

СУДСКА ЗАШТИТА УСТАВОМ УТВРЂЕНИХ ПРАВА ПОВРЕЂЕНИХ ПОЈЕДИНАЧНИМ АКТИМА

Апстракт: Рад представља експликацију облика судске заштите уставом утврђених права повређених појединачним актима у правном поретку Републике Србије. У раду анализирана је научна мисао професора Славољуба Поповића спрам питања природе појединачних права подобних за виšekратну судску заштиту. Нарочиту пажњу аутор посвећује критички инспирисаној анализи инструмената судске заштите уставом утврђених права повређених појединачним актима у нас.

Кључне речи: научно дело професора Славољуба Поповића, уставом утврђена права повређена појединачним актима, поступак пред Уставним судом, управни спор.

УВОД

Демократизација друштва у савременим условима заснива се на принципима правне и социјалне државе, транспарентности и отворености друштва а што посебно подразумева реafirмацију значаја јавне сфере социјалног живота. То је посебна сфера напетости између државног интереса и политике са једне стране и интереса појединаца и јавних и приватних колективитета, са друге стране. У савременим условима, нормативно постојање, остваривање и заштита људских права и слобода грађана, која су прокламована пре свега уставом представља једно од суштинских обележја правне државе. Заправо то је један од услова постојања правне државе.

Заштита уставних права и слобода отвара питање одговорности носилаца јавне власти, односно чини транспарентним њен конкретан однос према фундаменталним људским правима и слободама. То није апстрактно теоријско или политичко питање већ практично правно и пре свега животно питање свих грађана у једној држави. Људска права не смеју бити козметички декор уставног документа једне државе, већ чврсто политичко и правно упориште и основ за конкретно остваривање свих и сваког уставом прокламованог људског права и слободе.

Без контроле и одговорности свака власт временом постаје бирократска и супротна стварним интересима грађана, без обзира колико је она изворно била демократска, легитимна и легална. Правна заштита људских права и слобода омогућава превазилажење формалне и успостављање стварне демократије и успостављање институција отвореног, слободног и цивилног друштва.

Заштита сваког права је једна од најосетљивијих карика у њиховој нормативној егзистенцији. Она показује могућност да се чисто нормативно важење једног права и правног феномена претвори у стварност, добије и своју реалну егзистенцију у конкретним људским односима. Постоје многа права која веома лепо звуче и надахњују својом узвишеном правном формом али без адекватне правне заштите она остају само покушај да се прикрије самовоља и ауторитарност система, који у ствари постоји и функционише са оне стране људских права и слобода грађана.

Чланак професора Славољуба Поповића објављен у Архиву за правне и друштвене науке 1966. бави се питањима заштите права и слобода и то судске заштите права и слобода утврђених уставом а повређених појединачним актима. Аутор намеће одређена питања и отвара извесне дилеме које су подједнако актуелне и данас као што су биле у времену у коме је чланак настао. То говори у прилог тези о универзалној природи и ванвременској димензији проблема заштите права и слобода која се прокламују највишим правним актом једне земље - уставом.

1. ЗАШТИЋЕНА ПРАВА

Питање је која се то права заправо штите? Да ли су то основна права, тј. права која предвиђа Устав и која су обухваћена уставним нормирањем, или се у обзир узимају и она права (и слободе) која се налазе у другим општим актима државних или других органа и организација? Да ли правну заштиту треба пружити само правима и слободама обухваћеним уставним текстом или и оним правима која се остварују на основу Устава, без обзира на акт који их нормира?

Професор Поповић износи различита схватања која су била присутна и која је интересантно поменути баш због тога што говоре у прилог тези да је ово питање подједнако интригирало теоретичаре онда, као што их интригира и данас.

Према *првом схватању*, потребно је направити разврставање, односно поделу различитих права и слобода. Заштиту не треба да уживају сва права, већ само она која се сматрају основним.¹ Наравно,

¹ Појам основних права присутан је у правном систему СР Немачке. *Закон о Савезном уставном суду* предвиђа да грађани могу уставном жалбом тражити поништај појединачног акта којим се повређује основно право или неко друго одређено право предвиђено уставом. У основна права спадају она права која су предвиђена одредбама члана 1-19. *Основног закона Савезне Републике Немачке*, као што су људско достојанство и слободан развој личности, право на живот и телесни интегритет, једнакост свих људи, слобода вероисповести, савести и уверења, слобода мишљења, информисања и штампе (медија): слобода уметности и науке, брак, породица, деца, школство, слобода окупљања, слобода удруживања, тајност поште, слобода избора занимања, неповредивост стана, власништво, развлашћивање, наследно право, губитак држављанства, изручење, право на азил и баријера битног садржаја, гаранција правног пута. *Изабрane одлуке немачког Савезног Уставног суда*, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд, 2010, стр. 5-8. У правном систему Републике

