

SPOLJNI NADZOR DRUŠTVENO-POLITIČKE ZAJEDNICE
I NJENIH ORGANA NAD SAMOUPRAVNIM OPŠTIM AKTIMA
ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA

U v o d

Promene u našem društveno-ekonomskom i političkom sistemu koje su dovele do donošenja novog Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu pozitivno su se odrazile na samostalnost organizacija udruženog rada. Ustavne odredbe s jedne strane, nastoje da organizacijama udruženog rada garantuju ostvarivanje njihovih samoupravnih prava i samostalnog delovanja kroz različite oblike i forme organizovanja. Ali, Ustav, s druge strane, teži da se obezbedi ustavnost i zakonitost u njihovom radu, odnosno ostvaruje zaštita društvenih interesa.

Iako organizacije udruženog rada imaju prilično široka samoupravna prava naročito u vezi sa regulisanjem svojih unutrašnjih odnosa odgovarajućim normativnim pravnim aktima, ipak je nesumnjivo da svi ti njihovi normativni akti moraju da budu u skladu sa Ustavom i zakonima jer samo na taj način može se ostvariti jedinstvo pravnog poretka u Jugoslaviji. U uslovima mnoštva ovlašćenih subjekata na propisivanje opštih normi zahtev za jedinstvom pravnog poretka naročito dolazi do izražaja. Jedino uz dosledno poštovanje ustavnih i zakonskih normi od strane organizacija udruženog rada i drugih organizacija može se obezbediti vladavina prava odnosno jedinstvo pravnog poretka. Ova i ovakva široka samoupravna prava organizacija udruženog rada na donošenju normativnih akata sadrže potencijalnu opasnost narušavanja jedinstva socijalističkog društva zbog čega se nužno nameće potreba za organizovanjem nadzora nad zakonitošću normativnih akata organizacija udruženog rada.

U ime šire društvene zajednice organi društveno-političkih zajednica tumače potrebe i interese društvene zajednice i kao takvi imaju i određena kontrolna ovlašćenja u odnosu na organizacije udruženog rada. U uslovima samoupravljanja ova kontrola nema samo za cilj usaglašavanje akata i rada sa opštim aktima jače pravne snage na osnovu kojih se isti donose odnosno zasnivaju, već kontrola ima za cilj da inicira aktivnost kod samih radnika da izvršavaju svoja prava i obaveze u saglasnosti sa pravnim ili društvenim normama i da se tako razvija njihova samoupravljačka svest. Očigledno je da vršenje kontrole od strane društveno-političkih zajednica i njihovih organa ima pored poštovanja zakonitosti i cilj da razvija društvenu svest radnika i njihovu svest da izgrađuju samoupravno društvo.

Prvenstveni cilj svih organa koji vrše kontrolu je ostvarivanje zadataka koji su sadržani u ustavu, zakonima, društvenim planovima i drugim opštim aktima. Ova kontrola treba da doprinese efikasniju i stručnu izgradnju odnosa koji proizilaze iz samoupravnog sistema. Upravo zato i organi koji vrše kontrolu imaju za cilj da ostvaruju politiku koja je utvrđena od strane skupština društveno-političkih zajednica kako bi se ostvarili oni ciljevi, koji su postavljeni pred naše samoupravno društvo.

Odnos društveno-političke zajednice i organizacije udruženog rada ima svoj razvojni put. Ako ovaj razvojni put posmatramo sa stanovišta istorijskog razvitka našeg društveno-političkog sistema do danas možemo istaći nekoliko faza u njihovom razvoju.

Prva faza obuhvata period od oslobođenja do uvođenja prvih javnih oblika društvenog samoupravljanja. U ovoj fazi koja je vremenski trajala svega pet godina kontrolna delatnost u oblasti privrede imala je karakter manje-više klasične državne kontrole. U oblasti privrede specijalne kontrole zadatke imali su i organi unutrašnjih poslova. U svakom većem preduzeću postojala su specijalna odejenja organa unutrašnjih poslova koja su imala zadatak da otkrivaju sve štetne i neprijateljske elemente

Za kontrolu finansijskog poslovanja privrednih organizacija postojali su finansijski kontrolni organi, a 1948. god. formirana je Trgovinska inspekcija za kontrolu privrednih organizacija i privatnih lica u oblasti prometa i usluga.

Kardelj je govoreći o ovim kontrolama istakao njihov socijalistički karakter i značaj:

»U našoj kontrolnoj službi treba videti ne samo instrumente rukovodećih organa, nego istovremeno shvatiti kontrolu kao oružje širokih narodnih masa u borbi protiv svih neprijatelja narodne vlasti koji ugrožavaju ta prava, protiv birokratizma, javašluka, štetočinstva i svih manevara ostatka eksploatatorskih snaga koje se nisu pomirile sa činjenicom da narodne mase u našoj zemlji drže u rukama kormilo svoje sudbine«.¹

Okako organizovana široka mreža kontrolnih organa omogućila je da se sprovede sveopšta državna kontrola koja je bila strogo centralistički i hijerarhijski organizovana. Ovaj sistem državne kontrole trajao je samo do 1950. godine, do donošenja Zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva.

