

SUDSKA ZAŠTITA USTAVOM UTVRĐENIH PRAVA KOJA SU POVREĐENA NEZAKONITOM RADNJOM

I. GENEZA INSTITUTA

Institut sudske zaštite Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda povređenih pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj ili drugoj organizaciji predstavlja značajnu novinu u našem pravnom sistemu.

Ustav SFRJ i ustavi socijalističkih republika sadrže odredbe o dužnosti ustavnih sudova da, između ostalog, pružaju zaštitu prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava, kada su ove slobode i prava povređeni pojedinačnim aktom ili radnjom, a nije obezbeđena druga sudska zaštita (čl. 150 st. 2 i čl. 241 st. 2 Ustava SFRJ, zatim čl. 225 st. 2 Ustava SR Bosne i Hercegovine; čl. 218 st. 2 Ustava SR Crne Gore; čl. 248 st. 2 Ustava SR Hrvatske; čl. 233 st. 2 Ustava SR Makedonije; čl. 288 st. 2 Ustava SR Slovenije i čl. 229 st. 2 Ustava SR Srbije).

Ove odredbe predstavljaju dalju konkretizaciju ustavnih načela da se slobode i prava zajemčeni Ustavom ne mogu oduzeti niti ograničiti,¹ odnosno onih ustavnih odredaba kojima se propisuje dužnost obezbeđenja sudske zaštite za slobode i prava zajemčenih Ustavom.

Sudska zaštita osnovnih prava i sloboda garantuje se u članu 70 st. 3 Ustava SFRJ, koji glasi: „Obezbeđuje se sudska zaštita sloboda i prava zajemčenih ovim ustavom”. Znači, sudska zaštita sloboda i prava predstavlja, s jedne strane, pravo čoveka i građanina odnosno organizacija na takvu zaštitu a, s druge strane, dužnost zajednice da kroz sistem sudova obezbedi mogućnost zaštite ovih prava.

Određujući nadležnost Ustavnog suda Jugoslavije i republičkih ustavnih sudova u zaštiti prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava, Ustav određuje nadležnost Ustavnog suda Jugoslavije kad su te slobode i prava povređeni pojedinačnim aktom ili radnjom od strane or-

¹ Član 66 Ustava SFRJ.

gana federacije i u drugim slučajevima koje odredi savezni zakon, a nije osigurana druga sudska zaštita, dok republički ustavi određuju nadležnost republičkog ustavnog suda kad su ta prava i slobode povređeni pojedinačkim aktom ili radnjom organa republike ili opštine, takođe uz organizaciju da nema druge sudske zaštite.

Detaljnije odredbe o zaštiti osnovnih prava i sloboda koja su povređena pojedinačnom nezakonitom radnjom predviđene su u čl. 36—42 Zakona o ustavnom sudu Jugoslavije od 31. 12. 1963. godine, kao i odgovarajućim odredbama republičkih zakona o republičkim ustavnim sudovima.²

Iz navedenih odredaba, međutim, proizilazi da je nadležnost ustavnih sudova u zaštiti ustavnih prava i sloboda povređenih nezakonitom radnjom određena na negativan način, naime uz generalno ograničenje da za zaštitu tih prava nije obezbeđena druga sudska zaštita. „Sudska zaštita prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda nije obezbeđena ako zakonom nije predviđena nadležnost drugog suda” (čl. 36 st. 2 Zakona o ustavnom sudu Jugoslavije).

Zakon o ustavnom sudu Jugoslavije u prelaznim odredbama (član 75) određuje da će se prilikom usklađivanja Zakona o upravnim sporovima sa Ustavom propisati koji redovni sudovi i na koji način će odlučivati o zaštiti ustavom utvrđenog prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda kada su isti povređeni pojedinačnom nezakonitom radnjom.

Ovaj institut našao je, opet privremeno, svoje mesto u prelaznim odredbama noveliranog Zakona o upravnim sporovima.³

Član 69 Zakona o upravnim sporovima glasi: „Do donošenja zakona kojim će se regulisati zaštita Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda, kad su ova prava i slobode povređeni radnjom službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj ili drugoj organizaciji kojom se protivno zakonu neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu ili organizaciji vršenje takvog prava ili slobode, zaštita ovih prava i sloboda obezbeđuje se u postupku predviđenom u čl. 70. do 78. ovog zakona, ako nije obezbeđena druga sudska zaštita”.

Dakle, kao što se iz navedene odredbe vidi, ovde se ne radi o upravnom sporu već o jednom posebnom obliku sudske zaštite, za koji važi i posebno predviđeni postupak. On je ušao u Zakon o upravnim sporovima zato da bi se zakonski regulisao i ovaj vid sudske zaštite osnovnih ustavnih prava i sloboda, ali samo do donošenja posebnog zakona koji bi kompletnije i kompleksnije regulisao ovu materiju. Iz tih razloga je ovaj institut i našao mesta u prelaznim odredbama Zakona o upravnim sporovima.

Međutim, već na početku se mora konstatovati da, iako se u članu 69 Zakona sasvim jasno ističe da je institut predviđen u članovima 69 do 78 na snazi samo „do donošenja zakona kojim će se regulisati zaštita ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda”, takav zakon još uvek nije donet.

² Član 37—42 Zakona o ustavnom sudu BiH, čl. 34—40 ZUS Crne Gore, čl. 33—38 ZUS Hrvatske, čl. 35—40 ZUS Makedonije, čl. 36—40 ZUS Slovenije i čl. 36—41 ZUS Srbije.

³ U članovima 69 do 78 Zakona o upravnim sporovima.

II. USLOVI POTREBNI ZA PODNOŠENJE ZAHTEVA ZA ZAŠTITU USTAVOM UTVRĐENIH PRAVA I SLOBODA POVREĐENIH NEZAKONITOM RADNOM

Iz formulacije navedene odredbe člana 69 Zakona o upravnim sporovima proizilazi da je za podnošenje zahteva za zaštitu Ustavom utvrđenih prava u smislu ove odredbe potrebno da budu ispunjena dva pozitivna i jedan negativan uslov.

Pozitivni uslovi su:

1) da postoji neposredno sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih ustavnih prava i sloboda, i

2) da se to sprečavanje ili ograničavanje vrši nezakonitom radnjom službenog lica državnog organa ili odgovornog lica radne i druge organizacije.

Negativan uslov za podnošenje zahteva u smislu člana 69 Zakona je: da u konkretnom slučaju nije obezbeđena druga sudska zaštita.

Posebno ćemo razmotriti svaki od ovih uslova pojedinačno.

1. *Neposredno sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih Ustavnih prava i sloboda*

Da bi smo govorili o institutu zaštite Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda povređenih nezakonitom radnjom službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj ili drugoj organizaciji mislimo da je neophodno osvrnuti se najpre na jedno od centralnih pitanja čitavog ovog instituta, kao uostalom i instituta iz člana 20, 21 i 68 ZOUS, na pitanje koja su to u našem društveno-političkom i pravnom sistemu osnovna prava i slobode, gde su ona sadržana, u glavi III Ustava SFRJ, u celom Ustavu ili i u ostalim normativnim aktima (sa rezervom da u njima sadržane slobode i prava imaju svog osnova u Ustavu, ili bez takve rezerve), ili je bitan nenarušivi položaj čoveka i njegovih organizacija u društvu, odnosno da je tom pitanju potreban potpuno nov pristup, koji bi predstavljao odlučan proboj kroz sudske i civilističko i tradicionalističko shvatanje pojma i domašaja osnovnih sloboda i prava čoveka i građanina u SFRJ.

a) Neka gledišta o pojmu i klasifikaciji osnovnih prava i sloboda u našoj pravnoj teoriji

Osnovne postavke Ustava SFRJ o slobodama i pravima čoveka i građanina date su u članu 32 Ustava SFRJ: „Slobode i prava čoveka i građanina neotuđivi su deo i izraz socijalističkih i demokratskih odnosa zaštićenih ovim ustavom, u kojima se čovek oslobađa od svačke eksploatacije i samovolje i ličnim i udruženim radom stvara uslove za svestrani razvitak i slobodno izražavanje i zaštitu svoje ličnosti i za ostvarivanje ljudskog dostojanstva.