то је отворило питање одређивања појма основних права, односно која се права сматрају основним? По једнима, то су била права садржана у глави III Устава СФРЈ (1963), по другима, то су била сва права и слободе, која се третирају као основна, без обзира где се налазе, док трећи, сматрају да су то сва права и слободе, која се остварују на основу Устава и које је као такве имао у виду члан 70 Устава СФРЈ (1963).²

Према другом схватању, није потребно правити диференцијацију и поделу права на основна и друга. У оквиру овог схватања јављају различита гледишта. Она полазе од тога да се предметом заштите имају сматрати само права која су садржана у Уставу СФРЈ, преко оних који наводе да заштиту уживају и она права која су на основу Устава садржана у законима, статутима и другим подзаконским актима, па до оних по којима се у управном спору решава о законитости управних аката и да се Уставом треба заштитити свих битних повреда закона (материјалних и формалних), а не расправљати о одредбама самог Устава и правима садржаним у њему.

Треће схватање методолошки полази другачије јер узима критеријум идеолошке природе. Наиме, с обзиром на тадашњи друштвено-политички систем и државно уређење, полази се од тога да се не може вршити било какво разврставање права и слобода, нити вршити њихова подела, већ се мора поћи од положаја и улоге радног човека и организације у друштвеном систему и евентуалних повреда његовог друштвено-правног и уставноправног положаја. У том контексту, суд би морао бити отворен за нове методе тумачења и примене закона, које би у обзир узимале да се економским, социополитичким и правним анализама долази до правне норме. То би захтевало другачији третман и нови прилаз како друштвеним односима тако и правним категоријама, па би захтевало и ново, другачије образлагање судских одлука. Најзад се закључује да се не би унапред могло одређено право које произилази из неког другог уставног права категорисати као основно или неко

Србије, па и многим другим, користи се термин људска права и слободе али се не прави и подела ових права, тако што би се нека издвојила као основна, насупротив осталим уставним правима. Ипак, термин основна права указује на место ових права у хијерархији људских права и подразумева постојање обавезне судске заштите.

2 **Славољуб Поповић**, *Судска заштита Уставом утврђених права повређених појединачним актима* (чл.68 Закона о управним споровима), Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1966, стр.134.

друго, јер би се оно у једном случају могло манифестовати као основно, док у другом случају то не би било, узимајући у обзир остале факторе приликом тумачења.³

Анализирајући сва ова схватања, професор С. Поповић закључује да полазећи од објективне теорије тумачења права, суд није овлашћен да слободно ствара право, већ да за њега постоје границе у тумачењу. Оне подразумевају да тумач не може истраживати вољу законодавца, већ објективну вољу правне норме, водећи рачуна о чињеници да се смисао и значење правне норме мења са промењеним друштвеним околностима. Према томе, полазећи од објективног, динамичног тумачења права, а узимајући у обзир још и језичко значење правне норме, мора се закључити да се говорећи о судској заштити права и слобода предвиђених уставом, заправо ради само о правима и слободама које свој основ имају у Уставу, односно која су садржана у Уставу, а не у другим општим правним актима државних или којих других органа и организација ван Устава. Осим тога, у оквиру ових Уставом утврђених права и слобода није потребно вршити било какву поделу права на основа и друга права, већ да се заштити може тражити у случају повреде било ког права или слободе који свој правни основ налазе у Уставу.

Да је питање актуелно и данас говори чињеница да је Уставни суд Србије заузео став да предмет заштите пред Уставним судом јесу сва права и слободе садржане у Уставу без обзира на њихово место у систематици Устава, при чему се у обзир морају узети и општеприхваћена правила међународног права и ратификовани међународни уговори.⁴

2. ОБЛИК СУДСКЕ ЗАШТИТЕ

Професор С. Поповић отвара и питање – о ком се облику судске заштите ради? Да ли је реч о заштити права и слобода утврђених уставом пред редовним судовима у управном спору или се ради о правној заштити пред Уставним судом? Другим речима, да ли се у

³ Исто, стр.135

⁴ Ставови Уставног суда Србије усвојени на седници одржаној 30. октобра 2008. и 2. априла 2009, www.ustavni.sud.rs, сајту приступљено 20.01.2011.

