

12, онда је основица за израчунавање нужног дела брачног друга 1/7 заоставштине, а сваког оставиочевог детета 2/7 заоставштине; ако право на нужни део имају брачни друг и отац оставиоца, а мајка је умрла оставивши своје потомке, онда је основица за израчунавање нужног дела за брачног друга половина заоставштине, а за оца четвртина заоставштине; ако право на нужни део има брачни друг и сестра по мајци оставиоца, а оставилац има још два рођена брата, онда је основица за израчунавање нужног дела половина заоставштине за брачног друга, а за сестру дванаестина заоставштине; ако право на нужни део припада рођеном брату оставиоца, а оставилац има још два рођена брата и једну сестру по оцу, онда је основица за израчунавање нужног дела тога брата 7/24 заоставштине; ако право на нужни део припада једном од деда оставиоца, онда је основица за израчунавање његовог нужног дела, без обзира ко би од сродника трећег наследног реда конкурирао са њим на наслеђе за случај редовног законског наслеђивања, четвртина заоставштине).

б) На бази утврђеног дела заоставштине који би припао нужном наследнику када би он наслеђивао као редован законски наследник, дакле на бази утврђене основице за израчунавање величине нужног дела, одређује се процентуално само величина нужног дела. При томе наше право у погледу величине овог процента дели све нужне наследнике у две групе:

1) Оставиочеви дотомци, његови усвојеници и њихови потомци, као и брачни друг имају права, на име нужног дела, на једну половину дела који би свакоме од њих припао по редовном законском реду наслеђивања, дакле сваки на једну половину основице која буде утврђена, у сваком конкретном случају и за свако лице посебно, у смислу изложених правила.

2) Сви остали нужни наследници, дакле оставиочеви родитељи и евентуално и сви остали претци и браћа и сестре оставиоца, имају право, на име нужног дела, на једну трећину дела који би свакоме од њих припао по редовном законском реду наслеђивања, дакле сваки на једну трећину основице која буде утврђена, у сваком конкретном случају и за свако лице посебно, у смислу изложених правила.

Др. Бор. Т. Благосјевић

ЖАЛБА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Право странке на жалбу против првостепеног решења донетог у управном поступку утврђено је већ у савезном Уставу (чл. 39: „Против решења органа државне управе... грађани имају право жалбе“). У нацрту Закона о општем управном поступку оно је истакнуто најпре у основним одредбама као једно од начела управног поступка, а затим је цела материја жалбе гачрађена у

посебној глави нацрта. У члану садржаном у основним одредбама предвиђа се да странка има право жалбе против решења донетог у првом степену, и то органу непосредно вишем од онога који је донео првостепено решење, а поред тога да странка под прописаним условима има то право и кад је првостепени орган пропустио да донесе решење о њеном захтеву.

Жалба је, према овоме, схваћена као правно срдство које се признаје странци незадовољној првостепеним решењем или пропуштањем доношења решења, да се обрати органу вишем од првостепеног и да од њега тражи да јој он реши о њеној ствари. Ако се странка обраћа вишем органу, то је стога што је он овлашћен да реши њену ствар, и то да је реши у целисти. Само под претпоставком да виши орган има овакво овлашћење може доћи до заштите странке која се користи правом жалбе, а тиме и до остварења циља жалбе.

Овакво схватање жалбе које произилази из наведене одредбе Устава и из изложеног члана основних одредаба нацрта, начелно је прихваћено и у посебној глави нацрта у којој је разрађена материја жалбе. Међутим, у три питања која су у вези са жалбом ово се схватање делом напушта а делом доводи у сумњу оправданост његове доследне примене: 1) у питању органа надлежног за решавање по жалби изјављеној против решења органа народног одбора које је донето у ствари регулисаној прописом истог народног одбора; 2) у питању права другостепеног органа да цени правилност решења донетог на основу слободне оцене, и 3) у питању граница овлашћења државног надзорног органа кад решава по жалби странке против решења привредне, друге самоуправне или друштвене организације донетог у вршењу послова јавне службе који су таквој организацији поверени.

Свакако, за отступање од прихваћеног начела овде има извесних разлога, али треба размотрити и разлоге који упућују на доследну примену начела, па једне и друге упоредити и из тог погледа извести закључак.