Druga faza je faza otkrivanja i razvijanja novih deetatizovanih oblika kontrolne delatnosti. Ova faza traje do donošenja Ustava SFRJ iz 1963. godine. Stari oblik organizacije našeg društva počeo je da se menja i ustupa mesto novim oblicima koji počivaju na principima društvenog samoupravljanja. Ukidaju se AOR-i i preduzeća prepuštaju na upravljanje radnim kolektivima. Tada dolazi do formiranja radničkih saveta i upravnih odbora, sastavljenih od izabраниh članova radnih kolektiva. Državni organi preko kojih je država sprovođila kontrolu ili

¹ E. Kardelj: »Naša državna uprava i kontrola« — »Narodna država«, br. 1/46.

su rasformirani ili su decentralizovani. Pojedine upravne funkcije prenete su na lokalne organe vlasti, a pored toga smanjen je broj, vrsta i nadležnost upravnih organa. Do 1952. godine rasformirana su ministarstva koja su sprovodila kontrolu u privrednim organizacijama, a zajedno sa njima prestala je da funkcioniše i kontrola koju su oni vršili.

Donošenjem Saveznog Ustavnog zakona 1953. godine nastaju dalje promene. Ovaj Zakon nastoji da ojača ulogu narodnih skupština. Intervencija države je svedena na one okvire koji odgovaraju novim mogućnostima zemlje. Organi državne uprave više nisu rukovodili privredom. Na radne kolektive preneti su i funkcija upravljanja i time je prestao da funkcioniše dotadašnji sistem državne kontrole. Novonastale promene zahtevale su uspostavljanje takvih oblika kontrole koji će odgovarati društvenom samoupravljanju.

Novi oblici kontrole nisu se mogli odmah iznaći i potvrditi u praksi. Njihovo razvijanje bilo je postepeno i opterećeno mnogim problemima. Postavilo se i pitanje u kom domenu i za koje probleme treba uvoditi nove oblike kontrolne delatnosti. Težilo se razvijanju svesti kod radnih ljudi i njihovom uključivanju u kontrolnu delatnost u svojoj organizaciji.

1958. godine dolazi do formiranja prvih »odbora za društvena sredstva« kasnije dolazi do promene naziva u »odbora za društveni nadzor«. Ove odbore formiraju skupštine od pomoćnih tela. Od samog početka delatnosti ovih organa bila je usmerena na to da prate sprovođenje određene društvene politike i da predlažu preduzimanje mera kako bi se nepravilnosti otklonile.

Treća faza je faza od donošenja Ustava iz 1963. godine do usvajanja ustavnih amandmana iz 1971. god., na pomenuti Ustav kada je došlo do značajnih društveno-ekonomskih promena.

U ovoj fazi kontrolna delatnost dobija karakter samoupravne socijalističke institucije. Državni organi više nemaju ulogu kakvu su imali ranije. Zadržali su samo neke od klasičnih funkcija kontrole (pravosudni organi i dr.). Težilo se ka usavršavanju i razvijanju nedržavnih oblika kontrole. Za odnose društveno-političke zajednice prema radnim organizacijama karakteristično je da društvena zajednica ne uspostavlja odnose isključivo sa aspekta zaštite zakonitosti u njihovom radu, niti se ograničava samo na zaštitu i jedinstvo sistema. Za ove odnose bitno je i osnovno da su radne organizacije samostalne u svom delovanju i da imaju status ravnopravnog subjekta sa organima sa kojima stupaju u određene odnose.

Četvrta faza nastaje donošenjem novog Ustava SFRJ iz 1974. godine. To je faza savremenog razvitka i funkcionisanja različitih novih oblika društvene kontrole u našem društveno-ekonomskom i političkom sistemu. Usvajanjem ustavnih amandmana u 1971. godini, na Ustav od 1963. godine dolazi do značajnih promena u društveno-ekonomskom i političkom sistemu.

Donošenjem novog Ustava bitno je povećano značenje i opseg uređivanja društvenih odnosa autonomnim normama organizacija udruženog rada, samoupravnim sporazumima i društvenim dogovorima. S obzirom na veću samostalnost i samoupravnost organizacija udruže-

nog rada radnici u organizacijama udruženog rada dobijaju sve veća ovlašćenja u pogledu samostalnog uređivanja unutrašnjih odnosa.

»I ako organizacije udruženog rada imaju širi ili uži obim samoupravnih prava i samostalnosti ipak time se ne može negirati izvesno pravo društveno-političkih zajednica u odnosu na organizacije udruženog rada, a naročito pravo vršenja kontrole nad njihovim radom. Organi društveno-političkih zajednica u ime šire društvene zajednice тумачe potrebe i interese društvene zajednice i kao takvi imaju i određena kontrolna ovlašćenja u odnosu na organizacije udruženog rada.«²

U zaštiti ustavnosti i zakonitosti opština i njeni organi u odnosu prema organizacijama udruženog rada nema samo nadzornog ovlašćenja usko shvaćena da kontroliše njihov rad, nego ona ima ovlašćenja za zaštitu prava samoupravljanja i drugih prava organizacija udruženog rada.

»U pogledu sprovođenja statuta i drugih samoupravnih akata organizacije udruženog rada i samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora, sprovođenje odluka radnika, organa upravljanja, izvršnih i poslovnih organa organizacije i saglasnost ovih akata i odluka sa samoupravnim pravima, dužnosti radnika, organa i službi organizacije, odgovornog i društveno-ekonomski celishodnog korišćenja društvenih sredstava i raspolaganja njima, primene načela raspodele prema radu u raspoređivanju dohotka i raspodeli sredstava za lične dohotke, ostvarivanja i zaštita prava radnika u međusobnim odnosima u radu, obaveštavanje radnika o pitanjima od interesa za odlučivanje i kontrolu u organizaciji i u pogledu ostvarivanja drugih samoupravnih prava, dužnosti i interesa radnika« (čl. 107. Ustava SFRJ).