случају судске заштите права и слобода утврђених уставом ради о управносудској или уставносудској заштити?

Интересантно је да је Устав СФРЈ из 1963. у члану 150 и члану 241 ставу 2, као и одговарајући српски Устав (Устав СР Србије, члан 229, став 2) предвидео могућност уставноправне заштите права грађана повређених појединачним правним актима или радњама органа друштвено-политичке заједнице. Додуше, овај Устав је то учинио на један прилично уопштен начин.

Тако, у члану 150 Устава СФРЈ (1963) стоји да “Уставни судови сагласно закону пружају и заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права утврђених Уставом, када су ова права и слободе повређени појединачним актом или радњом а није обезбеђена друга судска заштита”. Слично, члан 241 Устава СФРЈ прописује да Уставни суд Југославије одлучује и о заштити права самоуправљања и других основних слобода и права утврђених Уставом, када су те слободе и права повређени појединачним актом или радњом од стране органа федерације и у другим случајевима које одреди савезни закон, а није обезбеђена друга судска заштита.

У вези са оваквом уставном прокламацијом, *Закон о Уставном суду* из 1963. предвиђа као правно средство за заштиту права утврђених Уставом – *предлог* за покретање поступка за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права.⁵

На основу овога могло би се закључити да је овде реч о облику “уставне жалбе”,⁶ правном средству које се и данас користи за заштиту уставом зајемчених права и слобода повређених појединачним актом или радњом државног органа или организације, којој је поверено вршење јавних овлашћења, када су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства.

Да је реч о правним средствима исте правне природе, нема никакве сумње, због низа елемената:

- заштита уставом утврђених права и слобода
- постојање повреде ових права и слобода учињене појединачним актом или радњом

⁵ *Закон о Уставном суду Србије*, Службени гласник СР Србије, бр. 54/1963

⁶ **Стеван Лилић**, *Управно право и Управно процесно право*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 444

- појединачни акт или радња учињена од стране државног органа или организације којој је поверено вршење јавних овлашћења
- супсидијарни карактер⁷ ових правних средстава (ако није обезбеђена друга судска заштита, односно ако није одређена надлежност другог суда, односно ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства њихове заштите).⁸

Ипак, без обзира на очигледне сличности, између данашње уставне жалбе и ондашњег предлога за покретање поступка за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права, постоји једна важна разлика. Док су предмет преиспитивања пред Уставним судом по уставној жалби и судске пресуде (и друге одлуке), из формулације која подразумева да се ово правно средство (приговор) може употребити “ако није обезбеђена друга судска заштита”, односно ако није одређена надлежност другог суда, произилази да се ово правно средство не би могло употребити против судских одлука, јер би у том случају већ била употребљена судска заштита. Друго је питање што је употреба приговора, као правног средства заштите права самоуправљања и других основних слобода и права, практично била онемогућена на други начин и из других разлога.

С обзиром на овакво уставно и законско нормирање стиче се утисак да су слобода и права (права самоуправљања и друга основна права и слобода) предвиђена Уставом СФРЈ из 1963. **заштићена** пре свега пред Уставним судом, тј. да се ради о уставној судској заштити

⁷ Етимолошки латински термин супсидијаран, значи помоћан, онај који тек у другом реду долази у обзир. Појам супсидијарно, дакле, означава помоћно, споредно. У праву, међутим, појам супсидијарно значи да се институт или средство могу примењивати тек када се неко друго право, средство или институт покаже као искоришћено, недовољно или немогуће. **Владимир Ђурић**, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000, стр. 118-144

⁸ Слична решења постоје у великом броју земаља. У Аустрији, уставна жалба може бити уложена само након исцрпљивања административног инстанционог пута. У Шпанији се ампаро може уложити тек након исцрпљивања правних путева. У Чешкој је уставна жалба недопуштена, уколико подносилац није исцрпио сва процесна средства која му даје закон о заштити његових права. У Хрватској, предвиђа се, да ако је због повреде уставних права допуштен други правни пут, уставна жалба може уложити тек након што је тај правни пут исцрпљен. У Македонији, рок за подношење уставне жалбе почиње да тече од достављања коначног или правоснажног акта чиме, заправо, нормира и супсидијарност уставне жалбе. *Исто*, стр. 175-180

ових права и слобода. Међутим, ове уставне одредбе, као и одредбе Закона о Уставном суду Југославије (закон о уставним судовима република чланица) које су одређивале надлежност Уставног суда, заправо нису биле у примени.