1. — Чланом 12 Општег закона о народним одборима призна-то је сваком народном одбору право да доноси самосталне прописе у пословима од непосредног интереса за привредни, комунални, културни и социјални развитак општине, среза односно града, а који нису уређени законом. Народни одбор, односно његови органи управе примењују ове прописе, као и прописе виших органа, при решавању појединачних управних ствари. Доследна примена изложеног правила по коме се жалба изјављује непосредно вишем органу, имала би у оваквом случају за последицу да се против решења органа управе општине жалба изјављује надлежном органу управе среза, а против првостепеног решења органа управе среза — надлежном републичком органу. На овај начин, о ствари која је је у првом степену решена од стране органа општине, па ма и на основу прописа које је донео народни одбор исте општине, реша-

вао би у другом степену орган управе среза, а о ствари која је у првом степену решена од стране органа среза на основу прописа народног одбора истог среза решавао би у другом степену републички орган управе. Тако би решавање — мада у другом степену, али ипак решавање — једне управне ствари на коју се примењује пропис народног одбора изишло из круга органа тог народног одбора.

По једном гледишту, оваква би последица била противна смислу закона којим је народном одбору дато право да својим прописом регулише извесну материју. Јер, кад он има право да самостално регулише једну материју, онда њему ондносно његовим органима управе утолико пре припада право да у тој материји самостално, дакле без учешћа ког другог органа па ни вишег, решава појединачне управне ствари примењујући своје прописе којима је та материја регулисана. Са овог разлога, решавање по жалби против таквог решења органа управе народног одбора не може се дати у надлежност ког органа изван народног одбора, па ни вишег органа, већ би ова решења била изузета из сваког надзора виших органа. Али пошто се странка не може само због тога лишити права жалбе, она би га задржала, само што би о њеној жалби решавао један посебан орган у оквиру самог народног одбора. То би била посебна комисија коју би образовао народни одбор општине односно среза између својих чланова, која би одговарала за свој рад самом народном одбору и која би имала своју посебну администрацију. Решење ове комисије сматрало би се као другостепено и против њега би се могао непосредно покренути управни спор. Међутим, зато што би комисија била орган народног одбора као што је то и онај орган који је донео првостепено решење, правно средство против тог решења био би приговор а не жалба, јер се жалба изјављује вишем органу. Тако, по овом схватању, против првостепеног решења о каквом је овде реч могао би се изјавити само приговор о коме би решавала посебна комисија истог народног одбора, чије би се решење сматрало као другостепено.

Изложено гледиште садржи три дела: разлог за отступање од начела, одређивање изузетног органа као другостепеног, и замињавање права странке на жалбу правом на приговор.

а) У погледу разлога због кога се решавање по жалби не би могло ставити у надлежност вишег органа који је изван народног одбора, треба пре свега констатовати да таква немогућност не произлази непосредно из неке законске одредбе којом се уређују односи између органа управе народног одбора и других органа, већ се она само изводи из наведене одредбе о праву народног одбора да својим прописима самостално регулише извесне послове, што значи да се из одредбе о једној самосталности народног одбора изводи закључак о постојању једне друге самосталности. Међутим, према чл. 21 Основног закона о народним одборима и републичким уставним законима, то самостално регулисање извесних послова од стране народних одбора стоји под надзором виших претставнич-

ких органа. По праву тог надзора, народни одбор среза има право да поништи или укине незаконите прописе народног одбора општине, а републичко извршно веће — незаконите прописе народног одбора среза. Ако се таквим прописом регулише посао који није уређен законом или прописима виших државних органа, наведени надлежни виши орган има право да поништи или укине такав пропис и кад је њиме повређен општи интерес. Према томе, мада је народном одбору дато право да доноси самосталне прописе у извесним пословима, ти су прописи стављени под надзор у погледу и законитости и сагласности са општим интересима, а тај надзор је дат вишим органима, дакле органима изван народног одбора који имају право да те прописе, ако садрже наведене неправилности, поништавају и укидају. А кад је то случај са прописима које доноси сам народни одбор, поготову се не може наћи оправдан разлог због кога би конкретни акти органа управе народног одбора, донети на основу тих прописа, били изузети из надзора виших органа управе. Баш напротив, пошто и ти конкретни акти морају бити и законити и правилни, а пошто је у систему да законитост и правилност првостепених решења донетих у управном поступку испитују виши органи управе, у том је разлог да и решења о каквима је реч, као и остала решења органа управе народних одбора, подлеже надзору виших органа управе. Тврђење да би се тиме умањила самосталност органа управе народних одбора могло би се уважити само кад би њихова самосталност, у смислу искључења надзора, била прописана законом којим се регулишу односи између органа управе народних одбора и виших органа управе. Међутим, као што је речено, таква њихова самосталност није прописана. Стога, не само да нема разлога да се ова решења изузимају из општег система другостепеног надзора, већ постоје разлози због којих се и према њима има применити опште правило по коме о жалби има да решава виши орган управе.

