

ђене послове у спровођењу инвалидског осигурања врше органи управе и савети народних одбора надлежни за рад, као и други органи, установе и организације који по закону сарађују или самостално учествују у спровођењу инвалидског осигурања.

Привредне и друге организације, државни органи и установе у којима постоје могућности за професионалну рехабилитацију и запошљавање инвалида рада учествују у спровођењу инвалидског осигурања непосредним извршењем рехабилитације и запошљавањем инвалида на законом одређени начин, а у границама својих стварних могућности и у оквиру споразума са надлежним заводом за социјално осигурање.

Сагласно томе, „значајну улогу у правилном спровођењу рехабилитације и запошљавања имаће раднички савети и управни одбори у привредним организацијама, органи друштвеног управљања у установама, као и синдикалне организације радних колектива у којима ће се вршити рехабилитација и запошљавање инвалида рада” (7).

С друге стране, споразум који буде закључен између завода за социјално осигурање и привредне организације и установе, треба да утврди конкретне међусобне односе, права и обавезе уговорених страна, на основу кога се и приступа рехабилитацији и запошљавању инвалида. То значи, да ван оквира утврђених споразума, ни заводи за социјално осигурање ни други органи не могу се административно уплитати у послове привредних организација при остваривању рехабилитације и запошљавању инвалида рада (чл. 212—222 закона о инвалидском осигурању).

*Др. Александар Балтић*

## ПРЕДМЕТ СОЦИЈАЛНОГ ПРАВА

*(Прилог дискусији о одређивању једне нове посебне области права)*

У напису „Савремена схватања о социјалном праву“, објављеном у *Аналима Правног факултета у Београду*, бр. 2/1958, изнели смо преглед савремених схватања о социјалном праву и дискутовали са тим схватањима. Овом приликом ћемо изнети једно ново схватање о социјалном праву, управо о његовом предмету и методу као реалним критеријумима довољним за одређивање социјалног права и према томе за одговор на питања да ли је социјално право посебна грана права.

Применом критеријума као што су социјална група, циљ заштите слабих, надлежност, негативни критеријум, и др., као што смо видели, не може да се одреди социјално право и да се издвоје његове карактеристике. Применом ових критеријума или се не обухватају у оквир социјалног права сви социјалноправни односи или

(7) Експозе М. Марковића, *op. cit.*, стр. 20 и сл.

се обухватају и други правни односи који су предмет регулисања других грана права. То значи да применом поменутих критеријума, уствари, није могуће тачно одредити ни предмет, ни обим ни појам социјалног права. Ти критеријуми нису довољни јер не дају одговор на питање да ли је и зашто социјално право посебна грана или посебна област права.

Поставља се, дакле, питање који и какви критеријуми могу да послуже као довољни да бисмо могли проверити да ли је социјално право посебна грана права и које би биле, у случају потврдног одговора, његове правне карактеристике. Ово је у основи питање опште, теорископравне, природе: који су то, наиме, критеријуми према којима се уопште одређује да ли једно право претставља посебну грану права или не. У свом чланку „Прилог питању система социјалистичког права“ (1) проф. др. Јован Ђорђевић постојању појединих грана права у нашем правном систему каже: „Различити сектори друштвених односа регулисани правом постоје у нашој стварности, јер су делатности и односи људи који изграђују социјализам и социјалистичку демократију у сплету конкретних објективних и субјективних услова, међународних и унутрашњих прилика, на најразличитијим сферама живота, рада, борбе, мишљења и напора наших људи, различити. Све ово показује да пракса, стварност, решава питање постојака или непостојања појединих правних грана, да за систематизацију права важи онај исти принцип који је Маркс поставио за сваку систематизацију појава: „нужно је пажљиво сагледати објекат у његовом развоју, овде се не смеју уносити произвољне поддеобе“. „Друштвени односи сачињавају садржину правних норми, а садржина појединих грана права јесте правно регулисање појединих група друштвених односа које се по извесним својим специфичностима одвајају од других и претстављају посебан предмет правног регулисања, основ постојања одређене гране правног система“ (2).

Једна врста тих нових, још тачно неодређених и још недовољно научно обрађених, правних односа из којих настају социјална права (права на социјалне престаџије) и који претстављају предмет регули-

(1) Др. Јован Ђорђевић: Прилог питању система социјалистичког права, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 1/1950, с. 7—64.

(2) О питању реалних критеријума — предмета и метода, за одређивање једног права као посебне гране права види такође: М. С. Строгович: Принципи система социјалистичког права, Известия Академии наук СССР, Отделение экономики и права, No. 2, 1946. Као критеријуме за одређивање једног права као посебне гране права и М. С. Строгович узима предмет и метод регулисања. Аутор сматра да се питање одређивања једног права као посебне гране права „не састоји у логичкој обради позитивноправног материјала, него, у суштини, у објашњавању закономерности друштвеног живота у мери у којој се она појављује у праву и одређује га“ (с. 88—89 и 90—92). — Такође као критеријуме за одређивање једног права као посебне гране права узимају предмет и метод и следећи аутори: Агарков—Генкин: Совјетско грађанско право, Београд, 1948, Т. I. 7; др. Михаило Јездић: Међународно приватно право ФНРЈ, Београд, 1952, 5 и 16; др. Никола Стјепановић: Административно право ФНРЈ, Београд, 1954, с. 3—5; др. Андрија Гамс, Увод у Грађанско право, Београд 1956, с. 83.

