

ФРАНЦУСКО-ЈУГОСЛОВЕНСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ

Југословенско-француски правнички дани претстављају годишњи састанак претставника француске и југословенске правне теорије и праксе наизменично у Француској и Југославији. Они су посвећени поређењу и узајамној и пријатељској дискусији појединих питања карактеристичних за оба правна система, односно за правне системе ове две земље. Први састанак је одржан маја 1956 у Паризу. Други је био у Београду (20-25 маја 1957).

Сваки састанак има свој програм који се обично састоји из три основна питања која се дискутују у пленуму који сачињавају, по правилу, најмање петнаест претставника земље која је гост и знатно више претставника земље домаћина. За сваку тему се подноси писмен и паралелан реферат француског и југословенског стручњака. Програм београдског састанка обухватио је следеће теме:

1. — *Приватноправни проблеми јавног и социјализованог предузећа у француском праву* — референт г. Р. Уен (R. Houin), декан Правног факултета у Рену, и *Јавно добро, државна и друштвена имовина са аспекта приватног права* — референт др. А. Финжгар, професор Правног факултета у Љубљани;

2. — *Јавно предузеће у Француској и проблеми јавног права* — референти гг. А. Пиже (H. Puget), државни саветник, и А. Барбе (H. Barbet), maître des requêtes у Државном савету, и *Јавно добро, државна и друштвена имовина са аспекта јавног права* — референт др. С. Поповић, саветник Секретаријата за законодавство и организацију Савезног извршног већа;

3. — *Положај окривљеног у току кривичног процеса* — референти г. М. Ролан (M. Rolland), касациони судија париског Касационог суда и др. В. Бајер, професор Правног факултета у Загребу.

Да би се нашој правној јавности омогућило да се упозна са материјалом овог састанка, уредништво Архива за правне и друштвене науке и уредништво Анала Правног факултета у Београду одлучили су да објаве све поднете реферате и дискусију која је вођена поводом њих. Архив је објавио у бр. 1 за 1958 реферате и дискусију о првој теми, а Анали објављују реферате и дискусију о другој теми.

ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА У ФРАНЦУСКОЈ И ПРОБЛЕМИ

ЈАВНОГ ПРАВА*

Анри Барбе

Ваља одмах добро подвући да су у Француској, кад је реч о јавним предузећима, проблеми јавног и приватног права, тако уско повезани да их је веома тешко разликовати. То је особеност, и усу-

* О овој теми реферат је био саставио г. Анри Пиже, члан Државног савета, и послао га да буде подељен учесницима састанка. Међутим, пошто је он био спречен да дође, о овом питању поднео је свој лични реферат г. Барбе при чијем се састављању делимично насланао на реферат г. Пижеа.

ђујем се да кажем, и тешкоћа овог питања, као што сте то већ могли уочити, посматрајући како се стручњаци приватног и јавног права узајамно нуткају кад је реч о посебним проблемима јавних предузећа која су на граници јавног и приватног права, желећи било да их прикључе или да их одбаце из својих дисциплина.

Исто тако овоме се још може додати да је проблем јавних предузећа, такав какав се поставља у Француској после кратке еволуције од једва десет година, можда јединствен, и да његове тешкоће долазе управо стога што се тесно комбинује јавно и приватно, како у структури предузећа тако и у њиховом функционисању, мада се може већ рећи да се јавно право више одражава у организацији док приватно право преовлађује у функционисању јавних предузећа.

Али, пре свега, шта је јавно предузеће?

Исправно је приметити да наилазимо одмах на прву тешкоћу, у сваком случају на прву тешкоћу која се среће у француском праву. У Владином пројекту закона од 1948 била је дата једна општа дефиниција. Овај пројект који је тежио да јавним предузећима да положај, ако не једнообразан оно бар да одговара извесним општим правилима, усвојио је следећу дефиницију:

„Јавно предузеће је правно лице са финансиском аутономијом, чији је капитал настао искључиво доприносима од стране државе у новцу или у натури, намењујући их трговинској, индустриској или пољопривредној експлоатацији“.

Мора се истаћи да ова дефиниција није никад званично била прихваћена пошто је израђени пројект статута од 1948, са различитим изгледима на успех, непрестано скидан с дневног реда па никада није ни донет. Међутим, ма колико ова дефиниција била уска, морамо констатовати да одговора у сваком случају тумачењу појма јавног предузећа које могу дати стручњаци јавног права. Приметимо одмах да ако ова дефиниција у правном погледу одговара тачно одређеном чињеничном стању, она никако не води рачуна о стварном значају интервенције државе у пословању индустријских и трговинских предузећа.