Slobode i prava ostvaruju se u međusobnoj solidarnosti ljudi i ispunjavanjem dužnosti svakog prema svima i svih prema svakome”.

Ovaj član, ustvari, predstavlja uvodnu odredbu glave III Ustava SFRJ o slobodama i pravima građana i ona „Izražava osnovni stav Ustava ne samo o slobodama i pravima koja se čoveku i građaninu zajemčuju, već i o onim slobodama i pravima koja će čovek osvajati u daljem razvitku socijalističkog društva i o onim koja proizilaze iz samog tog osnovnog stava Ustava; upravo iz samog položaja čoveka i ostvarivanja njegovih sloboda i prava koje već danas uživa u skladu sa Ustavom”.⁴

U glavi o slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina Ustav teži da obuhvati što je moguće veći broj individualnih sloboda i prava koja zajemčuje. Ipak, ona se ne može shvatiti kao iscrpno nabrojavanje svih sloboda i prava koja se garantuju našem čoveku i građaninu. Van ove glave naročito su ostala ona kolektivna prava koja „Proističu iz položaja čoveka u našem društveno-političkom sistemu i iz samog društveno-ekonomskog uređenja i političkog sistema i koja su sastavni deo osnovnih društveno-ekonomski i političkih odnosa i preko kojih se ti odnosi najneposrednije izražavaju (vidi glavu II, IV, VI, VII, XV Ustava SFRJ)”⁵

Iako se pojam „osnovne slobode i prava” na prvi pogled svima nama čini jasan, međiskutabilan, opšte poznat, i odavna, već odmah posle Revolucije raščišćen, on je već u prvim danima praktične primene instituta iz člana 20, 21, 68 i 69 ZOUS pokrenuo veoma interesantne i široke diskusije koje su dovele do konfrontiranja vrlo nazličitih, često dijametralno suprotnih stavova.

Već je napred istaknuto da prvo formulisanje i pominjanje termina „osnovna prava i slobode” u smislu njihove zaštite nalazimo u članu 150 st. 2 i čl. 241 st. 2 Ustava SFRJ, čl. 299 st. 2 Ustava SR Srbije, itd. Odatle su one preuzete u Zakon o Ustavnom sudu Jugoslavije i zakone o ustavnim sudovima republika, kao i u Zakon o upravnim sporovima. Međutim, nijedan od postojećih propisa bliže ne određuje pojam „osnovnih prava i sloboda”, niti bliže određuje kriterijume za ovakvu kategorizaciju, te se postavlja pitanje tumačenja njihovih kvaliteta i domašaja.

Jedino što je u ovom pitanju nesporno i opšteprihvaćeno to je da je pravo samoupravljanja u svojoj svojoj kompleksnosti osnovna sloboda i pravo i da uživa utvrđenu zaštitu.⁶

Međutim, iako je takav stav jedino moguć i pozitivan, potrebno je ukazati da je puno ostvarivanje prava samoupravljanja u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem i zaštitom i drugih osnovnih sloboda i prava. Zato, svaka dilema oko pojma, obima, domašaja i pružanja konkretne zaštite povredi i drugih osnovnih sloboda i prava u krajnjem slučaju ima svog odnosa na sužavanje samoupravljačkih prava.

Različita shvatanja termina „pravo samoupravljanja ili druga osnovna prava i slobode”, uglavnom, proizilaze iz različitih metoda tumačenja samog Ustava, kojima se služe pojedini autori. Tako možemo razlikovati, uglavnom, dve grupe shvatanja:

⁴ Dr. Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1967, strana 225.

⁵ Prednacrt Ustava SFRJ, „Komunist”, Beograd, 1962, str. 145.

⁶ Činjenica da Ustav SFRJ i drugi napred navedeni tekstovi posebno navode pravo samoupravljanja ukazuju na to da se posebno hteo istaći značaj ovog prava u našem ustavnom sistemu.

U prvu grupu shvatanja ubrajaju se ona koja smatraju da ovaj institut ne zaštićuje sva prava i slobode, već samo neka osnovna, i da u praksi treba izvršiti diferenciranje, nazlikovanje osnovnih prava i sloboda od onih koja to nisu. Dakle, ona polaze uglavnom od sistema enumeracije. Međutim, iako jednodušna u stavu da treba izvršiti razvrstavanje prava i sloboda na osnovna i druga, ona se razilaze oko pitanaj koja sve prava svrstati u osnovna, te se u tom smislu pojavljuje više varijanti ovog gledišta.

Prema jednoj varijanti ovog gledišta zaštitu u smislu navedenih instituta uživaju samo neka prava i slobode sadržana u glavi III Ustava SFRJ, i to ona koja su po kvalitetu i sadržini izjednačena sa pravom samoupravljanja;

Prema drugoj varijanti tu zaštitu uživaju sva prava i slobode koja se sadrže u glavi III Ustava SFRJ, pošto sva ona imaju karakter osnovnih;

Prema trećoj varijanti treba uzeti da se radi o svim ustavnim pravima i slobodama, bez obzira u kojoj su ustavnoj materiji predviđena.

U drugu grupu shvatanja ubrajaju se ona koja smatraju da ne treba vršiti nikakvo diferenciranje niti podelu na slobode i prava koja se mogu tretirati kao osnovna i na ona koja to nisu. „Ne mogu se izgrađivati nikakve krute podele, nikakva mehanička nazvrstavanja, nikakvi određeni i utvrđeni kruti kalupi, nikakvi spiskovi pomoću kojih bi se vršilo razvrstavanje prava i sloboda u osnovna i druga koja to nisu. Pojam „osnovna prava i slobode“ treba metodološki tako tumačiti da se radi o obezbeđenju statusa i društvenog položaja čoveka i građanina, kao i radne i druge organizacije, koji je status i položaj i uslov i posledica našeg datog društvenog sistema. Ne treba, dakle, ići na neke mehaničke kriterijume ili spiskove, već na okolnosti slučaja, na karakter prava, na značaj odnosa, na težinu povreda”.⁷

Međutim, i ova koncepcija ima svoje varijante.

Po jednoj varijanti treba uzeti da se radi o svim pravima i slobodama sadržanim u Ustavu SFRJ;

Po drugoj varijanti uzima se da se radi ne samo o svim pravima i slobodama koja su sadržana u Ustavu SFRJ, već i o onim koja su na osnovu Ustava predviđena u raznim zakonima, statutima i drugim normativnim aktima;

Treća varijanta polazi od toga da ovaj institut, kroz upravni spor, treba da pruža zaštitu od svih bitnih povreda zakona, iako materijalnog tako i formalnog.

Izneli bi neke argumente koji idu u prilog jednoj odnosno drugoj grupi shvatanja, bez pretenzije da se opredelimo ili posebno zalažemo za neku od njih.

