

ОПШТА ДРУШТВЕНА, ОДНОСНО ЈАВНА КОРИСТ, ЈАВНО ОВЛАШЋЕЊЕ И УПРАВНА СТВАР

У напису поменути појмови код нас у садашњем тренутку ванредно су актуелни а уједно у садржинском погледу нису довољно одређени што је разлог и за овај мој сигурно сумарни чланак. Ови појмови у неким законским текстовима имају значај полазног појма и ако њихова правна суштина у њима није прецизирана. ⁽¹⁾ Ни у теорији ни у пракси нису довољно објашњени, па су ради тога стварали многе потешкоће. На другој страни треба поменути и становиште, да на пример појам општа друштвена или јавна корист у нашем друштвеном систему самоуправљања нема правни друштвени значај, па се он некада као излишан ни не помиње. ⁽²⁾ Разумљиво је дакле, да је посебна комисија савезне скупштине, која се бави тражењем начела за будући општи управни поступак, која би одговарала нашем друштвеном систему, желела да разјасни суштину ових појмова. Ради тога је члановима комисије, који су познати научници и стручњаци, наложила, да покушају образложити своје схватање о суштини тих појмова ⁽³⁾.

Од одговора на питање о правној суштини ових институција зависи и то, каква системска решења је могуће бранити у погледу неких решења која су била досад усвојена а која су била спорна и до којих је дошло примарно из практицистичких разлога. Међу таква питања спада спор, да ли је у нашем друштвеном систему могуће допустити, да неке наше радне и друге друштвене организације које нису инкорпорисане у наш државни организам, а које обављају међу осталим и задатке од посебног друштвеног значаја, могу код остваривања тих задатака издавати конкретне управне акте, дакле акте државне власти те морају код њиховог издавања применити и одредбе општег управног поступка. Правилни одговор зависи од научно прихватљивог као и јасног става о томе, каква је код нас суштина појма јавног овлашћења да би одговарала читавом нашем

(1) Види Закон о општем управном поступку чл. 1 и упореди на пример Б. Мајсторовић: Коментар закона о општем управном поступку, Београд 1961, III. издање, на страни 18 и 19.

(2) Тако на пример Теze о temeljnih in splošnih določbah Zakona о civilno pravnih razmerjih з образложитвијо in opombami. Knjižnica zvezne skupštine, VIII., Ljubljana 1971.

(3) Закључак одбора за правосудје друштвено политичког већа Савезне скупштине (стручна група за општи управни поступак) од 15. 2. 1972.

друштвеном и правном систему. Од одговора на питање, каква је суштина појма „управна ствар“, зависи обзиром на постојећу законодавну технику и дикцију, разграничење у погледу надлежности између судских и управних органа. (4) И оправданост за увођење управног спора просуђује се у зависности о томе, што је управна ствар (5).

Споменули смо, да у теоријском погледу правна привреда ових појмова није јединствено схваћена. Многи старији аутори стоје на становишту, да појмови општа као и јавна корист, нису правни, него политички (6); свакако њихову садржину не би било могуће одредити правним инструментаријем. У колико ти појмови долазе до употребе у праву треба их убројати у тзв. метајуридичне појмове. (7) Многи третирају те појмове као правно неодређене, (8) што омогућује и оправдава широку употребу тзв. слободне оцене на подручју јавне управе (9).

У свом приступном предавању на Правном факултету у Љубљани у години 1946. заузео сам слично становиште али већ тада сам бранио, да и ако су неодређени ови појмови су правно везани те је и у погледу одређивања њихове садржине могућа, правно оправдана па и потребна судска контрола законитости. Само начин ове контроле одскаче од нормалних облика судске контроле законитости (10). Мишљења сам, да слична становишта, која код нас још увек преовлађују, последица су тзв. позитивистичке филозофије а тиме и тзв. правног позитивизма. Тај много пута одклања као научно неприхватљиво све што није могуће одредити на нормалан начин који се употребљава на одређеном стручном подручју. У овој студији није место за образлагање на темељу којих спознавања сматрам да је могуће па и потребно материјалну суштину у напису поменутих појмова, који су по одређеним елементима међусобно повезани, одредити са позитивним знаковима. Тим путем дошли би и до основа за одређивање њихове садржине те уједно до основа за њихово разликовање од других сродних појмова. Такво образлагање и размишљање било би за овај чланак много преопсежно. Предложити могу само резултате свог вишегодишњег напора за утаначење материјалне суштине тих појмова.