сања нове посебне области права — социјалног права, јесу социјалноправни односи (3).

### 1. Предмет регулисања социјалног права — однос социјалне заштите; социјалноправни однос

Предмет регулисања социјалног права је посебан однос — однос социјалне заштите, који на тај начин постаје социјалноправни однос. Социјалноправне односе, као предмет регулисања, не срећемо ни у једној другој грани права, њих не регулише ни једна друга грана права, односно они не претстављају предмет регулисања ни једног другог права. Социјалноправни однос бисмо могли дефинисати на следећи начин: то је правни однос између одређеног физичког лица као субјекта правног односа, односно титулара права, које се налази у стању социјалне потребе, с једне стране, и одређеног јавног органа с друге стране, у коме односу овлашћено одређено физичко лице, као титулар права, има право да на основу закона или уговора тражи, по својој слободној иницијативи, од одређеног јавног органа, одређену социјалну престацију (давање или чињење), а одређени јавни орган је обавезан да ове престације пружи. Као што се види ове и овакве правне односе не срећемо ни у једном другом праву и они не претстављају предмет регулисања ни једне друге гране права. И у неким другим гранама права срећемо правне односе између физичког лица и јавног органа, као, на пример, у административном праву, финансиском праву. Можемо срести у правном односу физичко лице и јавни орган и у грађанском праву, у радном праву и др. али се сви ти односи, као што ћемо видети, разликују од социјалноправних односа.

А. Субјекти социјалноправног односа. — Субјекти социјалноправних односа су: 1) одређено физичко лице, и 2) одређени јавни орган.

1. — Физичко лице као субјект социјалноправног односа. — а) Само физичко лице као појединац може да буде субјект социјалноправног односа и титулар социјалних права (4). То је лице: или рођено или *nasciturus* (5). б) То је, затим, лице увек одређено. Свако фи-

(3) Појам социјалноправни однос као и сам термин социјално право је *terminus technicus*. Наиме, социјално право регулише посебан друштвени однос — однос социјалне заштите. Ако тај однос социјалне заштите регулише односно санкционише социјално право, онда се тај однос назива социјалноправни однос.

(4) Изузетно, али само у закону тачно одређеним случајевима, и правно лице може да буде субјект социјалноправног односа односно титулар социјалног права. Тако, на пример (и то је једини случај у нашем социјалном праву) у чл. 14 уговора о социјалном осигурању католичких свештеника НР Србије каже се: „Сталешко удружење свештеника има приликом смрти осигураника право на погребнинину по општим правилима о социјалном осигурању”. Исто тако одређује и чл. 18 уговора о социјалном осигурању католичких свештеника НР Словеније (види „Збирку прописа о социјалном осигурању, издање Савезног завода за социјално осигурање, Београд, 1956). Овакво решење, сматрамо, не одговара принципима нашег социјалног права.

(5) Види, на пример, чл. 41 закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Службени лист ФНРЈ”, бр. 51/1954. По одредбама овог члана, ст. 2: „помоћ за опрему новорођеног детета примљена пре рођења детета задржава осигураник и у случају рођења мртвог детета”.

зичко лице, рођено или *nasciturus*, има правну способност социјалног права. Правна и пословна способност социјалног права једнака је правној и пословној способности грађанског права.

2. — *Јавни орган као субјект социјалноправног односа.* — Јавни орган као субјект социјалноправног односа је увек одређени јавни орган. То су: заводи за социјално осигурање, секретаријати за социјалну заштиту, инвалидска управа, итд. Одређени јавни орган може, ако је то законом одређено, као, на пример, по чл. 5, ст. 2, Закона о здравственом осигурању радника и службеника, („Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/1954) „овластити привредне и друге организације и установе да у име завода врше одређене послове у спровођењу здравственог осигурања“. Или, на пример, по чл. 19 правилника о упућивању ратних војних инвалида у природна леčiliшта ради лечења („Службени лист ФНРЈ“, бр. 8/1957) „продужење лечења у природном леčiliшту до 10 дана одобрава управник леčiliшта“ (6).

Који се јавни орган појављује као субјект у социјалноправном односу са одређеним физичким лицем, одређује се према социјалном домицилу, односно домицилу социјалног права. Социјални домицил једног титулара социјалног права је место у коме ово лице има право да тражи да му одређени јавни орган пружи одређене социјалне престаације. Социјални домицил може бити различит од домицила грађанског права. Једно те исто лице може да има права на различите социјалне престаације у више различитих места (7).