б) Применом овог правила обезбеђује се и начело стручности, које је у основи начела надлежности у управи. Првостепена решења у општини и срезу доносе њихови органи управе који су надлежни за послове који су у конкретном случају у питању, и према томе они су стручни за те послове. По жалби против таквог решења решавао би виши орган управе надлежан за односне послове, што значи да је и он стручан за те послове. Поред тога, виши орган управе има право да испитује законитост прописа народног одбора на основу кога је донето првостепено решење, па да одбије примену тог прописа ако утврди да је незаконит.

Ако би по жалби решавала комисија народног одбора, пре свега не може се претпоставити да би она могла утврђивати незаконитост прописа народног одбора који је примењен у првостепеном решењу и одбити његову примену. Затим, комисији би долазиле на решавање у другом степену појединачне управне ствари из свих врста послова на којима раде органи управе народног одбора. Несумњиво је да комисија, састављена од три члана народ-

ног одбора, не може бити стручна за све те послове. Стога би се дошло у положај да правилност решења која су у првом степену донели стручни органи цени у другом степену нестручан орган. И не узимајући у обзир друге разлоге који указују на то да комисија народног одбора не може допринети отклањању евентуалних неправилности у раду првостепених органа, сам изложени разлог показује да је она неподобна да врши функцију другостепеног органа.

Поред тога, један од услова добре управе јесте и брзина у раду. Комисија састављена од чланова народног одбора који као грађани имају своја редовна занимања а који су заузети и као чланови народног одбора, свакако не би могла перманентно заседавати, већ би се састајала повремено, што би изазивало спорост у раду.

Најзад стварање комисије као органа народног одбора са правом да решава по жалбама против решења других органа истог народног одбора одударало би од наших устаљених схватања о жалби као правном средству ма у ком поступку. У поступку судова, било у грађанским било у кривичним стварима, не би се могло схватити да до жалби против одлуке коју је донело једно веће суда решава које друго веће истог суда, без обзира како би то веће било састављено.

Из овога се закључује да комисија народног одбора која би решавала у другом степену не би испуњавала услове стручности без којих не долази у обзир рад ма у ком послу па ни у управи, а ни услове брзине у раду која је у управи неопходна. Кад се има у виду да је на органе управе општине и срезова већ пренет највећи део управних послова и да се они све више преносе на ове органе, а да су ти послови веома разноврсни и често особито сложени, изложени недостаци комисије би несумњиво изазвали тешке последице по квалитет рада управе уопште. Притом, странка не би могла доћи до оне заштите какву има у виду наведена уставна одредба, а која се обезбеђује доследном применом правила да по жалби решава виши орган управе.

в) Стварање комисије као другостепеног органа имало би за последицу замењивање права странке на жалбу правом на приговор. Жалба као правно средство изазива рад вишег органа у ствари која је предмет првостепеног решења, а овај орган има могућност и овлашћење да ствар реши стручно, брзо и у целости. Оваква могућност вишег органа омогућава пружање странци потпуне заштите, у чему и лежи разлог признавања странци права на жалбу.

И приговор, као замена жалбе, изазива решавање од стране другостепеног органа. Међутим, пошто је тај орган комисија народног одбора чији је орган управе донео првостепено решење, она као што је већ изложено, практично нема онаких могућности за решавање ствари какве има виши орган. Услед тога, путем приговора се умањује онаква заштита странке каква јој се обезбеђује

путем жалбе. А пошто би се приговор користио само у стварима које су регулисане прописима народног одбора, то би имало за последицу да грађани једне општине имају мања права у стварима које су регулисане прописима народног одбора њихове општине, него у стварима уређеним прописима виших органа. Нормално би било да то буде обрнуто.

Овде треба напоменути да приговор као правно средство може бити предвиђен и у организацијама у чијем саставу постоје нижи и виши органи, као што је случај са заводом за социјално осигурање. У њима се приговор изјављује вишем органу организације против решења њеног нижег органа, а виши орган има све могућности и овлашћења која иначе има такав орган. Услед тога, у оваквом случају приговор има исте последице које и жалба. Међутим, ово се не може односити и на комисију народног одбора, јер она није виши орган од органа управе истог народног одбора који доноси првостепено решење, па ни приговор овде нема онај значај који има у организацији о каквој је реч.