У погледу сваког од поменутих појмова образложит ћу где су по мом мишљењу његови битни елементи и које су његове структуралне особности. У колико ће бити потребно, покушат ћу неке његове елементе образложити па и навести каква је по мом мишљењу њихова улога и

(4) Упореди: др Ладо Вавпетич: *Pravno varstvo zahtevkov iz socialnoga zavarovanja u našem društvenom sistemu*. Ljubljana, 1966. posebni odtusak Zbornika znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani, XXXIII, leto 1966.

(5) Види и Крбек: *Право Југословенске јавне управе*, III. књига: Функционисање и управни спор, Загреб 1966, стр. 311 и следеће.

(6) Упореди на пример: др. Е. Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechtes, I. Band, Allgemeiner Teil*, 9. издања, 1966, München und Berlin, стр. 17.

(7) Упореди и: Н. Wolff: *Verwaltungsrecht I, München*, 1968, 7. издаја, стр. 151.

(8) С. Н. Ule: *Zur Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht* Jellinek — *Gedachtnis-schrift* 1958, стр. 319 и следеће.

(9) А. Merkl: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1927, стр. 80 и следеће посебно и стр. 149 и 202.

(10) Упореди: др Ладо Вавпетич: *O nedoločeni pojmi v pravnih normah* Ljubljana, 1943. posebni odtisak u Zborniku znanstvenih rasprav Pravne fakultete v Ljubljani, XXII, str.

значај. Унапред могу да кажем, да сам убеђен у комплексност тих појмова, што значи, да их треба сагледавати не само са правног, него и политичког, филозофског па и других аспеката.

1. Међу третираним појмовима, средишни а уједно и најзначајнији је појам општа корист". И данас се употребљава и термин „општа друштвена корист", који је био опћенито употребљаван у нашој недавној прошлости те је по моме мишљењу суштина онога што треба да приказује прецизније изражавао. Са тим појмом повезани су и остали појмови о којима желим расправљати а особито појам „јавни интерес". Из истих основа произилазе и бројни други појмови, међу којима су и тако значајни. Кас на пример појам „јавна управа", „јавно питање", „јавни задатак", „јавно добро", „јавна обавеза" и слично. Појам општа друштвена корист дакле врло широко је у употреби а уједно показује и то да се у њему одражава третирање битних проблема сваког модерно организованог глобалног друштва а особито и модерне државе (11).

Јасно детерминирање појма опште друштвене користи уједно омогућује прецизније одређивање појма „заједничка" корист, као и утаначење суштинских разлика ова два појма и њихов међусобни однос. Уједно је природно, да се у вези са тим појмовима морају разјаснити неки други сродни појмови као на пример, посебна и лична корист. Сигурно је, да сви ови појмови немају једнаку функцију у свим друштвеним уређењима те да су у различитим временским раздобљима имали свој посебни значај. Неопходно је дакле, да се ограничимо на образлагање друштвене функције а тиме и суштине тог појма у нашој данашњој друштвеној стварности.

Мишљења сам, да је за најширу употребу појам општа друштвена корист значајно, да се у њему крије мисаона економска потреба, пошто се са тим изразом на довољно концизан начин могу одредити многи феномени који се појављују у врло разноврсним ситуацијама дневног живота. То су феномени, који се појављују и код теоријског размишљања па и код практичног правног решавања, даље код нормативног одлучивања и то на најразличитијим стручним подручјима. Тај појам означава наиме смисао и циљеве, дакле суштину одређене врсте идеја, вредности, начела, тенденција и правила понашања, који су усмерени на друштвене целине и друштвену улогу човека у њима. Поменути феномени се наиме тичу друштвених темеља и оквира који долазе до израза у сваком глобалном друштву а тиме и у друштвеним заједницама из којих се оно саставља и које су уређене на одређени начин у циљу постизавања неких друштвених вредности. Ти темељи и оквири изражавају могућности, смер и границе за друштвени смисао и друштвену оправданост као и друштвену допустивост читавог осталог креативног, што значи производног и осталог стварачког рада. Тај рад на свим могућим стручним подручјима обављају најразличитије оперативне организације као и појединци који пружају користи и производе добра и нуде их интересентима директно или преко тржишта.

У нашем друштвеном уређењу тај појам дакле означава циљеве, смисао и суштину свих оних начела, правила понашања и тенденција, који су

(11) Упореди: J. Rivero: *Droit Administratif*, 1962, Dalloz, 2e Edit, стр. 10 и 11.

битни за наше класно социјалистичко друштво и који се темеље на сазнањима, вредностима као и на начелима друштвеног самоуправљања који тежи остварењу бескласног друштва те јесте уједно и израз нашег друштвеног и стварног материјалног и духовног амбиента. Њихов задатак јесте, да читав наш креативни, то јест наш производни као и остали стваралачки рад и односи који настају у вези с њим, у што већој мери изражава поменуте идејне одлике.