U prilog napred navedenom prvom gledištu, po kome treba vršiti diferenciranje prava i sloboda, pa štiti samo određena, išlo bi tekstualno tumačenje odredaba člana 20, 21, 68 i 69 ZOUS („u slučajevima povrede Ustavom utvrđenog prava samoupravljanja, ili drugog osnovnog prava i

⁷ Dr. Mirkó Perović: Problemi tumačenja instituta zaštite osnovnih ustavnih prava i sloboda u smislu člana 20 Zakona o upravnim sporovima; Arhiv, br. 1/66, str. 39 i dalje.

slobode" . . .), jer proizilazi da i sam zakonodavac upućuje na put nabiranja, a da samo primera radi ukazuje na kvalitet i značaj tih prava. Pristalice ovog shvatanja, dalje, ističu da je Ustav posebno pomenuo pravo na samoupravljanje usled njegovog izuzetnog značaja u našem društvenom sistemu, ali da to ujedno upućuje i na kvalitet i sadržinu drugih prava koja se imaju smatrati osnovnim. Dakle, radi se o osnovnim pravima i slobodama izjednačenim sa pravom na samoupravljanje.

Pristalice ovog gledišta polaze od stava da sud nije ovlašćen da slobodno stvara pravo, da za njega postoji granica u tumačenju prava, tj. ovlašćenja suda pri tumačenju prava moraju se kretati u okviru jezičkog tumačenja. Čak i onda kada sud usklađuje svoj rad sa savremenim kretanjima društva i vodi računa o političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim momentima u tumačenju pravne norme, sve to mora ostati u granicama jezičkog tumačenja.

Sud, dakle, ima za zadatak da štiti samo unapred utvrđena osnovna prava i slobode, i onda kada pred sobom ima takav zahtev sud najpre treba da odgovori na pitanje da li se tu radi o Ustavom utvrđenom pravu ili slobodi, pa ako se ne radi o takvom pravu zahtev treba odbaciti, ne upuštajući se u ocenu da li, inače, postoji povreda zakona.⁸

Suprotne argumente ističu predstavnici druge grupe shvatanja, prema kome ne treba vršiti diferenciranje prava i sloboda na osnovna i druga (neosnovna). Oni pre svega polaze od osnovnih karakteristika našeg društvenog sistema izraženih u načelima Ustava SFRJ, koji nije i ne može se shvatiti kao neka dogma, već kao instrument daljeg razvoja koji pretpostavlja stvaralačku primenu njegovih instituta i adekvatno ostvarivanje njegovih odredaba. „Prava i slobode koje na ovaj ili onaj način sadrži Ustav, nisu jednom za uvek date i statičke kategorije, već se neprekidno razvijaju naporedo sa razvijanjem svoje materijalno-društvene osnove. Termin „osnovna ustavna prava i slobode“ nije pravna kategorija te se ne može isključivo metodom formalno-pravnog tumačenja tretirati. To je u suštini jedna sociološka, društvena, ekonomsko-politička kategorija, pa je tako i treba tretirati”.⁹

Ustvari i pobornici ovog gledišta smatraju da ne treba kroz navedene institute štiti sva prava i slobode, već da se mora vršiti neko razlikovanje i štiti samo osnovna. Međutim, kod pitanja koja su to „osnovna prava i slobode“ ne treba se unapred opredeljavati, unapred određivati spiskove takvih prava, već da treba pažljivo analizirati svaki konkretan slučaj, svaki zahtev, pa polazeći od položaja čoveka odnosno radne organizacije u našem društvu, od slučaja do slučaja, utvrđivati, zavisno od karaktera i značaja odnosa i težine učinjene povrede, da li se u konkretnom slučaju radi o povredi jednog od osnovnih ustavnih prava i sloboda, odnosno da li ima mesta primeni vanrednih pravnih sredstava iz člana 20, 68 i 69 ZOUS.

Ovakvom prilaženju u rešavanju o zahtevu za zaštitu osnovnih prava i sloboda odgovarao bi i stav da sud ne može vršiti odbacivanje podnetih zahteva sa obrazloženjem da se ne radi o osnovnom pravu i slobodi već

⁸ Tihomir Janjić, sudija vrhovnog suda Jugoslavije: diskusija na IX savetovanju Jugoslovenskog udruženja za upravnu nauku i praksu, Priština, juna 1966. god.

⁹ Dr. Mirko Perović, op. cit., str. 39 i dalje.

da bi morao u svakom slučaju meritorno odlučivati, što nameće i potrebu adekvatnih obrazloženja sudskih odluka.

Prilhvatanje ovakve orijentacije u radu suda neophodno zahteva i njegovu novu ulogu u metodu tumačenja i primene zakona, u tretmanu kako društvenih odnosa tako i pravnih kategorija. „Na taj način bi se i metod rada klasičnih sudova opšte nadležnosti sve više usmeravao i približavao jednom metodu društveno-političke celishodnosti koji, bar (kako meni izgleda, sve više odgovara i predstavlja kako posledicu tako i uslov za dalje razvijanje čitavog našeg društvenog-samoupravnog sistema”.¹⁰

Treba istaći da predstavnici ovog gledišta ukazuju da je dosadašnja praksa ustavnih sudova i vrhovnih sudova bila orijentisana da se pod terminom „osnovna prava i slobode” podrazumevaju bitne povrede materijalnog i formalnog zakona, kojim se istovremeno vređaju i određeni ustavni principi.

Smatramo za potrebno da ovde istaknemo još jedno, treće gledište koje zastupa prof. Slavoljub Popović, a koje se nalazi negde na granici između dva napred navedena gledišta, mada je, čini mi se, najbliže trećoj varijanti prvog gledišta. Naime, on polazi od činjenice da sud treba da usklađuje svoj rad sa savremenim društvenim kretanjima, i da prilikom tumačenja pravnih normi mora da vodi računa o političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim momentima u shvatanju pravne norme. „No i pored toga što sudu treba priznati izvesnu pretorsku ulogu, mišljenja smo da se sud u svojoj aktivnosti mora kretati u okviru pravnih normi, tj. u okviru jezičkog shvatanja i jezičkog tumačenja pravnih normi. Stoga, ako se u čl. 68 Zakona o upravnim sporovima (odnosno čl. 20 i 69 istog zakona) govori o ustavom utvrđenim pravima i slobodama, smatramo da mi sud ne bi mogao pod ovim pravima ili slobodama podrazumevati druga prava i slobode, sem onih koja imaju svog osnova u Ustavu. Drukčije tumačenje dalo bi sudu ovlašćenje da se pojavljuje u ulozi tvorca pravne norme, a poznato je da sud takva ovlašćenja nema”.¹¹

Čini nam se da je ovo poslednje shvatanje najprahvatljivije za današnji stepen našeg društvenog razvitka i mesto i ulogu suda u našem sistemu.

b) Sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih ustavnih prava i sloboda

Zakon o upravnim sporovima ne govori o formi i obliku putem koga se može sprečiti ili ograničiti vršenje prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda, jer se sprečavanje i ograničavanje tih prava može da vrši na najrazličitije načine. Pretpostavka je da pojedinac ili organizacija imaju neko utvrđeno pravo ili obavezu a da službeno lice čini fizičku prinudu, zapreku ili sličnu delatnost kojom onemogućava titularna prava da se koristi tim svojim pravom u punoj meri ili ga sprečava da se na bilo koji način koristi tim svojim pravom. Razlika između sprečavanja

¹⁰ Dr. Mirko Perović, op. cit., str. 43.

¹¹ Dr. Slavoljub Popović: Sudska zaštita Ustavom utvrđenih prava povređenih pojedinačnim aktom; Arhiv, 2/66, str. 136.

i ograničavanja svodi se, u stvari, na razliku u stepenu i obimu u kome se jednom licu ne dozvoljava da se koristi pravom ili slobodom, pa se može reći da postoji sprečavanje onda kada se jedno lice ili organizacija ne može uopšte koristiti svojim pravom, u celosti, a ograničavanje se svodi na to da lice ne može u punoj meri, u potpunosti da ostvaruje svoje pravo.