Израз „јавно предузеће“ уствари се односи само на предузећа чији је капитал састављен искључиво од улога државе. Она самим тим искључује сва предузећа у којима су улози јавних колектива спојени са приватним капиталима односно многобројним предузећима позната у праву под именом „друштва мешовите економије“ (*sociétés d'économie mixte*). Ова друштва уопште нису обухваћена правилима јавног права, па према томе и не интересују непосредно оне који примењују ово право. Међутим, као што је јуче указано, примења приватног права у пословању ових друштава је веома сложена. Присуство државе као акционара и то најјачег акционара, који каткада има чак и до 95% од акција друштва, даје овим друштвима посебно обележје које има за последицу да често своди на просту фасадну примену правила трговинског права.

Међутим, независно од њиховог битног значаја у националној економији, немогуће је при проучавању јавних предузећа у Француској не водити и о њима рачуна, јер су особености нашег режима баш у његовом фрагментарном карактеру. Усвојене правне форме за оснивање јавних предузећа су многобројне и нема никаквог континуитета између чисто приватних предузећа, у којима држава само незнатно учествује, и јавних служби експлоатисаних у режији државе.

Овај резултат је последица услова под којима су се развијале национализације у Француској. Уствари, под различитим формама, ове национализације биле су, под притиском околности остварене у најразноврснијим областима и најразличитијим правним облицима.

Може се рећи да је свака национализација имала као резултат организацију нове установе која, по извесним знацима, потсећа на облике већ постојећих установа, али које се од њих разликују извесним својим особеностима. Прво су говориле чињенице па је притисак јавног мњења постакао општи покрет за национализацију. Затим је неколико текстова (закона и уредаба) створило разне организације често хетерогене. Кад су једном створене установе, на правницима је да, на основу стварних чињеница пред које су изненада стављени, постављају питања и анализирају нове ситуације одређене законом, како би покушали да изведу могуће правне последице. Покушају да поставим неколико од ових проблема, иако нећу бити у могућности да дам прецизна правна решења која би се могла следити, јер ваља истаћи да је судска пракса, како редовних тако и управних судова, имала врло мало прилике да учествује у овој материји.

Прво питање које изненађује правнике јавног права јесте потпуна промена улоге коју има држава. Кад се 1936 стидљиво манифестовало оно што је названо „први талас национализације”, већ се било далеко од старе концепције по којој се држава имала ограничити на традиционалне задатке обезбеђења поретка и практично нико више није оспоравао њено право и њен задатак да интервенише у области економије. Али, знатан део јавног мњења супротстављао се, и у извесној мери супроставља се и сада, да држава сама послује преко својих индустријских и трговинских предузећа. То је толико тачно да се за велики број јавних служби од општег интереса, сматрало нужним да се прибегне концесионару коме би било поверено да изведе неке јавне радове и да их после експлоатише. Од тог тренутка био је постављен проблем јавних предузећа и овај проблем није био више нов. Приватни концесионар превоза или, на пример, концесионар снабдевања енергијом био је трговац који је обављао посао по правилима трговинског права у погледу свега што се тицало његових односа са публиком или појединим корисницима. Али, његови односи са државом у погледу управљања јавном службом наметали су му, како у корист грађана тако и у општем интересу, обавезе утврђене у уговорима чије је извршење стављено под

надзор управног судства. Заједница је оклевала да на себе узме одговорност за обезбеђење управљања јавном службом па је стога преваљивала ову своју обавезу на неко приватно предузеће које је уистини врло строго надзиравала.

Овај је надзор био толико строг да је често свака трговинска експлоатација постајала тешка због немогућности измене тарифа, тако да су концесионарна друштва могла опстати најчешће само благодарећи јавним субвенцијама. Последица ових субвенција била је прикључивање јавне управе управљању предузећа па чак и ступању јавне управе на место концесионара. Кад се дотле дошло, национализација је била већ одражена у стварности.

Последица тога биле су национализација железница, електричне енергије и гаса. Али, ако би се ствари развијале по логичним условима, логика би захтевала да управа, која је постала господар концесионара, ступи потпуно на његово место и обезбеди експлоатацију у сопственој режији. Међутим, ствари се нису тако развијале и закон се ограничио да на место ових старих концесионара, постави друштва мешовите економије односно јавна предузећа са индустријским или трговинским циљем. Заједница, власник домена, преноси извршење службе на једно национално предузеће које је усуштини ближе јавној управи и које одговара за експлоатацију. Тако се створила прва категорија ноционалних предузећа, која воде послове јавне службе, и све до те појаве налазимо се на терену јавног права где смо уствари били и пре интервенције национализације.