Из наведених разлога са изразом општа или опћа друштвена корист означен је циљ и смисао свих задатака који су иманентни оним друштвеним целинама из којих се састоји наше глобално друштво. Ти задаци уједно изражавају вредност, тенденције, правила понашања и различита начела за чије остварење имају дужност бринути се баш поменуте целине. Са поменутим изразом означена су даље начела за унутрашње уређење тих друштвених целина који одређују могућности њихово даље постојање и за њихов развој. Изражавају их средства и методе као и облици за њихово функционисање. Тај појам обухвата даље и начела за међусобне односе међу разним друштвеним заједницама као и за односе тих заједница према глобалном друштву и за односе глобалног друштва према вани. Од посебног значаја јесте, да у категорију поменутих идејних основа које се означавају са појмом општа друштвена корист, спадају и основи за односе друштвених заједница према човеку као и они, који одређују улогу и положај човека у друштву, његове дужности и права према друштвеним заједницама па и према разним лицима када су она према друштву у сличним односима као и обратно. Разумљиво је, да у модерном друштву, у које природно морамо да убројимо и наше друштво, тај појам обухвата све идејне а особито и нормативне одлике, које састављају суштину слободе и једнакости човека у друштву а тиме и једнаких могућности за остваривање личности човека.

Природно је, да тај појам обухвата и суштинске основе за удруживање човека у организоване групе у свих остваривања њихових заједничких циљева најразличитијих врста. У нашем систему друштвеног самоуправљања тај појам укључује и она начела која човеку као члану друштва на једној страни омогућују и гарантују у што већој мери несметано учествовање при решавању свих оних питања и задатака од којих зависи физиономија нашег друштва а које чине суштину општих друштвених користи. На другој страни наш систем друштвеног самоуправљања има за циљ, да радни човек и код удруженог рада има гарантовану могућност за сусодлучивање у заједници са осталим радним људима о свим питањима, која се тичу њиховог удруженог рада, особито њихове организације, њихових материјалних средстава, као и резултата њиховог рада.

*

Досадашње наше размишљање показује, да је могуће са позитивним материјалним знаковима одредити појам општа друштвена корист. Тај појам толико је свеобухватан, да долази до израза и у различитим друштвеним односима. Наиме, у свим оним односима, који се појављују у реалном друштвеном животу и у којима треба одредити однос појединца или група према друштвеним заједницама или обратно као и у међусобним од-

носима разних друштвених заједница. На тај начин видимо, да у одређеним друштвеним односима настају колизије интереса у којима учествује барем на једној страни и оно, што називамо општа друштвена корист.

Од тих односа јасно се разлучују они, код којих долази до изражаја интереси различитих појединаца или група људи, који настају у вези са њиховим наступањем у реалном животу, ради задовољавања њихових потреба или ради обављања њиховог рада. У таквим ситуацијама различити субјекти ступају у међусобне односе, појављују се нормално колизије њихових интереса. Појединци или групе лица непосредни су носиоци поменутих међусобних односа.

У тим односима не учествује *непосредно* односно *непосредно* није тангирана корист ма које друштвене заједнице која би дошла до изражаја ради остваривања њезиних битних друштвених задатака.

Видимо, да постоје дакле могућности за јасно прављење разлике међу тзв. цивилним односима која се појављују на најразличитијим стручним подручјима ради дејствовања човека и то производног и осталог његовог стваралачког рада као и свих његових активности са којима он задовољава своје потребе. Ту долазе дакле у првом реду до израза различите личне, посебне па и заједничке користи разних група људи, као и колизије интереса међу њима и ако то није једини пример где оне долазе до израза, као што ћемо још касније видети.

Ти односи могу бити и правно уређени те могу проузроковати и правне последице, што значи, да могу бити и третирани као правне појаве. ⁽¹²⁾

Од тих односа треба разликовати, као што смо видели, све оне односе који настају у реалном животу и код којих ма на који начин непосредног учествује и општи друштвени интерес односно нешто, што представља барем део суштине тог интереса. Природно је, да мора тај интерес имати свог носиоца, као што је природно да постоје носиоци различитих других личних, посебних или заједничких интереса.

