Италије, Рим је желео анексију а не формирање посебне државе. Но, кад су се овим плановима одупрли неки савезнички државници, у првом реду В. Вилсон, Рим је принуђен да маневрише, те да индиректним акцијама постигне циљ. Почетком јула нахушкана маса масакрирала је неке француске војнике. Међусавезничка команда запретила је евакуацијом италијанских трупа, те је

убрзо, 12 септембра 1919, дошло до комедијашког уласка Д'Анунција у град. У дипломатским круговима почело се живље радити на формирању ријечке државе; притом је Титони, у име Италије, настојао да се Италији обезбеде преимућства у погледу утицаја на послове ове државе и да дође до територијалне везе Италије и Ријеке. Вилсонов меморандум од 9 децембра 1919. знатно је ограничио италијанске претензије на Ријеку. Сада се Рим латио прикривених маневара: проглас Д'Анунцијеве „Италијанске регенције Кварнера” (8 септембра 1920), формирање привремене владе (7 јануара 1921: А. Грошић) *Consiglio Nazionale*, увођење Вапредног комесаријата (27 априла 1921: Белашкић, Фоскини, Амантеа), па касније Војно гувернерство (18 септембра 1923: италијански генерал Ђардино). „Све су то, пише аутор, биле само етапе, кроз које се као црвена нит провлачила анекционистичка мисао као основни задатак свих тих облика талијанског овладавања градом Ријеком” (239).

Према одредбама чл. IV Рапалског уговора (12 фебруара 1920 између Италије и Краљевине СХС), Ријека је имала претстављати засебно државноправно подручје, са посебним држављанством за припаднике ове државице. До посебне власти за овај међународни субјект дошло је тек после избора од 24 априла 1921. кад су формиране конституанта као врховни и привремена влада као извршни орган. Од ових избора па до фашистичког удара од 3 марта 1922, на власти се налазе ријечки аутономаши под Р. Занелом, који се држе историског права ријечког *corpus separatum*-а и гледају да будућност Ријеке осигурају привредним уговорима са Југославијом, као главним подручјем ријечке луке. Писац се задржава на елементима државности ријечке државе под Занелом, те даје њихову анализу. Он не сматра, како неки узимају, да је ријечка држава престала да постоји фашистичким државним ударом од 3 марта 1922. „Од 3 марта 1922 владају Ријеком фактори, који зависе непосредно од Рима, што се јасно испољавало за Комесаријата, а нарочито за Војног гувернерства. За то вријеме дакле у Риједи није било засебне и самосталне власти Ријечке државе. Али овдје треба уочити двије чињенице. Прву — да су и фашистички узурпатори покушавали да се користе организацијом власти Ријечке државе, те је фашистичка мањина покушала владати помоћу „крње Конституанте“, а друга је у томе, да је Ријечка конституанта продужила своје дјеловање на југославенском територију, у Краљевини, одакле је упућивала своје акте појединим владама оспоравајући легитимитет фашистичким елементима, који су, прогнавши легитимне органе Ријечке државе, у њој узурпирали сву власт. Уосталом, и сами каснији органи власти Ријеке још за Комесаријата и Гувернерства ту и тамо (иако све ређе) позивају се на Ријечку државу и настоје — када је то потребно за вањски свијет — приказати се као органи те Ријечке државе. Сматрамо дакле, да је основаније закључити, да је Ријечка држава нестала Римским уговором 27 јануара 1924” (240-1).

Проф. Ф. Чулиновић дао је и врло добру оцену Римског пакта. „С Римским пактом нестаје Ријечке државе, али се истовремено завршава и нарочити државноправни статус Ријеке, који се ту у разним облицима и под различитим увјетима јављао у последњем вијеку и пол до Римског пакта. Ријечка држава претстављала је наиме једну нарочиту варијанту ријечког *corpus separatum*-а, који се први пут у хисторији Ријеке јавља с Патентом Марије Терезије од 23 априла 1779, а који је фамозним дворским фалсификатом одреде чл. 66 Хрватско-угарске Нагодбе од 1868 о статусу Ријечке омогућио пештанској влади Угарске, да од 1868 до 1918 приграби фактично власт у Риједи, одвајајући је све више од Хрватске, камо

је дотле недвојбено припадала. Тај *corpus separatum* претстављао је дакле израз мађарске агресије против Хрватске и узурпацију права, који Угарска никад није ни имала на Ријеку. Но тај инструмент туђинског продора на хрватско земљиште послужио је послје Првог светског рата, да и поред изопаченог тумачења права народа о самоопредељењу овдје позове и на то као на неки државноправни аргуменат на тезу о наводно трајном самосталном државноправном статусу Ријеке изван Хрватске. Сад се то узело као мост, преко којег се Ријека имала привести у склоп Италије... Иако само инструмент фашистичког империјализма, ипак је овај Уговор о Ријеци представљао дакле и неку — позитивност. Она се, ма колико то чудно изгледало, састојала у томе, да је фашистички Рим истовремено с уклањањем Ријечке државе ликвидирао и стари *corpus separatum*. Сад су ти државноправни хисторизми били јасни као пуно средство отимања југословенског територија“ (стр. 241-2).

У књизи се налази низ врло проницљивих запажања и врло добрих закључака, нарочито у вези с данунцијадом и „завереницима“ уопште. Његова еластична државноправна анализа ријечке државности бесумње ће остати. Писац правилно уочава деловање разних друштвених снага (нарочито друштвена карактеристика италијанског иредентизма, стр. 7). Изобиље примедба испод текста показује да је писац налазио доста материјала, да је осећао карактеристичне акценте у грађи и да је желео да у сам текст унесе само пречистићену материју која упућује на закључак. Писац је користио фондове Државног архива на Ријеци. Но, поставља се питање нису ли локални извори могли дати више. Локална штампа је консултована, али зашто није дат пуни приказ јавног мњења у југословенским градовима и у Италији? „До погрешних закључака би дошли, вели аутор, ако би догађаје у тада окупираној Ријеци посматрали независно од збивања у сусједним земљама, а нарочито без везе с опћим политичким приликама у свијету. Ријечки догађаји сами за себе не би се могли правилно ни у потпуности схватити“ (65-66). Међутим, не вили се довољно да је писац успео и да оствари своју методолошку поставку: ако се ставови запалних савезника и унеколико политичка клима Рима и доносе, о Југославији и ситуацији у њој, нема ништа.

Књига проф. Чвличовића ствари је добрим делом стваралачка критика италијанских аутора. Критика становишта супротне стране је бесумње позитивна ствар, али ово није требало да буде основа. Аналитичке студије италијанских аутора могу се потпуно превазићи нашим радовима сличног правца, с новим материјалом. Отуда, ма како да су пишчеви закључци добро изведени а материјал добро проучен, не изгледа нам да се, на широј основи, неће моћи о истом предмету радити и касније. На извесним местима има се утисак јуридицирања; у условима јесени 1918, где се све старо ломило, писан се бави јуристичким нијансама. Писац тражи изборност за „Консиљо национале“, а да ли је Народно вијеће било изборно? Опширније је требало изложити државноправну стварност ријечке државности од новембра 1918 до 12 септембра 1919. Отсек „Данунцијев залог и ријечко питање на међународној конференцији у Паризу“ (стр. 113-143) испао је прилично тежак дословним преношењем садржине па и делова текста разних меморандума у првом периоду Д’Ануцијеве узурпације. Исто тако, писац се у поменутом одељку много служио Шишићевим *Јадранским питањем*. Има и стигнијих мерака. Но, у сваком случају, наша историографија добила је врло корисно и вредно дело које треба препоручити.

Б. Храбак

Robert K. Merton: *ELEMENTS DE MÉTHODE SOCIOLOGIQUE*.
Paris, Plon, 1953, 250 p.

Књига претставља француски превод методолошког дела Мертоновог рада *Social Theory and Social Structure*. У уводу писац истиче да социологија на данашњем нивоу свога развоја није у стању да пружи научно решење за већину најакутнијих друштвених проблема, као што то нису биле у стању медицинске науке у XVI или XIX веку за већину болести. Он сматра да социологија може најсигурније напредовати путем развијања специјалних теорија, мање импозантних од ранијих свеобухватних социолошких система, али зато изграђених на солиднијим основама и емпириски проверљиви. Социологија још није сазрела за целовит теориски систем у ком би логички биле садржане све појединачне теорије и све чињенице друштвеног живота.

Мертон, међутим, није једнострано емпиричар који би негирао научну вредност општијих теориских закључака. У првом делу књиге у ком се расправља о односу између теорије и емпириског истраживања у социологији, подвучени су: важност теориских ставова као оријентације у истраживању чињеничног материјала, значај логичке анализе социолошких појмова и теориске интерпретације емпириским истраживањем сакупљених података, важност теориских уопштавања формулисаних у облику социолошких закона и њихова улога у научним предвиђањима. Но да би били плодни теориски закључци морају бити прецизни, логички доследни и емпириским путем проверљиви. Ради олакшавања процеса проверавања Мертон сугерира корисност праксе да се за сваку теорију дедуктивним путем изведу њени имплицитни закључци, што треба да послужи као полазна хипотеза нових истраживања (16—40).

Анализирајући улогу емпириских истраживања у теориском развоју социологије писац констатује да се у последње време чеšће сусрећу социолози који сједињавају теориску делатност са теренским истраживањем. Он сматра погрешним схватање да се улога емпириских истраживања своди на пасивно проверавање унапред изграђених теориских хипотеза. Истраживања имају далеко већу и активнију улогу у развоју теорије: она потстичу теориску мисао, мењају и преоријентишу теориска схватања и дубље разјашњавају поједине теориске ставове (42-3). На многим конкретним примерима писац илуструје ову своју тезу о стваралачкој улози емпириских истраживања. У свету чињеница научника увек очекују изненађења. Истражујући једну ствар он често открива сасвим неочекиване појаве које могу да у сасвим другом светлу прикажу одређени проблем и доведу до измене полазних теориских хипотеза. Нове методе емпириског истраживања утичу на преоријентацију теориских преокупација, већ самим тим што на појединим секторима знатно повећавају обим чињеничних података. То изазива нове хипотезе и олакшава њихово проверавање (56—60). Темељно емпириско истраживање тражи велику прецизност појмова да би се могли разликовати и посматрати поједини примерци предмета и појава на које се појмови односе. Оно што се обично назива тенденцијом ка квантификацији у емпириским истраживањима јесте посебан случај нужности да се прецизирају основни појмови (60—66).

Централно место у књизи заузима проблем функционалне анализе у социологији. Ова је, по мишљењу аутора, најплоднија али и најслабије теориски разрађена социолошка метода. Функционална анализа обично почива на три постулата: (1) да елементи културе и све основне друштвене активности стоје у функционалном односу у оквиру целине друштвеног система; (2) да сви елементи културе и друштвеног живота имају одређене социолошке функције; (3) да су

према томе ти елементи неопходни (77). Затим следи критика сваког од горњих постулата напосе, најчешће у формулацијама које им је дао чувени етнолог Бронислав Малиновски, несумњиво један од најистакнутијих теоретичара антрополошког функционализма.

Свако друштво мора имати извесан степен интеграције. Али сва друштва нису толико интегрисана да свака активност или стандардизовано веровање мора испуњавати одређену функцију и за друштво у целини и за све његове планове. Хипотезу функционалног јединства људског друштва стално побијају чињенице. Неки обичаји или осећања могу имати функционалну улогу у оквиру појединих друштвених група, али не и за друштво као целину. Идеја о функционалном јединству чигавог друштвеног живота настала је у етнологији у процесу проучавања малих и неразвијених друштвених заједница, обично врло чврсто интегрисаних, те је сасвим неправилно механички ју преносити у интерпретацији развијених, комплексних и врло издиференцираних друштава (79—82). Теориски оквир функционалне анализе захтева да се емпириским путем прецизно утврди органска јединица у којој неки друштвени или културни елемент има функционално значење (85).