Исти закон који је регулисао овај облик правне заштите, Закон о Уставном суду Југославије, у члану 75, предвидео је могућност вођења управног спора против сваког коначног појединачног акта којим је повређено Уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода, па и у случају када је важећим законом искључен управни спор, осим ако је за заштиту тих права и слобода предвиђена друга судска заштита. Интересантно је да је наведена одредба члана 75 спадала у прелазне и завршне одредбе Закона, са напоменом да ће се ова врста правне заштите моћи да користи све до усклађивања Закона о управним споровима са Уставом, односно до доношења новог Закона о управним споровима који би предвидео ову врсту управног спора.

Закон о управним споровима из 1966, донет на основу Устава СФРЈ из 1963. Он је садржао одредбу (члан 68) према којој је постојала могућност подношења Врховном суду *захтева* против коначног појединачног акта којим је повређено Уставом утврђено право самоуправљања или друго уставно право или слобода, а није предвиђена друга судска заштита. Овај закон садржао је још једну одредбу која се тичала ове материје, а која је уносила додатну несигурност. Наиме, надлежност врховних судова да решавају по овом питању била је одређена само привремено, док се не донесе закон којим ће се уредити поступак за заштиту уставом утврђеног права самоуправљања и другог основног права и слободе, када је повреда учињена коначним управним актом.

Да би поступак по овом правном средству могао да буде покренут, било је потребно буду испуњена три позитивна и један негативан услов.⁹ Позитивни услови су били да се (прво) ради о *појединачном акту* и то како државног органа, тако и радне и друге организације, (друго) да је у питању *коначан* појединачни акт (да се против њега не може употребити редовно правно средство или ако је допуштено, да

⁹ Славољуб Поповић, Судска заштита Уставом утврђених права повређених појединачним актима (чл.68 Закона о управним споровима), Архив за правне и друштвене науке, Београд 1966, стр.133

је већ искоришћено) и (треће) да се њиме *повређује уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода*. Негативан услов био је да за заштиту ових права *није законом предвиђена друга судска заштита*. То је значило да се *захтев* није могао употребити против следећих појединачних аката:

- *управних аката*, уколико се против њих могао пред надлежним врховним судом повести управни спор. Уколико се ради о управним актима донетим у стварима у којима је према одредбама закона искључено вођење управног спора, ово правно средство се ипак могло употребити, јер је његов карактер био да изврши репарацију повређених уставних права. Изузетак, су једино представљале управне ствари о којима је непосредно на основу уставних овлашћења одлучивала Савезна или републичке скупштине и њихова већа, односно Председник Републике. Међутим, да је судска заштита уставом утврђених права била поверена уставним судовима, она би се могла тражити и против ових аката;

- *појединачних аката* којима се регулишу радни односи, с обзиром да се против ових аката могао водити радни спор пред судовима опште надлежности;

- *аката пословања*, односно двостраних правних аката за чије су расправљање у случају спора били надлежни судови опште надлежности или привредни судови;

- *решења донетих у прекршајном поступку* против којих је била дозвољена судска заштита;

- против *судских одлука*;

- против *појединачних аката* органа управљања, односно радне заједнице предузећа или делова предузећа којима је повређено право самоуправљања, као и против појединачних аката радничког савета, јер је у овим случајевима била одређена надлежност уставног суда;

- против *других појединачних аката* за које законом предвиђена друга судска заштита.¹⁰

Захтев за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права могао је Врховном суду надлежном за вођење управних спорова, поднети сваки субјект чије је право било повређено, односно сви субјекти који сматрају да им је управним актом повређено неко

¹⁰ Исто, стр. 139

право или на закону заснован интерес. Тако су ову врсту управног спора могли покренути: појединци или правна лица (друштвено-политичке заједнице, радне и друге организације); државни органи, организације, погони, друге јединице или огранци радне или друге организације, заједнице (села, насеља и сл.) или групе лица без својства правног лица ако им је појединачним актом повређено Уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода; јавни правобранилац који заступа интересе друштвено-политичке заједнице или установе; синдикална организација и друштвена организација у име свог члана, а по његовом пристанку, када му је неко од наведених права повређено, а друштвена организација има задатак да штити одређена права и интересе својих чланова.

