

деним моментима. Питамо се, да ли се механизам конкуренције у нашим условима показао као довољан регулатор у овом погледу да би се ослободили искључиво на њега? Уосталом и да је тако, шта смета ако се осигураници и осигурачи, иако уговорни партнери, претходно нађу у скупштини на заједничком послу. Много је тежа друга сумња, да ли овај механизам обезбеђује довољну заинтересованост осигураника за деловање у скупштини на начин на који је Предлог то замислио? Предлог и ту доноси новину. Осигураници учествују у скупштини са бројем гласова који је у сразмери са премијама које уплаћују, односно за осниваче у сразмери са уложеним средствима. То треба да доведе до тога да се обезбеди утицај оних који су материјално највише заинтересовани. Укидање великог броја обавезних осигурања, која су, заснивајући се на југословенском просеку штета, и великом броју осигурања обезбеђивала релативно широко покриће, довешће свакако до тенденције смањења обима покрића или до пораста премија, а чак и до тенденције за укидањем неких врста осигурања, то јест тежње завода да се не баве осигурањима која се сматрају „пасивним“. То ће свакако изазвати посебну пажњу осигураника у скупштини завода. Баш у скупштини се ова питања могу равноправно расправљати између осигураника и радника осигуравајућег завода.

Да ли ће све наведене претпоставке деловати? Наш одговор је, како где. То уосталом важи и за „радничко управљање“ у смислу радничког самоуправљања у односу на администрацију предузећа. Свакако да је субјективни елемент, понашање осигураника и њихов интерес, битан предуслов за функционисање замишљеног система управљања осигуравајућим заводима. Наше је уверење да предложена решења, теоријски оправдана, дају основе за потребну материјалну заинтересованост осигураника за учешће у скупштини завода. Тек пракса, ако Предлог буде усвојен, показаће да ли је ово уверење оправдано и да ли су предложена решења она права.

Др Владимир Јовановић

ЖАЛБА ПРОТИВ ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА УПРАВЕ ИЗНАД КОГА НЕМА ОРГАНА УПРАВЕ ВИШЕГ СТЕПЕНА

Одредбом чл. 62 Устава СФРЈ сваком грађанину зајемчено је право на жалбу или друго правно средство против одлуке судова и решења других државних органа и организација којим се решава о његовом праву или на законом заснованом интересу. А према чл. 158 Устава против решења и других појединачних аката судских и других државних органа, као и против таквих аката организације које врше јавна овлашћења, донесених у првом степену може се изјавити жалба надлежном органу. Према истој уставној одредби изузетно у одређеним случајевима може се законом искључити жалба ако је на други начин обезбеђена заштита права и зако-

нитости. Ово уставно начело да се само законом може искључити жалба против првостепеног решења садржи и Закон о општем управном поступку (чл. 10 ст. 2). Овај закон (даље у тексту ЗУП) поред овог начела одређује и надлежност органа за решавање по жалби. То јест коме се органу подноси жалба. У погледу решења органа управе донетих у првом степену одредба чл. 225 предвиђа да по жалби против решења које је у првом степену донео орган управе решава одговарајући орган управе непосредно вишег степена осим ако је законом друкчије одређено. Ово правило да по жалби против првостепеног решења органа управе решава одговарајући орган управе непосредно вишег степена претпоставља и да постоји такав орган. Због тога се поставља питање права жалбе ако изнад органа управе који је донео првостепено решење нема органа управе непосредно вишег степена. Такви су органи: државни секретаријат, савезни и републички секретаријати и други самостални органи управе. Истина над тим органима врши надзор одговарајуће извршно веће али то није орган управе већ политичко-извршни орган.

Узимајући у обзир ове случајеве ЗУП у начелу је искључио жалбу против првостепеног решења оних органа управе изнад којих нема органа управе непосредно вишег степена. Ово је речено у чл. 10 ст. 2 и чл. 224, ст. 1 ЗУП с тим што су у овој одредби чл. 224 и изрично набројани ти органи (државни секретаријати; савезни и републички секретаријати и други самостални органи управе). Жалба се у овом случају могла искључити без повреде наведеног уставног начела, јер су решења тих коначна у управном поступку и против таквог решења може се непосредно повести управни спор те је на тај начин обезбеђена заштита права и законитости у ком се случају према чл. 158 Устава може искључити жалба. Од овог правила о искључењу жалбе против оних решења како у чл. 10, ст. 2 тако и у чл. 224 ст. 1, учињен је изузетак када се и против решења органа управе изнад кога нема органа управе непосредно вишег степена може изјавити жалба. Но, између чл. 10, ст. 2 и чл. 224, ст. 1 постоји у овом питању очигледна несагласност. Наиме, док чл. 10, ст. 2 предвиђа: „Ако нема органа управе вишег степена жалба против првостепеног решења може се изјавити само кад је то законом предвиђено“, чл. 224, ст. 1 по истом том питању каже: „Против првостепеног решења државног секретаријата, савезног или републичког секретаријата и другог савезног или републичког органа управе (дакле органа управе изнад кога нема органа управе вишег степена) може се изјавити жалба само кад је то законом или уредбом предвиђено“. Дакле, не само законом како то предвиђа чл. 10, ст. 2 већ и уредбом како се то каже у чл. 224, ст. 1. И једна и друга одредба дакле даје овлашћење да се изузетно може установити право жалбе и против решења органа управе изнад кога нема одговарајућег органа управе вишег степена. Али док се ток према чл. 10, ст. 2 може одредити само законом дотле се то према чл. 224, ст. 1 може поред закона одредити и уредбом. Откуд оваква несагласност. Несумњиво је да би одредба којом би се установило право жалбе против решења органа управе изнад кога нема органа управе вишег степена била одредба поступка. И то одредба посебног управног поступка јер би том одредбом једно питање поступка било друкчије