Мертон сматра да је и други постулат о универзалном функционализму, тј. да сваки елемент културе и друштвеног живота има функционални карактер у оквиру целине, једностран. По његовом мишљењу изгледа прихватљивијом хипотеза да функционалну вредност, било за друштво као целину или поједине друштвене групе, имају трајнији социјални и културни елементи у друштвеном животу (86—89).

У критици трећег постулата о неопходности не само свих функција, већ елемената који их испуњавају, Мертон заступа мишљење да један конкретан елемент може у друштвеном животу имати различите функције, и обратно да исту друштвену функцију могу испуњавати разни елементи. Могућност постојања функционалних еквивалената и супститута дозвољава, у извесним границама, у историји сличних друштвених формација видљиву варијабилност структуре организације друштва и друштвене културе. Концепција о неопходности конкретних елемената отковених у друштвеном животу води у конзервативизам: „функционалној анализи у социологији прети опасност да постане апсурдна чим прихвати постулат да је постојећа друштвена култура неопходна за здравље постојећих функционалних потреба“ (98—9).

Полазећи од ове критике, Мертон развија своју концепцију о методолошким принципима функционалне анализе у социологији. У сажетом виду парадигме он износи њене постулате, основне појмове и проблеме (115—124). Сваки стандардизован елемент друштвеног живота може бити подвргнут функционалној анализи. Притом треба водити рачуна како о субјективној мотивацији тако и о објективним последицама, које често могу да се много разликују. Нежељене и несхваћене последице неке делатности писаца назива латентним функцијама. У оквиру неке друштвене целине поједине делатности и елементи културе могу водити њеном развијању. Мертон их назива дисфункцијама. Приликом функционалне анализе сваке друштвене појаве треба емпириски утврдити друштвени оквир њеног функционалног деловања (друштво као целина, класа, друштвена група, поколица). Нарочито тешким писаца сматра одређивање универзалних типова функционалних потреба, без чијег задовољења постаје немогућа егзистенција одређеног друштва. Кад се утврди тип функционалних потреба треба истражити механизме помоћу којих се остварује нека функција, водећи рачуна о њиховим еквивалентима и супстанцама. Напошта међусобна зависност елемената друштвене структуре поставља границе

поменутом варијабилитету средстава којима се могу задовољити поједине функционалне потребе. Треба анализу сваког појединог елемента вршити кроз призму структуре друштвене целине. Само статичка функционална анализа је, међутим, једнострана, јер се заповставља проучавање динамике структуралних промена. Појам дисфункције, везан уз појам напетости и неравнотеже у друштвеној структури пружа полазну базу за проучавање друштвене динамике. Посебан проблем претстављају идеолошке и политичке импликације социолошких функционалних анализа.

У илустрацији ових методолошких принципа писац се највише задржао на проблему разлике између отворених и латентних функција (134—186). У разлици између те две врсте функција изражава се несагласност између свесних мотивација неког друштвеног поступка, обичаја, организације и сл. и њихових објективних последица и стварних функционалних улога. Субјективни мотиви не морају бити истоветни са стварном функцијом или се с њом могу поклапати само делимично. Ова дистинкција има, по писцу, велики методолошко-теориски значај. Пре свега она помаже да се објасне колективни поступци који на први поглед изгледају потпуно ирационални. Најизразитије је то у случају друштвених поступака који се и даље практикују, иако се њихов отворени прокламовани циљ не постиже, а које се обично сматра само предрасудама или рецидивима. У примитивним заједницама постоје, на пример, разни облици верских церемонија формално намењених утицају на природу. Али латентна функција тих колективних обреда је у одржавању друштвене кохезије и то оправдава њихово упражњавање, мада се помоћу њих ништа не доприноси остварењу њиховог прокламованог циља.

Мергонова концепција функционализма, поред многих својих несумњиво оригиналних страна, недовољно усмерава социолошка истраживања на анализу карактера друштвене узрочности. Разни елементи друштвеног живота налазе се сједињени у својој функционалној структури посредством међусобних узрочних веза. Тек испитивање карактера тих веза може потпуније открити врло разнолик значај који поједини елементи друштвеног живота (делатности, организације, духовне творевине, итд.) и општи природни услови имају на формирање и мењање друштвене структуре. Само на бази проучавања узрочних односа могу се утврдити узрочно-последичне везе и односи између појединих елемената у друштвеној структури. Да би се пак могла створити научна слика о функционалној структури неког друштва у одређеном моменту и изградити солидна основа за предвиђање разних могућности динамике њеног развоја у ближој будућности није довољно само разумевање међусобних односа њених разних елемената, већ и могућност што егзактнијег мерења „специфичне тежине“ појединих функционалних потреба и узрочних компонената које ту друштвену структуру сачињавају. О томе колико су постојеће научне теорије и инструменти у социологији прикладни и адекватни за ту сврху и у ком правцу их треба савршавањем Мертон није рекао готово ништа.

Књига показује велику научну ерудицију писца. Као методолошки рад она је утолико једнострана што се излагање задржало углавном на теориском и логичком плану, док се о техници истраживања и напоје инструментима помоћу којих се поједини проблеми могу најефикасније захватити врло мало распоавља. Но с обзиром да постоји читав низ методолошких приручника у којима се готово искључиво приказује техника социолошких истраживања и оваква претежно само теориска расправа о методологији има своју несумњиву вредност.

Војин Милић

ПРЕГЛЕД ЧАСОПИСА

THE AMERICAN JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, Ann Arbor, Vol. III, No. 1, Winter 1954. — Felix Frankfurter-Kurt H. Nadelmann: Joseph Story's Sketch of American Law. — Joseph Story: American Law. — Haroldo Vañadao: The Influence of Joseph Story on Latin-American Rules of Conflict of Laws. — José Puig Brutau: Realism in Comparative Law.

No. 2, Spring 1954. — Josef Dach: Conversion of Foreign Money. — J. A. C. Grant: Judicial Control of Legislation. — A. V. Levonin: Foreign Judgments and Foreign Status in Israel. — Josef L. Kunz: Contemporary Latin-American Philosophy of Law.

No. 3, Summer 1954. — Arthur Lenhoff: The Law of Evidence—A Comparative Study Based Essentially on Austrian and New York Law. — Mario Rotondi: The Proposed Franco-Italian Code of Obligations. — Arthur Nussbaum: The Legal Status of Gold. — Edgar Bodenheimer: Significant Developments in German Legal Philosophy since 1945.

ANNALES DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE, ARTISTIQUE ET LITTÉRAIRE, Paris, 100^e année, 1954, t. LXXXIII, 1^{er} fasc. — Доноси судску праксу и прописе из области индустријске, уметничке и књижевне својине.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA, Sectio G: Ius, Lublin, 1954, vol. I. — Andrzej Burda: The Method and General Character of the Political Doctrine of J.J. Rousseau. — Emanuel Iserzon, Henryk Groszyk, Antoni Slonimski: Anfechtung von Verwaltungsakten (Versuch einer Kritik und Revision des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1928). — Józef Mazurkiewicz, Jerzy Reder, Jerzy Markewicz: Private Towns of the District Lublin and their Landlords in the XIXth Century (before the Enfranchisement Ukase). — Stefan Buczkowski: The Role of Arbitration in Socialist Economy. — Tadeusz Taras: Socialistic Criminal Law in the Fight against Espionage. — Jan Malarczyk: The Social and Political Doctrine of Biernat from Lublin.

AUSTRALIAN SOCIAL SCIENCE ABSTRACTS, Victoria № 17, September 1954.

BULLETIN INTERNATIONAL DES SCIENCES SOCIALES (UNESCO), Paris, vol. VI, No. 3, 1954. — G. Balandier: Etude comparée des motivations et stimulations économiques en milieu coutumier et en milieu moderniste. — M. J. Herskovits: Motivations et modèles culturels en période de transformation technique. — R. Firth: La monnaie, le travail et l'évolution sociale dans les systèmes économiques de la région indo-pacifique. — D. P. Mukerji: Les vues du Mahatma Gandhi sur les machines et le progrès technique. — J. H. Boeke: Le développement du capitalisme en Indonésie et en Ouganda. — B. F. Hoselitz: Le recrutement des employés dans les pays insuffisamment développés. — A. Doucy: Les causes de l'instabilité des travailleurs indigènes au Congo belge. — G. Balandier: Les problèmes du travailleur africain au Gabon et au Congo. — J. Malaurie: Perspectives offertes par l'évolution économique et sociale récente des Eskimos de Thulé. — J. Matos Mar: Trois communautés indigènes au Pérou.

CALIFORNIA LAW REVIEW, Berkeley, Vol. 42, No. 2, May 1954. — Gavin M. Craig: Prescriptive Water Rights in California and the Necessity for a Valid Statutory Appropriation. — Richard M. Buxbaum: Preferred Stock-Law and Draftsmanship. — Paul Nourse: Is Contributory Negligence of Deceased a Defense to a Wrongful Death Action?

No 3, July 1954. — Harold Marsh, Jr.: „California Family Law” — A Review. — Albert A. Ehrenzweig: Interstate Recognition of Support Duties - The Reciprocal Enforcement. — Yale M. Lyman: Proposed Amendments of the California Reciprocal Enforcement of Support Act. — Adrian A. Kragen, H. Randall Stoke, Covey T. Oliver and Helen A. Buckley: The Marriage Undone: Taxwise - The Federal Tax Consequences of California Divorce and Separation: Alimony and Property Settlements. — Jacobus ten Broek: The Impact of Welfare Law Upon Family Law.

LA. CONJONCTURE ECONOMIQUE ET FINANCIERE, Paris, 26^e année, No. 3, Juin—Juillet 1954.

DOCUMENTI DI VITA ITALIANA, Roma, Anno IV, № 37, Dicembre 1954. — Информативна и статистичка месечна публикација.

ENCOUNTER, London, Vol. III, No. 15, December 1954. — Hallam Tennyson: A Dynasty of Saints. — Mino R. Masani: Bhoodan in Action. — Ignazio Silone: The Choice of Comrades. — Peter Wiles: In Defence of „Big Business”. — Irving Kristol: Niccolò Machiavelli.

ETUDES SOVIETIQUE, Paris, No. 80, Novembre 1954. — Месечни часопис о СССР.

FEDERATION, Paris, 11^e année, Nos. 116—117, Septembre-Octobre 1954. — Denis de Rougemont: Fédéralisme et nationalisme. — Heinrich Hellwege: Le fédéralisme est un style de vie. — André RAILLIET: Comment promouvoir en Europe une société fédérale? — Jacques Tessier: Intégration économique et méthodes fédéralistes. — Serge Jeanneret: Sur l'enseignement élémentaire de l'histoire. — Jean-Maurice Martin: Anciens combattants français et allemands. — Odile C. Tellarcet: Contacts humains par delà les frontières.

No. 118, Novembre 1954. — Daniel-Rops: L'homme devant la machine. — Robert d'Harcourt: Conditions du dialogue franco-allemand. — Jean Dollfus: Rouvrir le chantier européen. — André Bouyala d'Arnaud: Décentralisation et régionalisme. — Jean-Maurice Martin: Dix années d'action communale. — Pierre Dournes: Aux Etats généraux de Venise. — Jean Bareth: La commune dans la construction de l'Europe. — Robert Aron: Fédéralisme et syndicalisme.

No. 119, Décembre 1954. — Daniel Halévy: Trois découvreurs (Proudhon, Sorel, Péguy). — Остали чланци посвећени су теми телевизија и друштво.

HARVARD STUDIES IN INTERNATIONAL AFFAIRS, Vol. 4, No. 1, February 1954. — F. S. C. Northrop: United States Foreign Policy and Continental European Union. — Jiri Liska: The Multiple Equilibrium and the American National Interest in International Organization. — Richard N. Rosecrance: The United States, India, and World Organization.