Na primer, moglo bi se uzeti da postoji sprečavanje onda kada se jednom članu saveta radne zajednice ili članu nekog predstavničkog tela društveno-političke zajednice ne dozvoljava da prisustvuje sednicama saveta ili predstavničkog tela i na taj način onemoguću učešće u radu ovih tela, što predstavlja ustvari, neposredno sprečavanje vršenja njegovog prava na društveno samoupravljanje. Član 9 Ustava SFRJ izričito predviđa da je protivustavan svaki akt kojim se nanosi povreda prava samoupravljanja radnih ljudi.¹²

Sprečavanje ili ograničavanje pojedinaca ili organizacija da vrše, uživaju, ili koriste svoja ustavna prava i slobode vrši se, dakle, nezakonitom radnjom službenog lica državnog organa ili odgovornog lica radne i druge organizacije.

2. Nezakonita radnja službenog lica državnog organa ili odgovornog lica radne i druge organizacije

Pod radnjom uopšte podrazumevamo materijalnu delatnost, akt spoljnog ponašanja izvršioca radnje, neposredna akcija koju organ odnosno organizacija preduzima prema nekom fizičkom licu ili organizaciji. Član 69 ZOUS ima u vidu radnje koje se preduzimaju pod vidom službenih radnji, ali za čije vršenje ne postoji pravni osnov (ne postoji ni opšti akt, ni pojedinačni izvršni akt).

Odmah treba istaći da se pod radnjom u smislu člana 69 ZOUS podrazumeva kako aktivna radnja, tj. činjenje, preduzimanje neke akcije, tako i neradnja, propuštanje da se neka radnja izvrši, ako je lice ili organ bilo, po zakonu, dužno da je izvrši. Nečinjenje, takođe, predstavlja akt spoljnog ponašanja čoveka koje može da izazove promene u spoljašnjem svetu, a ogleda se u propuštanju lica da izvrši određenu radnju koju je imalo obavezu da izvrši. Uzdržavanje od izvršenja određenih radnji, takođe, može da vređa prava i slobode pojedinaca te je Vrhovni sud Srbije zauzeo stanovište da i uzdržavanje od činjenja može biti osnov za traženje sudske zaštite po osnovu člana 69 ZOUS.

Radnja kojom se sprečava ili ograničava vršenje prava ili sloboda pojedincima ili organizacijama treba da ima sledeća obeležja:

- a) Da je radnja protivna zakonu;
- b) Da se radnjom neposredno sprečava ili ograničava vršenje prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda;
- c) Da sprečavanje ili ograničavanje vršenja prava i sloboda pogađa određeno pojedince ili organizaciju;
- d) Radnju mora izvršiti službeno lice u organu uprave odnosno odgovorno lice u radnoj ili drugoj organizaciji.

¹² Smatramo da se pod pojmom akta u širem smislu može obuhvatiti i svaka radnja kojom se nanosi povreda prava samoupravljanja.

Navedena obeležja radnje zbog koje se može tražiti sudska zaštita po osnovu člana 69 ZOUS kumulativna su, što znači da u svakom pojedinom slučaju moraju da postoje sva ta obeležja naporedo i jednovremeno. Nedostatak bilo koga od ovih obeležja povlači i nemogućnost ovog vida sudske zaštite, što naravno ne znači da se ne može korsistiti neki drugi vid zaštite.

a) Radnja mora biti protivna zakonu

Obično su radnje službenih lica u organu uprave odnosno odgovornih lica u radnoj organizaciji zasnovane na zakonu, jer se preduzimaju u cilju neposrednog izvršavanja zakona, drugog propisa ili pojedinačnog akta. Čak i onda kada službeno lice nadležnog organa vrši radnju putem prinude prema određenom licu koje je dužno da trpi radnju, i po zakonu predviđenom postupku, ne može se govoriti o nezakonitoj radnji. Bitno je pri tom da se službeno odnosno odgovorno lice kreće u granicama zakona i zakonskih ovlašćenja.

Kada se, dakle, može reći da postoji nezakonita radnja? Nezakonita radnja je ona radnja koja je protivna zakonu ili propisima zasnovanim na zakonu. A ona može biti protivna zakonu u sledećim slučajevima:

Prvo, nezakonitu radnju vrši onaj organ koji nije nadležan za vršenje te radnje kao i organizacija koja nije snabdevena javnim ovlašćenjem za preduzimanje takve radnje;

Drugo, ako se radnja vrši prema licu koje nije, po zakonu, dužno da trpi izvršenje takve radnje;

Treće, ako se vrši radnja koja nije predviđena u zakonu, propisu zasnovanim na zakonu ili pojedinačnom na zakonu zasnovanom aktu, iako je vrši organ koji je inače nadležan za vršenje takve radnje, i

Četvrto, ako se radnja vrši po postupku koji nije predviđen zakonom ili predstavlja samovolju.

Navešću primer iz koga se vidi jedan od načina na koji se može izvršiti nezakonita radnja:

Okružni sud u Prokuplju, kao prvostepeni sud, rešavao je po predlogu Gajić Sibina, penzionera iz Kuršumlije, protiv Komunalnog zavoda za socijalno osiguranje Niš — filijala Prokuplje, radi otklanjanja nezakonite radnje od strane ovog Zavoda. Radnja se sastojala u tome što je Komunalni zavod za socijalno osiguranje Niš — filijala Prokuplje obustavljao od predlagačeve penzije i zaštitnog dodatka 1,5% mesečno, za račun SO Kuršumlija na ime mesnog samodoprinosu, ustanovljenog odlukom iste skupštine.

Ne upuštajući se u ocenu zakonitosti ove odluke, predlagač ističe da je nadležni organ pomenute Skupštine bio dužan, po Zakonu o doprinosima i porezima građana, da na osnovu donete odluke formalnim rešenjem obavesti predlagača, kao obveznika mesnog samodoprinosu, o razrezu samodoprinosu. Ako predlagač po pravosnažnosti toga rešenja, ne bi platio razrezani samodoprinos, tek onda bi nadležni organ mogao da donese rešenje o stavljanju zabrane na njegovu ličnu penziju.

Okružni sud u Prokuplju odbio je ovakav predlog kao neosnovan ističući, u obrazloženju, da je predlagač mogao podneti zahtev za donošenje rešenja Zavodu, pa po dobijenom rešenju, raspoloživim redovnim pravnim sredstvima, ostvarivati svoje pravo.¹³

Vrhovni sud Srbije u Beogradu, u veću za upravne sporove, rešavao je po žalbi Sibina Gajića iz Kuršumlije, protiv rešenja Okružnog suda u Prokuplju, po predmetu zaštite od nezakonite radnje i doneo rešenje kojim se žalba uvažava i ništi rešenje Okružnog suda u Prokuplju. U obrazloženju sud ističe da je Komunalni zavod za socijalno osiguranje — Niš, filijala u Prokuplju, učinio nezakonitu radnju na štetu predlagača, jer nije mogao bez njegove saglasnosti i bez posebnog rešenja nadležnog organa¹⁴ da vrši obustavu penzije i zaštitnog dodatka, na ime mesnog samodoprinosu. „Odlukom Skupštine opštine, kao normativnim aktom, ne mogu se propisivati iznosi doprinosa za obveznike pojedinačno, već određivati samo individualnim rešenjem za svakog obveznika. Ako, u konkretnom slučaju, nije postojao individualni upravni akt na osnovu koga bi se predlagaču mogla vršiti obustava od 1,5%, onda obustavljanje penzije i zaštitnog dodatka predstavlja nezakonitu radnju u smislu čl. 69 ZOUS, jer je predlagač ovom radnjom neposredno sprečen u vršenju svoga prava a za zaštitu toga prava nije obezbeđena druga sudska zaštita”.¹⁵

Ovde se, dakle, radilo o radnji organa za koju nije postojao osnov (osnov može biti samo rešenje nadležnog organa), te je zbog toga takva radnja nezakonita.