г) Иако се прихвата начело да по жалби против првостепеног решења које доноси орган управе народног одбора општине или среза решава виши орган, од тог се начела, као и од сваког другог, може у извесној мери и отступити кад је то оправдано. Овде је, међутим, случај такав да се са разлогом може очекивати да ће доследна примена која је и у складу са нашим системом односа између органа управе, давати повољније последице него што би их давала примена правила постављеног отступањем од начела. Давање другостепеног решавања комисији народног одбора код нас не би била новина, јер се то у извесним стварима већ спроводи. Међутим, досадашња пракса у томе не показује повољне резултате пре свега у погледу странака а и у погледу поправљања рада првостепених органа.

2. — Кад је у некој управној ствари донето првостепено решење па је против њега изјављена жалба, другостепени орган, решавајући по жалби, може наћи да је поступак у првом степену правилно проведен али да су у решењу погрешно оцењени докази, да је из утврђених чињеница изведен погрешан закључак у погледу чињеничног стања, да је диспозитив решења у противречности са образложењем, или да је погрешно примењен правни пропис на основу кога се решава ствар. У сваком од ових случајева другостепени орган може својим решењем поништити првостепено решење и сам решити ствар.

Ако је предмет првостепеног решења ствар коју орган управе може решити по слободној оцени, на што треба да је овлашћен законом или другим прописом заснованим на закону, такво решење мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је дато овлашћење за решавање по слободној оцени. И такво, као и свако друго решење, мора садржавати и образложење у коме се наводи пропис којим се орган управе овлашћује да

ствар реши по слободној оцени, а затим разложи којима се орган руководио при доношењу решења. Овде се поставља питање да ли другостепени орган може ценити правилност коришћења слободне оцене од стране првостепеног органа. Ово се питање своди на једно друго: да ли се овлашћење за решавање по слободној оцени односи само на првостепени или и на другостепени орган. Ако се односи само на првостепени орган, онда само њему и припада право решавања по слободној оцени, па другостепени орган, пошто не би могао својом слободном оценом заменити слободну оцenu првостепеног органа, не би могао ни ценити правилност коришћења слободне оцене од стране првостепеног органа, јер би то цењење било бесциљно. Али ако се слободна оцена односи и на другостепени орган, онда он може не само ценити правилност коришћења слободне оцене од стране првостепеног органа, већ, ако нађе да је она неправилно искоришћена, може поништити првостепено решење и решити ствар према својој слободној оцени. Опште је прихваћено ово друго гледиште, па се због тога признаје другостепеном органу право да цени правилност првостепеног решења донетог на основу слободне оцене, и да сам реши ствар ако нађе да је ствар требало на основу слободне оцене решити другачије него што је решена од стране првостепеног органа.

Овакво право другостепеног органа прихвата се као правило али се истиче нужност извесног отступања од тог правила. Ако је правни пропис на основу кога је донето првостепено решење и којим је органу управе дато овлашћење за решавање по слободној оцени, издао орган нижи од другостепеног органа, онда другостепени орган не би могао ценити правилност коришћења слободне оцене од стране првостепеног органа, па према томе не би могао ни изменити првостепено решење из разлога што би сматрао да је првостепени орган нецелисходно искористио право слободне оцене. Овде се углавном има у виду случај где је народни одбор општине или среза овлашћен да својим прописом регулише извесну материју, па је он у таквом пропису предвидео право органа управе да у одређеним управним стварима из те материје доноси решења по слободној оцени. Ако је реч о пропису који је донео народни одбор општине, првостепена решења у појединачним управним стварима доносили би на основу тог прописа органи управе општине, а по жалбама би решавали органи управе среза, што је у складу са раније изложеним начелом. Ако је у питању пропис народног одбора среза, првостепена решења би доносили органи управе среза, уколико за то не би били овлашћени органи општине, а по жалбама би решавали републички органи управе. По овом гледишту, другостепени орган не би могао ценити правилност коришћења слободне оцене од стране првостепеног органа због претпоставке да ће органи управе оног народног одбора чији је пропис, најправилније и применити тај пропис. Овде је, дакле, реч о једном из низа питања у вези са овлашћењима која другостепени орган има

при решавању по жалби против првостепеног решења донетог по слободној оцени.