2. Појам опште или опште друштвене користи долази до израза, како смо већ видели, као најчистији у друштвеним целинама (друштвеним заједницама) различитих глобалних друштава. У модерној доба глобална друштва а тиме и заједнице, из којих се она састоје, организована су као државни организми, који доминирају и над производним и осталим стваралачким радом појединаца и њихових организација као што доминира и над понудом њихових производа и осталих добра те користи тржишту или непосредно појединцима. (То дејство постаје упркос томе што се оне алиментирају од резултата производног и осталог стваралачког рада и што њихово постојање од тог рада зависи.) Ради тога долази појам опште друштвене користи у модерном друштву до израза у оној садржини те у оној структури, која уједно одговара и елементима који су иманентни суштини државног организма. У првом реду треба поменути са тим у вези особености државног правног система као и система државне власти. У држави појам општа друштвена корист у образложеном смислу значи материјални а уједно и садржински супстрат за одговарајући правни појам, то значи, да је

(12) C.H.Ule: *Vermaltungsgerichtsbarkeit, Köln—Berlin* 1960, стр. 72 in 73.

појам општа друштвена корист супстрат за оне правне елементе, путем којих може у држави поменути појам доћи као правни појам до израза.

Као правни појам, што значи као појам са правним структуралним обележјем, он добија нормално и нови назив, наиме назив „јавни интерес”. Термин јавни интерес или јавна корист садржи дакле у првом реду особине па које смо наишли код појма општа друштвена корист. Томе треба додати да могу поменуће особине бити правно релевантне и имати правни утицај једино у колико су биле конституисане у правно обавезном правном реду, значи у колико их је одређени позитивни правни поредак примио те уколико постаје саставни део правног режима одебене државе и уколико могу да непосредно проузрокују само правне последице и у колико су оствариви и силом државне власти.

Наше становиште, дакле, не дели мишљење да би тим појмом биле означене појаве које би биле ван права и које не би могле постати саставни део правног система те не би биле подвргнуте свим правним захтевима. У правном систему опћенито је могуће, да садржина појединих правних појмова у постојећим апстрактним правним нормама није у целини прецизирана и није прсцизно одређена из ма којег разлога. То исто важи и за појам јавни интерес. И код овог појма стварно више пута постоји потреба да садржина овог појма није унапред и генерално, што значи за све случајеве једнако, одређена. Ради велике разноврсности конкретних случајева треба допустити да онај који појам употребљава, одреди сам садржину овог појма према неким структуралним елементима. Баш по тим елементима пак је могуће просуђивати да ли је конкретна садржина појма, коју је одредио надлежни извршни орган, законита. Постоји могућност проналажења правних критеријума по којима се просуђују садржина тог појма, наиме да ли је у конкретном случају утврђена садржина норме а која није у складу са законом. Значајно је, да треба ове критерије употребљавати и у оним случајевима, кад је апстрактна норма коју треба употребити у конкретном случају, садржински прецизирана. Ове критерије треба у случајевима, кад садржина апстрактне норме није дата, само на посебан начин потражити. Сигурно се у тим случајевима није могуће задовољити формалним начином апликације закона.

На другој страни треба констатирати, да није нужно, да би све што је суштина опште друштвене користи, па тиме и њезина садржина, уједно постало и садржина правног појма јавна корист. Многа питања која се тичу непосредно улоге и задатака друштвених целина, нису остварива са правним инструментима; много пута неке правно одређене забране или дужности једино штите могућност остваривања неких друштвено значајних задатака, дакле само посредно утичу на остваривање тих задатака. Нормално пак јесте, да мора бити у важећем правном поредаку дато правно овлашћење да одређено лице као државни функционер може вршити одређену радњу или посао да би се за њу могла установити одговорност државе.

3. Иако се општа друштвена корист тиче у првом реду идејних основа одређене активности, која је друштвено значајна, она има уједно чврсту везу са стварним друштвеним збивањем, наиме, са стварним могућностима те са стварним, друштвено значајним потребама. Обе карактеристике имају свој материјални као и духовни одраз. На другој страни нека потре-

ба добија значај опште друштвене потребе у колико се њезиним остваривањем придноси и остваривању ма којих појава, које спадају у појам опште друштвене користи. Из изложеног следи, да се и појам опште друштвене користи и његови саставни делови нужно морају у садржинском погледу мењати, јер су повезани динамичним друштвеним животом.

Из таквих односа и таквих кретања произилази да појам опште друштвене користи дакле није статичан. Његова садржина зависи уједно у великој мери од посебне садржине различитих конкретних социалних ситуација. Потешкоћа код утврђивања суштине општих друштвених интереса јесте и у томе, што он у модерном друштву долази до израза скоро искључиво у држави.