- b) Da se radnjom neposredno sprečava ili ograničava vršenje prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda

O sprečavanju ili ograničavanju vršenja prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda već smo napred govorili. Ovde bi još jednom istakli da to sprečavanje ili ograničavanje mora biti neposredno, što znači da kada bi nezakonita radnja samo na posredan način dovodila do sprečavanja i ograničavanja određenog građanina ili organizacije u vršenju njihovih prava ne bi bio ispunjen uslov iz člana 69 ZOUS, te ne bi ni moglo doći do primene ovog instituta.

„Radi se, dakle, o radnjama koje neposredno sprovođe u delo određene propise, koje neposredno rezultiraju u merama koje se izvršavaju kojima se regulišu prava i obaveze pojedinca, organizacija, itd. U tome i jeste njihov neposredni efekat pa i neposredni karakter (recimo kada se nekome naredi da nešto uradi, da nešto trpi i sl.)”.¹⁶

Iz primera koga ćemo navesti može se videti kako izgleda to neposredno sprečavanje u vršenju osnovnih prava i sloboda. Okružni sud u Prokuplju, kao prvostepeni, rešavao je po predlogu Perić Simeona iz Gubetine, protiv protivnika Građevinskog preduzeća „Progres” u Pinotu —

¹³ Rešenje Okružnog suda u Prokuplju, R. br. 26/68, donetog 20. 11. 1968. godine.

¹⁴ Podvukla S. Miladinović.

¹⁵ Presuda Vrhovnog suda Srbije.

¹⁶ Dr. Mirko Perović: Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima; „Savremena administracija”, Beograd, 1966, strana 423.

pogon Prokuplje, radi zaštite zbog nezakonite radnje u smislu člana 69 ZOUS. Predlagač je u svom predlogu naveo da je radnik građevinskog preduzeća „Progres” u Pirotu — pogon Prokuplje, i da radi na radnom mestu fizičkog radnika u betonskom pogonu, kao stalni radnik. Dana 9. marta 1968. godine mu je saopšteno od strane šefa i poslovođe pogona da više ne dolazi na posao. Nije mu izdato nikakvo rešenje o udaljavanju sa posla. Tražio je rešenje o udaljenju sa posla radi traženja zaštite od nadležnih organa, ali isto nije dobio, pa kako mu je radna organizacija nezakonito uskratila pravo na rad, to je u smislu članova 69—78 ZOUS podneo predlog Okružnom sudu u Prokuplju da odluči po njegovom zahtevu i da donese rešenje kojim će se naložiti radnoj organizaciji da mu omogući dalji rad.

Iz odgovora protivnika može se videti da je na Proizvodnom savetovanju od 25. 2. 1968. godine doneta odluka da se na gradilištu u Prokuplju (iz objektivnih razloga) smanji broj radnika betonjeraca (za deset) i da su zbog toga radnici dobili putne naloge da se jave u pogonu u Pirotu, radi daljeg nasporeda. Predlagač Perić je odbio da primi putni nalog te mu je zbog toga uskraćen dalji rad na radilištu u Pirotu.

Sud je razmotrio napred navedene činjenice pa je, u smislu člana 75 ZOUS, usvojio predlog predlagača i zabranio protivniku da ga sprečava u radu. Ukoliko protivnik smatra da je predlagač učinio povredu na radu, zbog svoje nedisciplinovanosti, može pokrenuti protiv istog disciplinski postupak i odlučiti o njegovoj krivici.¹⁷

U ovom slučaju, dakle, imenovani radnik je neposredno sprečen da ostvaruje svoje Ustavno pravo na rad, a samim tim i prava koja iz njega proizilaze. Ovo sprečavanje izvršeno je nezakonitom radnjom odgovornog lica, jer nije bilo osnova da mu se to pravo uskratiti. Odluka Proizvodnog savetovanja nije se odnosila na konkretno određena lica, a nisu doneta ni pojedinačna rešenja, već samo putni nalози, koji ne mogu predstavljati osnov za premeštanje lica na drugo radno mesto. Odbivši da primi putni nalog radnik je načinio samo disciplinski prestup, te po tom osnovu može i odgovarati, ali mu se nikako ne može pre donošenja rešenja uskratiti pravo na rad.

c) Individualni, određeni karakter nezakonite radnje

Nezakonita radnja službenog odnosno odgovornog lica treba da bude uperena neposredno prema određenom pojedincu ili organizaciji. No, to ne znači da je uvek u pitanju samo jedno lice ili jedna organizacija. Može se raditi i o više lica ili organizacija, ali tako da su sva ona individualno određena (nabrojana, pomenuta) ili pak i ako nisu svi pojedinačno imenovani, da se u konkretnom slučaju može znati koja su to lica ili organizacije, koja, usled nezakonite radnje, neće moći da ostvaruju svoja Ustavom utvrđena prava i slobode.¹⁸

¹⁷ Rešenje Okružnog suda u Prokuplju, R. 10/68, od 21. 3. 1968. god.

¹⁸ Na primer, moći će da se traži sudska zaštita po ovom osnovu u slučaju kad službena lica opštinske skupštine nezakonito sprečavaju stanovnika jednog naselja da svoje proizvode iznose na tržište.

d) Radnju vrši (ili ne vrši) službeno lice u organu uprave
ili odgovorno lice u radnoj organizaciji

Jedan od uslova za primenu instituta iz člana 69 ZOUS jeste i to da je radnju izvršilo: 1) službeno lice organa uprave ili 2) odgovorno lice radne ili druge organizacije.

Službeno lice organa uprave je svako ono lice koje se nalazi u radnom odnosu sa određenim organom uprave i koje je ovlašćeno da kao radnik toga organa, u njegovo ime, vrši određene službene radnje.

Koji organi imaju svojstvo organa uprave određuje se normativnim aktima društveno-političke zajednice. Tako ima situacija da su savezni organi uprave određeni saveznim zakonom,¹⁹ republički organi uprave republičkim zakonom,²⁰ pokrajinski organi uprave pokrajinskim zakonom²¹ i opštinski organi uprave statutom opštine.

Treba naglasiti i to da je Zakon o upravnim sporovima imao u vidu radnje službenih lica koje se preduzimaju pod vidom službenih radnji, a za čije vršenje ne postoji nikakav pravni osnov (nema ni opšteg niti pojedinačnog izvršnog akta).

Odgovorno lice u radnoj ili drugoj organizaciji je ono lice koje se nalazi u radnom odnosu sa datom organizacijom i koje je ovlašćeno da kao radnik organizacije, u njeno ime, vrši određene službene radnje.

Kao sporno postavlja se pitanje o kojim se ovde radnim ili drugim organizacijama radi? Da li su u pitanju samo radne i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja ili one koje ne vrši javna ovlašćenja?

U Teorijskom i praktičnom komentaru Zakona o upravnim sporovima dr. Mirko Perović ističe: „Što se tiče organizacija, radnih i drugih, svakako da dolaze u obzir samo one koje imaju javna ovlašćenja. Ovo iz razloga što, u stvari, samo te i takve organizacije mogu preduzimati i vršiti određene radnje, usled čega one sa stanovišta instituta koji regulišu ovi zakonski propisi dolaze u istu poziciju kao i organi uprave”.²²

Suprotno stanovište zauzima prof. Slavoljub Popović, koji ističe da „Nezakonite radnje o kojima je reč u članu 69 ZOUS mogu izvršiti odgovorna lica kako u organizacijama koje vrše javna ovlašćenja tako i u organizacijama koje ne vrše javna ovlašćenja”.²³

Tekst člana 69 ZOUS govori samo o „radnji službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj organizaciji ili drugoj organizaciji”. Primenom jezičkog metoda tumačenje navedenog teksta možemo zaključiti da se ne radi samo o radnim ili drugim organizacijama koje vrše javna ovlašćenja već o svim, dakle, i onim koje ne vrše javna ovlašćenja. U prilog ovakvom shvatanju govore i primeri iz prakse (takvo: navedeno rešenje Okružnog suda u Prokuplju, R. 10/68).