*Б. Права и обавезе из социјалноправног односа — социјална права и социјалне обавезе.* — 1. — Субјект социјалноправних односа, односно титулар социјалних права, има право да захтева одређену социјалну престаацију (давања и чињења). У социјалноправном односу на једном субјекту, физичком лицу, леже права — социјална права у субјективном смислу, док на другом субјекту, јавном органу, леже обавезе — социјалне обавезе. Физичко лице као субјект у социјалноправном односу је увек овлашћено лице, увек титулар права односно овлашћења. На физичком лицу, субјекту социјалноправног односа не леже никакве обавезе према државним органима са којима се он налази у социјалноправном односу. То је дакле једнострано обавезан правни однос (8).

(6) Види чл. 1 закона о социјалном осигурању, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/1950; чл. 3, 5, 6, 7, 32, 39, 40, 45, 51, 55, 65, 72 и др. закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/54; чл. 2, 3 и 7 уредбе о додатку на децу, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 36/1955, итд.

(7) Чл. 56 закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/54; чл. 5 закона о правима носилаца „Партизанске споменице“ 1941; чл. 49 уредбе о додатку на децу, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 36/55. О социјалном домицилу у случају других социјалних престаација види одговарајуће прописе о заштити жртава фашистичког терора, породица кадрова. В. чл. 32 закона о ратним војним инвалидима, „Сл. лист ФНРЈ“, бр. 14/1950. В. такође: М. Младеновић: *Настањеност у једном месту и право на социјалну заштиту*, „Социјална политика“, бр. 2, 1958; Војислав Петровић: *Посебни облици социјалне заштите*, „Народни одбор“, бр. 12/56 и Велимир Јовановић: *Инвалидска заштита*, „Народни одбор“, бр. 12/56.

(8) В. чл. 115, 120 закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 10/50; чл. 4 закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 51/54; тач. 12, ст. 5, упутства о поступку за одређивање права осигураника за случај

Обратно, јавни орган као субјект у социјалноправном односу је увек обавезно лице, увек носилац обавезе; јавни орган, као страна у социјалноправном односу, нема никаква права према физичком лицу с којим се он налази у социјалноправном односу. Обавезе плаћања, на пример, доприноса за социјално осигурање, јесте финансископравна обавеза, а не обавеза из социјалноправног односа, као што ћемо доцније видети. Праву овлашћеног физичког лица одговара обавеза јавног органа. Права и обавезе из социјалноправног односа су, дакле, корелативни, тј. оно што је за овлашћено лице право — то је за обавезано лице обавеза, и обратно.

Ако и има каквих обавеза физичког лица према јавном органу или каквих права односно овлашћења јавног органа према физичком лицу, онда та права и обавезе не проистичу из социјалноправног односа, него из неког другог правног односа — финансископравног, административноправног радноправног, грађанскоправног, али никада не из социјалноправног односа. Управо, и то је врло чест случај, као што ћемо доцније видети, упоредо са социјалноправним односом између одређеног физичког лица и одређеног јавног органа, појављују се и други односи са одговарајућим правима и обавезама из тих односа. Та и таква права и обавезе, из тих других правних односа, нису, наравно, права и обавезе из социјалноправног односа (9).

2. — Социјална права су непреносива и на њих се по правилу не могу стављати забране односно терети. Социјална права по правилу немају дефинитиван карактер, јер она могу престати ако нестане односно отпадне један од услова њиховог настанка. Начин њиховог извршења одговара природи стања социјалне потребе, тј. имају карактер издржавања, обезбеђења средстава за егзистенцију; извршавају се строго у готовом или у природи; делимично или тотално; месечно или на дуже рокове.

Једно те исто лице може често да се нађе у положају стране у више различитих социјалноправних односа, односно титулара различитих социјалних права. С тим у вези, у социјалном праву се постављају као важна, питање кумулирања и питање опције социјалних права (10).

---

инвалидности, „Службени лист ФНРЈ”, бр. 38/52; тач. 5, ст. 2 и 3, одлуке о здравственој заштити лица која уживају сталну државну помоћ и о начину исплате ове помоћи, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 29/55; чл. 1, 3 и 5 и 6 уредбе о инвалидским припадностима, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 33/52; чл. 1 и 2 уредбе о изменама и допунама уредбе о инвалидским припадностима, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 53/56; чл. 1 уредбе о одређивању права на пензију осигураницима РВЈ, „Службени лист ФНРЈ”, бр. 26/1953.

(9) Узмимо, на пример, питање односа из плаћања доприноса за обавезно осигурање. То је посебан правни однос и треба га разликовати од социјалноправног односа између титулара социјалног права и јавног органа. Однос из плаћања доприноса за социјално осигурање је посебан однос и различит од социјалноправног односа. Однос из плаћања, на пример, доприноса за социјално осигурање појављује се као услов за стицање и настанак правног основа социјалног права (законског, уговорног).