При разматрању овог питања од важности је имати у виду две околности: циљ у коме се органу управе даје овлашћење за решавање на основу слободне оцене, и начело двостепености у управном поступку.

Приликом решавања по слободној оцени, орган управе је дужан да решење донесе у складу са циљем у коме му је дато овлашћење за такво решавање. Циљ овлашћења састоји се у давању могућности органу управе да у свакој појединачној управној ствари, а према околностима случаја, нађе такво решење које ће најбоље одговарати циљу самог прописа у коме је такво овлашћење садржано. Према томе, циљ овлашћења подудара се са циљем самог правног прописа на основу кога се решење доноси. Стога, усклађеност решења са циљем прописа претставља законитост решења. Из тога произлази да решење донето на основу слободне оцене има своју законитост, и то не само у погледу формалне већ и у погледу материјалне стране. С обзиром на то, решење које је донето на основу слободне оцене законито је само ако је слободна оцена искоришћена тако да се решењем најбоље остварује циљ прописа. Иначе, оно је незаконито. Несумњиво је да изналажење најбољег решења често зависи од околности конкретnog случаја, али је сигурно да је оно још чешће у зависности од доброг познавања прописа од стране службеног лица које доноси решење, од његове умешности, некад и од добронамерности, или од утицаја локалних схватања, па и од личних утицаја којима то лице може подлећи. Због ма кога од ових разлога решење може бити донето противно циљу прописа којим је органу управе дато овлашћење за решавање по слободној оцени, па да решење због тога буде незаконито. Оваква могућност постоји при примени ма чијег прописа, савезног, републичког или локалног, па и прописа оног народног одбора чији га орган управе примењује. Несумњиво је, дакле, да може бити противно циљу прописа, а тиме и незаконито, и решење које по слободној оцени доноси орган управе оног народног одбора који је донео пропис на основу кога се ствар решава.

Начело двостепености које је у управном поступку код нас већ од почетка примењено, даје право другостепеном органу да поводом жалбе решава у целости о ствари која је предмет првостепеног решења. Циљ тога, а и први задатак другостепеног органа састоји се у његовој дужности да отклања баш незаконитости и неправилности првостепених решења против којих је изјављена жалба. А кад, према изложеноме, првостепено решење органа управе народног одбора које је донето по слободној оцени предвиђеној у пропису општег народног одбора, може бити и незаконито и неправилно, онда применом начела двостепености и такво решење мора поводом жалбе доћи под надзор другостепеног органа, баш у циљу отклањања евентуалне његове незаконитости или неправилности.

Не би се могло прихватити тврђење да другостепени орган неће познавати околности конкретног случаја које су утицале на доношење решења у одређеном смислу. Оно би било тачно само под претпоставком да решење које се доноси на основу слободне оцене не мора бити образложено. Међутим, усвојено је гледиште да и такво решење мора садржавати излагање разлога којима се орган управе руководио при доношењу решења. На тај начин је поред странке и другостепени орган обавештен о околностима случаја, те разлог непознавања тих околности не може доћи у обзир овде, као ни у другим случајевима.

С обзиром на изложено, разлози указују на то да и у погледу решења о каквима је овде реч треба одржати правило по коме другостепени орган има овлашћење да испитује правилност коришћења слободне оцене од стране првостепеног органа, а да би отступања од тога правила дала могућности за одржавање незаконитих решења.

3. — Неки се управни послови у последње време све више преносе на извесне привредне, друге самоуправне или друштвене организације. Најпре су одређени послови били пренети на Завод за социјално осигурање, затим на заједницу привредних предузећа југословенских пошта, телеграфа и телефона, на Југословенске железнице, најзад на привредне коморе, Туристички савез итд. По правилу, одредбама којима се управни послови преносе на ове организације прописује се право одређених државних органа да врше надзор над радом организације у овим пословима.

Док су ове управне послове вршили државни органи, они су у појединачним управним стварима из тих послова били дужни да поступају по правилима управног поступка, чиме су била обезбеђена права и правни интереси старанака у тим стварима. Странке су у тим стварима имале и право жалбе, а органи надлежни за решавање по жалбама имали су нормална овлашћења другостепених органа. Кад су ти послови пренети на организације, ове су тиме добиле овлашћења и да решавају у појединачним управним стварима, дакле о правима и обавезама грађана и свих оних који могу бити странке у управном поступку. Ако је странка незадовољна решењем организације, она не може, само због тога што је посао пренет са државног органа на организацију, изгубити право жалбе које јој је припадало док је посао био у надлежности државних органа. У овом случају странка би изјављивала жалбу државном органу који врши надзор над радом организације. Овде се поставља питање какво овлашћење има надзорни државни орган у односу на решење организације.