¹⁹ Zakon o saveznim organima uprave, saveznim savetima i saveznim organizacijama („Sl. list SFRJ”, br. 21/67).

²⁰ Zakon o republičkim organima uprave i organizacijama koje vrše poslove od interesa za republiku („Sl. glasnik SRS”, br. 18/67) i zakoni ostalih republika.

²¹ Zakon o pokrajinskoj upravi („Sl. list SFRJ”, br. 9/69); Zakon o pokrajinskim organima uprave i pokrajinskim organizacijama koje vrše poslove od interesa za Pokrajinu („Sl. list SAP Kosovo”, br. 20/69).

²² Dr. Mirko Perović: citirani Komentar ZOUS, str. 422.

²³ Dr. Slavoljub Popović: Upravni spor u teoriji i praksi, Zavod za izdavanje udžbenika SRS, Beograd, 1968, str. 413.

Sve navedene karakteristike, obeležja radnje, koju ima u vidu član 69 ZOUS, i zbog koje se može tražiti sudska zaštita, kumulativna su, moraju se uzeti u njihovom jedinstvu i u svakom pojedinom slučaju postojati jednovremeno. Nedostatak bilo koje od tih karakteristika ima za posledicu nemogućnost za korišćenje ovim institutom.

3) Protiv nezakonite radnje nije obezbeđena druga sudska zaštita

Pored postojanja pozitivnih uslova (da postoji sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih ustavnih prava i sloboda, da je radnja protivna zakonu i neposredna, da se vrši prema određenom pojedincu ili organizacija i da je vrši službeno lice u organu uprave ili odgovorno lice u radnoj ili drugoj organizaciji) za primenu instituta iz člana 69 ZOUS neophodno je postojanje i jednog negativnog uslova, tj. da protiv ovakve radnje nije predviđena druga sudska zaštita. To konkretno znači da ne postoji mogućnost da se u nekom drugom sudskom postupku zaštite prava ili slobode koja se nezakonitom radnjom sprečavaju ili ograničavaju.

Kako u našem pravu postoji veliki broj različitih pravnih sredstava pomoću kojih se mogu štiti osnovna prava i slobode povređeni pojedinačnim radnjama (u krivičnom postupku, u građanskom parničnom postupku, u postupku za izvršenje sudske odluke, itd.), to se pravno sredstvo iz člana 69 ZOUS koristi vrlo retko, izuzetno, onda kada je nemoguće koristiti se nekim drugim pravnim sredstvom. Znači, ovaj institut ima subsidijerni karakter. Upravo zbog toga u praksi ima mali broj predloga za zaštitu prava i sloboda građana po osnovu člana 69 ZOUS.²⁴

Kada se, međutim, pogleda ovaj broj podnetih predloga za zaštitu zbog nezakonite radnje službenog lica organa uprave odnosno odgovornog lica radne ili druge organizacije može se konstatovati da već u prvostepenom postupku, pred okružnim sudom, veći broj predloga biva odbačen ili odbijen iz razloga što postoji druga sudska zaštita.

III. POSTUPAK U OSTVARENJU SUDSKE ZAŠTITE IZ ČLANA 69 ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Obzirom na napred iznetu konstataciju da je ustanova zaštite Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda i organizaciono i funkcionalno van sistema upravnog spora, to je u prelaznim odredbama zakona o upravnim sporovima, u članovima 70—78, predviđen i poseban postupak za obezbeđenje ove vrste sudske zaštite.

U navedenim članovima predviđene su samo najosnovnije odredbe po kojima, pri rešavanju ovih slučajeva, postupa okružni sud. Međutim, to ne znači da su one i dovoljne, pa i sam ZOUS predviđa za okružni sud dužnost da „Po predlogu postupa hitno i na način kojim se, čuvajući osnovna načela postupka, obezbeđuje efikasna zaštita prava i interesa građana i organizacija” (čl. 73 ZOUS).

²⁴ U Okružnom sudu u Nišu, od 1965. god. do danas, podneta su samo 2 predloga; u Okružnom sudu u Pirotu 3; u Okružnom sudu u Prokuplju 6; u Okružnom sudu u Somboru 1 predlog.

1) *Predlog za zaštitu osnovnih Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom i rok u kome se može podneti*

Postupak za zaštitu osnovnih Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom pokreće se predlogom za zaštitu zbog nezakonite radnje, za razliku od upravnog spora koji se pokreće tužbom. Dakle, i samo iniciranje postupka pokazuje specifičnosti ovog pravnog instituta. Iako se za predlog ne predviđa neka posebno stroga pravna forma, da bi taj predlog bio pravno relevantan, da bi se po njemu moglo postupati, potrebno je da sadrži određene elemente, da ispuní određene uslove.

Najpre, u predlogu za zaštitu zbog nezakonite radnje mora se navesti radnja zbog koje se traži zaštita, kratak opis, sadržina i bitni elementi nezakonite radnje.

Dalje, mora se navesti mesto gde se nezakonita radnja vrši, kao i vreme radnje. U čl. 70 ZOUS se kaže: „mesto i vreme kad je radnja učinjena”. Smatramo, međutim, da je, obzirom na činjenicu da se zaštita zbog nezakonite radnje može tražiti samo dok ista traje,²⁵ ispravnije reći da treba navesti vreme kada je započeto vršenje nezakonite radnje.

U predlogu se, zatim, mora označiti organ odnosno organizacija ili službeno lice koje je radnju izvršilo ili je propustilo da je izvrši. Organ odnosno organizacija kao i službeno lice moraju biti tačno označeni, po nazivu odnosno imenu i prezimenu, funkciji i sl.

Uz predlog treba podneti i dokaze o izvršenoj nezakonitoj radnji od strane određenog organa odnosno lica. U Zakonu se ne govori precizno o kakvim se dokazima radi, pa se može uzeti da se radi o svim onim dokazima kojima se može nešto (što je u konkretnom slučaju pravno relevantno) dokazivati i koji uopšte služe u pravnom saobraćaju. Sve to, naravno, zavisi od konkretnog slučaja.

Najzad, predlog treba da sadrži izričit zahtev da se otkloni zapreka ili ograničenje za vršenje prava ili obaveze, tj. da se zabrani dalje vršenje nezakonite radnje i odredi sve što je potrebno da bi se uspostavilo zakonito stanje (ovo će, naravno, zavistiti kako od prirode i karaktera radnje koja je u pitanju tako i od obima i vrste zaštite koju od te radnje traži podnosilac predloga).

Aktivnu legitimaciju za podnošenje predloga za zaštitu od nezakonite radnje ima, pre svega, lice prema kome se nezakonita radnja preduzima.

Međutim, nezakonita radnja se sastoji u sprečavanju ili ograničavanju u vršenju Ustavnih prava i sloboda, što može imati za posledicu sprečavanje takvog lica i da podnese predlog za zaštitu svog prava. Ako lice iz ovih ili nekih drugih razloga nije u mogućnosti da samo podnese predlog za zaštitu zbog nezakonite radnje takav predlog može, za njega, podneti njegov bračni drug, dete, roditelj ili drugi bliski srodnik (pri čemu pojam „drugi bliski srodnik” treba tumačiti u smislu odgovarajućih normi porodičnog prava).