II USTAVNE I ZAKONSKE OSNOVE IZ KOJIH PROIZILAZE OVLAŠĆENJA OPŠTINSKE SKUPŠTINE DA VRŠI KONTROLU

U obezbeđivanju ustavnosti i zakonitosti uloga skupštine opštine na ovome području određena je većinom odredbi Ustava SFRJ kao i ustava socijalističkih republika i autonomnih pokrajina. Jasno se ističe i njeno pravo i dužnost da vrši nadzor nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada. Čl. 116. st. 3 Ustava SFRJ navodi da se »funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima« ostvaruju u opštini. U ustavu se, dalje navodi da se u »opštini štiti zakonitost i sigurnost ljudi i imovine i organizuje i obezbeđuje društvena kontrola« (čl. 117). Prema odredbi čl. 206. st. 2. Ustava SFRJ svi zakoni i drugi propisi i opšti akti organa društveno-političke zajednice, kao i samourpavni opšti akt organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica moraju biti u saglasnosti sa Ustavom SFRJ. U čl. 205. Ustava SFRJ ističe da je staranje o ustavnosti i zakonitosti »dužnost sudova, organa društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, kao i nosilaca samoupravnih, javnih i drugih funkcija«. Svaka skupština društveno-političke

² Dr Slavoljub Popović: »O kontroli skupština društveno-političkih zajednica nad organizacijama udruženog rada«, »Samoupravno pravo« br. 1/75 str. 44.

zajednice u okviru prava i dužnosti razmatra stanje i opšte probleme ustavnosti i zakonitosti (čl. 162. Ustava SR Srbije). Čl. 129. st. 2 Ustava SFRJ je predviđeno da društvenu zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvenu svojinu primarno ostvaruju skupštine društveno-političkih zajednica, kao i drugi njima odgovorni organi. Iz ove odredbe jasno proizilazi pravo skupštine opštine da vrši kontrolu u cilju zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine. Članom 152. st. 2. Ustava SFRJ predviđeno je da skupština opštine može da odredi način vršenja javnih ovlašćenja koja se poveravaju pojedinim organizacijama i zajednicama kao i da utvrdi prava skupštine i drugih organa u pogledu vršenja javnih ovlašćenja koja se poveravaju pojedinim organizacijama i zajednicama kao i da utvrdi prava skupštine i drugih organa u pogledu vršenja nadzora u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja.

Zakon o udruženom radu (čl. 641.) opredeljuje nadležnost skupštine opštine utvrđujući da nadzor nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada vrši nadležni organ opštine, na čijoj je teritoriji sedište organizacije udruženog rada, ako zakonom nije propisano da nadzor vrši organ druge društveno-političke zajednice.

U Programu SKJ pored ostalog se navodi: »na državnom aparatu leže veoma značajni društveni zadaci. Bez čitavog niza izvesnih regulativnih, kontrolnih i zaštitnih funkcija državne uprave danas je nemoguće zamisliti normalan život društva i nesmetan razvitak našeg političkog i ekonomskog sistema.«³

Rezolucija Drugog kongresa samoupravljača u Sarajevu 1971. godine, ističe: »da je na današnjem stepenu neophodno odlučnom akcijom ovlašćenih tela i organa, uz aktivnu ulogu građana i samoupravljača, previzaliziti učestale pojave i tendencije neodgovornog ponašanja u privrednom i društvenom životu« (st. 6. tačka 12. Rezolucije).

Govoreći o ulozi organa društveno-političke zajednice u oblasti proširene reprodukcije drug Tito je na X Kongresu SKJ istakao: »Državni organi ne mogu, na ime, da skinu sa sebe odgovornost za stanje u privredi i društvu i moraju se mješati tamo gde stvari ne idu kako treba.«⁴

Rezolucija Osmog kongresa sindikata ističe: »Organizacije Saveza sindikata zalagaće se da društveni uticaj na rad političko-izvršnih i upravnih organa, doprinosiće podružljavanju funkcija uprave i podstićaće ove organe da kontrolišu izvršavanje zakona, odluka i drugih propisa društveno-političkih zajednica. Uticaće da ovi organi, u vršenju svojih funkcija, rade u skladu sa ovlašćenjima i da, pored vršenja svoje izvršne i upravne funkcije, stručno-analitički prate probleme iz svoje nadležnosti i na taj način doprinose prevladavanju negativnih pojava u svome radu i stvaranju uslova za uspešno ostvarivanje uloge delegatskih skupština.«⁵

³ Program SKJ, Beograd, »Komunist« 1974. str. 183.

⁴ J. B. Tito: Završna reč na X Kongresu SKJ — Izdavački centar »Komunist«, Beograd, 1974. godine str. 38.

⁵ VIII Kongres saveza sindikata Jugoslavije: Rezolucija pod V tačka 82.

III OBLICI NADZORA NAD SAMOUPRAVNIM OPŠTIM AKTIMA ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA

Spoljni nadzor nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada može biti preventivni i naknadni.