IMPACT — SCIENCE ET SOCIETE, Paris, vol. V, No. 2, Juin 1954. Charles Rousseau: Progrès scientifique et évolution du droit international. — J. R. Gass: Le facteur humain dans l'application de la science.

INDIA QUARTERLY (A Journal of International Affairs), New Delhi, Vol. X, No. 1, January-March 1954. — George V. Alen: American-Indian Relations. — Yodh Raj: Some Aspects of Post-War European Economics. — Quincy Wright: The Psychological Approach to War and Peace. — Lionel Elvin: Education and Peace. — John M. Maki: Japan's Voting: A Conservative View. — A. Appadorai: University Teaching in International Relations in India.

No. 2, April-June 1954. — Clive Parry: Citizenship in the Commonwealth with Special Reference to India. — B. N. Ganguli: India and the Commonwealth: Economic Relations. — The Research Staff of the Indian Council of World Affairs: The Prime Minister's Conference at Colombo.

No. 3, July-September 1954. — Hugh Gaitskell: Some Reflections on the World Economic Situation. — W. M. Sisulu: The Development of African Nationalism. — A. K. Das Gupta: India's Foreign Economic Policy. — D. K. Sen: Recent Constitutional Developments in the Sudan. — Douglas Copland: Economic Expansion and Economic Control in Australia.

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS — DOCUMENTATION POLITIQUE INTERNATIONALE (UNESCO), Paris, vol. IV, No. 2: Анализа чланака објављених од јануара до марта 1954.

MEMOIRES DE LA SOCIETE ROYALE DU CANADA — TRANSACTIONS OF THE ROYAL SOCIETY OF CANADA (Section I: en français, Section II: in English), 3^e série, t. XLVII, séance de Juin 1953. — Louvigny de Montigny: Cadieux et sa complainte. — Paul Riou et Jean Marie Gauvreau: Le rôle économique, social et culturel de l'artisanat. — Victor Morin: Le Musée de Montréal. — A. R. M. Lower: The Canadian University. — F. R. Scott: Technical Assistance and Economic Aid through the United Nations. — R. A. MacKay and A. E. Ritchie: The Colombo Plan: Two Years' Experience. — Carleton Stanley: Some Threads in the Web of Geography. — H. L. Stewart: „Modernism" in the Cambridge Platonists. — James S. Thomson: Jung's Interpretation of Religion.

MONDE NOUVEAU — PARU, Paris, 10^e année, No. 79, Mai 1954. — René Escaich: Le pacte balkanique. — W. Bret: La Turquie après les élections — N. S. Qutb: Regards sur le Pakistan.

Nos. 80—81, Juin—Septembre 1954. — André François-Poncet: France Allemagne, ces proches voisins. — Robert Schuman: Espoirs et déboires de l'Europe. — Bertrand de Jouvenel: Les rapports franco-allemands. — Raymond Aron: La coopération nécessaire: en quête d'une méthode. — Adolf Sonnenhol: Importation-exportation. — Klaus-Ullrich Goksch: Le commerce avec la France. — H. J. von Moltke: Nazisme et résistance. — Marcel Beauvils: Deux humanismes complémentaires. — M. von Bethmann: Voisins en Europe. — Franz Thierfelder: Mon image de la France.

No. 82, Octobre 1954. — Georges Hourdin: Le gouvernement Mendes-France et la C. E. D. — Georges Le Brun Kéris: Un Maroc pour les Marocains. — André de la Far: L'Europe et l'industrialisation de l'Afrique.

Nos. 83—84, Novembre—Décembre 1954. — Roger Robin: Sauverons-nous la France d'Outre-mer? — A André de la Far: La mission de la France en Indochine. Raoul Browne: Aspects du problème agricole français. — René Ecôaich: Le règlement de l'affaire de Trieste. — Michel Carrouges: Essai sur les coïncidences dans les „apparitions martiennes".

DER NEUE BUND (Monatsschrift für freiheitlichen Sozialismus), Zürich, 20. Jahrgang, No. 1, Januar 1954. — Sozialismus und junge Generation. — Was verstehe ich unter Sozialismus, und was halte ich davon.

No. 2, Februar 1954. — Rodolfo Olgiati: Was ist moralische Aufrüstung? — Otto Cadegg: Moralische Aufrüstung und Arbeiterschaft.

No. 3—4, März—April 1954. — Hans Böhl: Die gegenwärtigen Ausichten der weltwirtschaftlichen und schweizerischen Konjunktur. — Eugen Steinemann: Die Krisenursachen und ihre Bekämpfung.

No. 5, Mai 1954. — Sozialismus und Wohnkultur.

No. 6—7, Juni—Juli 1954. — François Bondy: Blickfeld der Weltpolitik.

No. 8, August 1954. — Die Katholiken und der Sozialismus. — Katholische und sozialistische Arbeiterbewegung.

No. 9, September 1954. — Lukas Burckhardt: Zum gegenwärtigen Stand des kollektiven Arbeitsrechts. — Eugen Steinemann: Die Religion des Kommunismus in katholischer Sicht. — Die katholische Kirche im Urteil von Simone Weil.

No. 10, Oktober 1954. — W. Bärtschi: Simone Weil. — Simone Weils Bücher zur Arbeiterfrage.

NOUVELLE REVUE DE L'ECONOMIE CONTEMPORAINE, Paris, an XIII — 3^e série, Nos. 56—57, Août-Septembre 1954. — François Albert-Buisson: L'esprit d'épargne. — Luc de Carbon: Les répercussions sociales de la revolution keynesienne. — J. Lesourne: Les facteurs économiques de la cotisations sociales et le „facteur humain”. — Achille Dauphin-Meunier: Co-gestion et organisation professionnelle. — Gabriel Viguier: Le circuit de distribution du vin.

No. 58, Octobre 1954. — Paul Maquenne: Normalisation des fruits et légumes.

Nos. 59—60, Novembre-Décembre 1954. — Bertrand de Jouvenel: De la justice. — Louis Baudin: La cité de Londres. — De Wargny: Problèmes économiques de l'Europe. — Jean Ottenheimer: Qu'est-ce que le prix de l'or? — F. O. Miksche: Aspects moraux et politiques de la guerre froide. — Achille Dauphin-Meunier: Frédéric Le Play et René Worms.

IL POLITICO (Rivista di Scienze politiche), Pavia, anno XIX, N. 1, Aprile 1954. — F. A. Hayek: Storia e politica. — E. Anchieri: Dal convegno di Salisburgo alla nonbeligeranza italiana. — F. Barbano: Aspetti psicologici e politici di una campagna elettorale. — B. Leoni: Verso una nuova teoria „pura” del diritto. — E. Di Nolfo: Il revisionismo nella politica estera di Mussolini. — G. Nirchio: Microsociologia e sociometria.

No. 2, Settembre 1954. — P. D. McCusker: La Corte Suprema degli Stati Uniti e la Corte Costituzionale Italiana. — M. Dogan e J. Narbonne: Come votano le donne in Francia. — A. De Vita: Tendenze demografiche e loro riflessi economici. — C. Laviosa: L'individuo e la società nell'esistenzialismo.

POLITIQUE ETRANGERE, Paris, 19^e année. No. 1, Février—Mars 1954. — Mario Toscano: Trieste, écran de la politique yougoslave?. — Gabriel Puaux: Essai de psychanalyse des protectorats nord-africains. — Raymond Aron: Problèmes actuels de la diplomatie en Extrême-Orient. — Charles A. Fisher: L'Europe et les nationalismes asiatiques. Les Hollandais et l'Indonésie. — P. A. Bourget: Stratégie périphérique. — B. Apremont: Les récentes tendances de la politique économique de l'U. R. S. S.

No. 2, Avril—Mai 1954. — D. Kerven: Cinquantenaire de l'Entente cordiale. — Georges Boris: Les problèmes du développement économique de la France et leurs origines. — Robert Rochefort: L'Europe et ses populations excédentaires. — F. Chanrion: Les aspects internationaux de la canalisation de la Moselle. — Th. de Clermont-Tonnerre: L'Armée européenne. — Henri Brenier: La prolétarianisation du paysannat chinois

et ses conséquences. — Paul Giniewski: Allemagne et Israel - Le traité de réparations israélo-allemand du 10 septembre 1952.

No. 3, Juin—Juillet 1954. — René Mayer: Organisation européenne et coexistence pacifique. — Ljuba Rovanić: La politique du traité d'Ankara. — H. S. Deighton: Les nègres et la démocratie américaine. — Etienne Balazs: Tradition et révolution en Chine. — Edouard Krakowsky: Le mystère russe et le secret chinois. — Nedi Nouira: Le Néo-Destour. — Daniel Vigier: La Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara.

No. 4, Août-Octobre 1954. — La République Française et les problèmes de l'outre-mer: René Servoise: Introduction aux problèmes de la République française. — Leopold Senghor: L'avenir de la France dans l'Outre-Mer. — Hubert Deschamps: Les assemblées locales dans les territoires d'outre-mer. — P.O. Lapie: Conception unitaire ou conception pluraliste de la Communauté française. — J. - L. Simonet: L'évolution institutionnelle dans les territoires britanniques de l'Afrique de l'Ouest. — Ernest Pezet: Une force allemande autonome serait-elle une nouvelle Wehrmacht?

Nos. 5—6, Décembre 1954. — André Armengaud: L'Europe, problème économique et social. — Paul Chauveau: L'Europe et ses transports par air. — Edouard Sablier: L'Egypte, propagande et réalités politiques. — Léo Hamon: Essai d'introduction à la politique turque. — Jo W. Saxe: L'étude sociologique des institutions européennes en Afrique.

PREUVES, Paris, 4^e année, No. 35, Janvier 1954. — Denis de Rougemont: La Table Ronde de l'Europe. — A. Rossi: Une défense du pacte germano-soviétique. — Youri Cherekh: Ces Amériques étrangères. — E. van den Haag: Egalitarisme aux U. S. A. — Rita Hinden: Ce qui s'est passé en Guyane anglaise.

No. 36, Février 1954. — Manes Sperber: La conception policière de l'histoire. — Herbert Luthy: Hitler devant ses biographes. — Raymond Aron: L'avenir du Japon. — A. Rossi: La Russie à l'heure de la collaboration. — F. Borkenau: L'agriculture, point faible du système soviétique.

No. 37, Mars 1954. — Arthur Köstler: Petit guide des névroses politiques. — Thierry Maulnier: La politique ou la pitié? — Aldous Huxley: La foi, le goût et l'histoire. — Raymond Aron: La révolte asiatique connaît-elle ses limites?

No. 38, Avril 1954. — Jean Rounault: Les prêtres-ouvriers et la religion temporelle. — Paul Barton: Prague, capitale des „appareils” soviétiques.

No. 39, Mai 1954. — Thierry Maulnier: La C. E. D. devant l'opinion française. — Herbert Luthy: La France seule. — Raymond Aron: L'Asie entre Marx et Malthus. — Gerard Jaquet: Perspectives européennes.

No. 40, Juin 1954. — Denis de Rougemont: Tragédie de l'Europe a Genève. — Thierry Maulnier: La fausse symétrie des menaces.

No. 41, Juillet 1954. — Thierry Maulnier: Les utopies rassurantes. — Raymond Aron: La revanche militaire de l'Asie. — Fernand Tourret: L'ère atomique - âge d'or ou apocalypse?

No. 42, Août 1954. — Thierry Maulnier: La crise du nationalisme français. — Robert Montagne: Réflexions sur la violence en pays d'Islam. — Joyce Cary: Notes sur l'art et la liberté.

No. 43, Septembre 1954. — Ignazio Silone: Le choix des camarades. — Roger Caillols: Un officier progressiste sous Louis XVI. — F. Borkenau: Un acte de naissance de l'Occident.