По једном гледишту, решење организације донето у некој управној ствари јесте првостепено решење, а кад је против њега изјављена жалба, по њој решава државни надзорни орган са свима правима другостепеног органа, зато што овлашћење другостепеног органа да цени и законитост и целисходност првостепеног решења даје могућност потпуне заштите странци од евентуалних грешака

првостепеног органа. А кад је странка путем жалбе против првостепеног решења имала заштиту таквог обима док је управни посао био у надлежности државних органа, таква заштита јој није могла бити умањена услед преношења посла на организацију, утолико пре што се прописима о преношењу посла на организацију не предвиђа никакво умањење права странака у поступку. Стога би надзорни државни органи имао право да поводом жалбе цени не само законитост решења организације, већ — кад је решење донето по слободној оцени — и правилност коришћења слободне оцене.

Супротно гледиште полази од чињенице да је у свима овим случајевима реч о организацијама које су самосталне. Та њихова самосталност даје им права да у стварима које се решавају на основу слободне оцене доносе решења по свом нахођењу, али да су у стварима које су регулисане законом, дужне доносити решења на основу закона. С обзиром на то, надзорни орган би могао поводом жалбе ценити само законитост решења организације али не и целисходност.

При разматрању овог питања свакако треба узети у обзир чињеницу да организације о којима је овде реч, имају две врсте послова: оне које организација врши и које може вршити независно од послова управе који су на њу пренесени, а затим послове управе који су на њу пренети из надлежности државних органа.

У погледу прве врсте послова ове организације су у истом положају у коме се налазе и све друге организације којима није поверено вршење каквих управних послова. У тим пословима оне су самосталне и врше их према свом нахођењу а у складу са својим правилима и законима који се тичу јавног поретка. Рад тих организација у овим пословима подлежи надзору државних органа само у циљу отклањања повреда правила и закона. Тако, напр., ако је једна друштвена организација искључи неког свог члана због његовог рада који је штетан по интересе организације, и ако тај разлог није само привидан, надзорни државни орган неће интервенирати јер решење о томе зависи од слободне оцене саме организације односно њеног органа, а њиме се не вређају ни правила организације ни закон. Али ако се члан искључује због његове националне, расне или верске припадности, надзорни орган ће поништити такво решење организације јер се њиме вређа уставна одредба по којој се ниједном грађанину не могу ограничавати његова права због националне, расне или верске припадности. С обзиром на ово, у овој врсти послова организације су самосталне, сем уколико је та самосталност ограничена законом. Стога и државни надзорни орган може у вршењу надзора ценити само законитост али не и целисходност радњи односно аката тих организација у вршењу ове врсте послова.

Што се тиче управних послова који су законом или прописима донетим на основу закона поверени привредним, друштвеним и другим самоуправним организацијама, то су увек послови од

јавног интереса, и они су редовно регулисани државним прописима. Они су тај карактер имали док су били у надлежности државних органа а нису га изгубили преношењем на поменуте организације. Баш се због таквог њиховог карактера у прописима о њиховом преношењу на организације и предвиђа посебан надзор над радом организација у тим пословима. Показује се, дакле, да организације врше ове послове на месту државних органа који су их раније вршили. Услед самог преношења тих послова из надлежности државних органа на организације, нити су ове стекле у односу на те послове каква права већа од оних која су имали државни органи док су их вршили, нити су странке у појединачним управним стварима из тих послова изгубиле штогод од својих права која су раније имале. Преношење, дакле, није могло у том погледу изазвати никакву промену. С обзиром на то, за утврђивање обима овлашћења организација у тим пословима и обима права странака у појединачним управним стварима из ових послова, меродавно је стање које је претходило преношењу тих послова. Према том ранијем стању, против решења првостепеног органа донетог у једној управној ствари из ових послова, странка је имала право жалбе непосредно вишем органу а овај је, као другостепени, био овлашћен да цени и законитост и целисходност првостепеног решења. На тај начин, с једне стране решење првостепеног органа није било коначно ни кад је било донето на основу слободне оцене, а с друге стране странка је од другостепеног органа могла тражити и добити заштиту и против таквог решења. А пошто функцију другостепеног органа после преношења врши државни надзорни орган, то значи да му се странка може жалити и против оног решења организације које је донето на основу слободне оцене, и да државни надзорни орган може, поводом жалбе, ценити правилност коришћења слободне оцене од стране организације. Према томе, и овде би дошло до примене правила о улози другостепеног органа у заштити странке од незаконитих или неправилних решења првостепеног органа.