1. Preventivni nadzor nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada

Preventivni nadzor predstavlja kontrolu nadležnog organa u vezi sa donošenjem samoupravnih opštih akata pre njihovog konačnog usvajanja. Preventivni nadzor bio je predviđen Ustavom SFRJ i republičkim ustavima iz 1963. godine. Po odredbama tih ustava postojala je obaveza svake radne organizacije da svoj statut podnese na razmatranje opštinskoj skupštini (ili skupštini druge društveno-političke zajednice — ako je to zakonom bilo izričito predviđeno) pre njegovog konačnog usvajanja. Ustvari ovaj i ovakav nadzor predviđen Ustavom predstavljao je jedan oblik učešća od strane državnih organa u donošenju samoupravnim opštih akata organizacija udruženog rada. Ustav nije bliže propisao postupak u pogledu obavljanja ove funkcije od strane skupštine opštine bliže propise sadržavao je Osnovni zakon o preduzećima (čl. 80).⁶ Postupak razmatranja statuta imao je za cilj ocenjivanje saglasnosti statuta sa ustavom i zakonom. Skupština je u roku od 30 dana od dana dostavljanja statuta stavljala primedbe odnosno davala preporuku radne organizacije nadležnom za donošenje statuta, koji je bio dužan uzeti u razmatranje primedbe i preporuke skupštine i o svom stavu obavestiti skupštinu. Ustav i Osnovni zakon o preduzećima nisu obavezivali radnu organizaciju da prihvati date primedbe odnosno predloge. Međutim posle usvajanja statuta skupština opštine je bila ovlašćena da obustavi od izvršenja statut ili njegove odredbe ukoliko su statut ili njegove odredbe bili nezakoniti. U tom slučaju je postojala obaveza da skupština u roku od 15 dana od dana donošenja akta o obustavi pokrene postupak za ocenu zakonitosti, odnosno ustavnosti pred nadležnim ustavnim sudom. Treba reći da je u praksi bila veoma retka pojava da radne organizacije ne postupe po primedbama i preporukama opštine, čemu je doprinosilo, pored ostalog i ovlašćenje direktora radne organizacije da sa svoje strane upozori organ koji konačno usvaja statut na posledice i da i sam predloži opštinskoj skupštini obustavu izvršenja ovakvog statuta. Kao organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja skupština društveno-političke zajednice ovim pravom vrši usaglašavanje interesa pojedinih radnih organizacija sa opštim društvenim interesima i sprečava nezakonitosti statuta. Ustav SFRJ od 1963. godine sadržao je i odredbe po kojima se zakonom mogla utvrditi obaveza donošenja pojedinih opštih akata radne organizacije, odnosno po kojima su mogla predvideti određena ovlašćenja nadležnog organa društveno-političke zajednice u pogledu davanja potvrde ili saglasnosti na statut ili druge opšte akte u celini ili na pojedine njegove delove (čl. 91. st. 4). Očigledno je da se ovde radi o izuzetku koji se samo zakonom

⁶ Osnovni zakon o preduzećima, »Službeni list SFRJ« br. 17/65.

dao ustanoviti. Po pravilu ovo se primenjivalo samo na radne organizacije koje su obavljale poslove od posebnog društvenog interesa, odnosno samo na pojedine poslove radnih organizacija koji su bili poslovi od posebnog društvenog interesa.

Čl. 110. Ustava SFRJ predviđa da se zakonom može utvrditi da samoupravni sporazum o osnivanju, odnosno statut samoupravne interesne zajednice koja obavlja delatnost od posebnog društvenog interesa potvrđuje organ društveno-političke zajednice. I ustavi republika i autonomnih pokrajina sadrže identične odredbe (SR Srbija čl. 126, SR Slovenija čl. 135, SR Hrvatska čl. 152, SR Crna Gora čl. 127, SR Bosna i Hercegovina čl. 117, SR Makedonija čl. 128, Ustav SAP Kosova čl. 125, Ustav SAP Vojvodine čl. 124).

U skladu sa navedenim odredbama Ustava SFRJ i Ustava republika i autonomnih pokrajina, više zakona je predvidelo da samoupravni sporazum odnosno statut određenih organizacija i zajednica podležu saglasnosti skupštine društveno-političke zajednice. Tako na primer: čl. 36. Zakona o dečjoj zaštiti i o samoupravnim interesnim zajednicama dečje zaštite⁷ predviđa da skupština opštine potvrđuje samoupravni sporazum o osnivanju opštinske zajednice i statut opštinske zajednice dečje zaštite.

Čl. 13. Zakona o visokom školstvu SR Srbije⁸ predviđa da Republička skupština po pribavljenom mišljenju osnivača i organizacija, odnosno interesne zajednice koja finansira delatnost visokoškolske ustanove daje saglasnost na odredbe statuta visokoškolske ustanove o odeljenjima, odsecima, smerovima, grupama i naučno-nastavnim planovima.

Čl. 11. st. 3 Zakona o zajednicama socijalne zaštite⁹ određuje da skupština opštine daje saglasnost na statut opštinske zajednice.

Čl. 19. st. 3 i 4 Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama fizičke kulture SR Srbije¹⁰ predviđa da samoupravni sporazum o osnivanju zajednice fizičke kulture i njen statut potvrđuje skupština opština.

Čl. 75. Zakona o socijalnoj zaštiti SR Srbije¹¹ predviđa da skupština opštine daje saglasnost na odredbe statuta koje se odnose na ostvarenje i izvršavanje poslova od posebnog društvenog interesa.

Čl. 129. st. 4 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju SR Srbije¹² propisuje da skupština opštine daje saglasnost na statut škole.