No. 44, Octobre 1954. — Georges Vedel: L'Etat souverain contre la démocratie. — Denis de Rougemont: De Gasperi l'Européen. — Thierry

Maulnier: *Les Français devant Mendès-France*. — Robert Rochefort: *Le problème des hommes en trop*. — Etienne Balazs: *Le mandarinat moderne de Mao-Tsö-Tong*. — Nicola Chirimonte: *Tolstoï et l'Histoire*.

No. 45, Novembre 1954. — Roger Caillois: *Socialisme et militarisme*. — Richard Lowenthal: *La „sécession” du prolétariat*. — Thierry Maulnier: *France et Europe*. — Niccolo Tucci: *Les vandales de la Voie Appienne*. — Gregoire Gafenco: *Qu' est-ce qu' une „offensive de paix”?*

No. 46, Décembre 1954. — Georges Vedel: *Apprentis sorciers et chasse aux sorcières*. — Manes Sperber: *Misère de la psychologie*. — Arthur Köstler: *Rencontre avec Freud*. — Paul Barton: *Le cas André Simone*.

LES PROGRES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (Bulletin de coopération technique publié par l'Institut International des Sciences Administratives), Bruxelles, No. 8, Novembre 1954.

QUADERNI DI SOCIOLOGIA, Torino, No. 13, Estate 1954. — Nicola Abbagnano: *Filosofia e sociologia*. — Pietro Rossi: *La sociologia di Max Weber*.

No. 14, Autunno 1954. — Alfred Mc Clung Lee: *Produzioni e prospettive dei sociologi negli Stati Uniti*. — Ludovico Actis Perinetti: *Educazione degli adulti e sociologia*. — Pietro Rossi: *Filosofia e sociologia*.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA (Publicacion del Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Nacional de México), ano XVI. vol. XVI, No. 1. — Carle C. Zimmerman y Carlfred B. Broderick: *Naturaleza y Papel de los Grupos Familiares Informales*. — Dr. Joseph S. Roucek: *Sociologia de la Opinión Pública*. — Dr. Juan Roura Parella: *Formación de la Conciencia Nacional*. — Norman D. Humphrey: *La Salud Mental es un Compromiso*. — Robert Cuba Jones: *Investigación de los Programas de Ayuda Propia en la Zona del Caribe y México, organizada por las Nacio-Unidas*. — Victor L. Trevino y Rafael González Montemayor: *La Educación del Obrero Manual en México*. — Raymond Lenoir: *La Sociologia en México*. — Pitirim A. Sorokin: *Estratificación Ocupacional*. — Crónica del Cuarto Congreso Nacional de Sociología.

No. 2. — Louis O. Kattsoff: *Comentarios Metodológicos Sobre Sociologia*. — Paul Meadows: *Estudio Sobre la Catarsis Social*. — Joseph S. Roucek: *La Sociologia de la Asimilación*. — Francisco Carmona Nenchlares: *Sociedad, Persona y Educación*. — Gonzalo Aguirre Beltrán: *Teoria y Práctica de la Educación Indígena*. — Arturo Urquidi: *La Comunidad Indígena Boliviana*. — Oscar Uribe Villegas: *Anotaciones para una Tipología Sociopatológica*. — Pitirim A. Sorokin: *Movilidad Social, Sus Formas y Fluctuación*. — Mario Lins: *Aspectos de la Sociologia en el Brasil*. — Prof. Isaac Ganon: *II Congreso Mundial de Sociologia*.

REVUE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE DROIT COMPARE (Institut belge Droit comparé) Bruxelles, 31^e année, No. 1, 1954. — Mario Rotondi: *La possibilité de confusion des produits et sa relation avec les actions en contrefaçon et en concurrence déloyale*.

No. 2, 1954. — R. Gay de Montella: *La loi espagnole du 17 juillet 1953 sur les sociétés à responsabilité limitée*. — Pierre Coppens: *La responsabilité civile des organes d'administration dans les sociétés par actions*. — Raymond Vander Elst: *Conflits de lois et conflits de souverainetés*. — Jeronimo Remorino: *La récente législation argentine concernant le travail des mineurs et des femmes*. — A. Lagasse: *De l'incidence des lois de sécurité sociale sur le droit de la famille*.

REVUE DES NATIONS UNIES, Paris, 3^e année, No. 11, Novembre 1954. — *Utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques*. — Fi-

nancement du développement économique. — Les territoires non autonomes et les pouvoirs de l'Assemblée. — Le Sud-ouest Africain et la Cour Internationale de Justice.

REVUE HISTORIQUE DU DROIT FRANCAIS ET ETRANGER, Paris, 32^e année, No. 1. — Chafik Chehata: *Le testament dans l'Égypte pharaonique.* Владајуће је мишљење данас да је установа тестаментна творевина грчког и римског права. У чланку се доказује да је и египатско право познавало тестамент као једнострану изјаву воље која производи дејство после смрти тастатора, дакле у смислу римског и данашњег модерног права. До тог закључка аутор долази полазећи од принципа да поједине установе египатског права не треба посматрати, као што је уобичајено, у праволиниском развоју од три хиљаде година, већ у оквиру потпуно независних и затворених циклуса: Старо, Средње и Ново Царство и период декаденције — и на основу анализе низа текстова који се односе на располагање имовином за случај смрти. Истраживање је ограничено на документа из пре-демотског периода, јер је писац желео да остане у границама чисто египатског права. Док се текстови прве епохе (Старо Царство) углавном односе на стварање посмртних задужбина и постављање свештеника за одржавање култа покојника, а само један садржи изјаву воље формулисану на начин који изричито потсећа на римски *institutio heredis*, приказани документи из другог периода, Средњег Царства, потпуно су лаицизирани и имају, према мишљењу аутора, све особине правог тестамента. Текстови из познијих епоха показују декаденцију; функцију тестаментна преузима, као и у многим другим неразвијеним правима, установа *adoptio in hereditatem*. На крају је аутор покушао да нађе решење за веома спорно питање правне природе египатског *imt-pr-a* и закључује да је то била општа писмена обавезна форма за закључење правних послова чије дејство не наступа одмах. — Jules Roussier: *La donation de biens communs par le mari en droit coutumier parisien.* Поводом нове редакције чл. 1422 *Code Civile-a*, извршене 1952, према којој муж без пристанка жене не може ни у ком случају добротним правним пословима *inter vivos* располагати заједничком имовином брачних другова, писац на седамдесет четири стране разматра како је то питање решавано у току седам векова историје француског права. Иако је највећа пажња посвећена обичајном праву Париза, писац је и временски и просторно захватио много ширу област но што би се из наслова могло закључити. Чланак је занимљив не само за правне историчаре, већ и за цивилисте, јер врло лепо објашњава смисао данашњег режима заједничке имовине брачних другова. Писац је прикупио врло обиман материјал из старог француског обичајног права, јуриспруденције и доктрине и хронолошки га сврстао у три етапе: до редакције обичајног права, период тумачења писаног обичајног права до друге половине XVII века и доба великих систематизација (*Duplessis, de Renunsson, Le Brun* и *Pothier*). У току свог излагања — са једним изузетком — писац не износи мишљења других правних историчара, тако да би се могао стећи утисак да је питање било досад необрађивано. Истичући да су решења у најстаријем периоду варирала од провинције до провинције, он учава да је већ и тада основни проблем био ограничавање слободе располагања некретностима стеченим за време трајања брака. У другом и трећем периоду обим мужевљевих овлашћења зависио је, закључује аутор кроз анализирани материјал, од ширине тумачења двају субјективних елемената везаних за отуђење заједничке имовине: *fraus* мужа у односу на жену и њене наследнике и *saracitas* дарованог лица. Последње поглавље посвећено је одговарајућим одредбама у *Code Civil-u*; писац указује на чи-

њеницу да су у њему права жене била мање ефикасно заштићена но у феудалном друштву.

No. 2. — E. Sziechter: *La collatio dotis*. Чланак претставља врло занимљиву студију обавезе дотиране ћерке да приликом наслеђивања оца или предака по оцу пре поделе наслеђа у одређеним случајевима унесе у заоставштину свој мираз. Аутор је обрадио институт у целини, дао анализу одговарајућих текстова и позабавио се са свим спорним проблемима. Веома логичним редом (1. Случајеви у којима ћерка подлеже обавези *collationis dotis*, 2. круг наследника који ову установу користе, 3. која миразна добра, 4. поступак) писац је размотрио проблематику како из аспекта историјата овог института, тако и догматски. Занимљиви су његови закључци у погледу порекла установе *collatio dotis*. О томе постоје у романистичкој литератури два гледишта: према старијем, које је преовлађивало током последњих сто година, она је дело претора, а према новијем (Guarino), њу је створила класична јуриспруденција. Полемишући са мишљењем новијих писаца и обрађујући њихове аргументе, аутор овог чланка покушава да одбрани исправност старијег схватања. — J. Chadelat: *L'élaboration de l'ordonnance de la Marine d'août 1681*. — Збирка прописа поморског права, издана у доба Луја XIV, јесте први, и према аутору, једини потпуни кодекс поморског права. То је највећи успех законодавне активности тог периода француске правне историје, праћен једнодушним дивљењем правника у току следећих сто педесет година. Кодекс обухвата како питања поморске трговине, тако и администрације, судског поступка, права рибарења, статуса помораца, поморске полиције и навигације. Педесет страница чланка посвећено је истраживању идентитета људи који су радили на припреми и редакцији овог значајног дела, при чему је врло мало пажње обрађено на приказ стања француске поморске трговине у то доба и истраживање објективних услова који су изазвали потребу ове кодификације. Аутора дакле не интересује француска економика и економска политика — он само узгредно домиње „жељу за унапређењем трговине“ и „потребу да се уклоне страни утицаји“ — већ само стручност и правне идеје твораца чувене ордонансе. Чланак је рађен на основу архивског материјала, Colbert-ове кореспонденције и разних података о тада савременим историским личностима и чувеним правним практичарима и теоретичарима. — Ch. Saumagne: „Coire“, „Con-venir“, „Colligi“. Чланак је прилог тумачењу натписа на једној надгробној плочи из доба Августа, која пружа податке о привилегијама датим колегији музичара. Привилегије су у натпису означене са три слова *c c c* и писац дискутује са досад опште усвојеним Момзеновим тумачењем, закључујући да су привилегије биле много шире.

J. Цвејић

REVUE INTERNATIONALE DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE ET ARTISTIQUE (*Organe de l'Union des fabricants pour la protection internationale de la propriété industrielle et la répression de la contrefaçon*), Paris, 62^e année, No. 17, 1954. — Victor Hugo et la marque de fabrique obligatoire. — Поред тога, доноси француску и страну судску праксу из области заштите индустријске и уметничке својине.

RIVISTA INTERNAZIONALE DI SCIENZE SOCIALI (*Pubblicata a cura dell'Università cattolica del Sacro Cuore*), Milano, ann. LXII — serie III, vol. XXV, fasc. I, Gennaio-Febbraio 1954. — E. H. Chamberlin: *Una nuova formulazione della teoria della concorrenza monopolistica*. — F. Vito: *La posizione dell'uomo nel pensiero economico contemporaneo*. — J. A. Vieg: *La teoria dell'amministrazione democratica*. — A. Benedetti: *Libertà economica e proprietà fondiaria*. — A. Guglielmetti: *Il primo convegno internazionale del credito*.

Fasc. II, Marzo-Aprile 1954. — G. Mazzocchi: Fluttuazioni cicliche e pianificazione. — A. Amato: Considerazioni su una teoria organica della tassa. — C. Costantino: Gli effetti dell'imposta generale sul reddito durante il ciclo economico. — G. Conserva: Su una equazione differenziale per la determinazione del netto aziendale.