Али концепције које су преовладале у изради законодавства пре ослобођења земље, тежиле су једном сасвим другом циљу и прелазиле су уски појам јавне службе. Ови принципи били су изражени у Манифесту Националног савета отпора, као делу људи свих политичких погледа, који су се сагласили да после ослобођења успоставе уистини економску и социјалну демократију. Што је повлачило за собом уклањање великих економских и финансиских феудалаца из руковођења привредом; враћање нацији монополисаних великих средстава за производњу — који су плодови заједничког рада —, извора енергије, подземних богатстава, осигуравајућих друштава, великих банака. Овај је програм у потпуности унет и у Устав од 1946 који у свом уводу прокламује да „сва добра, сва предузећа која имају или добијају карактер националне јавне службе или фактичког монопола морају постати својина заједнице“.

Други низ национализације је дошао после тога. Али се овде ова национализација, у извесном погледу, није односила више на предузећа која су већ била јавна предузећа, него на предузећа којима се увек управљало као приватним предузећима и која нису имала карактер јавне службе у смислу које је тада том изразу давало јавно право, иако не би било искључено да би у извесним случајевима оно еволуирало у том погледу.

Јасно изражена воља у времену прокламовања овог начела била је у томе да организмима те категорије сачува правни карактер који су имали пре национализације. Стога се сматрало нужним да се настави са применом приватног права у мери која је у сагласности са новом организацијом. Ви већ знате за тешкоће које је ова примена изазвала.

Тако смо стигли до стварања друге категорије јавних предузећа као што су предузећа за набавку каменог угља, — која се налазе сасвим на граници двеју категорија —, банке, осигуравајућа друштва која не обезбеђују више управљање јавном службом него се најчешће налазе у односу конкуренције са другим предузећима која су задржана у приватном сектору.

Једна од истакнутих особености француског законодавства је и у томе што једно поред другог функционишу национализована и приватна предузећа исте врсте. Тако се за банке, национализација односила на четири главне уложне банке, поред којих су постојале још не само разне банке које нису биле обухваћене национализацијом, већ и друге уложне банке, свакако од мање важности, али многе од ових банака нису биле далеко по свом утицају од национализованих предузећа.

Тако се у другим околностима, после изведених национализација у 1936, могло видети да је власник једног национализованог предузећа за израду авиона, накнадом коју је добио за експропријасано предузеће оснивао ново предузеће које је често са успехом конкурисало некадашњем његовом предузећу.

Све национализације, изведене под таквим условима, односиле су се на велика предузећа од општег интереса која су од битне важности за економску делатност земље. То се односило било на општу организацију кредита у Француској, било на основна средства производње извора енергије. Случајност околности је овој листи национализација додао и друга предузећа која нису имала ни један од ових услова. За ово је типичан пример Режија фабрика Рено (*Régie des Usines Renault*), национално предузеће за израду аутомобила, које ради под једнаким условима као и многа његова конкурентна предузећа са којима није престао да се такмичи. На тај начин мислимо да се могу разликовати четири разне категорије предузећа чије су везе са јавним правом све обимније.

На челу налазимо национализоване јавне службе: нарочито саобраћај железницом, снабдевање гасом и електричном енергијом. Затим низ предузећа од националног интереса која врше надзор над кредитом и средствима за производњу: најпре рудници каменог угља који су по условима под којима су организовани на самој граници подручја јавне службе, осигуравајућа друштва и банке. Најзад, у трећу категорију улазе предузећа од приватног интереса која припадају држави и којима држава управља. Овде ваља на крају још додати предузећа мешовите економије у којима држава више или:

мање учествује и у којима утицај државе углавном преовлађује али која ипак остаје у сваком погледу у области приватног права.

Ова је номенклатура довољна да укаже колико је овде реч о потпуно различитим предузећима од којих свако изискује посебну организацију. Везе које их више или мање спајају са јавном службом намећу у већој или мањој мери, примену правила јавног права које је управо намењено обезбеђењу јавне службе. За организацију и функционисање тако битно различитих предузећа свакако се намећу и посебна правила; то је и био циљ пројекта закона о положају јавних предузећа који је друштва мешовите економије оставио по страни и препустио приватном праву, а остала државна предузећа класификовао у две различите категорије: она која су учествовала у овлашћењима која постоје у области јавног права, и друга која су задржана под надзором приватног права, могу пасти под стечај и довести до личне одговорности њених руководилаца.