Čl. 107. Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju SR Srbije¹³ određuje da skupština opštine daje saglasnost na statut škole itd.

U literaturi je izneto mišljenje da rešenje u pojedinim zakonima o tome da se predviđa davanje saglasnosti na samoupravne opšte akte u celini nisu u skladu sa ustavnim odredbama i našim sistemom u celini. U vezi sa tim autori se pozivaju na odredbe ustava po kojima se saglasnost daje na odredbe samoupravnih opštih akata a ne na akte u

⁷ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.

⁸ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 51/72.

⁹ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.

¹⁰ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.

¹¹ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.

¹² »Službeni glasnik SR Srbije« br. 19/74.

¹³ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 19/74.

celini.¹⁴ Očigledno je da smisao odnosno suština nadzora mora biti ne oblik hijerarhije ili formalnog postupanja, nego saradnja i pomoć u primeni samoupravnih opštih akata. U literaturi se ističe da je na davanje saglasnosti moralo da se čeka veoma dugo i da je to usporavalo razvoj samoupravljanja u pojedinim samoupravnim organizacijama i zajednicama. Isto tako ističe se činjenica da u dosadašnjoj samoupravnoj praksi postoji skoro pravilo da se nadzor svodi na puku formalnost bez upuštanja u njihovu zakonitost — što je usporavalo donošenje samoupravnih opštih akata koji su od vitalnog značaja za samoupravni život i rad organizacija i zajednica samoupravljanja.¹⁵

Davanje saglasnosti od strane organa društveno-političke zajednice predstavlja uslov za donošenje punovažnog normativnog pravnog akta od strane radne organizacije. Prema tome, ukoliko nadležni organ društveno-političke zajednice ne bude dao uopšte saglasnost ili se ne složi sa predloženim normativnim pravnim aktom, radna organizacija ne može doneti takav normativni akt.

Naše zakonodavstvo ne predviđa rok za davanje saglasnosti na samoupravne opšte akte. Zato se opravdano iznose mišljenja u literaturi da u tom slučaju treba uzeti uobičajeni rok od 30 dana od dana predaje samoupravnog opšteg akta nadležnoj skupštini društveno-političke zajednice. Ovde se može postaviti pitanje šta ako nadležna skupština odbije davanje saglasnosti, ko u takvom slučaju odlučuje o nastalom sporu. Ukoliko se radi o ustavnosti i zakonitosti samoupravnog opšteg akta — o sporu konačno odlučuje nadležni ustavni sud. Znači da organizacija udruženog rada u slučaju kada je skupština opštine odbila da da saglasnost na njen samoupravni opšti akt, ukoliko smatra da je time povređeno njeno samoupravno pravo na donošenje samoupravnog opšteg akta, može kod nadležnog suda tražiti zaštitu svog samoupravnog prava.

U slučaju kad se radi o nesaglasnosti samoupravnog opšteg akta sa drugim samoupravnim opštim aktom sa kojim inače mora biti u saglasnosti — o sporu konačno odlučuje nadležni sud udruženog rada.

U vezi sa preventivnim nadzorom nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada — čini nam se korisnim navesti i deo sadržaja iz Zaključaka društveno-političkog veća Skupštine grada Beograda o nekim pitanjima ostvarivanja društvenog uticaja na organizacije udruženog rada koje vrše delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa (»Sl. list grada Beograda«, br. 9/76., str. 401 i 402) u kome se kaže: »Društveni uticaj na rad organizacija udruženog rada koje obavljaju delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa treba prvenstveno da se ostvaruju na osnovama samoupravnog sporazumevanja, društvenog dogovaranja, samoupravnog interesnog organi-

¹⁴ O iznetim pitanjima videti detaljno u radovima: dr Stevan Mijučić, Kontrolno-nadzorna delatnost skupština društveno-političkih zajednica (monografija) Beograd 1977. str. 38—45, Vujko Petar, Nadzor opštine nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada i samoupravnih interesnih zajednica (magistarski rad) Biblioteka Pravnog fakulteta u Beogradu, 1977. str. 53—73.

¹⁵ Dr Branislav Marković, Uloga organa uprave u ostvarivanju odnosa sa organizacijama udruženog rada i samoupravnim interesnim zajednicama, referat na VII savetovanju Jugoslovenskog saveza za upravne nauke i praksu, održanom u Peći od 11—13. 9. 1975. god. Opština 12/1975. str. 45—46.

zovanja i širom primenom delegatskog principa u konstituisanju samoupravnih organa koji odlučuju o poslovima od posebnog društvenog interesa. Odgovornost organizacija udruženog rada od posebnog društvenog interesa prema društvu i puna javnost rada je jedan od bitnih preduslova za ostvarivanje posebnog društvenog interesa. Trebalo bi ispitati mogućnost da se zakonom kojim se uređuje ostvarivanje posebnog društvenog interesa bliže utvrde određene obaveze u pogledu obezbeđivanja javnosti rada ovih organa. Celokupan rad u skupštini i njenim organima u postupku davanja saglasnosti na samoupravne opšte akte organizacija udruženog rada od posebnog društvenog interesa, treba da bude usmeren na preventivni uticaj i pomoć u primeni tih akata, kao i da organi skupštine saraduju sa društveno političkim organizacijama, društvenim pravobraniocem samoupravljanja i organima samoupravnih interesnih zajednica«.