Fasc. III, Maggio-Giugno 1954. — G. C. Mazzocchi: L'autofinanziamento delle imprese e la teoria del ciclo economico. — C. Bonato: L'elemento etico nel progresso dell'agricoltura. — L. Fabrini: Trieste e i suoi problemi economici. — F. Vito: Osservazioni preliminari sul problema delle aree arretrate e delle aree depresse. — F. Magistretti: Primo Convegno di studi di Sociologia religiosa.

Fasc. IV, Luglio-Agosto 1954. — A. Gemelli: Fattori psicologici della produttività. — F. Vito: L'integrazione economica dell'Europa e il problema delle comunità internazionali specializzate. — M. R. Manfra: Prime indagini sulla teoria della circolazione. — G. C. Mazzocchi: Una riconsiderazione del principio di accelerazione. — M. Vaglio: Problemi economici della Federazione europea. — G. Garofalo: Qualche considerazione sull'equilibrio di lungo periodo delle imprese producenti a costi congiunti.

SCIENCE AND SOCIETY, New York, Vol. XVIII, No. 4, Fall 1954. — Christopher Hill: The English Revolution and the Brotherhood of Man. — Horace B. Davis: Conservative Writers on Imperialism. — Francis Bartlett: The Concept of „Repression”.

SWISS REVIEW OF WORLD AFFAIRS (A monthly publication of the „Neue Zürcher Zeitung”), Zürich, Vol. IV, No. 7, October 1954. — Albert Müller: The Western Alliance in Search of Its Self. — Ernst Halperin: Inside Hungary. — Rudolph P. Hafter: Gold Coast Encounters. — Vivvy Barck-Holst and Salomon Wolff: On Turkey's Economic Situation.

No. 8, November 1954. — F. E. Aschinger: The Future of Convertibility. — Friedrich Wlatnig: An Interim Balance Sheet for Austria. — Otto Frei: The Soviet-Communist Regime in East Germany. — Ernst Halperin: After the Trieste Agreement. — Ernst Bieri: The „Jesuit Debate” in Switzerland.

No. 9, December 1954. — Eric Mettler: Churchil. — Walter Bosshard: A Report from Southeast Asia. — Ernst Halperin: The Noel Field Story—Symptom of an Internal Conflict in the Communist Camp. — Kurt Müller: How Estonia Lost Its Independence. — Morrie S. Helitzer: Communism in South India. — Hermann Schütz: Economic Problems Replace the Political in Trieste. — Dora Maria Kalff: The C. G. Jung Institute in Zürich.

THE TWENTIETH CENTURY, London, Vol. CLV, No. 923, January 1954. — Enoch Powel: A Policy for Britain. — G. F. Hudson: The Dexter White Case. — David C. Williams: The American Reviews. — S. V. Utechin: New Myths for Old. — Bernard Wall: Giant Individualists and Orthodoxy.

No. 924, February 1954. — Denis Healey: The Owl and the Bulldog—Reflections on Conservatism and Foreign Policy. — A Special Correspondent: On Leaving the Communist Party. — Franz Borkenau: A Thomist on Leninism.

No. 925, March 1954. — Guy Wint: Butler and Eden. — A Special Correspondent: Moscow's New Course. — G. L. Arnold: Red Prelude. — J. G. Weightman: A Juror's Notebook.

No. 926, April 1954. — Robert Boothby: The Leadership of Western Europe. — Woodrow Wyatt: Britain is in Europe. — Richard Loewenthal: The Djilas Crisis. — Anthony Hartley: The French Reviews.

No. 927, — May 1954. — R. H. S. Crossman: *Break the Deadlock*. — G. F. Hudson: *From Berlin to Geneva*. — Mark Alexander: *Shifting Sands*. — Thomas Hodgkin: *Stresses in French Africa*.

No. 928, June 1954. — Richard Lowenthal: *Between Dulles and Nehru*. — Ninetta Jucker: *Italy after the Scandals*. — Bernard Wall: *Congress Dances*.

No. 929, — July 1954. — D. R. Gillie: *France the Disappointment*. — Robert Mengin: *Now European is France?* — Marc Benoit: *A Last Plea for Co-operation*. — Anthony Hartley: *The French on Indo-China*.

No. 930, August 1954. — David C. Williams: *Does America Have a Policy?* — Philip Rieff: *The Case of Dr. Oppenheimer*. — A Special Correspondent: *Greece, 1941: An Unsolved Mystery*. — Everett W. Knight: *The Politics of Existentialism*.

No. 931, — September 1954. — Denis Healey: *Neutrality Revisited*. — Lord Birdwood: *Trouble in Pakistan*. — J. E. Morpurgo: *Education after Butler*.

No. 923, October 1954. — Oscar Gass: *America Contented and Endangered*. — Stanley Alderson: *Equality and Responsibility*. — The Bishop of Mombasa: *Towards a New Colonialism*. — Humphry Osmond: *Science and Secrecy*.

No. 933, November 1954. — Richard Lowenthal: *Terms for Peace*. — G. F. Hudson: *Toynbee versus Gibbon*. — Nancy Crawshaw: *The Cyprus Dilemma*. — Franz Borkenau: *Beyond Space and Time*.

No. 934, December 1954. — Mark Alexander: *North and West of Suez*.

WELTWIRTSCHAFTLICHES ARCHIV (*Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft a. d. Universität Kiel*), 1954, Bd. 73, Heft 1. — Dr. Jrgen Pedersen: *The Theory of Inflation*. У првом делу чланка аутор одређује појам инфлације. Сматра да је опште усвојено да се инфлација може одредити на основу промена које настају на општем нивоу цена и најамнина. Даје критику дефиниција инфлације Виксела, Кејнза, А. П. Лернера, Пигуа, Хансена. Његова дефиниција инфлације истиче као основни момент скок најамнина без обзира на узроке који су изазвали тај скок, али под условом да је банкарски систем спреман да тај скок финансира тако да он не доведе до незапослености. Насупрот томе дефлација настаје као последица јаче економске депресије, при којој држава не интервенише да спречи пад најамнине. Аутор разликује два типа инфлације: спонтану, где скок најамнина настаје због повећања новчане тражње, и аутономну која се карактерише чињеницом да је скок најамнина проузрокован политиком радничких синдиката. У другом делу чланка аутор поставља питање да ли су инфлација и дефлација непожељне за једну привреду. Што се тиче дефлације, сматра да је она у сваком случају непожељна, док код инфлације непожељне последице најчешће изазивају мере које су предузете да би се инфлација спречила. Признаје да сама инфлација има неповољно дејство на националну валуту, али сматра да није доказано да је инфлација у ограниченим размерама посебно штетна за националну привреду. У трећем делу чланка аутор излаже средства којима се може спречити инфлација. Разликује посредна средства — одређену финансиску и кредитну политику, и непосредна — директна контрола цена и најамнина. Закључује да се инфлација не може спречити овим мерама, али се, по њему, она може држати на тај начин у разумним границама. — Dr. Erich Schneider: *Der Realismus der Marginalanalyse in der Preistheorie*. Аутор наводи приговоре који се у последње време формулишу против метода граничне анализе у теорији цена. Он сматра да ти приговори не стоје и да метод граничне анализе служи капиталистима-предузетницима у пракси приликом

одређивања рада њихових предузећа. Поред наведених разговора са неким предузетницима, он налази као одлучујући аргумент у одбрану практичне вредности метода граничне анализе следећу чињеницу. При доношењу одлука капиталистички предузетници руководе се тежњом да у својим пословима постигну максимално могућ профит. Имајући овакав циљ, они се при доношењу одлука морају практично служити граничном анализом. Примену тог метода аутор илуструје на примеру трговине на мало као и на примерима које узима из индустрије. Због тога аутор сматра да треба одбацити као нереалан метод анализе заснован на принципу укупних трошкова (full cost principle) у облику у коме су га формулисали енглески економисти Хич и Хол. За разлику од тог облика принципа укупних трошкова који аутор назива „жрутим“, „еластични“ принцип укупних трошкова по мишљењу аутора је само други мисаони израз граничне анализе. — *Dr. Willy Kraus: Multiplikator, Akzelerator, Wachstumsraten und Konjunkturzyklus.* Аутор истиче да је депресија која је настала после кризе 1929 имала огроман утицај на истраживања у вези са теоријом конјунктура. Развитак тих теорија настао је на једној страни на бази принципа акцелерације у радовима Харода, Самјуелсона, Хансена и Хикса, а на другој страни помоћу инструмената које је створио Кејнс (теорија мултипликатора). Аутор сматра да у том погледу рад Хикса (*A Contribution to the Theory of the Trade Cycle*) претставља кулминациону тачку. Међутим, иако је Хиксов модел осцилација који је резултат комбинације теорије мултипликатора и принципа акцелерације, најреалнији, он је успео да обухвати само флукуације дохотка у једном узлазном тренду и то под одређеним претпоставкама, док је феноменима тржишта и конјунктурног циклуса дато споредно место. Аутор сматра да се не може закључити да овај модерни развитак теорије конјунктура није довео ни до каквих резултата, али су модели осцилација на којима се те теорије заснивају до данас такви да не могу да послуже као полазна тачка за постављање одређене економске политике привредног развоја. — *Dr. Karl Martin Bolte: Bevölkerungsentwicklung und Leistungspotenzial.* Аутор истиче како је за последњих сто година значајно опала стопа смртности, а у исто време је порасло просечно трајање живота као и број лица која су старија од 65 година живота. При свему том по аутору појединац не претставља тежи терет за друштво у укупној потрошњи. Затим аутор израчунава промене које су због тога настале у стопи natalитета. Све је то довело до измена у структури становништва, тако да док је око 1850 било око 35 лица старијих од 15 година која су живела преко 65 година, данас их има око 75. Те промене су изазвале извесне економске проблеме. На крају аутор истиче значај ових анализа за процену будућег развоја становништва и за постављање на основу те процене, једне ефикасне економске политике у односу на становништво. — У прилозима W. A. Arndt пише о искуствима у економском развоју Аустралије.

M. C.

THE YALE LAW JOURNAL, New Haven, Vol. 63, No. 8, June 1954. — *Grant Gilmore: The Commercial Doctrine of Good Faith Purchase.* — *Application of the Sherman Act to Housing Segregation.* — *The Jurisdictional Immunity of Foreign Sovereigns.*

ПРВИ КОНГРЕС ПРАВНИКА ФНР ЈУГОСЛАВИЈЕ

Пре рата су у Југославији правнички конгреси имали лепу традицију и дали су добре резултате. Међутим, после рата такви конгреси нису држани све до данас, иако је прошло скоро десет година. Додуше, последњих неколико година стално је претресана идеја о одржавању конгреса правника, али није могла бити остварена. И сасвим је разумљиво што досад није могао бити одржан такав конгрес. Дубоке револуционарне промене у нашем друштву, држави и праву ставили су право и правнике пред сасвим нове задатке, какве раније нису имали и у чијем решавању се нису могли угледати ни на стране узоре. Правни поредак се није могао тако брзо изградити и стабилизovati, а прописи су се сувише често мењали да би се на њима могла сазидати нека сталнија зграда правних конструкција. Међутим, последњих неколико година показује се извесна стабилност и зацртање правног поретка, а правници су у међувремену стекли довољно искуства у решавању нових проблема да могу поставити извесна општа заједничка начела и расправљати о њима. Поред тога, у изградњи новог правног поретка се управо сада налазимо пред неколиким важним и актуелним питањима о којима је сасвим оправдано чути мишљење најширих кругова правника. С обзиром на све те услове било је могуће очекивати да ће један конгрес правника моћи корисно радити и дати значајан прилог даљој изградњи правног поретка, као и изградњи самих правника. И после дужих и брижљивих припрема одржан је Први конгрес правника ФНРЈ у Београду од 3 до 6 октобра т. г.