Иако је овај пројект био умногоме интересантан, није успео, можда баш због већ доказане тешкоће да се предузећа, која су уствари различита, сведу на тачно одређене типове предузећа. Приморани смо признати да се данас као и раније налазимо у хибридној и неодређеној ситуацији која је постојала од самог почетка. То је оно што ћемо констатовати у организацији и функционисању јавних предузећа Француске.

Подвлачи се, и то је по мом мишљењу у овој садашњој еволуцији најкарактеристичније, да се у организацији јавних предузећа осећа све јачи и јачи утицај јавног права. Из године у годину државни прописи као и статuti све су више проткани јавним правом. У почетку је преовлађивала идеја „национализације без етатизације“, како се некада говорило, што значи оставити јавном предузећу велику аутономију. Један од објеката национализације био је да се од ње створи инструмент економског претставништва заједнице према начелу претставништва интереса. Ова формула „национализација без етатизације“ била је основа за законе од 1945 и 1946, после којих су дошле многобројне уредбе за примену ових закона. Ово двоструко неповерење према приватном капиталу и према државном апарату објашњава првобитну структуру јавног предузећа. Јавно предузеће има своју властиту личност, различиту од свих осталих јавних колектива; не улази у буџет државе али има свој посебни годишњи буџет и води своје трговинско пословање по истим правилима као и приватно предузеће. Циљ је да се оствари једна врста симбиозе одређених различитих интереса и то посредством установе новог и напредног типа која би омогућила јавном предузећу довољно широку аутономију.

Међутим, посредством непрестаног пооштровања контроле држава је полако поткресивала аутономију коју је била дала јавним предузећима. Финансиски и економски захтеви диктирали су да држава наново узме чврсто у своје руке предузећа која је она ство-

рила. Ова се мера утолико лакше може оправдати што се у извесним случајевима, и то ваља признати, доживео неуспех који је више или мање карактеристичан за систем претставништва интереса који је био основ првобитне организације јавних предузећа.

Усвојене форме за управљање предузећем требало је да су по узору на предузећа акционарских друштава: управни одбор, директор, и у извесним случајевима чак се помињала и скупштина, но с тим што су се њена овлашћења, као што је то случај са осигурањем, дала једном чисто административном организму. У начелу, јавним предузећем управља управни одбор који сачињавају претставници различитих интереса. У његовој основи била је организација три разна интереса а некад и четири, тако да су у њему били претстављени интереси заједнице, интереси особља и интереси корисника, а некад су у њему учествовале извесне личности које су претстављале техничку стручност. На пример, у управном одбору предузећа за снабдевањем гасом и електричном енергијом налазило се: шест претставника државе, шест претставника потрошача, шест претставника особља предузећа; иако наименовани декретом ови су претставници најчешће бирани из редова најистакнутијих синдикалних организација и на предлог ових организација. Уствари, овај систем који је замишљен као средство за постизање равнотеже, усклађивање интереса, често је био извор неспоразума. Раскорак ангажованих интереса се пооштравао из године у годину и то се одразило и у функционисању управних одбора; управни одбори су изгубили један део своје власти у корист директора. Уосталом, ако се добро размисли, овај покушај уједињавања у исту управу тако различитих елемената одговарао је погрешном поимању стварне ситуације у Француској. Један од три претстављена сектора уистини није уопште одговарао одређеној стварности. Држава је именовала своје претставнике и особља предузећа чије је претставништво, упркос мноштву синдиката, било обезбеђено без великих тешкоћа од стране синдиката коме је надлежни судија за прекорачење власти признао карактер најрепрезентативније организације, — али је било тешко обезбедити аутономно претставништво потрошача и корисника. Ове веома непрецизне категорије нужно су, у једном или другом виду, обезбеђивале своје претставнике преко компетентних лица именованих више или мање непосредно од државе. Тако се држава, силом околности, нашла као господар организације не само стога што су претседник и генерални директор предузећа постављани од владе, већ и стога што је она често била овлашћена да непосредно или посредно именује већину чланова управног одбора. Законодавац је мислио да ограничи државу дајући јој само улогу арбитра; уствари, и силом околности, француска организација је нагињала да постане државна организација.