2. Naknadni nadzor nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada.

Pod naknadnim nadzorom nad samoupravnim opštim aktima podrazumevamo nadzor koji vrše skupštine društveno-političkih zajednica nad normativnim aktima organizacija udruženog rada koji su već doneti i primenjuju se. Naknadni nadzor nad zakonitošću samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada poveren je skupštini opštine, ali je predviđeno da konačnu odluku u vršenju naknadnog nadzora donosi odgovarajući nadležni ustavni sud ili sud udruženog rada. Jedino su ustavni sudovi ovlašćeni da poništavaju i ukidaju normativna akta organizacija udruženog rada.¹⁶

U vezi sa zakonitošću samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada inicijativa za kontrolu po pravilu dolazi od strane inokosnog poslovnog organa, odnosno predsednika kolegijalnog poslovnog organa, koji ima pravo i dužnost da u skladu sa zakonom, obustavi od izvršenja akte radničkog saveta i drugih organa u organizaciji udruženog rada, ako smatra da su u suprotnosti sa zakonom i da o tome obavesti nadležni organ društveno-političke zajednice (čl. 103. st. 4. Ustava SFRJ). Ali i skupština po svojoj inicijativi može da obustavi od izvršenja samoupravni opšti akt ako utvrdi da je on nezakonit po bilo kom osnovu.

»U vršenju nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada, skupština opštine ima pravo i dužnost da obustavi delimično ili u celini od izvršenja svaki samoupravni opšti akt organizacije udruženog rada koji je suprotan zakonu, odnosno samoupravnom opštem aktu sa kojim mora biti u saglasnosti« (čl. 642. Zakona o udruženom radu). I pojedini akti i radne organizacije udruženog rada mogu se obustaviti od izvršenja. Novim Ustavom radni ljudi su stekli znatno šira samoupravna prava u uređivanju međusobnih odnosa u udruženom radu.

¹⁶ Nadzor ovlašćenja opštinske skupštine nad zakonitošću samoupravnih opštih akata, utvrđena su čl. 641 st. 2, a nadležnost Ustavnog suda za ocenu samoupravnih opštih akata čl. 644. st. 2 Zakona o udruženom radu.

Skupština koja razmatra ustavnost i zakonitost normativnih akata organizacija udruženog rada ne može se upuštati u celishodnost pojedinih rešenja u takvom opštem aktu. Ova nemogućnost ne znači da je skupštini ostalo na raspolaganju samo ispitivanje formalno-pravne ispravnosti normativnog akta. Naime pravo radnih ljudi na širok izbor alternativa u uređivanju pojedinih odnosa i pitanja, ne znači i potpunu autonomiju. Određena prava radnih ljudi su utvrđena ustavom kao njihova neotuđiva prava i to se stalno mora imati u vidu. Znači različita konkretna rešenja u samoupravnom opštem aktu o načinu ostvarivanja tih prava ne smeju da naruše prava utvrđena ustavom.

Ne treba tretirati aktom ocene ustavnosti i zakonitosti akt skupštine o obustavljanju od izvršenja opšteg akta organizacije udruženog rada. Akt skupštine je po svojoj suštini sredstvo za otklanjanje posledica nezakonitosti a posledice mogu nastati tek primenom opšteg akta.

Pitanje roka u kome skupština opštine može pokrenuti postupak pred nadležnim Ustavnim sudom, nije određeno ustavnim normama već je ostavljeno zakonima. Treba pomenuti čl. 644. st. 2 Zakona o udruženom radu prema kome, ako skupština opštine ne pokrene postupak pred nadležnim ustavnim sudom, odnosno sudom udruženog rada u toku od 8 dana, od dana obustavljanja akta od izvršenja rešenja o obustavi prestaje da važi i samoupravni opšti akt koji je obustavljen može se primenjivati.

S obzirom na to da se skupština može pojaviti u postupku za ocenu ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata pred Ustavnim sudom i sudom udruženog rada treba izvršiti razgraničenje njihove nadležnosti. Čl. 23. Zakona o sudovima udruženog rada¹⁷ predviđeno je da društveno-politička zajednica može da pokreće postupak pred sudom udruženog rada. Zakon ne postavlja ograničenje u pogledu prava društveno-političke zajednice na pokretanje postupka pred sudom udruženog rada, u smislu da to pravo vezuje za samoupravne organizacije i zajednice prema kojima organi društveno-političke zajednice vrše nadzorna prava. Ipak se domen nadležnosti suda udruženog rada sužava uglavnom na sporove iz društveno-ekonomskih odnosa i drugih samoupravnih odnosa između organizacija udruženog rada i zajednica. U ove odnose spadaju sporovi o donošenju statuta, odnosno drugog odgovarajućeg samoupravnog opšteg akta u organizaciji udruženog rada ili zajednici kao i druga pitanja u vezi sa tim aktima (tačka 7 st. 2 čl. 18. Zakona o sudovima udruženog rada). Čl. 38. Zakona o sudovima udruženog rada utvrđuje da se čak i protiv pravosnažne odluke suda udruženog rada može u određenim slučajevima pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti odnosno zakonitosti.