U stavu prvom člana 71 ZOUS govori se o roku u kome se predlog može podneti: „Predlog se može podneti sve dok radnja traje”. Ovaj rok, ustvari, nije neki strogo određeni procesni rok, već on proizilazi iz samog

²⁵ Član 71 Zakona o upravnim sporovima.

smisla čl. 69 ZOUS, koji ima za cilj da pojedinca ili radnu organizaciju zaštititi od nezakonite radnje službenog odnosno odgovornog lica. Prema tome, ako je nezakonita radnja prestala da traje onda nema ni potrebe za takvom zaštitom. Potvrdu ovaikvog stava nalazimo i u st. 1 čl. 75 ZOUS koji glasi: „Kad sud nađe da je predlog osnovan doneće rešenje kojim će zabraniti dalje vršenje radnje, a u protivnom odbiće predlog”. Znači, čim je radnja prestala da traje lice nema pravo da podnese predlog, već može, ukoliko mu je takvom radnjom pričinjena šteta, drugim pravnim sredstvima ostvarivati svoje pravo na naknadu štete.

2) Nadležnost i postupak po predlogu za zaštitu osnovnih Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom službenog odnosno odgovornog lica

Rešavanje u prvom stepenu po predlogu za zaštitu Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom stavljeno je u nadležnost okružnom sudu. U članu 72 ZOUS koji glasi: „Po predlogu za zaštitu zbog nezakonite radnje odlučuje okružni sud na čijem je području radnja učinjena. Okružni sud odlučuje u veću sastavljenom od trojice sudija”, određena je kako stvarna tako i mesna nadležnost suda kao i sastav u kome sud odlučuje. Stvarna nadležnost, dakle, pripada okružnom sudu, a mesna nadležnost se određuje prema području na kome je radnja preduzeta. „Ovde se, konačno, propisuje i sastav veća okružnog suda. To će biti veće od trojice sudija. Kako nema drugih odredaba, to će biti veće sastavljeno od trojice pozivnih sudija odnosno suda, što znači da tu nije predviđeno učešće sudija ponotnička”.²⁶

Cilj koji se želi postići upotrebom pravnog sredstva predviđenog u članu 69 ZOUS jeste efikasna zaštita prava i interesa građana i organizacija. Ako je tako, onda sud mora po predlogu postupati što hitnije, kako bi se što pre sprečilo dalje vršenje nezakonite radnje i sprečavanje odnosno ograničavanje građana i organizacija u vršenju njihovih Ustavom predviđenih prava i sloboda. Međutim, i pored hitnosti postupka sud mora voditi računa o poštovanju osnovnih načela postupka. Koja su to načela i koga postupka u Zakonu nije tačno određeno, te se mora uzeti da se radi o osnovnim načelima postupka po kojima sud uopšte postupa.²⁷

U radu suda po predlogu za zaštitu od nezakonite radnje možemo razlikovati dve faze.

U prvoj fazi sud ispituje blagovremenost podnetog predloga. Predlog je podnete blagovremeno ako je podnet dok nezakonita radnja traje (napred smo konstatovali da se predlog ne može podneti ako je prestala nezakonita radnja). Ako sud ustanovi da je predlog neblagovremen on će ga odlukom odbaciti.

Već je napred istaknuto da se institut iz čl. 69 ZOUS može koristiti samo u slučaju kada ne postoji druga sudska zaštita. To nas upućuje na

²⁶ Dr. Mirko Perović: Komentar ZOUS, str. 426.

²⁷ Naravno da se ovde ne mogu tražiti posebne procesne garancije jer zakonska odredba ne upućuje na određeni procesni zakon.

zaključak da je sud, ako druga sudska zaštita prava i sloboda pojedinaca i organizacija u određenoj stvari postoji, ovlašćen da u prethodnom postupku odbaci predlog kao nedopušten. Međutim, praksa okružnih sudova po ovom pitanju je različita. Tako neki okružni sudovi, kada se pojavi navedena situacija, odbacuju predlog već u prethodnom postupku (slučaj sa Okružnim sudom u Pirotu i Nišu), dok drugi u fazi meritornog odlučivanja odbijaju predlog za zaštitu povređenih prava i sloboda, iz razloga što postoji druga sudska zaštita (slučaj sa radom Okružnog suda u Prokuplju). Smatram za ispravno da se, ako u istoj stvari postoji druga sudska zaštita takav predlog mora odbaciti već u prethodnom postupku i da nije potrebno da sud ulazi u meritorno raspravljanje stvari.

Ima autora koji smatraju da u prethodnom postupku treba odlučivati i o tome da li se radi o osnovnom Ustavnom pravu i slobodi ili ne, pa ako ustanovi da se ne radi o takvom pravu da, takođe, u prethodnom postupku predlog treba odbaciti. Ovakvo gledište zastupaju oni autori koji smatraju da je neophodno da se izvrši tačna enumeracija osnovnih Ustavnih prava i sloboda.

Druga faza predstavlja meritorno odlučivanje po predlogu za zaštitu od nezakonite radnje. Pošto je u prethodnom postupku sud utvrdio da je predlog blagovremen on će ga odmah, bez odlaganja dostaviti na odgovor organu (koji je izvršio radnju, odnosno odgovornom licu koje je to učinilo. Ovo je predviđeno iz razloga da bi se i organu odnosno licu protiv koga je predlog podnet dala mogućnost da se izjasni, da iznese svoje razloge i eventualno pobije navode u predlogu. Dostavljajući predlog na odgovor sud određuje i rok za odgovor, koji, u svakom slučaju, treba da bude što je moguće kraći, ali i dovoljan da se odgovor da.

Međutim, nije uvek neophodno da sud dostavi predlog na odgovor organu, odnosno licu koje je nezakonitu radnju izvršilo. U stavu 2 člana 74 ZOUS predviđena je mogućnost za sud da, prema okolnostima slučaja i ako podaci u predlogu pružaju pouzdan osnov, može doneti odluku po predlogu odmah i bez prethodnog dostavljanja predloga na odgovor.

Kada sud, na osnovu dokaza podneih uz predlog za zaštitu zbog nezakonite radnje, odgovora protivnika i dokaza koje je sam prikupio, nađe da je predlog osnovan donosi rešenje kojim zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje, odnosno u slučaju propuštanja radnje naređuje da se radnja izvrši. Ova „zabrana daljeg vršenja nezakonite radnje“ ustvari predstavlja suštinu sudske odluke.

Obzirom da se vršenjem nezakonite radnje proizvode određene posledice u odnosu na lice prema kome se vrši nezakonita radnja, sud u isto vreme određuje i mere koje treba preduzeti da bi se uspostavilo zakonito stanje. Koje i kakve će to mere biti zavisi od okolnosti konkretnog slučaja i posledica koje je nezakonita radnja proizvela. Sud rešenjem istovremeno određuje i rok za izvršenje svoje odluke kao i zakonske sankcije za slučaj neizvršenja rešenja.

Aliko sud, naprotiv, na osnovu navoda podnosioca predloga i drugih dokaza utvrdi da predlog nije osnovan, da nije izvršena nezakonita radnja u smislu člana 69 ZOUS, tj. da izvršena radnja nema karakter nezakonite radnje u smislu ovog propisa, doneće rešenje kojim odbija predlog kao neosnovan.

Iako je ovaj postupak po svojoj prirodi vrlo hitan ipak se, u skladu sa ustavnim načelom dvostepenosti, obezbeđuje žalba na rešenje okružnog suda kojim se usvaja predlog i zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje ili kojim se odbija predlog kao neosnovan.²⁸

Legitimaciju za podnošenje žalbe imaju obe stranke u postupku: podnositelj predloga u slučaju da je njegov predlog odbijen, a organ odnosno lice koje je izvršilo radnju iako mu je rešenjem zabranjeno dalje vršenje radnje.