(10) В. чл. 22 закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 51/54; чл. 3 уредбе о додатку на децу, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 36/55; чл. 7 уредбе о одређивању инвалидских припадности мирнодопским војним инвалидима, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 29/53; чл. 77 закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица, „Сл. лист ФНРЈ”,

*В. Објект социјалноправног односа.* — Објекти социјалноправног односа су: 1) давање, и 2) чињење (услуге).

1. — *Давање као објект социјалноправног односа.* — Давање као објект социјалноправног односа састоји се, по правилу, у давању у својину (а може на кредит, и сл.).

То давање може да буде: а) одређени износ новца (пензија, дечји додаци и др.); и б) одређена ствар специјално намењена за задовољење одређене социјалне потребе (на пример, протезе, разна помагала и сл.).

2. — *Чињење (услуге) као објекти социјалноправног односа.* — Чињења (услуге) као објекти социјалноправног односа састоје се у извршењу одређене радње (услуге) специјално намењене за задовољење одређене социјалне потребе (на пример, болничка нега, лечење, лекарски прегледи и др.).

Уколико је објект социјалног права давање и чињење специјално намењено за задовољење одређене социјалне потребе, а то је готово увек случај, онда уместо ових давања и чињења не може се, по правилу, дати као еквивалент одговарајући износ новца или нека друга ствар или услуга. Право може бити остварено само извршењем тога и таквог давања и чињења. Ако из било којих разлога не дође до извршења одређеног давања и чињења, право престаје, гаси се. У грађанском праву и у привредном праву, међутим, по правилу, то није случај.

С обзиром на функцију социјалног права — социјалну заштиту и задовољење одређених социјалних потреба социјалне престације су врло често мешовите, састоје се из давања и чињења разних врста (санаторијумско лечење, климатско лечење, итд.).

## II. Услови настанка социјалноправних односа.

Да би настао социјалноправни однос, те према томе и социјално право одређеног субјекта, потребно је да се испуне одређени услови (услови у ширем смислу речи, а не у правнотехничком смислу речи). Ти услови су следећи:

А. *Постојање стања социјалне потребе обухваћеног (покривеног) правним основом социјалног права;*

Б. *Постојање правног основа социјалног права;*

В. *Изјава лица које се налази у стању социјалне потребе, којом тражи одређену социјалну престацију од одређеног јавног органа или прихвата одређену социјалну престацију.*

Ови услови, као што се види, појављују се као услови за постанак само социјалноправних односа и не претстављају услове

бр. 10/50; чл. 2 и 3, ст. 2, уредбе о одређивању инвалидских принадлежности мирнодопским војним инвалидима, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 29/53; чл. 5 уредбе о одређивању права на пензију осигураницима ратним војним инвалидима, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 26/53; чл. 6 уредбе о одређивању инвалидских принадлежности војним ратним инвалидима, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 29/53.

за настанак неких других правних односа — грађанскоправних, административноправних, радноправних, породичноправних, итд. Док се ова три услова не испуне и не стекну, истовремено и кумулативно, не може да настане ниједан социјалноправни однос и ниједно субјективно социјално право.

*А. Постојање стања социјалне потребе обухваћеног (покривеног) правним основом.* — Социјалноправни однос, односно субјективно социјално право не може да настане док се не испуни услов постојања стања социјалне потребе обухваћеног (предвиђеног, покривеног) правним основом социјалног права.

Стање социјалне потребе је стање потребе лица погођеног извесним социјалним случајем (социјалном незгодом, социјалним ризиком) коју погођено лице није у могућности да задовољи својим властитим средствима (било што су оне недовољне, било што их нема), те је приморано да се обрати друштвеној заједници (држави, друштвеној организацији и сл.). Појам стања социјалне потребе и појам социјалног случаја (социјалне незгоде, социјалног ризика) у социјалном праву разликује се од појма ризика у праву осигурања. У социјалном праву социјални случај (ризик) није само „будући и неизвестан догађај чије наступање не зависи потпуно од воље корисника“, него је то и изванредан (сигуран) и чак већ реализован догађај, само ако он грађанину, физичком лицу, намеће несразмерне трошкове и издатке, односно умањује му средства за егзистенцију и стандард живота у поређењу са осталим грађанима. Што је једна земља друштвено, политички, технички, економски, културно и просветно развијенија, то је и круг чињеница које добијају квалификацију социјалног случаја шири и већи. То је дакле питање стандарда живота. Тенденција је савременог развитка, нарочито у развијеном социјалистичком друштву, са високим националним дохотком, да се појам социјалног случаја и стања социјалне потребе све више шири, да што већи круг чињеница добије квалификацију стања социјалне потребе. Задовољењем једних потреба стварају се друге, а стварање нових потреба није израз назадовања него напредовања. Треба нагласити да квалификација једне чињенице као социјалног случаја не значи да је лице погођено тим социјалним случајем стекло аутоматски и одговарајуће социјално право. Као што смо видели, да би настало социјално право, потребан је још и правни основ који обухвата, „покрива“, стање социјалне потребе изазване социјалним случајем, тј. санкционише га социјалноправно, и најзад, изјава лица погођеног социјалним случајем.