Ako je skupština opštine utvrdila da je neki samoupravni opšti akt u suprotnosti sa samoupravnim aktom sa kojim mora biti u saglasnosti (na primer statut je u suprotnosti sa samoupravnim sporazumom o udruživanju), ona će tada pokrenuti postupak za ocenu saglasnosti kod suda udruženog rada a ne kod ustavnog suda. Ovo ovlašćenje skupštine proizilazi iz čl. 644. st. 2. Zakona o udruženom radu u kome se navodi: »Ako je skupština opštine obustavila od izvršenja samoupravni

¹⁷ »Službeni list SFRJ« br. 24/74.

opšti akt, odnosno odluku Radničkog saveta ili drugog organa organizacije udruženog rada za koji smatra da nije u saglasnosti sa drugim samoupravnim opštim aktom sa kojim je morala biti u saglasnosti, dužna je da u roku od 8 dana, od dana donošenja rešenja o obustavi pokrene pred sudom udruženog rada postupak za ocenu saglasnosti«. I prema čl. 18. st. 2 Zakona o sudovima udruženog rada, sporovi o saglasnosti samoupravnih opštih akata sa drugim samoupravnim opštim aktima, s kojim mora biti u saglasnosti, spadaju u nadležnost sudova udruženog rada.

Odredbama novog Ustava i određenim zakonskim odredbama za opštinsku skupštinu je predviđeno niz ovlašćenja i mogućnosti intervencije po pitanjima normativnog nadzora u udruženom radu. Ipak skupština ovo pravo kontrole ne koristi u dovoljnoj meri što se ispoljava kroz sledeće pojave: U jednom broju organizacija udruženog rada nisu doneta sva normativna akta, u nekim aktima su pojedini odnosi regulisani suprotno zakonu i ustavu, prisutan je formalizam prilikom izrade i usvajanja normativnih akata, postoji pojava prepisivanja normativnih akata neprilagođenih odnosima konkretne sredine i dr. Sve ove pojave bi sigurno u praksi bile manje prisutne kad bi funkcija nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada imala odgovarajući značaj.

Posebna prava i ovlašćenja predviđena su za opštinsku skupštinu u odnosu na organizaciju udruženog rada kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja. »Javna ovlašćenja označavaju mogućnost određenih subjekata (organizacija udruženog rada, odnosno drugih organizacija), da ocenjujući celishodnost društvenih interesa mogu istupati u ime društvene zajednice autoritativno i predviđati obaveze za pojedince i pravna lica«.¹⁸

U svim slučajevima kada se radi o poveravanju javnih ovlašćenja samoupravne organizacije poverene poslove vrše samostalno u granicama poverenog javnog ovlašćenja, a o zakonitosti i efikasnosti tih poslova i dalje brine društveno-politička zajednica iz čijeg su okvira prava i dužnosti. Poveravanje poslova najviše dolazi u opštini kao osnovnoj društveno-političkoj zajednici. Ovde imamo u vidu pre svega ustavno načelo da se u opštini ostvaruju uslovi za samoupravno zadovoljavanje materijalnih, socijalnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba kao i da se u opštini ostvaruju funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima.

3. Nadzor organa uprave

Iz Ustava i drugih pravnih normi svih društveno-političkih zajednica, a naročito opštine kao osnovne društveno-političke zajednice, proizilazi niz ovlašćenja za organe uprave u pogledu vršenja nadzora nad zakonitošću samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada.

¹⁸ Dr Slavoljub Popović: »O kontroli skupštine društveno-političke zajednice nad organizacijama udruženog rada«, »Samoupravno pravo«, br. 1/75, str. 52.

Svi republički ustavi¹⁹ i ustavi autonomnih pokrajina utvrđuju da su organi uprave odgovorni za stanje u oblastima za koje su obrazovani, pored toga što prate stanje u određenim oblastima i daju inicijativu za rešavanje pitanja u tim oblastima oni vrše i upravni nadzor i druge upravne poslove. Članom 6. Zakona o upravi SR Srbije²⁰ predviđeno je da organi uprave vrše upravni nadzor, pored ostalog praćenjem zakonitosti opštih akata organa organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica nad kojima vrše prava nadzora. U vršenju nadzora organi uprave mogu od organa i organizacija tražiti izveštaj i druge podatke. Znači upravni nadzor spada u red osnovnih funkcija organa uprave a jedan od oblika tog nadzora je i praćenje zakonitosti opštih akata organizacija udruženog rada. Funkcije upravnog nadzora organi uprave vrše samostalno, pa su u tom smislu i odgovorni za njihovo ostvarivanje skupštini opštine. Treba odmah reći da organi uprave nemaju ovlašćenja koja imaju skupštine o kojima je već bilo govora. Ne treba umanjiti odgovornost organa uprave zbog nepostojanja njihovog posebnog ovlašćenja u pogledu obustavljanja opštih akata organizacija udruženog rada.

Kad govorimo o nadzoru nad zakonitošću samoupravnih opštih akata ne smemo zanemariti činjenicu da organizacije udruženog rada donose veliki broj akata i da se ovi akti često menjaju, usklađuju i dopunjuju. Nemoguće je da organi uprave razmatraju svaki samoupravni akt. Nadzor nad zakonitošću samoupravnih opštih akata od strane organa uprave treba da bude stalno prisutan, a ne da se ovi poslovi obavljaju uzgredno i pored nekih drugih poslova. Treba naročitu pažnju posvetiti preventivnoj kontroli nad opštim aktima organizacija udruženog rada. U vršenju prethodne kontrole organi uprave daju mišljenje i primedbe na samoupravna akta. Ukoliko organizacije udruženog rada ne prihvate mišljenje i sugestije, organ uprave može da predloži skupštini da takav akt obustavi od izvršenja kao i da se pokrene postupak pred odgovarajućim sudom. Da bi obavljanje ovih poslova bilo što efikasnije neophodna je saradnja organa uprave sa društvenim pravobraniocem samoupravljanja, bilo da traže pomoć i mišljenje društvenog pravobranioca samoupravljanja o pojedinim spornim pitanjima u vezi sa sadržajem opštih akata, bilo da društvenog pravobranioca samoupravljanja blagovremeno izveste o pitanjima koja spadaju u domen njegovog delovanja koji je utvrđen ustavom i zakonom.