То уједно значи, да долазе повезано са појмом општа друштвена корист, до израза и специфични феномени државе. Ту су на пример интереси, да би држава могла што стабилније постојати те се развијати, даље интереси за формирање, употребу и одржавање државне власти, интерес за посебну заштиту људи који обављају државне функције те за посебну заштиту ствари, које су у рукама државе. Све се то третира као општи друштвени односно јавни интерес. Кад помислимо на читав апарат који одржава држава (на пример, полиција, војска, извршни органи итд.) онда можемо јасно видети, како је појам јавног интереса у држави оптерећен и то и са обележјима које су личности човека и његовој дезалијенацији туђе. Потпуно погрешно јесте лак схватање односно становиште, које само по тим обележјима које појам општег друштвеног интереса оптерећују, виде читаву суштину тог појма и само ради њих негира друштвену оправданост тог појма.

4. Треба упозорити и на разлику између појма општи друштвени и појма заједнички интерес. У првом реду треба констатовати, да није нужно, да би морао бити појам општи друштвени интерес уједно и заједнички интерес чланова оне друштвене заједнице у којој је одређена садржина постала садржина општег друштвеног интереса. Посебно очито је раскорак између ова два појма у оним државама у којима мањина наступа као владајућа друштвена снага. Она има могућност, да као друштвени а тиме и правно обавезан и на присиљан начин одреди такав друштвени поредак, са којим већина становништва није сагласна и где општи друштвени интерес дакле није уједно и заједнички. Врло могуће је и то, да у току владања одређених друштвених снага барем делимично дође до стања, кад нешто, што је добило снагу општег интереса, касније није више уједно и заједнички интерес.

У сваком а особито у плуралистичком друштву, друштвени положај нормално је такав, да није могуће постићи јединствене погледе за значајне друштвене вредности. Динамичне промене у погледу битних елемената друштвеног живота, до којих нужно долази у друштвеном процесу, проузрокују, да је општи друштвени интерес резултат само одређених интереса а много пута у најбољем случају резултат компромиса. Све то значи, да могу постојати осетљиве мањкавости у погледу његове хомогености односно хомогености снага које га заступају и која би морала постојати ако би желели идентифицирати општи и заједнички интерес.

Значајно је, да се појављује заједнички интерес и у различитим организацијама и то у врло бројним случајевима где се општи друштвени интерес уопште не може изразити. О заједничким интересима говоримо и када мислимо на јединствене интересе колектива разних оперативних организација или на јединствен интерес више оперативних организација. Заједнички су и одређени јединствени интереси више појединаца или њихових група или јединствени интереси више група људи. Постоји дакле велика разлика у погледу врсте организација, код којих морамо говорити о заједничким интересима и оне врсте организација, код којих се може стварати општи друштвени интерес. О заједничким интересима говоримо опћенито, међутим о општим друштвеним интересима само код оних заједница, преко којих се остварују циљеви и задаци одређеног глобалног друштва.

Можемо чак говорити о томе, да карактеристика заједничког интереса, која постоји у хомогености интереса, није уједно и карактеристика општег друштвеног интереса. За односе човека према општем друштвеном интересу типична је амбивалентност општег друштвеног интереса. Он је за човека на једној страни од ванредно велике позитивне вредности, јер му омогућује барем миран и уређен живот, смањује разне друштвено неоправдане привилегије и предности, омогућује миран начин развоја личности човека и ствара барем неке основе за једнаке могућности људи у друштву. На другој страни из појма општег друштвеног интереса човеку се налажу дужности, остварују забране и разна ограничења те на тај начин постављају се границе за постизавање његових интереса. У суштини општег друштвеног интереса јесте дакле, да он утиче на положај човека, да му нуди одређене друштвено значајне погодности, а на другој страни поставља пред њега много пута значајне захтеве. Пошто човек има слободну вољу, тај интерес поставља пред њега значајне дилеме, чије постојање у друштвеном животу не проузрокује једнаке феномене као што их проузрокује појам заједничког интереса.

Коначно треба упозорити, да је карактеристика друштвеног збивања у томе, да се одвија у разрешавању различитих колизија антагонизма, међу којима имају и врло значајне улоге оне колизије, у којима непосредно учествује општи друштвени интерес. То су општи интереси са најразличитијих друштвених подручја. На другој страни ту су колизије међу општим друштвеним интересима те разним заједничким, посебним и личним интересима. Није дакле задатак, па ни спас друштва, да негира и покушава одстранити оно, што у суштини значи општи друштвени интерес, него да се брине врло систематски, свестрано и интезивно зато, да из могућих и нужних колизија интереса (супротности интереса) долази до што мање друштвених конфликта. Код колизија интереса у којима непосредно учествује и јавни интерес, ради потребе њиховог разрешавања одлучујућу улогу има и јавна управа ⁽¹³⁾ па је већ из самог тог дејства видљиво, колико јесте бесмислена тврдња, да јавна управа у друштву самоуправљача губи од свог друштвеног значаја и да се њезина друштвена улога смањује.