Свечано отварање конгреса одржано је 3 октобра. Конгрес је отворио претседник Савеза удружења правника Југославије Владимир Симић, потпретседник Савезне народне скупштине. У име Савезног извршног већа Конгрес је поздравио потпретседник Већа Александар Ранковић. Он је истакао да су у изградњи социјализма, у целини узев, правници показали успехе равне осталим трудбеницима, да се у изградњи социјалистичке демократије одувек придавао велики значај праву и правницима, пошто је законитост један од услова изградње такве демократије и изнео је низ проблема које треба решити у организацији наших правних служби и изградњи правног поретка, чему ће свакако и Конгрес допринети свој удео. Конгрес је поздравио и претставник правника Слободне Територије Трста.

4 октобра је почео радни део Конгреса. Првог дана пре подне Конгрес је радио у пленуму. Вођена је дискусија о рефератима које су др. Јосип Хрнчевић, претседник Савезног врховног суда, и др. Јован Ђорђевић, професор Правног факултета у Београду, поднели о теми „Улога права и правника у нашем данашњем друштвеном уређењу“. Реферати су били раније отштампани, и раздвојени учесницима Конгреса, те су референти као увод у дискусију подвукли само главне мисли реферата. Они су истакли да улога права и правника у нашем друштву све више јача упоредо с развојем социјалистичке демократије. Темељ такве демократије јесте законитост, коју треба схватити као владавину права, у којој је сваком грађанину и друштвеној организацији загарантовано несметано уживање свих права и слобода које му социјалистичка демократија даје. Указано је

на разне слабости које се запажају у нашим правним службама. У рефератима је такође посвећена пажња проблемима наше адвокату-ре и раду правних факултета. У дискусији, у којој је учествовало десетак говорника, сви ови, а и други проблеми, додирнути су и осветљени с више страна. Особита пажња је била и овде посвећена питању адвокату-ре, при чему су дошла до изражаја два мишљења — по једном, адвокати треба сами да управљају својом организаци-јом; а по другом, њима би у решавању проблема адвокату-ре требало да укаже помоћ друштво, стварајући једну врсту органа који би у оквиру адвокатске организације или упоредо с њом допринели да се адвокатура оспособи да извршава важне друштвене задатке који стоје пред њом.

4 октобра по подне и 5 октобра цео дан Конгрес је радио по комисијама. Било је пет комисија, од којих је свака расправљала по једно актуелно питање нашег права. Свакој комисији је био достав-љен благовремено већи број реферата, који су били штампани или умножени и још пре Конгреса достављени делегатима. Тако је омогу-ћено да се реферати у комисијама не читају, већ да се одмах пређе на дискусију, што је омогућило бржи и плоднији рад.

У комисији за проблеме кодификације с нарочитим освртом на привредно право расправљао се велики број најтежих те-оретских проблема нашег права, а пре свега проблем друштвене својине. У овом питању сви дискусанти су се сложили да код нас постоји као основна друштвено-економска појава и установа друштвена својина над средствима за производњу, као и да ту својину треба што је могуће адекватније правно изразити и учинити оснoвом нашег новог правног система. Али се нису могли сложити у питању како је треба изразити. У вези с тим расправљано је и о методу конструисања правних појмова у вези с друштвеном оснoвом, тј. о проблему тзв. нормативизма и социоло-гизма, односно економизма. Овде су се испољила два схватања — по једном, треба ићи што ближе укорак с економском оснoвом; по другом — треба поштовати релативну самосталност правних кате-горија у односу на оснoву, јер ићи сувише близу ње значило би оне-могућити самосталну усаглашеност правног поретка у његовој нор-мативној садржини, а ово би, опет, одвело рђавом функционисању права, па и саме оснoве. Зависно од разних методолошких полазних гледишта, разни дискусанти су предлагали и различита решења. По једнима, наша друштвена својина је с гледишта уставног права за-иста нова правна категорија, али с гледишта имовинског права она је уствари класична својина, коју имају различити правни субјекти, или један једини — држава ФНРЈ. По другом гледишту треба раз-ликовати право друштвене својине као посебно право (чији је но-силац ФНРЈ) од права управљања које имају разни субјекти нижи од државе. Право управљања је наше практички најважније право и њега треба нарочито брижљиво обрадити у будућој кодифика-цији. По трећем гледишту, пак, довољно је узети само право управ-љања, а појам друштвене својине уопште не употребљавати, јер је право управљања управо истоветно са својином. По четвртм гле-дишту, најзад постоји подељена својина између разних субјеката. У вези с правом управљања расправљало се о његовој правној при-роди — да ли је стварно, облигационо или неко ново право. У вези с кодификацијом расправљало се о њеној оправданости уопште и данас код нас као и о обиму и систему кодификовања разних де-лова имовинског, односно привредног права. Већина се сложила да је кодификација и потребна и могућна али да је треба брижљиво припремити.

Комисија је на крају усвојила закључке у којима је утврђено да је кодификација имовинског, а посебно привредног права на

основу друштвене својине од великог значаја за учвршћење законитости и друштвених односа уопште а нарочито за даљи привредни развој. У вези с тим поздравља се иницијатива Савезног извршног већа на кодификацији привредних прописа. Комисија је такође утврдила да је досадашњи теоретски рад на проблемима у вези с кодификацијом значајно озбиљан прилог нашој науци и позвала на даљи такав рад, како теоретичара тако и практичара. Комисија на крају скреће пажњу на потребу изградње јединствене српско-хрватске правне терминологије, која би имала што мање разлике са словеначком и македонском.

У комисији која је расправљала о питањима привредних деликата и у рефератима и на дискусији утврђена је ванредно велика важност овог облика криминала данас и проучавање се кретало у правцу испитивања погодних правних и других мера којима би се он спречио. Као најважнија мера предложено је мењање и допуњавање односних кривичноправних прописа, а препоручене су и друштвено-политичке и криминолошке мере. Тежиште дискусије лежало је на питању нових прописа којима треба сузбијати овај криминал. Овде су се појавила различита гледишта, зависно од схватања основног проблема привредног деликта. Једни су сматрали да је привредни деликт обично кривично дело, док су други напротив узимали да је то посебна врста криминала, привредни преступ, који се налази на средини између кривичног дела и прескршаја. У вези с тим први су предлагали да се прописи о привредним деликтима укључе у Кривични законик, проширујући и мењајући садашњу главу XIX, тако да обухвати и остала дела из области привреде, док су други сматрали да за привредне деликте треба донети посебан законик. Друго питање о коме се највише дискутовало било је питање деликтне способности правног лица, тј., конкретно, питање може ли привредна организација извршити привредни деликт и бити за то кажњена. У вези с тим ушло се и у расправљање суштине правног лица при чему су једни заступали теорију функције, и отуд извлачили закључак да привредна организација не може кривично одговарати, а други су сматрали да је правно лице реално друштвена појава и закључивали да може кривично одговарати. То је, дакле, изазивало питање врсте одговорности (објективна или субјективна) и виности, као и питање казни итд.

У својим закључцима комисија констатује потребу кривичноправних мера за борбу против криминала у привреди и позива правнике да се још више ангажују у тој борби. Она тражи да се изврше измене у глави XIX Кривичног законика, да се прецизирају услови за одговорност привредних организација и других правних лица, да се утврде делатности које ту одговорност изазивају, предвиде мере за њихово сузбијање и пропишу потребне процесне одредбе. Комисија посебно сматра да треба појачати превентивне мере против привредног криминала, а пре свега друштвену контролу над пословањем привредних организација. Она исто тако сматра да треба развијати будност и свест о чувању друштвене имовине, „при чему политичко-друштвени рад правника треба нарочито да дође до изражаја.”

У комисији која је расправљала о неким проблемима правосуђа расправљало се уствари о четири посебна питања: о привредном судству, о учешћу грађана у правосуђу, о судској независности и друштвеној контроли рада судова и, најзад, о методу рада судова. О сваком од ова четири питања било је поднето више реферата и о њима се дискутовало. У погледу привредног судства утврђено је да је државна арбитража показала велике успехе у раду и инсистирало је да се њена искуства што више искористе у раду привредног судства, а нарочито с обзиром на брзину суђења. У том циљу су ис-

питиване мере које би могле убрзати тај поступак, али уз очување права странака и гаранцију да се утврди материјална истина. Нарочито се расправљало питање колико је погодан систем правних лекова и изражена је сумња да има сувише тих лекова, као и питање неопходности усмене расправе у свим случајевима и др.

У вези с питањем учешћа грађана у правосуђу посвећена је пажња историји настанка пороте у свету и код нас, а посебице од народноослободилачке борбе до данас. Полазећи од класног карактера судства и јединства народне власти, сви су се сложили да је учешће судија поротника у нашем систему неопходно. Али су се сви сложили и у томе да постоји низ слабости у функционисању нашег система и у вези с тим су испитиване мере које би помогле да се ове слабости избегну. Анализиране су врсте слабости и мера, па је утврђено да оне постоје како код претставничких органа који бирају судије поротнике тако и код самих грађана-бирача, како код сталних судија и претседника већа и суда тако и код поротника, који често недовољно брижљиво и уредно врше своју дужност.

У погледу независности суда и друштвене контроле њиховог рада анализирана је независност нашег судства и њене гаранције, и утврђено је да је она реално загарантована, али је исто тако истакнуто и то да суд не може бити изолован од друштва, па да мора постојати и ефикасна друштвена контрола његовог рада, која уствари неће бити само контрола већ и помоћ у том раду. Набачена је и мисао о успостављању друштвених органа који би вршили такав надзор и указивали помоћ судовима.

Најзад, расправљање питања метода рада у судовима истакло је низ проблема: преоптерећеност судског кадра и велико заостајање у решавању предмета; наслеђене старе навике: формализам, бирократизам, шематизам; слаба организација рада и слаб додир између особља у суду; недостатак материјалних услова за рад и непостојање кодификације итд. Особиту је пажњу привукло питање односа судије према закону и остварење начела законитости; истакнуто је да судија мора стваралачки активно а не пасивно примењивати закон, у ком циљу је потребно да судије добро познају нашу стварност и законитости њеног развика и да буду високо политички свесни, како би закон и право схватили као оруђа у класној борби за изградњу новог друштва, а не као ствари по себи.

Комисија је донела закључке у којима у погледу привредног судства утврђује да Закон о привредним судовима решава сва главна питања из ове области. Једино што треба решити јесу питања материјалног и формалног права које ови судови треба да примењују, те се позива на постављање посебних процесних прописа за рад привредних судова, а нарочито на ограничење правних лекова. У погледу метода рада судова комисија је закључила да је дужност судова да не само утврђују постојеће друштвене односе него и да подржавају развика нових, као и да судови треба да се боре против формализма, догматизма и конзервативизма. У погледу друштвене контроле рада судова гаранције њихове независности треба и даље развијати ради обезбеђења законитости. „Правни факултети и удружења правника требало би да се још више баве проблемима правосуђа и да својим мишљењима и предлозима помажу судијама у доношењу што бољих одлука“. Најзад, у погледу учешћа грађана у правосуђу „Конгрес сматра да повремене судије треба да учествују у суђењу у свим првостепеним судским већима која решавају кривичне и грађанске (парничне) предмете, осим ако економија поступка захтева суђење од стране судије појединца, а права и интереси грађана и заједнице овим се не доводе у питање“. Скре-

ће се пажња на важност избора способних повремених судија, као и на улогу претседника суда, а такође и претседника већа, у раду с повременим судијама, и тражи се да се на основу Закона о судовима донесе потребна парвила о раду повремених судија.