Директору предузећа, који је понекад такође и претседник управног одбора, повећана су овлашћења. Он је заиста на предлог

управног одбора именован декретом; али, иако су у тренутку кад је наименован влади остављена широка овлашћења, он доцније ужива велику фактичку сталност и његова служба стварно може дуго трајати. Нема сумње да овај директор није државни службеник, и то је нарочита особеност овог система; он је агент националног предузећа, али њега поставља држава тако да и контрола законитости његовог постављења, и евентуалног смењивања, спада у надлежност управног судије. У пракси је примећено повећање његове власти у односу на управни одбор; нужности пословања великим предузећем допринеле су увећавању значаја улоге директора на рачун овлашћења управног одбора који је подељен и понекад такође мање квалификован на техничком плану.

Уосталом, велико предузеће има потребу за једним шефом и француске јавне власти, пред које су постављени тако многобројни задаци, често нерадо јачају одговорност својих надзорних органа над јавним предузећима, већ остављају органима управљања ових предузећа фактичку аутономију. Опасност овог развоја претстављала је ризик еволуције ка владавини техничара. Извесно је да јавним предузећима на техничком плану сметају људи стручни и одани својим функцијама који могу имати тенденцију да због своје тобожње независности понекад изгубе из вида извесне опште императивне захтеве економије. У том смислу, сваки директор предузећа, нагнан конкретним потребама свог предузећа, може тежити да води независну политику, нарочито кад мора да се бори против конкуренције приватних предузећа са истим циљем. У тој фази директор је заокупљен својом улогом приватног агента до те мере да губи из вида циљ општег интереса и крајњу мисију који су му уствари поверени. Према томе, намеће се потреба координације пословања јавних предузећа, јер један од циљева национализације јесте да се јавно предузеће сматра као средство утицаја на економију; држава са своје стране не може не водити рачуна о једном предузећу чији ће дефицит можда морати да попуни. Ова потребна финансиска строгост над општим пословањем јавних предузећа у целини објашњава зашто су јавне власти поопштриле непосредан надзор над националним предузећима.

Али кад се приђе овом питању наилази се на неочекивану чињеницу да се контрола, чије је неминовно дејство подвлачење државног карактера институција, појачала под утицајем оног дела јавног мишљења које је противно сваком етатизму. Ова је контрола била последица неповерења јавног мњења према државним организацијама. И уствари, од 1945, контроле се без престанка све више учвршћују; то је оно што је битно изменило првобитни карактер предузећа. Ове контроле су многобројне и често тешке; оне се врше било у виду надзора централне власти, или административних и финансиских контрола, или најзад непосредним надзором Парламента. Надзор централне власти је први елемент ове контроле; она се од-

ражава у потребној претходној сагласности са најважнијим одлукама, или накнадној потврди извесних одлука; она се исто тако одражава и у наименовању руководиоца предузећа; она је доста често обезбеђена присуством владиног комесара.

Многобројне административне и финансиске контроле учвршћују ову надзорну власт. Међу овим различитим контролама извесне се врше пре него што је предузеће могло да изврши неку радњу: такав је надзор државе, специјалне комисије за контролу уговора, надзор управе добара код пословања са непокретном имовином, сагласност комесаријата на план и комисије за инвестиције за важније пројекте који се тичу инвестиција намењених будућем развоју предузећа. Али многобројне контроле, и не мање тешке, врше се *a posteriori*, као што је контрола коју врши Комисија за испитивање рачуна, — нова установа основана 6 јануара 1948 која има задатак да испитује све пословне рачуне јавних предузећа.

Најзад, поред свих ових контрола, постоји надзор Парламента. Надзор Парламента је изнад административних контрола и чини напоре да их упрости и учини их што ефикаснијим; тако Парламент дејствује против многобројних административних контрола, и нарочито је сматрао нужним да укине декрет од 1953 у тежњи да повећа власт министара над пословањем јавних предузећа. Али истовремено, насупрот томе, Парламент је непрестано појачавао своју сопствену контролу коју тежи да постави на место контроле Владе. Међутим, парламентарни надзор врши се тешко, у зависности од околности, и најчешће је лишен одговарајућих санкција. Поред тога, он се теже прилагођава нужностима трговинског предузећа којима управљају јавна предузећа него контроли јавне управе у правом смислу речи. Он пружа преимућство једнога у начелу демократскијег система, мање технократског, али је мање у сагласности са тајном неопходних послова у једној економији где влада закон тржишта, што носи у себи опасност да отежа положај јавних предузећа у односу на њихове конкуренте. Стога функционисање јавних предузећа, из разлога потреба трговине, мора што више да примењује приватно право.