(13) Упореди и Риверо: 1 с. ад 11.

Само узгред напомињемо, да је баш у друштву самоуправљача од посебне важности функција разрешавања колизија (супротности) најразличитих интереса које се дневно појављују у најразличитијим радним организацијама, на разним нивоима а особито унутар тих организација, као и на најразличитијим стручним подручјима. Њиховом мирном разрешавању помоћи морју најразличитији фактори, међу којима јесте и јавна управа која учествује код оних колизија интереса, код којих барем на једној страни учествује и општи друштвени интерес. ⁽¹⁴⁾.

У овој студији па и у другим употребљава се израз „интерес” па и израз „корист”. Мишљења сам, да ова пракса није погрешна, пошто разлика међу оба термина није битна. О интересима говоримо у првом реду са становишта субјекта, који у одређеном случају наступа. Тај израз дакле обележава и субјективни однос према одређеним користима или према одређеном стању. Корист означаје у већој мери објективне учинке, који наступају као резултат одређене активности или одређеног понашања. Мисли се и на оне учинке, које одређена лица очекују као резултат одређене активности или понашања.

5. Стварна садржина појмова „јавно овлашћење” и јавна односно, управна ствар” јесте најтесније повезана са појмом „јавна корист” односно „општи друштвени интерес”. Иако је право стање много пута прикривено.

Појам јавно овлашћење нема свој извор у нашој друштвеној средини, него је настао у оним државама, у којима је производња и формирање одређених, за друштво значајних добара, у рукама државних органа или се они баве непосредним руковођењем тих делатности или непосредним надзором над њима.

Са наобразбом, здравственом службом, социјалним осигурањем и различитим културним па и другим делатностима, у многим државама баве се непосредни државни органи. У многим школама, здравственим и другим заводима службеници су државни чиновници или државни службеници, као што су и средства за рад државна јер је читава организација државна. Има и таквих делатности, које обављају организације које имају релативну самосталност али су ипак под непосредним државним руководством иако су државне саме по неким својим знацима. Постоје и такве организације, које су приватне али које су на основу посебног државног решења преузеле посебне дужности те су ступиле под посебни државни надзор те обављају свој рад по посебном правном режиму. Такве организације добијају у погледу поменутог пословања посебним решењем друштвених органа одређене дужности, чије испуњавање непосредно надзиру државни органи. А ради тога добијају и посебна права. Ради таквог правног режима различите су ове организације од организација које могу обављати истоврсне делатности али имају потпуно приватан положај. Њихове услуге могу бити у објективном погледу чак и боље од других или њихове користи могу бити у стварном погледу и више вредне али од стране државе не уживају посеб-

(14) Другије мишљење види код Меркла, 1 ц. ад 9, стр. 80 и следеће.

не предности које уживају организације које су посебним решењем добиле „посебна јавна овлашћења” те уживају тзв. јавно поверење.

У модерном друштву држава се обично све више меша у производњу и остали стваралачки рад из најразличитијих, много пута из одређених класних разлога. Утицај државе ванредан је и развијају се бројни облици за вршење тог утицаја. Сам појам јавне службе (*service public*) захваљује том стању али и данашња негација у погледу јединственог значаја тог појма има свој извор у једнаким околностима.

Предности и привилегије, које су добијали и још добијају у многим државама са стране државних органа одређене приватне организације, које обављају задатке од посебног значаја за државу обично се називају „јавна овлашћења”. Састоје се обично на пример у праву издавања јавних исправа, даље у праву, да руководе јавним регистрима, евиденцијама, даље у праву, да се сами брину за потребан рад и да се брину сами за своју заштиту и томе слично. Неке организације добијају или су добијале чак право за издавање одређених аката власти.

Из тог стања је произашло да и код нас на широко употребљавамо институтују „јавног овлашћења”. Сматра се, да с обзиром на то, што наше радне организације нису државне, постоје оправдана аналогија за употребу поменутих правних институција. Убеђен сам, да је то схватање погрешно. Код нас најмање постоји више великих разлика према стању из кога је изашао појам „јавног овлашћења”. У првом реду треба помислити да наше радне организације, које би у теоријском погледу могле добити такво овлашћење, никада не могу по нашем друштвеном уређењу бити приватне организације, него само такве, које управљају друштвеном имовином те су самоуправне. Друго начело које је код нас врло важно, јесте изведено врло доследно и постоји у томе, да оне друштвене заједнице, које састављају државу, не могу се бавити производним или ма којим другим стваралачким радом нити могу непосредно руководити таквим радом односно нуђењем произведених користи интересентима.