Само стање социјалне потребе може у неким случајевима бити, када то закон посебно одреди, и претпостављено стање социјалне потребе, када држава односно друштво сматра да оно треба да буде признато без доказивања да ли оно у одређеним случајевима стварно постоји.

Стање социјалне потребе можемо да разликујемо према врсти социјалног случаја (незгоде, ризика) који је потребу изазвао. У том смислу разликују се:

1) социјални случајеви настали због органских узрока као што су: болест, материнство, инвалидитет, старост, смрт, природни инвалидитет (тј. лица са неким физичким или душевним недостатком од рођења);

2) социјални случајеви настали због вршења одређене професије: оштећења тела при раду било у облику оштећења на послу, било у облику професионалне болести, незапослености;

3) социјални случајеви настали због породичних услова који оптерећују родитеље породице у њиховим обавезама према породици и њеним члановима;

4) социјални случајеви настали због друштвене средине: случајеви прозороковани ратом, ратним догађајима или у вези са њима у односу на лица и њихова добра (породице палих бораца, жртва фашистичког терора, жртве рата, ратни војни инвалиди, бивши борци, лица на отслужењу војног рока и њихове породице, итд.);

5) социјални случајеви настали због физичке средине, тј. проузроковани: а) геолошким појавама, као што су земљотреси, клизања терена и сл.; б) метеоролошким појавама, као што су поплаве, лавине, град, мразеви; в) шумски пожари и слично (11).

*Б. Постојање правног основа социјалног права као услов за настанак социјалноправног односа.* — Правни основ (12) социјалног права може да буде: 1) закон и 2) уговор.

*1. — Закон као правни основ социјалног права.* — Данас се социјална заштита грађана све више законима гарантује и на тај начин подиже на степен права на социјалну заштиту, односно претвара се у социјално обезбеђење (сигурност) грађана (13).

Осим закона о социјалном осигурању и низа закона из области социјалног осигурања срећемо и друге законе из области социјалне заштите. Ови закони могу да се односе било на поједина одређена стања социјалне потребе изазване различитим социјалним случајевима (незгодама, ризицима), узетим појединачно, било на већи број ових стања. Овде срећемо такође низ правних аката нижих од за-

(11) Види др. М. Ступар: Социјални случај (социјална незгода, социјални ризик), „Социјална политика“, бр. 10/1958.

(12) Види чл. 3 уредбе о додацима на децу, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 36/55; чл. 1 и 2 уредбе о социјалном осигурању свештеника, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 25/51; чл. 1 уредбе о социјалном осигурању уметника „Службени лист ФНРЈ“, бр. 32/55. Израз „основ“ употребљен је у пом. чл. 3 уредбе о додату на децу на следећи начин: „Право на додатак на децу може се остварити само по једном основу“.

(13) Термин социјална заштита обухвата социјалну заштиту у ширем смислу, тј. социјалну заштиту методом (системом) социјалног осигурања, социјалну заштиту бивших бораца и жртва рата, социјалну заштиту деце и породице и др. У том смислу употребљен је термин „социјална заштита“ и у реферату одржаном у Народној скупштини ФНРЈ 19 априла 1958, објављеном у „Политици“ од 20 априла 1958, где се каже, поводом социјалне заштите у нашој земљи: „Социјално осигурање претставља свакако и по броју лица које обухвата и по утрошеним средствима најзначајнији облик социјалне заштите у нашој земљи“.



кона као правних основа социјалног права. Ти правни акти као правни основи социјалног права могу да буду савезног, републичког или локалног карактера, али се они сви именују једним именом закон у ширем смислу као правни основ социјалног права.

2. — Уговор као правни основ социјалног права. — И уговор може да буде правни основ социјалног права. То су колективни уговори о социјалном осигурању (Види *Збирку прописа из социјалног осигурања*, Савезни завод за социјално осигурање, Београд 1956).