Као што је већ изнето, оваква солуција се побија истицањем принципа самосталности организације. Међутим, та се самосталност организације конкретизује у њеном праву да самостално врши своје сопствене послове, тј. послове ван управних послова који су јој поверени. У томе погледу организација је задржала ону самосталност коју је имала пре него што је примила поверене јој управне послове. Али управни послови који су јој поверени, имају карактер друкчији од карактера њених сопствених послова јер су они од јавног интереса. Такав њихов карактер неизбежно намеће извесне обавезе, односно ограничења сваком органу који их врши, па то није могуће отклонити самим преношењем ових послова на организације. С обзиром на то, оне у овим пословима не могу имати ону самосталност коју имају у својим сопственим пословима.

4. — У сва три овде изнета питања реч је о томе да ли ће им се дати решења која произилазе из примене већ прихваћеног на-

чела које се односи на ову врсту питања, или ће се притом отступити од тог начела. Овим се излагањем, ма да се у њему брани примена начела, не заступа гледиште доследне примене начела по сваку цену и у сваком питању. Начело се узима као израз научног уопштавања могућих случајева и као правило за решавање што већег броја случајева. Затим, само на основу примене усвојених начела може се изградити један систем, у овом случају систем управног поступка.

Несумњиво је, међутим, да се понекад мора отступити од доследне примене усвојеног начела. Кад се зна да се тим отступањем ремети систем и да се тиме изазива компликованост и тешкоће у сналажењу, онда разлог за отступање мора бити особито озбиљан, углавном такав што би доследна примена начела изазвала штетне последице а правило које се конструише отступањем — повољне. Ово налаже обавезу извесног умеревања при отступању од начела, оцену разлога за отступање и против њега, и оцену последица отступања.

У овде изложеним питањима има разлога за отступање од усвојених начела. Али кад се они упореде са разлозима за доследну примену начела, и нарочито са циљем жалбе као правног средства у управном поступку, долази се до закључка да ови други имају превагу.

Б. Мајсторовић

ТЕОРИСКА РАЗМАТРАЊА О ИЗРАЧУНАВАЊУ ДРУШТВЕНОГ ПРОИЗВОДА

Питање израчунавања друштвеног производа и народног дохотка постало је у новије време нарочито интересантно за наше економисте. То показује чињеница да је њему посвећен већи број радова, студија и чланака (1), као и то да се на странама *Економске*

(1) Методологија за обрачун народног дохотка у 1952 години, Методолошки материјали, бр. 43, изд. Савезног завода за статистику и евиденцију, Београд, 1953; Методологија за обрачун народног дохотка у 1954 години, Методолошки материјали, бр. 61, изд. Савезног завода за статистику, Београд, 1955, (даље у тексту цитирано „Методологија“); Концепције и дефиниције формирања капитала, изд. Статистичког уреда ОУН, Њујорк, 1953, преведено на наш језик као Методолошки материјали, бр. 46, изд. Савезног завода за статистику Београд, 1954; Систем друштвених рачуна и одговарајућих табела, изд. Статистичког уреда ОУН, Њујорк, 1953, — наш превод Методолошки материјали, бр. 49, изд. Савезног завода за статистику, Београд, 1954; др. Гојко Грђић: Народни доходак — Методолошка студија, изд. Економског института НР Србије, Београд, 1955; др. Ј. Покорн: Израчунавање друштвеног производа, Финансије, Београд, 1952, бр. 3—4; реферати са II годишњег састанка Југословенског статистичког друштва; В. Китаљевић: Наша методологија народног дохотка; Др. Г. Грђић: Извори народног дохотка; др. И. Вински: Валоризација народног дохотка; др. Р. Бићанић: Оцјена природног дијела народног дохотка, и инж. А. Ортхабер: Шеме вредносних биланса народне привреде, — Статистичка ревија, Београд, 1954, бр. 3—4.