Трећи разлог који нашу државу разликује од свих других држава јесте битни принцип нашег друштвеног система који се изражава у тенденцији и у покретању процеса деатизације односно у признавању принципа одумирања државе. Са тим дејством неспојиво је преношење државне власти на организације, које као друштвене постоје ван државног организма.

Четврто врло значајно дејство јесте у томе, да друштвени положај радних и њима сличних оперативних организација не уређује се код нас индивидуалним конкретним решењима, него да у том погледу важе општа начела која су садржана у апстрактним законским нормама. То нормално искључује индивидуално диференциран положај појединих организација. Поједина врста тих организација може дакако имати неке посебности које не морају бити генерално одређене за све организације али и ове посебности морају бити одређене за читаву врсту радних организација и то опет са општом апстрактном нормом. Нормално дакле друштвени положај радних организација одређује се генерално са апстрактном законском нормом. Из таквог правног стања произилази, да појам „јавног овлашћења” нема

више правног значаја те из тога разлога постаје тај појам споран. Права и дужности која имају поједине организације, нису нешто посебно, индивидуално, тј. изнимно, него та права су одређена опћеним и на апстрактан начин. Појам јавног овлашћења постаје непотребан у свим случајевима кад закон сам одређује правни положај који имају друштвене организације.

Већ смо поменули, да су неке државе као јавна овлашћења разним организацијама давале и право на издавање конкретних управних аката а у неким случајевима и апстрактних норми у сврху обављања одређених задатака тих организација. У првом реду треба утаначити, да држава таква своја прапа не може пренети ни једној ван државној организацији, пошто то значи овлашћење за вршење државне власти. То је право за које држава по општем мишљењу има монопол и које је иманентно држави, што значи, да га може остваривати једино држава. Таква ситуација данас је већ аксиоматичка. Због тога значи, да се у сваком случају када врши власт у неким случајевима и организација, која није на нормални начин инкорпорисана у државни организам и није њезин нормални саставни део, барем делимично укључује у државу. Већ само то право један је од знакова по којима је организација укључена у државу, наиме таква организација добија посебан друштвени положај као и посебне дужности те ступа у посебне односе према општим државним органима.

Такво стање је у свету, данас па и у историји, познато. Ту је основ и за појам државе у широком смислу, у који је укључена држава у ужем смислу, са нормалним опште важећим државним постојањем, а уз њу укључене су разне јавне корпорације, које имају право вршења власти у одређеним правним случајевима. Такво право које проистиче из власти, карактеристично је на пример за одређене територијалне самоуправне организације, које се у том случају третирају као јавне корпорације. Оваква ситуација ширила се је у свету уколико је држава преузимала у своје руке све више задатака. Особито и бригу за обликовање различитих користи и услуга те за њихово нуђење интересентима, на пример у Западној Немачкој преузима држава нуђење неких добара у виду тзв. „Leistungsverwaltung“. Значајан је у том погледу развој у Француској и у свим оним земљама, које следе доктрини па и пракси у Француској (Service Public). У свим овим и сличним случајетима ни у доктрини па ни у пракси не виде се никакве сметње, пошто до данас у тим земљама није било никакве препреке за ширење државе. Напротив сматра се, да је проширење функције државе у модерном друштву неизбежна нужност. У Совјетској држави као и у народним демократским државама барем за сада постоји слично мишљење, које има свакако друге политичке основе, а које исто тврди, да је доминација државе у модерном друштву нужна.

У нашем друштвеном систему може, како смо до сада видели, значајни појам јавно овлашћење само овлашћење, да могу разне оперативне, радне и остале друштвене организације које су ван државног организма, своје задатке остваривати у одређеним случајевима и помоћу издавања аката власти. Нешто друго тај израз не може значити, јер зато нема потребе, па

ни идејне могућности, јер се друштвени положај тих организација, њихова права и дужности, одређују општим апстрактним законским или на закону заснованим општим и опште обавезујућим правним нормама.

У вези са појмом јавно овлашћење остаје дакле потребан само одговор на питање, да ли је с обзиром на основне принципе и основне друштвене тенденције наше социјалистичке Југославије, која се базира на систему друштвеног самоуправљања допустиво да се појава државе шири, да се проширује могућност једностраног правног обавезивања путем једностраних аката власти. Потребан је дакле одговор, да ли код нас организације које су с обзиром на њихову друштвену улогу и њихове задатке потпуно хетерогене, у односу према организацијама која састављају нормални организам државе, могу вршити власт макар то било само у појединим случајевима.