Organi državne uprave (uglavnom opštinski) imaju ulogu stručne pomoći u sprovođenju nadzora i zaštite ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada. Ulogu stručne pomoći imaju zbog toga što u sprovođenju ovog nadzora i zaštite nemaju samostalna ovlašćenja, nego im je zadatak da otkrivaju u samoupravnim opštim aktima odredbe koje nisu u skladu sa ustavom, zakonom i načelima morala socijalističkog samoupravnog društva i da o tome obaveste skupštinu društveno-političke zajednice. Time je završena uloga ovih organa u tom postupku.

¹⁹ Ustav SR Bosne i Hercegovine čl. 155, SR Crne Gore čl. 166, SR Hrvatske čl. 221, SR Makedonije čl. 165, SR Slovenije čl. 179, SAP Kosova čl. 163, SAP Vojvodine čl. 168.

²⁰ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 52/74.

Da organi uprave zaista nemaju samostalnih ovlašćenja u sprovođenju ovog nadzora i zaštite već ulogu stručne službe skupštine društveno-političke zajednice, vidi se iz novih zakona o državnoj upravi.²¹ U tim zakonima propisano je da organi državne uprave u okviru nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada prate, u okviru svoje nadležnosti, zakonitosti samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada, te obavještavaju o tome skupštinu društveno-političke zajednice odnosno njen izvršni organ i predlažu preduzimanje odgovarajućih mera.

Međutim u nekim zakonima utvrđene su odredbe o nadzoru od strane organa uprave na takav način kao da oni imaju samostalna ovlašćenja u tom nadzoru. Tako je Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju SR Srbije²² propisano da nadzor nad zakonitošću rada osnovne škole obavlja organ opštinske uprave, ali se odmah dodaje — ako taj organ smatra da je određeni samoupravni opšti akt škole suprotan ustavu ili da nije u skladu sa zakonom, dužan je upozoriti školu i odmah o tome obavestiti skupštinu društveno-političke zajednice. Slične odredbe sadrži i Zakon o zdravstvenom osiguranju i obaveznim vidovima zdravstvene zaštite stanovništva SR Srbije²³ itd. I iz ovih odredbi se posle pažljivog razmatranja može videti da organi uprave u obavljanju nadzora nemaju samostalnih ovlašćenja.

²¹ Zakon o osnovama sistema državne uprave i o saveznom izvršnom veću i saveznom organima uprave. »Sl. list SFRJ«, br. 23/78.

Zakon o upravi SR Srbije »Službeni glasnik SR Srbije« br. 52/74.

²² »Službeni glasnik SR Srbije« br. 19/74.

²³ »Službeni glasnik SR Srbije« br. 30/79.

Mira Simovic
assistant

LE CONTRÔLE EXTERNE DE LA COMMUNAUTÉ SOCIO-POLITIQUE ET DE SES ORGANES SUR LES ACTES GÉNÉRAUX AUTOGESTIONNAIRES DES ORGANISATIONS DE TRAVAIL ASSOCIÉ

R é s u m é

Le droit des communautés socio-politiques et de leurs organes d'exercer le contrôle sur le travail des organisations de travail a outre un but plus restreint le respect de la légalité de même un but plus large le développement de la conscience sociale chez les travailleurs et leur disposition d'édifier la société autogestionnaire.

En fonction du développement des forces matérielles de la société, le contrôle de l'assemblée de la communauté socio-politique sur les actes généraux autogestionnaires des organisations de travail associé avait obtenu dans notre société la place correspondante. Pendant un certain temps l'Etat exerçait aussi la fonction de contrôle. Par l'introduction de l'autogestion sociale une telle forme de l'activité de contrôle devient le frein du développement social ultérieur. Il était nécessaire d'introduire de nouvelles formes du contrôle qui correspondront au degré donné du développement des rapports socio-économique dans notre société. Depuis la gestion administrative de l'économie jusqu'aux changements constitutionnels les plus récents et la décentralisation des décisions dans le travail associé l'activité de contrôle se transformait évolutivement. Mais, il faut dire qu'elle avait toujours pour but de protéger la constitutionnalité et la légalité socialistes.

Le développement contemporain des rapports socio-économiques et du système politique chez nous fait ressortir que notre pays se trouve dans la phase quand on peut parler de la formation d'un système de contrôle plus complet et plus adéquat. En conformité avec ce qui précède l'assemblée de la commune a le droit et le devoir de suspendre en partie ou entièrement l'exécution de tout acte de l'organisation de travail associé qui contraire à la loi, ou à l'acte général autogestionnaire avec lequel il doit être conforme et d'initier la procédure pour l'estimations de la constitutionnalité et la légalité des actes généraux autogestionnaires devant la Cour constitutionnelle ou devant le tribunal de travail associé pour l'estimation de la conformité réciproque des actes généraux autogestionnaires.