Поставља се питање да ли се административни (управни) акт може и треба сматрати правним основом социјалног права. Сматрамо да се управни акт не може сматрати правним основом социјалног права јер се сходно принципу законитости и управни акти заснивају на закону и у формалном и у материјалном погледу. Не само везани управни акти него и управни акти донети по слободној оцени управних и других јавних органа засновани су на закону. При доношењу дискреционог управног акта законом је оставељено надлежном органу да по свом слободном нахођењу и по оцени општег интереса одлучи да ли ће у конкретном случају донети један управни акт и какву ће му садржину дати. У таквим случајевима законом се унапред предвиђа могућност постојања врло великог броја могућих решења од којих надлежни орган бира оно које му изгледа најцелисходније. Према томе и у случају дискреционог управног акта правни основ је закон. Понекад се на неким дискреционим управним актима ставља клаузула којом се усклађује право на жалбу против таквих аката. Међутим, то је неправилно јер је, бар код нас, право на жалбу Уставом загарантовано право грађана које се може ускратити само у случају који је законом али не и осталим нормативним актима предвиђен. Дискрециони принцип социјалних помоћи додељених административним актом не чине правну природу овог правног односа другачијом од правне природе односа насталог на основу закона или уговора о социјалном осигурању (14). То што се овде појављује административни акт нема за дејство разликовање овог односа као посебне категорије социјалноправног односа. Када један државни орган донесе административни акт, на пример, о давању одређене социјалне престације, а лице које се налази у стању социјалне потребе изјави да прима односно прихвата ову помоћ, социјалноправни однос и социјално право је настало тек давањем ове изјаве. Јавни орган који је донео административни акт о давању одређене социјалне престације, делајући у оквиру своје дискреционе власти, ступа у социјалноправни однос који настаје овом изјавом, јер су се стекли потребни услови: стање социјалне потребе, правни основ и изјава лица које се налази у стању социјалне потребе. Лице

(14) Супротно, на пример, J. Barera: Les prestations supplémentaires des caisses d'allocation familiales, leur nature juridique comparée à celle de secours, „Droit social”, 1955, p. 170: „Допунске престације разликују се од законских породичних престација због разлике њихових извора и свог добровољног карактера првих и обавезног карактера других, што је довољно да се оне потпуно разликују”.

које се налази у стању потребе, као страна у овом социјалноправном односу, није дужно да прими социјалну престацију, чак иако је дало изјаву да је прима односно прихвата, јер оно може да одустане од социјалне престације и после давања изјаве о њеном прихватању. Оно, дакле, може својом слободном иницијативом, једностраном изјавом воље, да изиђе из социјалноправног односа док, међутим, јавни орган који је донео административни акт не може више својом слободном иницијативом да изиђе из социјалноправног односа у који је ступио. После давања изјаве физичког лица о прихватању социјалне престације, јавни орган не може више да поништи свој административни акт (сем ако је он иначе по закону ништав) и према томе, не може једностраном вољом изаћи из социјалноправног односа. Овде је, дакле, јавни орган дужан да ступи у однос са физичким лицем које може да га задржи у социјалноправном односу, тј. у обавези ако то хоће, а може и да једностраном вољом изађе из социјалноправног односа. Дакле, иста ситуација као и код осталих врста социјалноправних односа.

Да би за једно лице настао или постојао *правни основ социјалног права*, данас се врло често захтева испуњење и низа *посебних услова* (15). Који се од ових посебних услова захтевају за постанак и постојање одређеног правног основа социјалног права једног лица одређује *правни режим настајања одређених правних основа социјалног права*.

Међутим, без обзира какви су правни основи социјалних права овде у питању, налазимо се увек у присуству социјалноправних односа и социјалних права које имају *заједничке карактеристике*, на основу којих они претстављају посебну групу правних односа који као такви претстављају посебан, карактеристичан предмет регулисања социјалног права.

V. *Изјава физичког лица које се налази у стању социјалне потребе којом тражи одређену социјалну престацију од одређеног јавног органа или којом прихвата додељену му социјалну престацију*. — Трећи услов потребан за постанак социјалноправног односа јесте *изјава* (у законском тексту — пријава, захтев) субјекта каоји се налазе у стању социјалне потребе, којом овај субјект тражи одређену социјалну престају од одређеног јавног органа, или којом прихвата социјалну престацију, ако ју је јавни орган, евентуално, доделио без ње-

(15) Види чл. 4, ст. 2, закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица, „Службени лист ФНРЈ”, бр. 10/50; чл. 19 и 20 закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Службени лист ФНРЈ”, бр. 51/54; чл. 6 и 62 уредбе о спровођењу закона о здравственом осигурању радника (чл. 10 и 11) и службеника, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 55/54; чл. 33, ст. 2, уредбе о додатку на децу, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 36/55; чл. 32 и 40, 37 и 59 уредбе о додатку на децу, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 36/55; чл. 3 уредбе о социјалном осигурању уметника, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 32/55; итд.

огово тражења (16). Тек када ова изјава буде учињена од стране лица које се налази у стању социјалне потребе, ако су *истовремено и кумулативно* испуњена и друга два услова (стање социјалне потребе и правни основ) настаје социјалноправни однос. Дотле постоји једно правно стање које постаје правни однос тек када се испуне сва три услова потребна за настајање социјалноправног односа: 1) стање социјалне потребе, 2) правни основ, и 3) изјава (пријава).

Социјалноправни однос *не може да настане*, и то треба нагласити, *без слободне изјаве субјекта* који се налази у стању социјалне потребе. То значи да, ако би јавни орган, својом иницијативом, без и независно од изјаве и воље субјекта који се налази у стању социјалне потребе, евентуално донео решење о додељивању социјалне престације одређеном субјекту, социјалноправни однос и социјално право самим тим још не би настало.