У комисији која је радила на принципима управног поступка пажња се усредсредила само на извесне основне проблеме управног поступка који је у припреми. Свде су, с једне стране, расправљана теоретска питања о основној физиономији нашег управног поступка као саставног дела правног поретка социјалистичке демократије, а, с друге стране, практична питања конкретне организације поступка. Међу првом групом питања нарочиту су пажњу изазвала питања одумирања државе и претварања државне власти све више у друштвену, и у вези с тим промењене улоге управних органа и управног поступка код нас. Извучени су значајни закључци о начелним последицама које ова промењена улога доноси у поступку. У вези с овим особито је постављано питање друштвених организација и поступка пред њима кад су оне овлашћене да доносе решења у управном поступку о правима грађана. Поред овога, претресано је и питање развијања самоуправљања политичко-територијалних јединица, особито комуна, и њихов положај у управном поступку. Међу практичним питањима, највише је претресано питање надлежности, првостепене и другостепене, посебице у вези с развојем општина у комуне. Пажња је била усмерена на разграничење надлежности између среза и општине и на врсту правних прописа којима би се ово разграничење могло извести.

У својим закључцима комисија је поздравила иницијативу Савезне народне скупштине за доношење Закона о општем управном поступку, истичући да тај Закон мора бити у складу с општим начелма уређења наше земље, а пре свега с начелом самоуправљања. Циљ закона треба да буде учвршћење законитости и заштита права грађана и организација. У ту сврху „треба утврдити начело саслушања странака пре доношења решења, начело јавности усмене расправе, као и обезбедити правилно спровођење испитног поступка у циљу утврђивања свих чињеница које су од значаја за доношење правилног и законитог решења“. Док се не развију општине, у првом степену треба да буду надлежни народни одбори среза и града, но треба омогућити пренос надлежности с ових на одборе општина „у складу са њиховим развитком“. Поступак треба да буде брз и законит, а народне одборе и савете не треба оптерећивати доношењем конкретних решења. Треба тачно одредити случајеве ништења правоснажних решења. Треба поново размотрити питање организације управног судства.

Најзад, у комисији која је обрађивала основне принципе радног права истакнуто је да је услед новог привредног система и радничког самоуправљања нужно прилагодити наше радно право новим условима. У вези с тим преовладало је схватање да треба спровести јединствену кодификацију радног права. Поводом тога је расправљано неколико питања која кодификацијом треба решити: постоји ли и даље радноправни однос код нас, да ли службеничко право службеника у државном апарату и радно право радника у привреди чине јединствену грану права или не, да ли јавноправни однос треба и даље заснивати уговором о раду или изјавом радника и одлуком предузећа, како се најбоље може остварити право на рад итд. Сасвим је разумљиво што је међу овим питањима највише пажње посвећено праву на рад и условима његове реализације на данашњем ступњу нашег развоја. Притом се широко историски и упоредно испитивало решавање овог проблема у другим правима.

Исто тако је велика пажња посвећена начелном одређивању места радноправних односа у нашем друштвеном поретку.

У својим закључцима комисија утврђује да је потребно, услед промена насталих у нашем друштвеном уређењу, извршити ревизију свих наших прописа из области радног права и услед тога приступити његовој кодификацији, како би се обезбедила целовитост и непотивречност тих прописа. Радно право претставља посебну грану права, која регулише радни а не имовински однос па стога његова кодификација мора бити одвојена од кодификације имовинског и привредног права. Основна начела која треба да изрази кодификација јесу: „право на рад, добровољност радног односа, расподела према уложеном труду, заштита лица у радном односу — нарочито жена, омладине и инвалида у радном односу, материјално обезбеђење у случају радне неспособности (социјално осигурање) и привремене незапослености и лична одговорност за лични рад“. Циљ кодификације треба да буде што пуније остварење права на рад и заштита права радног човека, а она треба да дође од поставке постојања радноправног односа код нас.

6 октобра пре подне Конгрес је поново радио у пленуму. Усвојени су резолуција Конгреса, коју овде објављујемо у целини, и закључци појединих комисија, чију смо главну садржину препричали при излагању њиховог рада. Конгрес је упутио телеграм Председнику Титу. Закључујући Конгрес председавајући В. Симић је истакао његов успех и потребу редовног сазивања даљих конгреса.

Резолуција о улози права и правника у данашњем друштвеном уређењу

I

„Први Конгрес правника утврђује:

„1. Право и законитост све више јачају као нужност и једна од битних особина наше социјалистичке демократије. Томе су дали признати и позитивни допринос и правници Југославије својим радом на заштити права грађана, установа и организација, на остваривању законитости и учвршћењу новог правног поретка.

„За јачање улоге права потребан је не само још већи утицај и бољи квалитет правника, већ и појачана потпора државних органа, друштвених организација и самих грађана раду правника.

„2. Поред несумњивих успеха наше правне науке и праксе, нарочито после одлука IV Пленума ЦК СКЈ, још увек постоје разне слабости у схватању и примени наших закона, које се углавном огледају у утицају старих и заосталих метода рада, а понекад у недовољном узимању у обзир наших друштвено-политичких елемената, што има за последицу, да се у неким случајевима закони и правосуђе користе у сврхе противне правима грађана и интересима социјализма.

„3. Улога правника у народним одборима, у управи и у привредним организацијама све више јача и треба је и даље јачати. Нарочиту важност посветити оспособљавању и раду правника у привредним организацијама да би се радничко самоуправљање и привредно пословање остварило у складу са законима и интересима друштвене заједнице и самих произвођача:

„4. Адвокатура још није нашла потпуно одговарајуће место у нашем друштвеном уређењу и напори свих правника у нашој јавности треба да се упуте у правцу усклађивања положаја и улоге адвокатуре са системом друштвене контроле и развијањем одговорности сваког који врши јавне функције.

„5. Правни факултети треба да обезбеде идеолошку страну наставе и научног рада. Они ће и даље развијати и усавршавати систем наставе и научног рада и изнајзати такве наставне и педагошке облике и методе који би их што тешње повезали са проблемима социјалистичке стварности и праксе, како би студенти добили спрему коју тражи наш правни развитак. У ту сврху потребно је спровести основно изједначење у наставним плановима свих правних факултета.

„Они ће у сарадњи са студентским организацијама давати потстрека за све више иницијативе и одговорности студената за студије.

„Питање даљег развитка правних факултета као највиших наставних установа друштвених наука не може се решити само механичким спајањем правних и економских факултета. Овом питању посветити посебну пажњу и ради налажења решења обезбедити сарадњу удружења правника и економиста.

„6. Омогућити што шире остваривање правног васпитања наших грађана, и нарочито стално стручно-идеолошко усавршавање правника после дипломирања.

II

„Прихватајући горње констатације, као свој заједнички став, правници окупљени на Првом конгресу указују на следеће обавезе свих правника Југославије:

„радити да се доврши изградња новог правног система, нарочито доношењем трајнијих и усклађених законика и закона;

„систематски градити марксистичку социјалистичку правну науку и настојавати да се примена закона и права врши са таквим схватањем и културом који омогућују да се и наше право остварује не само по закону већ и према његовој друштвено-политичкој функцији;

„на свим местима на којима се налазе правници ће, не губећи никад из вида да је правна делатност у суштини политичка функција, откривати незаконитости, злоупотребе, искоришћавања, бирократске, кажњиве и криминалне делатности нашлајући се у томе на претставничка тела и друштвене организације и добијајући од њих неопходну потпору;

„стално се стручно и идејно усавршавати, да би се примена социјалистичког правног система обезбедила што верније и што јединственије у целој земљи;

„активно учествовати у раду правничких удружења и других стручних правних форми не занемарујући суште друштвене и политичке дужности које правници имају као грађани, као неразводни део радног народа.

III

„Први Конгрес правника изазвао је велико и живо интересовање не само правника него и целе наше јавности. Он се одликовао високим нивоом дискусије и конструктивним предлозима за развитак и усавршавање нашег правног система и тиме за јачање наше социјалистичке демократије. Конгрес је у слободној измени мишљења допринео знатном усклађивању и изједначавању схватања у јединим питањима права.

„Први Конгрес је показао оправданост оваквих општих правничких саветовања и потребу не само за даљим одржавањем Кон-

преса, већ и за сазивањем саветовања правника за претресање појединих питања од важности за развитак нашег права и његову примену.“

Ако се баци општи поглед на рад Конгреса, може се рећи да је Конгрес успео, нарочито с обзиром да је то био први конгрес. Преко две хиљаде учесника, велико интересовање које су они показали за рад, активно учешће великог броја у раду Конгреса (преко 50 писаних реферата, од којих неки претстављају читаве обимне монографске студије, и велики број дискутаната), жив интерес јавности за овај рад итд. јесу видљив спољни доказ за то. У успех Конгреса треба уписати, као прво, што је пробудио код великог броја правника интерес за тачно одређивање њиховог положаја и значаја у изградњи новог друштва. Иако не од званичних чинилаца, али ипак је, неко време после Ослобођења нарочито, било извесног занемаривања, ако не и неподштавања права и правника. Данас нема сумње да су се право и правници афирмиралли као неопходан елемент у изградњи социјалистичке демократије, и Конгрес претставља најизразитију манифестацију овог стања. Нема сумње да је рад Конгреса показао широким масама правника правац њихове делатности, који би се могао кратко формулисати: законитост у служби социјализма. Друго, Конгрес је такође показао пуно морално-политичко јединство наших правника баш у смислу који је истакнут — употреби право у изградњи социјализма. У томе су се сви слагали. Па иако је дошло до неслагања и различитих мишљења у низу конкретних питања расправљаних на Конгресу, ипак су сва та мишљења била руковођена основним циљем: наћи најбоље средство за учешће права у изградњи социјализма. Треће, Конгрес је темељно расправљао најосновнија и најактуелнија питања изградње нашег правног поретка. те је несумњиво допринео тој изградњи скроман, али важан удео. Разуме се да многа од тих питања нису могла бити до танчина разматрана, али утолико пре су баш морала бити расправљена најбитнија, начелна питања, и тако се могао чути глас широке правничке јавности. У вези с тим стоји и та добра страна Конгреса што је он извео пред јавност низ правника који се досад нису чули у широј јавности ни у правним часописима, а који су овде имали прилику да изнесу своја драгоценна искуства из широке области правног рада. Тиме је проширен видик нашег права и отворене перспективе масовнијег рада на његовој обради од много већег броја људи. Најзад, не треба занемарити ни то да је Конгрес широкој јавности показао важност делатности правника и подигао њихов друштвени углед.

У поређењу с овим добрим странама које је Конгрес показао, његови недостаци изгледају много мањи, и они су углавном организационог карактера. Показало се, најпре, да је овако кратак рок рада Конгреса — свега два и по радна дана — прекратак за тако обиман програм какав је Конгрес имао. Због тога је низ питања морао остати само начет, а нека важна питања нису могла бити ни дотакнута. То особито јасно излази на видело кад се упореде реферати и дискусија о њима. Дискусија није успевала да претресе ни десети део питања обухваћених рефератима. То, додуше, рекли смо, има ту добру страну, што је усредредило дискусију на главна питања, али ни та главна питања нису могла бити потпуно расветљена. Стога је остао утисак да Конгрес није дао ни изблиза оно што је могао дати, да су велике „унутрашње резерве“ Конгреса остале неискоришћене. Овај утисак је био још очитљивији у погледу рада у пленуму. Низ изванредно важних питања је тамо био постављен, али нерасправљен. Свеукупно је био узрок — план рада, који је предвиђао прекратко време. Ово је изазвало и једну другу негативну последицу — релативно мало учешће дискутаната у поређе-

њу с огромним бројем учесника. Притом су већином учествовали познати и рутинирани говорници, који се најчешће чују и на другим местима, тзв. „теоретичари“, тј. професори правних факултета и руководиоци високих правних служби. Нема сумње да њима и припада прва реч. Али, њихова мишљења долазе до изражаја и у другим приликама. Међутим, широка маса правника, тзв. „практичара“, није много учествовала. Иако је, како смо рекли, Конгрес био прилика где су многобројни нови „непознати“ људи из широке масе правника рекли своје мишљење, које је драгоцено, ипак је њихов број остао релативно мали. Да је рад Конгреса био дужи и да људи просто нису били спутани кратконом времена и устручавањем да говоре међу првима, Конгрес би несумњиво показао много већи успех. У вези с овим може се поставити и питање је ли рад комисија био добро руковођен. У похвалној тежњи за демократијом и што потпунијом слободом говора можда није било довољно бриге да се дискусија каналише на битно, да се не понавља што је речено; најзад, да се скрати време говора — не, додуше, на десет минута, како се мислило, али бар на двадесет или пола часа. Све је ово морало бити чињено с обзиром на кратко време. Такође је требало да председништва секција постављају конкретна питања која произлазе из реферата и дискусије, да с времена на време резимирају изнета гледишта, супротставе их и расправе нерашчишћене ствари.