регулисано него што је то регулисао ЗУП. Међутим, према чл. 156 Устава државни органи и организације које врше јавна овлашћења могу у појединачним стварима решавати о правима и обавезама или на основу закона примењивати мере принуде или ограничења само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта употреби жалбу или друго законом предвиђено правно средство. Што значи да се поступак у коме се решава о праву и обавези, што је и овде случај, може прописати само законом. Због тога је Законом о изменама и допунама ЗУП (Сл. лист СФРЈ бр. 10 од 10. марта 1965.) при усклађивању овог закона са Уставом, одредба чл. 2 тог закона којом је било прописано да се поједина питања поступка могу друкчије регулисати него што је то овим законом (ЗУП) регулисано и којим другим прописом а не само законом, усклађена са Уставом на тај начин што је у тој одредби чл. 2 сада речено да се поједина питања поступка за одређену управну област могу само законом регулисати друкчије него што су регулисана овим законом. Да би ово начело, да се посебан поступак може прописати само законом, било доследно проведено у самом ЗУП при усклађивању овог закона са Уставом поред извршеног усклађивања наведене начелне одредбе чл. 2 ишло се за тим да се изоставе и све оне одредбе из овог закона које су садржавале овлашћење да се поједина питања поступка могу регулисати и прописом нижим од закона. Ово је и изрично речено у образложењу предлога Закона о изменама и допунама ЗУП од 24. децембра 1964. (с. 31) Комисије Савезне скупштине за усклађивање савезних закона и других прописа са Уставом. У том образложењу речено је: „Измењени су чл. 2 и 3 тако што је предвиђено да се посебни поступци могу прописати само законом, а поред тога је у предлогу на више места одређено брисање оних одредаба закона којима се даје овлашћење за прописивање посебних поступака прописима нижим од закона (на пример чл. 9, 10, 54, 64, 65 итд.)“ Али изгледа да то није доследно спроведено у одредбама чл. 10 и чл. 224.

С обзиром на овакву несугласност две одредбе истог закона поставља се питање којој одредби треба дати преимућство. Коју одредбу у датом случају треба применити. Мишљења смо да у оваквом случају преимућство треба дати одредби из чл. 10, ст. 2, јер је то одредба која садржи једно од основних начела управног поступка с обзиром да се налази у поглављу ЗУП које носи наслов „Општа начела“. Као и због тога што је, као што смо напред указали, очевидно да је до ове несугласности дошло због тога што је при усклађивању ЗУП пропуштено да се и чл. 224, ст. 1. усклади са Уставом односно са чл. 2 ЗУП као што је то учињено са чл. 10, ст. 2.

У погледу питања жалбе против првостепеног решења органа управе изнад кога нема органа вишег степена треба још указати да је против таквог решења допуштена жалба кад је то законом одређено као и у случају ствар у којој је искључен управни спор. То јест кад на други начин није обезбеђена заштита права и законитости чл. 158 Устава. При томе треба још напоменути да ако се посебним законом предвиди право жалбе против првостепеног решења органа управе изнад кога нема органа управе вишег степена, према чл. 10 ст. 2 ЗУП тим законом треба одредити и орган

који ће решавати по таквој жалби. Уколико би тим посебним законом то било пропуштено, по таквој жалби, према чл. 227 ЗУП решаваће одговарајуће извршно веће. Овако се имало поступити и у ствари у којој је искључен управни спор.

Александар Давинић

О СОЦИОЛОГИЈИ ПРАВА ПРОФ. ДР Р. ЛЕГРАДИЋА

Др Рудолф Леградић: Социологија права, Савремена администрација, Београд 1965, стр. 313

1. Социологија права проф. др Рудолфа Леградића представља, по називу и садржини, прву књигу ове врсте у нас. С обзиром на ту околност, основано се могло очекивати да са више страна буде предмет разматрања научне критике и то у првом реду од стране социолога, правника и економиста, будући да је углавном компонована од њима подручне материје. Међутим, сем два приказа — једног позитивног др. Младена Драшкића у часопису *Економски анали*, органу Економског факултета у Београду, бр. 16 од 1965. и другог негативног Фуада Мухића у часопису *Преглед*, бр. 12, Сарајево 1965, ова књига, колико нам је познато, није до данас привукла већу пажњу научне јавности. А она то несумњиво заслужује из више разлога а нарочито: 1) с обзиром на метод који је примењен у разматрању феномена у њој изложених, посебно феномена права, 2) с обзиром на поставке од којих је аутор пошао и закључке које је извео, и 3) с обзиром на терминологију коју је аутор употребио. Да се ради о књизи која заслужује пажњу сведоче, између осталог, и поменути прикази који према њој заузимају дијаметрално супротне ставове.

С обзиром да Социологија права проф. Леградића обједињава правну, економску и социолошку материју, тешко је дати суд о сва три аспекта књиге, јер то претпоставља темељно познавање сваке материје понаособ. Али, ако се у потребној мери не поседују сва ова знања, онда, уместо оцене књиге у целини, треба узети у разматрање ону материју која представља непосредан предмет интересовања. Најзад, критичка анализа књиге не може се исцрпсти искључиво у приказима; на њу, односно идеје у њој изнете, ваља се освртати увек када се расправља о проблемима који се у њој третирају.

Овај наш приказ Социологије права проф. Леградића има првенствено за циљ да заинтересованој научној јавности скрене пажњу на ову по много чему својеврсну књигу, уз осврт на постојећу критику, пре свега на наведену критику Фуада Мухића.

2. Да би се могло рећи за једну књигу да „не представља никакав допринос ни развоју наше друштвене науке ни конституисању социологије права као посебне социолошке дисциплине“, као што то чини Фуад Мухић