Јуче смо видели да се пословање јавних предузећа више ослања на приватно право. Такав је случај како код националних друштава, тако и код националних установа. За ово прибегавање механизму трговинског права има више начелних разлога: неопходност једноставног управљања које никако није у сагласности са методама и начелима државног рачуноводства; уствари, нарочито стога што јавна предузећа послују у капиталистичкој средини и не само да су дужна да се ускладе са системом у коме живе већ и да се у њега укључе што је више могуће. Главно начело је потчињавање општем праву — и овде понова додирујемо питање колико је савремена организација супротна традиционалним начелима јавног права.

Често и сам закон квалификује национална предузећа као јавне установе, свакако са економским и трговинским карактером, али

ипак као јавне установе. А ипак, из разлога експедитивности, функционисање ових јавних усанова не подлежи примени битних начела јавног права. Али, не у потпуности. Ради заштите општег интереса јавно право задржава још увек своје место, и то је разлог због чега је минимум правила о доброј организацији морао бити пренет у домен економских напора државе; или бар за извесна од њих.

Код режима добара већ ћемо наићи на прве тешкоће. И као што смо напред нагавестили, ове тешкоће проистичу углавном стога што су та добра по природи и пореклу битно различита. Може ли исти режим бити примењен на добра намењена експлоатацији јавне службе, на добра која претстављају средства за производњу једног јавног предузећа, и најзад на добра коју су само додатак ових првих добара? У начелу на ова добра се не примењују правила која важе за добра која припадају јавном домену. То би била, бар у најмању руку, последица која се може извући из одлуке Државног савета од 16 марта 1948. Тада је Државни савет одбио да укључи имовину националних предузећа у јавно добро, јер — и то су речи одлуке — воља законодавца била је да организује управљање јавним предузећима сагласно методама и обичајима које примењују индустриска и трговинска предузећа јавног права.

Али, кад се ствари тако поставе, налазимо се понова пред новим питањем. Ако добра јавних предузећа не припадају јавном домену, ко је власник и које су практичне последице које могу бити извучене из ове својине.

Са правног гледишта, једна је ствар ван спора. А то је да су добра својина националног предузећа и да према закону само оно има овлашћења да њима располаже. Али, то је решење само једног дела проблема. Појављује се још и друга тешкоћа: како сазнати од кога зависи само друштво. У акционарским друштвима, власници капитала су они који су бар у начелу овлашћени да обезбеде управљање; али у националном друштву капитал је углавном састављен уделима државе. Држава обезбеђује почетну дотацију друштву, у случају потребе она осигурава авансе потребних средстава, аванси који су често коначно пренети и који се накнадно утврђују одредбама који их укључују у почетну дотацију усанове.

На крају, изгледа да се национално друштво своди на државу којој припада цео друштвени капитал и која је стварно једини акционар. Знам да кад се дође дотле јавља се тежња да се учини разлика између државе и нације. И држећи се уставних одредаба које се ограничавају да прикључе својину националних предузећа заједници, логично је прихватити да је нација — неодређен и стога незгодан појам — пренела непосредно јавним предузећима овлашћења одређена законом. Али, допуштам да ми последице које би из тога настале, наиме самосталност националних друштава у односу на државне управне органе, — изгледају засад туђа француском праву. У сваком случају, чини ми се да садашња правна еволуција наци-

оналних предузећа није усмерена у том смислу. Држава, од које у потпуности зависи организација и управљање друштвима, која утврђује инвестиционе планове, једина врши расподелу финансиских средстава, било да додељује неопходне капитале за добро функционисање предузећа, било да предузећу одобрава да се обрати приватном капиталу, у виду зајмова или емисија удела у производњи — а узгред напомињем да није незанимљиво да се у француском законодавству јавним предузећима допушта обраћање на приватни капитал.

Према томе, није претерано сматрати да су национализована предузећа уствари само један одраз делатности државе. Али, још једном напомињемо да тиме није решен правни проблем њихове имовине. Имовина јавних колектива може се подврћи различитим правним режимима. Јавно право и приватно право познају већ два таква режима: режим јавних добара који тој имовини обезбеђује неотуђивост и незаплењивост са заштитом управних судова; режим приватних добара који ту имовину подвргава свим правилима општег права са надлежношћу редовних судова. Није дакле искључено да ће једног дана правници одредити и трећи режим који би се односио на добра која припадају јавним предузећима; али овај режим још не постоји у нашем праву и мораћемо да се задовољимо са већ постојећим режимима да би нашли решење за проблеме који се данас оштро постављају.