Но, рекосмо, све је ово, пре свега, резултат недовољног искуства с обзиром да је то први конгрес. Искуство Првог конгреса несумњиво показује да је установа конгреса необично важна за даљи развој нашег права и за уздизање правних кадрова. Уочени недостаци ће послужити да се убудуће конгреси још боље организују. Намера је, како је и изражено при закључењу Конгреса, да се конгреси сазивају сваке друге године.

Најзад, да изразимо једну жељу, која је, вероватно, жеља свих учесника — штета би била да резултати рада Конгреса остану недовољно искоришћени. А то би био случај ако се у једној споменици не би објавили и реферати и дискусија на Конгресу.

др. Рад Д. Лукић

Одбране дисертација на Правном факултету у Београду. — Никола Николић, директор дирекције Државног осигуравајућег завода у Београду, одбранио је 28 октобра 1954 своју докторску дисертацију „Уговор о осигурању“.

Зоран Антонијевић, асистент Правног факултета у Београду, одбранио је 2 новембра 1954 своју докторску дисертацију „Одговорност возара по уговору о превозу робе“.

Рад Катедре и Општег семинара за државно и међународно јавно право. — Током школске 1953/54 године делатност Катедре за државно и међународно јавно пра-

во је била усмерена на решавање низа основних задатака од којих зависи рад на групи предмета које обухвата. На редовним састанцима разматрано је неколико значајних школсконаставних питања. Пошто је било неопходно даље усклађивање планова и програма свих научних дисциплина сагласно новим потребама наставе, претресани су пројекти истих поднети од стране сваког предметног наставника и након тога у виду предлога достављени Наставној комисији факултета. Тај рад је успешно и на време обављен у погледу свих предмета осим Социологије и Упоредног уставног права зато што за њих није било наставника те се није могло ни

приступити утврђивању места и програма предавања, иако је увек истицана и корисност и велика улога тих двеју дисциплина за солидније и потпуније образовање студената. Водећи рачуна о чињеници да нормалан рад у великој мери зависи од стања расположивог кадра наставног и помоћно-наставног особља, Катедра је предузела низ корака да се оно побољша. У том циљу објављивани су неколико пута конкурси, направљано о кандидатима и поднетни конкретни предлози Савету факултета. Изабрана су два нова асистента за Теорију државе и права, а за Уставно право с Историјом народне власти постављена су два спољна сачетника Катедре. На једном састанку, приликом разматрања о досадашњим искуствима и даљој перспективи уставно-стипендиста Катедре, констатовано је да се оваква форма стручног уздизања и оспособљавања студената након дипломирања показала корисном и оправданом те да и за наредну школску годину треба обезбелити већи број стипендија и учинити све да успех буде што потпунији. Поред тога, више пута су третирани разни проблеми извођења наставе и других форми рада (вежбе, семинари, стручне студентске групе) на тај начин што су пружене усмене информације о резултатима као и сугестије о даљем раду.

У начелу Катедра се није оријентисала на одржавање састанака посвећених дискусији о појединим научним темама. Међутим, у мају 1954 организована је у оквиру Катедре дискусија о основним проблемима демократије, а нарочито социјалистичке демократије на основу искустава и теориских достигнућа у нашој земљи, у којој су учествовали и проф. Ж. Ведел из Париза и низ наших истакнутих политичких и научних радника.

Рад Општег семинара текао је углавном као и претходне 1952/53 године. Пошто су се састанци повремено одржавали, континуитет рада и контакт између оних који су у њему радили нису могли добити чвршће облике. Одржана су

укупно четири састанка на којима су читани реферати стипендиста Катедре о актуелним и интересантним темама, после којих је вођена жива и плодна дискусија и то: „Прилог дискусији о настанку нове Југославије“ (С Врачар), „Три сазремене буржоаске теорије права“ (Д. Продановић), „Неке карактеристике нашег скупштинског система“ (П. Николић), „Солидаристичко схватање о држави у теорији Ј. Дигија“ (Р. Павићевић).

На крају треба нарочито нагласити да је Катедра уложила знатне напоре да се на Правном факултету у Београду оснује Институт политичких наука. Израђен је предлог правила о раду и предузете остале мере за што скорији почетак рада. Институт ће свакако задовољити једну потребу која се одавно осећа и уједно помоћи бољем решењу питања садржине рада како Катедре тако и Општег семинара.

С. В.

Рад Института за међународне студије. — Институт за међународне студије основан је на Правном факултету у Београду још 1936 а обновљен 1951. Иако увек скромних размера у погледу средстава, особља, библиотечког и документарног материјала, па самим тим и у погледу циљева, он је вршио извесну корисну и значајну функцију у наставно-педагошком и научно-истраживачком правцу. Таква његова делатност произилазила је из статутних одредаба, према којима он треба да буде спедиште у коме ће се у циљу научног рада систематски прикупљати, сређивати и обрађивати материјал потребан за проучавање међународних односа и то у првом реду из области међународног јавног и приватног права, међународне политике привреде и финансија и спољних наука, као и где ће се стручно оспособљавати и научно усавршавати они који у њему раде (§ 1 Статута из 1937. односно чл. 2 Првилника из 1951).

Прикупљајући потребну документацију за извршење ових за-

дагака, Институт је формирао једну приручну библиотеку, која се састоји из стандардних дела из области међународног права, као и дипломатске историје, а поред тога располаже и документацијом Уједињених нација која му редовно пристиже.

Институт негује засад две врсте научно-педагошког рада, наиме рад са стручном студентском групом за међународно јавно право и дипломатску историју и рад са докторандима. У њима се обрађују и дискутују поједина питања из области међународног права или дипломатске историје под руководством и уз учешће управника Института проф. др. М. Радојковића и помоћног наставног особља. Осим тога, за докторанде се организују и циклуси специјалних предавања о појединим ширим проблемима из наведених научних области, као што су била предавања која су својевремено одржали професори Бартош, Радојковић, Благојевић, Лукић, Јездић и Вајс.

М. М.

Рад Катедре кривичног права.— У своје раду у току протекле школске године Катедра кривичног права се у првом реду оријентисала на решавање наставних проблема. У том циљу на самом почетку школске године поново су прегледани наставни програми из појединих предмета Катедре, па су исти до учињеним изменама достављени Наставној комисији. У вези са извођењем наставе разматрано је и питање повећања броја наставног и помоћног наставног особља, па је у том смислу поднесен предлог Савету факултета. Истовремено са тим поднесен је и предлог у погледу избора нових стипендиста.

У спровођењу наставе нарочита пажња је усмерена на то да се поред предавања и другим формама рада помогне студентима у савлађивању наставног градива, као и да им се створе могућности за шире упознавање проблематике из оних грана науке за које се интересују. Тако су из Кривичног пра-

ва редовно одржаване вежбе које су се у првом семестру састојале из обраде појединих тема, док се у другом семестру рад на вежбама састојао у решавању задатака конструисаних на основу случајева из праксе.

Нарочита пажња указана је стручним групама. Ове групе постојале су за кривично право, за судску медицину и за криминалистику. На свим овим групама омогућавано је студентима дубље проучавање материја односно предмета, читани радови студената, решавани различити задаци, одржавана посебна предавања и др. У свему овоме постигнути су добри резултати. Тако су извесни радови чланова стручне групе за Кривично право били поднети на конкурс поводом првомајског фестивала, од којих су награђени радови: „О крвној освети уопште, и код југословенских народа“, „Проблем смртне казне“ и „О мотиву у кривичном праву“.

Стручна група за криминалистику била је подељена у две групе: група за почетнике и група за оне који су током ранијих школских година слушали криминалистику и били чланови стручне групе. У оквиру ове стручне групе био је организован и један наградни конкурс на коме су најбољи радови били награђени књигама из области криминалистике. Поједини чланови ове стручне групе, који су се нарочито интересовали за практичан рад у области криминалистике, провели су по свршетку школске године извесно време на бесплатном практичном раду код органа унутрашњих послова.

Ради упознавања студената са практичним радом организован је већи број посета разним установама. Тако су организоване посете Окружном суду за град Београд где су студенти имали прилике да прате ток кривичног поступка, а затим посете душевној болници, проsekтури и др. Исто тако организовано је и више посета Криминалистичком музеју. Поред тога на крају школске године организован је један излет у Пожаре-

вац, где су наставници и асистенти са једном групом студената посетили Казнено-поправни дом у Забели и Казнено-поправни дом за жене-осуђенице у Пожаревцу.

Овако интензиван рад стручних група имао је за последицу слабије интересовање студената за рад Општег семинара Катедре, тако да је први састанак Општег семинара морао бити одложен због малог броја присутних, што је изазвало поремећај у предвиђеном плану семинара, тако да је од предвиђених састанака одржан само један, чему је допринело и то што је рад Општег семинара почео тек у току другог семестра.

Посебан проблем у раду Катедре било је оживљавање рада постојећег Криминалистичког института овог Факултета. У томе смислу припремљено је неколико нацрта нових правила овог Института, а независно од тога, решено да се у оквиру Института организује одржавање јавних предавања. Тако је одржан циклус од четири предавања са темом „О психологији исказа окривљенога“. Предавач је био Владо Водинелић, спољни сарадник Катедре. У другим правцима рад у Институту није могао да се развије због нерешених организационих питања (мали број наставника, асистената и других сарадника Катедре) као и због недостатка финансијских средстава потребних за нормалан рад Института.

М. Ђ.

Рад Катедре економских наука.
— У протеклој 1953/54 школској години Катедра се углавном бавила решавањем наставних питања, између којих је посебна пажња посвећена извођењу наставе Политичке економије. Узроке оријентисања Катедре на претежно наставна питања, и ове године као и ранијих, треба тражити пре свега у недовољном броју наставника а нарочито асистената на скоро свим предметима у оквиру

Катедре. Управо, услед тога што на неким предметима потоје само наставници док на другим само асистенти Катедра се током прошле школске године нужно бавила питањима нормалног тока наставе, од којих су већина на време и са успехом решена. Осећајући потребу у наставном кадру и ове године су чињени покушаји да се за предмет Политичке економије обезбеде стални наставници. Међутим позитивнијих резултата није било. Недостатак редовног наставника на том предмету изазвао је потребу да асистенти обављају и испите. У погледу нормалног тока наставе на осталим предметима ситуација је била отежана отсуством потребног броја асистената као и слабим интересовањем студената за економске предмете. Стога у току прошле године није радио Општи семинар.

Једно од најзначајнијих питања о коме се прошле године дискутовало на више седница Катедре као и посебним састанцима њених чланова са предмета Политичке економије, било је питање измене наставног програма тога предмета. Постављање овог питања на дневни ред било је резултат стечених искустава у настави која је јасно показала потребу измене постојећег наставног програма како у погледу његове актуализације, тако и у погледу прилагођавања потребама Правног факултета. Катедра је донела оквир новог наставног програма за предмет Политичку економију на чијој ће се разради и спровођењу у живот почети већ у овој школској години.

Поред изнетих питања, у току протекле школске године Катедра је расправљала и о другим наставним питањима. Од осталих питања на седницама је расправљано и о раду интерфакултетске конференције у Љубљани и темама које би се на њој дискутовале, затим о питању учешћа катедре у раду „после дипломског студија“, месту економских наука на Правном факултету итд.