### III. Метод регулisaња социјалног права (17)

Као и у другим гранама права тако и у социјалном праву метод регулisaња је условљен предметом регулisaња. Како се ова условљеност метода регулisaња предметом регулisaња манифестује у области социјалног права? Социјално право у субјективном смислу има карактер обезбеђивања стандарда живота, у зависности од социјалноправне политике у једној земљи, оним грађанима који се без своје кривике налазе у стању социјалне потребе. Овај елемент, стање социјалне потребе, обезбеђивање животног стандарда, даје печат свим правним карактеристикама социјалноправног односа и социјалног права у целини (његову методу регулisaња, објекту социјалног права, начину извршења). Социјална права у савременом животу и у савременим друштвено-економским условима имају у погледу обезбеђивања живота грађана и њихових породица аналогну функцију коју су у класичном буржоаском друштвено-економском систему имали право својине, наследно право, породино-правна обавеза издржавања и др. Будући да социјалноправни односи настају искључиво слободном иницијативом физичких лица то се социјално право појављује као грана права у којој се на нов начин афирмира значај воље човекове у праву који је иначе у многим гранама права знатно ограничен (18).

Које су карактеристике метода регулisaња социјалног права односно по којим принципима се регулишу социјалноправни односи?

1. — *Принцип слободне иницијативе овлашћеног лица, титулара социјалног права.* — Да ли ће настати одређени социјалноправни од-

(16) Чл. 112, 113, 116, 119 и 120 закона о социјалном осигурању радника и службеника и њихових породица, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 10/55; чл. 73 и 77 закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 51/54; чл. 37 уредбе о спровођењу закона о здравственом осигурању радника и службеника, „Сл. лист ФНРЈ”, бр. 55/54.

(17) Види напомену бр. 2.

(18) Види Le rôle de la volonté dans le Droit, „Archives de Philosophie de Droit”, Paris, 1957.

нос, под претпоставком да су испуњени остали услови, тј. стање социјалне потребе и правни основ, зависи искључиво од слободне иницијативе (воље) једне стране у односу, и то слободне иницијативе (воље) физичког лица као стране у социјално-правном односу и као титулара социјалног права. Само ако овлашћено физичко лице у границама закона изјави вољу, тј. затражи да му одређени јавни орган пружи одређену социјалну престацију или изјави да привхата евентуалну додељену му нетражену социјалну престацију од одређеног јавног органа, настаје, уз истовремено и кумулативно постојање осталих услова, социјалноправни однос и социјално право. То значи да зависи од лица, које се налази у стању социјалне потребе, да ли ће изјавити вољу, тј. да ли ће тражити или прихватити социјалне престације, те према томе, ако су испуњени остали услови, зависи само од њега и од његове слободне иницијативе да ли ће настати социјалноправни однос и социјално право. Зато је, на пример у случају обавезног социјалног осигурања, правни основ социјалног права закон о социјалном осигурању, али то не значи да је социјалноправни однос настао по самом закону, иако су прописи о социјалном осигурању императивне природе и ма да је социјално осигурање обавезно (ако је реч о обавезном осигурању). Физичко лице, на пример, у радном односу, обавезно је по императивном законским нормама да буде социјално осигурано, а то значи обавезно је да за њега буде уплаћен допринос за социјално осигурање. Тај допринос је, као што смо видели, уствари финансископравна обавеза, допринос буџетима, тј. наменски порез. Међутим, ако је једно лице обавезно и дужно да плати допринос за социјално осигурање, тј. испуни обавезу из финансископравног односа наменског карактера (парафискалитет), то не значи да је оно обавезно и дужно да прими социјалне престације. Његово право на социјалне престације је право из социјалноправног односа, а његова обавеза да плати допринос за социјално осигурање је обавеза из сасвим другог правног односа и то финансископравног односа. Физичко лице, иако је обавезно да буде социјално осигурано, тј. да оно или неко други за њега плати допринос за социјално осигурање, ипак није обавезно ни дужно, ако то неће, ни да тражи, ни да прими социјалне престације. (У пракси, наравно, то су доста ретки случајеви али правној анализи ова карактеристична црта метода регулисања социјалноправних односа вршеној од стране савремене социјалноправне доктрине по правилу измиче).

2. — *Принцип обавезности.* — За метод регулисања социјалноправних односа карактеристичан је принцип законске обавезности. Чињеница да у социјалноправном односу постоји обавеза и дужност јавног органа као обавезног субјекта у социјалноправном односу да независно и чак против своје воље ступи у одређени социјалноправни однос са физичким лицем које се налази у стању социјалне потребе као овлашћеним субјектом у социјалноправном односу, такође измиче из вида савременим аналитичарима социјалног права. Оно што претставља другу важну карактеристику и други важан карактери-

стични принцип метода регулисања социјалноправних односа јесте чињеница да је воља физичког лица као титулара социјалног права, у границама и на основу закона, „јача од воље“ одређеног јавног органа. У административноправном односу или у финансископравном односу ситуација је обрнута.