Државни савет, као што смо видели, показао је склоност за широку примену јавног права. Уистини изненађује да се и Касациони суд, бар у једном случају, мада треба признати веома посебном, изјаснио за решење које води примени јавног права. У својој пресуди од 9 јула 1951, која је јуче била наведена, Касациони суд је прихватио да су приходи Националног друштва предузећа за штампу јавни приходи и да према томе не могу бити заплењени.

Ово решење је у извесном смислу оправдано јер су јавна предузећа заједничко добро свих Француза и њихово стављање под стечај, које је правно прилично тешко и замислити, довело би до нестанка јавних предузећа која су, међутим, законом установљена. Али није извесно да би ово решење, које је било можда оправдано услед посебне природе друштва о коме је решавано, требало да важи и за сва јавна предузећа. У сваком случају јасно је да до данас ни управни ни редовни судови нису у овој ствари рекли последњу реч, и питање остаје отворено. Остављено је слободно поље проницијности правника.

Нека ми буде допуштено да изразим своје лично мишљење о овом сложеном питању.

Државни савет је у скорашњим прилично категоричким одлукама утврдио да јавном добру припада имовина непосредно намењена јавној служби и то само та имовина. Да би припадала јавном

добру имовина јавних колектива треба да служи пословању које претставља предмет саме службе.

Према томе, по мом мишљењу, питање које треба решити јесте искључиво да ли друштво или национализовано предузеће у питању врши или не врши јавну службу. Одговор на то питање је у многим случајевима јасан. Има ипак случајева где природа службе коју врши национализовано предузеће може бити спорна, и тада је на судији да реши ово питање. Али, да не бисмо бескорисно отежавали проблем, боље да се засада задржимо на простим хипотезама.

Нема сумње да француска национална друштва за експлоатацију железница или електричне енергије и гаса врше јавну службу. Такође је ван сумње да је служба коју врши Режија фабрика Рено чисто приватног карактера. У овој последњој хипотези, по мом мишљењу, ништа не би требало да се супротстави принудном извршењу које би повериоци предузећа захтевали на свим његовим добрима па чак и његовом стављању под стечај — мада је та хипотеза доста произвољна јер је то предузеће услед своје финансиске ситуације заштићено од такве могућности. Такво решење је уосталом сагласно са интересом друштава која траже кредит, а оно је, верујем, сагласно такође и вољи законодавца који је у својим текстовима увек настојао да раздвоји финансије јавних предузећа од финансија државе. Значајно је истаћи да се на основу члана 19 закона од 25 априла 1946 који се односи на национализацију осигуравајућих друштава финансиско јемство државе не може дати уговорима о осигурању које су национализована друштва закључила са појединцима. Тиме је изричито подвучено да је законодавац хтео да остави национализованом друштву искључиву одговорност за његово финансиско пословање.

Наравно, ако настану тешкоће, сасвим је вероватно, као што се и дешавало, да ће Парламент без устезања изгласати кредите потребне за оздрављење предузећа, али таква интервенција није неминовна, и није искључено да би у неком посебном случају Парламент, потстакнут политичким разлозима, одбио да пружи тражену помоћ. Не бих могао тврдити да у таквом случају не би могло доћи до стављања под стечај, бар за она предузећа која не врше неку јавну службу. Штавише, ако би повериоци били лишени права да се наплате из њихове имовине, то би довело до неприхватљиве последице. Повериоци би били лишени сваког средства за постизање својих права. Правна фикција која национализованим друштвима признаје личност различиту од личности државе, па чак и обележја акционарског друштва, доводи до забране предузимања мера против државе, чак и у облику тужбе за накнаду штете, да би извршиле обавезе које су таква друштва узела на себе.

То је решење које ја не бих прихватио у случајевима где не долази у питање одржање једне јавне службе; таквим решењем повериоци јавних предузећа имали би мање обезбеђење но што их

имају и повериоци државе, јер, кад је реч о јавној служби, иако ту имовина не може бити заплена, ипак у случају да администрација одбије извршење, остаје тужба за одговорност, за накнаду штете, пред управним судом да би се накнадила тако претрпљена штета.