Такво стање и директној је противности са начелима те врло значајним тенденцијама деетатизације па и са прихваћеним процесом одумирања државе. И у стварном погледу на тај начин организације, које обављају задатке, који су истоврсни задацима осталих оперативних (радних и сличних организација) добијају ради поменутих привилегија потпуно изниман друштвени положај. На тај начин ове привилегије проузрокују значајну неједнакост у односу према другим истоврсним организацијама, што сигурно не може деловати у консолидовајућем смислу, за којим тежи свако друштво.

6. Преостаје нам, да разјаснимо своје становиште у погледу појма „управна ствар” Има више разлога ради којих обично употребљавамо тај израз. Код нас не употребљавамо термин јавно правна ствар, јер та превише подсећа на разликовање међу јавним и приватним правом, које посебно у почетку нашег развоја није било прихваћено, и ако данас опћенито говоримо и о јавним и цивилним односима те о јавном и цивилном праву. Као други разлог можемо поменути, да су нормално надлежни за решавање ових ствари управни органи те се дакле ови послови убрајају међу послове јавне управе.

У складу са нашим схватањем о суштини општег друштвеног односно јавног интереса можемо тврдити, да о управним стварима говоримо, када мислимо на потребу о правном разрешавању таквих колизија интереса, у конкретним социјалним ситуацијама, у којима непосредно учествује барем на једној страни и јавни интерес. У том погледу управна ствар различита је од свих осталих, особито и од цивилних ствари.

О управним стварима говоримо оправдано, јер на тај начин изражавамо да се задатак тиче конкретних реалних правних ситуација, дакле разрешавања колизија у одређеним правним односима који су се појавили у реалном друштвеном животу.

★

Наше становиште дакле не жели само доћи до научно оправданих дистинкција, него жели и одклонити нејасноће, које се појављују у практичној употреби одређених друштвених а особито и правних институција.

Др Ладо Вавнетиц

РЕЗЮМЕ

О понятиях коллективная и общественная польза, общественное правомочие и административное дело

В своей работе автор пытается определить материальную сущность понятия коллективной общественной пользы. Он определил его в социологическом отношении как понятие, которое содержит в себе смысл и назначение задач урегулирование деятельности и отношений, наступающих вследствие появления общественных содружеств, составляющих при известных условиях организм налаженного свободного общества. В новейшее время оно появляется в виде государственного организма. Понятие общественный интерес определяется как правовое выражение коллективного общественного интереса. Об общественных правомочиях по мнению автора следует говорить лишь в случаях, когда согласно правовым положениям некоторые общественные организации, существующие вне государственного организма, имеют право сами в юридическом отношении осуществлять свои задачи и путем вынесения односторонних актов власти. Административное дело, по мнению автора, означает те правовые индивидуально-конкретные дела, в которых юридически необходимо разрешить такие коллизии интересов, в которых хотя бы одной стороной непосредственно заинтересовано и общество.

SUMMARY

On the Concepts of General and Public Interest, Public Authorization and Administrative Matter

The author tries to determine in his paper, by positive indicators, the material essence of the notion general social interest. In the sociological respect he determines it as a concept concealing the meaning and purposes of tasks of organizing activities and relations that arise with coming of those social communities that compose in a certain way, organism of an organized free society. In modern time they represent state organism. The concept public interest he defines as a legal expression of general social interest. In his opinion one should only speak of public authorizations when according to legal provisions of a social organization, existing outside the state organism, they are entitled to perform their tasks in legal respect also through unilateral acts of power. Administrative matter in his opinion determines those legal concrete cases where such collisions of interest should be resolved when at least one side of public interest is involved.

RÉSUMÉ

Des notions utilité générale et utilité publique autorisation publique et affaire administrative

Dans son étude l'auteur a essayé de spécifier à l'aide des lois positives l'essence matérielle de la notion utilité sociale générale. La notion qui l'a déterminée au point de vue sociologique est celle qui renferme en soi le sens et les buts des devoirs de l'organisation des activités et des rapports qui se for-

ment en relation avec la naissance des communautés sociales qui d'une manière déterminée constituent l'organisme de la société libre organisée. Celle-ci apparaît à l'époque moderne en tant qu'organisme de l'État. La notion intérêt public est déterminée en tant qu'expression juridique de l'intérêt social général. Quant aux autorisations publiques, selon son opinion, il ne peut être question que lorsque d'après les dispositions juridiques certaines organisations sociales, qui existent en dehors de l'organisme de l'État ont le droit de réaliser leurs devoirs déterminés au point de vue juridique aussi en édictant des actes unilatéraux du pouvoir. L'affaire administrative, selon son opinion, indique les affaires concrètes juridiques qui exigent de résoudre sur la base juridique de tels collisions d'intérêts, dans lesquelles participe directement au moins d'une part l'intérêt public.