Žalba se izjavljuje nadležnom republičkom vrhovnom sudu u roku koji je vrlo kratak i iznosi tri dana od dana dostavljanja rešenja stranci.

Po pravilu žalba ne odlaže izvršenje rešenja. Dakle, bez obzira na to da li je žalba uložena ili ne rešenje se izvršava. Naravno, ovo se odnosi samo na žalbu koju je izjavio organ koji je radnju izvršio, odnosno odgovorno lice koje je tu radnju izvršilo, jer im se rešenjem okružnog suda zabranjuje dalje vršenje takve radnje, a često i zahteva vršenje određene radnje u cilju uspostavljanja zakonitog stanja.

Međutim, sud može, na predlog organa odnosno organizacije, odložiti izvršenje rešenja, ako prema okolnostima slučaja nađe da je to potrebno. Sud, dakle, sam ceni potrebu odlaganja ili neodlaganja izvršenja rešenja, vodeći računa o okolnostima konkretnog slučaja. Izvršenje rešenja se može odložiti do konačne odluke republičkog vrhovnog suda.

Odluka republičkog vrhovnog suda u ovom postupku je konačna. Međutim, u sudskoj praksi se postavlja pitanje da li u ovim stvarima treba dozvoliti upotrebu vanrednog pravnog sredstva iz člana 20 ZOUS.²⁹ Vrhovni sud Jugoslavije, na radnom sastanku Odeljenja za upravne sporove, održanom 16. XI 1965. godine zauzeo je stav da na odluku republičkog vrhovnog suda, donetu u stvarima u kojima su sudovi već odlučivali po članu 69 ZOUS ne treba dozvoliti upotrebu vanrednog pravnog sredstva iz člana 20 ZOUS.

3) *Mere za obezbeđenje izvršenja i izvršenje rešenja*

Napred je istaknuto da sud, usvajajući predlog za zaštitu zbog nezakonite radnje, donosi rešenje kojim zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje. U isto vreme on je prema članu 77 ZOUS dužan da „radi obezbeđenja i izvršenja rešenja odmah preduzme sve što je potrebno prema okolnostima konkretnog slučaja”. Koje će to mere biti potrebne da sud preduzme zavisi od svakog pojedinog slučaja, te su ovlašćenja suda u tom smislu dosta široka.

Ako sud nađe za potrebno i opravdano (iako sumnja da će se rešenje na vreme izvršiti) može u svom donetom rešenju obavestiti: 1) starešinu

²⁸ St. 1 čl. 158 Ustava SFRJ glasi: „Protiv rešenja i drugih pojedinačnih akata sudskih, upravnih i drugih državnih organa, kao i protiv takvih akata organizacija koje vrše javna ovlašćenja, donesenih u prvom stepenu, može se izjaviti žalba nadležnom organu”.

²⁹ St. 1 čl. 20 ZOUS glasi: „U slučajevima povrede Ustavom predviđenog prava samoupravljanja ili drugog osnovnog prava ili slobode građana ili radne ili druge organizacije, stranka može u roku od trideset dana od dana dostavljanja odluke republičkog vrhovnog suda odnosno Vrhovnog vojnog suda podneti, kao vanredno pravno sredstvo, zahtev da Vrhovni sud Jugoslavije ispita odluku republičkog vrhovnog suda odnosno Vrhovnog vojnog suda donetu u upravnom sporu”.

organa koji vrši nadzor nad organom koji je izvršio radnju odnosno nad odgovornim licem koje je to učinilo; 2) javnog tužioca i 3) druge organe, kako bi i oni preduzeli potrebne mere za izvršenje rešenja i uspostavljanja zakonitog stanja.

Sve ovo, naravno, predviđeno je da bi se obezbedila maksimalna mogućnost i sigurnost u izvršenju rešenja i ponovnog uspostavljanja zakonite situacije, kao i koordinirana akcija raznih državnih i društvenih organa u tom cilju i u cilju onemogućavanja daljih nezakonitosti.

Ako organ u ostavljenom roku ne izvrši rešenje kojim se zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje i kojim se određuje koje je radnje potrebno preduzeti u cilju uspostavljanja zakonitog stanja, okružni sud, koji je rešenje doneo ovlašćen je da sam izvrši svoje rešenje (preko odgovarajućih izvršnih organa) ili pak preko drugog suda (uglavnom opštinskog) ili nekog drugog organa (na primer organa unutrašnjih poslova), ako je to celishodnije i efikasnije.

Obzirom da izvršenje rešenja od drugog suda ili organa zahteva i izvesne troškove, to sud u svom rešenju određuje i ko će snositi troškove izvršenja rešenja. Po pravilu te troškove snosi organ odnosno organizacija čije je službeno odnosno odgovorno lice preduzelo nezakonitu radnju.

Pored snošenja troškova izvršenja rešenja (što predstavlja svojevrsnu sankciju u odnosu na organ ili organizaciju koji nije izvršio doneto rešenje), sud, za slučaj neizvršenja rešenja, može izreći i druge sankcije:

Prvo, sud može staviti predlog nadležnom organu odnosno organizaciji za udaljenje sa dužnosti službenog odnosno odgovornog lica koje je radnju izvršilo (ili propustilo da izvrši), kako bi na taj način prestalo dalje vršenje nezakonite radnje. Predlog se stavlja nadležnom organu za udaljenje od dužnosti, a stvar je samog organa da li će po predlogu postupiti.

Drugo, ako službeno odnosno odgovorno lice u roku ne izvrši rešenje, sud može izreći novčanu kaznu u iznosu od 2.000 dinara.

Treće, radi izvršenja rešenja sud je ovlašćen da preduzme i druge „pogodne mere” shodno pravilima izvršnog postupka, opet zavisno od potreba i okolnosti datog slučaja.

Slavka Miladinović,
asistent

LA PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS DEFINIS PAR LA CONSTITUTION VIOLES PAR UN ACTE ILLEGAL

(Résumé)

L'institution de protection du droit à l'autogestion et des autres droits et libertés fondamentales définis par la Constitution, violés par un acte illégal de la personne officielle d'un organe de l'administration ou par la personne responsable d'une organisation de travail ou d'une autre organisation, réglementée par les dispositions transitoires de la Loi sur le contentieux administratif, peut être utilisée dans les cas où aucune autre protection judiciaire n'est prévue.

La question centrale qui se pose dans la pratique et la théorie lors de l'application de cette institution est celle de savoir ce que sont „les droits et les libertés fondamentales”. En théorie, il y a plusieurs vues différentes sur cette question, et elles sont exposées dans la présente étude. L'auteur se prononce pour la position selon laquelle par cette institution peuvent être protégés tous les droits des citoyens et des organisations garantis par la Constitution de la RSFY.

L'acte illégal contre lequel on demande la protection du tribunal départemental doit remplir les conditions suivantes: être contraire à la loi, empêcher ou limiter directement l'exercice du droit à l'autogestion et des autres droits et libertés fondamentales, acte de caractère individuel et commis par la personne officielle d'un organe de l'administration ou la personne responsable d'une organisation de travail ou autre. Tous ces traits de l'acte illégal peuvent être cumulés, et il est nécessaire encore qu'un autre moyen juridique ne peut être utilisé contre l'acte en question.

Cette institution figure provisoirement dans la Loi sur le contentieux administratif mais du point de vue organisationnel et fonctionnel, elle est en dehors du système de contentieux administratif. Une procédure particulière, exposée dans la présente étude, est prévue pour son application.