3. — *Санкција у социјалноправном односу.* — Метод регулисања социјалноправног односа одликује се још и тиме што су санкције различите према странама у односу. Санкција према одређеном јавном органу је по правилу имовинска, а санкције према овлашћеном физичком лицу нема и она не постоји. Уколико је има, она је само посредна и појављује се у облику престанка социјалноправног односа. Ова појава непостојања санкције према овлашћеном лицу, титулару социјалног права у социјалноправном односу, претставља у праву нешто карактеристично и ново. Ова појава је, као што смо то напред напоменули, последица самог предмета регулисања социјалног права.

Због тога, ако се једно физичко лице и јавни орган нађу у таквом правном односу у коме је физичко лице дужно и обвезано да прими одређену престацију од стране јавног органа под претњом санкције, било имовинске било личне, не можемо рећи да се они налазе у социјалноправном односу, него се они уствари налазе у административноправном односу који се граничи са социјалним правом. Такву ситуацију имамо, на пример, у случају обавезног лечења од заразних болести и у другим случајевима превентивне заштите народног здравља административним методом, или, на пример, у случају обавезног основног школовања и сл. Овакви односи су административноправни односи и настају једностраном вољом одређеног јавног органа независно или чак и против воље физичког лица као стране у односу.

Ако бисмо упоредили метод регулисања социјалноправних односа, како смо га овде изнели, са методом регулисања грађанскоправних, радноправних и административноправних односа као правних односа суседних социјалноправним односима, приметили бисмо да се метод социјалног права разликује од свих њих својим посебним карактеристичним цртама односно принципима.

Да би једна грана права била стварно посебна грана права, дозвољно је да се појединачни елементи предмета (односа) који та грана права регулише и метода којима та грана права регулише те односе узето у целини не срећу ни у једној другој грани права.

Ако се у светлу ове напомене посматра однос социјалног и свих других права, приметимо да социјално право има заједничке елементе са више грана права, али се елементи какви се срећу у социјалном праву не срећу нигде у таквом саставу и у таквој комбинацији. Тако, на пример, ми срећемо слободну иницијативу у грађанском праву, али у социјалном праву иницијатива лежи увек у само на физичком лицу као страни у односу док у грађанском праву она лежи на обема странама. Исто тако, ми срећемо слободну иницијативу и у административном праву, али тамо слободна иницијатива по правилу

лежи на јавном органу, док само изузетно лежи на физичком лицу као страни у односу. Или узмимо начело координације и субординације воља субјеката у односу. И у социјалном и административном праву постоји законска дужност једне стране да ступи у правни однос и то у административном праву дужност физичког лица а у социјалном праву јавног органа. Изузетака од овог начела у административном праву има, али то су изузеци који не дају карактеристику административном праву.

Међутим, чињеници да се састав и комбинација елемената предмета и метода социјалног права не могу срести ни у једној другој грани права треба додати и чињеницу да се у социјалном праву налази један елемент који се никако не среће ни у једној другој грани права сем у социјалном праву а то је елемент стање социјалне потребе. Тај елемент је основни елемент, основни услов настојања и постојања социјалноправних односа и према томе и социјалних права. Овај елемент непосредно условљава и одређује све друге елементе предмета и метода социјалног права, па и основна начела социјалног права, било посредно било непосредно. Ако се има у виду циљ и функција социјалног права, обезбеђење средстава и услова за живот и напредовање у животу, за физичко и психичко здравље грађана, онда је разумљива директна функционална веза између стања социјалне потребе као елемента (услова) настанка и постојања социјалноправних односа и социјалних права, с једне стране, и свих других елемената, с друге стране.

У вези са одређивањем социјалног права као посебне гране права, а посебно у вези са одређивањем обима и садржине социјалног права, тј. круга односа које оно регулише, сматрамо да не треба потпуно, ни до краја, искључити, као помоћне и допунске, и друге критеријуме који додуше не могу сами да послуже као довољни критеријуми за његово одређивање као посебне гране права. (Види у том погледу нашу напомену да и само социјално право има за циљ заштиту социјално слабих лица погођених социјалним случајевима који се налазе у стању социјалне потребе у нашем напису „Савремена схватања о социјалном праву“, *Анали*, бр. 2/58.) Недостатак је тих критеријума, као што смо рекли, што се искључиво њиховом применом долази до укључивања у социјално право правних односа који немају довољно заједничких особина да би спадали у исту грану права. Са гледишта социјалног права, ови допунски и помоћни критеријуми помажу нам управо да боље и јасније одредимо неке правне односе који леже на граници социјалног права или се испреплићу делом са неким другим правним односима и неким другим гранама права.

*Др. Михаило С. Ступар*