Ипак, и ако се прихвати најшира примена правила приватног права, јавна предузећа морају у своме раду прибећи извесним принципима јавног права. Ту нарочито истичем начело специјалности. Имовина стављена на располагање једном националном друштву намењено је извесном циљу; тај циљ је одређен законом и друштво га нормално не може изменити. Али, иако се јавно предузеће поставља понекад изван општих правних прописа и располаже посебним овлашћењима благодарећи свом надмоћном положају и ширим могућностима за добијање инвестиционих кредита од државе, оно се углавном труди да поштује правила привреде која почива на законима тржишта. Уосталом у битним тачкама, као што су порески систем или социјално осигурање, јавна предузећа не присвајају себи никакве нарочите олакшице; поштујући правила игре она се дисциплинују и можда ограничавају свој утицај на привредни живот земље.

После више од десет година овог експеримента може се почети са прегледом биланса јавних предузећа, особито на привредном и на друштвеном плану где се њихова акција морала осетити. У извесном смислу реч „експеримент“ може довести до спора, јер десет година претставља веома кратак период времена, нарочито с обзиром да се, услед фрагментарног карактера остварених операција, поставља понекад питање јесмо ли у праву кад тврдимо да је експеримент праве национализације покушан.

Да би се могло одговорити на питање, треба сукцесивно испитати односе између државних власти и јавних предузећа, од којих зависи овај експеримент, затим деловање јавних предузећа на привредном и финансиском плану, и најзад улогу јавних предузећа у савременом француском друштву. Уствари иза варљиве фасаде акционарског друштва прихваћене од већине национализованих предузећа, или бар у облику који подржавају та друштва, француска организација је била отпочетка, и остала је стварно, упркос неким поборницима тога опита, етатистичка организација. Отуда, зацело, извесна независност, услед које је предузеће могло да еволуира по својој вољи, остајући у рукама ако не државе оно бар њених претставника; ако би хтела, држава би лако могла да примени правна средства која јој је закон ставио на расположење.

Уствари, као што смо већ казали, државна власт се често устручавала да употреби ефикасна средства, чувајући се одговорности и препуштајући је задовољно другима. Либерална држава је уопште слабо наоружана да би могла да наметне свеобухватни план и сву потребну координацију.

Па ипак, упркос извесним грешкама и недостацима, а благода-рећи постојаности управних кадрова, одржала се извесна повезаност и примењени су широки обухватни планови. Тиме је постигнут значајан успех на привредном плану. Јавна предузећа у француској привреди имају и даље велики значај и по каквоћи и по количини производње. Производња национализованих предузећа је у порасту. Поправљени су многи недостаци који су се у француском производном апарату осећали пре национализација а национализације су биле у стању да политику брзих остварења замене политиком далековид-нијих инвестирања.

Ова запажања треба истаћи пошто смо пре тога зажалили што јавним предузећима недостаје један логично повезац правни статут. Пошто смо са жаљењем показали како ове разнолике организације немају неког јединственог обележја, како је правно такорећи чудовишан тај статут у коме је здружено јавно и приватно право без обзира на правне норме, нека нам буде допуштено да са задовољством истакнемо извесне постигнуте резултате.

Али то не треба да нам сакрије недостатке овог система: неодређеност правних ситуација, финансиски неред извесних предузећа. Истина је да јавна предузећа делују у Француској у економским условима у којима господари закон профита. Јавно предузеће не може избећи утицају тих услова, утолико пре што нема противречности између јавног и приватног привредног сектора. Више је реч о такмичењу. Многоструке узајамне везе постоје између јавних и приватних предузећа, а држава, врховни арбитар, понекад се устручава да се изјасни у корист национализованих предузећа из бојазни да не утиче рђаво на систем конкуренције, да не озловољи један део јавног мњења.

Али, задржавајући се у нашем строго правном оквиру, можемо истаћи на крају да ће ово сједињавање јавног и приватног права које се врши око француских национализованих предузећа, довести можда до ревизије и једног и другог права; указаће се да је разликовање које се између њих чини на овом пољу, као и на другима, често произвољно, и да им стварност намеће извесно зближење које ће користити и једном и другом.

ЈАВНО ДОБРО, ДРЖАВНА И ДРУШТВЕНА ИМОВИНА

СА АСПЕКТА ЈАВНОГ ПРАВА

Др. Славољуб Поповић

I. — Француско право разликује две врсте добара која поседују јавна колективна тела: јавни домен и приватни домен (*domain public et domain privé*).

Наше право познаје институт друштвене својине под којом се подразумева имовина којом управљају привредне организације, по-