Приликом решавања по захтеву за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права, суд је имао иста овлашћења која је имао и приликом решавања управног спора. Тако је могао да пресудом оспорени појединачни акт поништи уколико природа ствари то дозвољава и ако чињенично стање пружа поуздан основ за то, чиме је суд могао мериторно решити саму ствар, односно мериторно одлучити по захтеву и реституисати повређено право самоуправљања, или друго основно право или слободу. Таква пресуда је у свему замењивала појединачни правни акт.¹¹

Према томе, за заштиту Уставом утврђених права повређених појединачним актима била су предвиђена два правна средства, и два различита органа. Јасно је да је ова неизвесност и у погледу органа надлежног за вођење поступка (уставни или врховни судови) и у погледу самог поступка пружања заштите (управни спор или уставносудски поступак) створила низ проблема у пракси. Таква ситуација није могла водити постојању правне сигурности у погледу пружања адекватне правне заштите и имплицирала је одсуство намере да се права и слободе утврђене Уставом заиста и заштите.

¹¹ Исто, стр. 141

3. УПРАВНИ СПОР ЗА ЗАШТИТУ СЛОБОДА И ПРАВА ПОЈЕДИНАЦА ПРЕДВИЂЕНИХ УСТАВОМ

Устав СФРЈ из 1974. није предвиђао овај модел уставносудске заштите права и слобода повређених појединачним актима (“уставне жалбе”), па је отклонио ову дилему по питању надлежног органа и одговарајућег поступка за пружање заштите. *Закон о управним споровима* из 1977, донет ради усклађивања са новим Уставом, али и *Закон о управним споровима* из 1992. предвидели су овај вид правне заштите, односно овај облик управног спора, који се у теорији још зове и *допунски управни спор*. Кад се говори о допунском управном спору, заправо се мисли на спор о нарушавању уставних слобода и права, појединачним правним актом или службеном радњом, који је био предвиђен бившим ЗУС-ом (члан 66 и 67).

Бившим *Законом о управним споровима*, (“Сл. лист СФРЈ”, бр. 4/77 и “Сл. лист СРЈ”, бр. 37/92), односно пре доношења ЗУС-а из 1996, било је предвиђено да о захтеву за заштиту слобода и права гарантованих Уставом одлучује суд надлежан за управне спорове, сходном применом одредаба ЗУС-а, уколико је уставна слобода или право повређено коначним појединачним актом, под условом да није обезбеђена друга судска заштита и ако су те слободе или права повређени радњом службеног лица у органу управе, односно одговорног лица у организацији удруженог рада или другој самоуправној организацији или заједници, којом се противно закону, непосредно спречава или ограничава одређеном појединцу, организацији или заједници вршење такве слободе или права.

Посебно интересантно је што је *Уставом СРЈ* из 1992. године уведена уставна жалба због повреде појединачним актом или радњом уставне слободе или права човека и грађанина, онда када није обезбеђена друга правна заштита, а да је истовремено постојало као правно средство и захтев за заштиту слобода и права гарантованих уставом, о коме одлучује суд надлежан за управне спорове, сходном применом одредаба ЗУС-а. Та симултана процесно-правна ситуација отворила је питање њиховог односа.

Судска пракса је била да уколико се радило о управном акту (којим је тангирано нечије уставно право и слобода) против којег је

a priori искључена управна жалба и управно-судска тужба, отвара се судска заштита путем уставне жалбе. Уколико се радило о управном акту који је своју коначност стекао исцрпљивањем или пропуштањем жалбе у управном поступку, тада уставна жалба није била правно могућа, јер је једна врста правне заштите већ била искоришћена, односно пропуштено је њено коришћење. Ово је све важило и када су у питању били материјални акти управе, тзв. управне радње.

Данас овакву врсту управно-судске заштите задржао је *Закон о управним споровима Републике Српске*.¹² Интересантно је да правни систем Босне и Херцеговине као правно средство заштите права и слобода предвиђених Уставом БиХ предвиђа апелацију.¹³ Апелација је заправо уставна жалба, с обзиром на све материјалне и процесне претпоставке овог правног средства, које се користи за заштиту тачно одређених права повређених пресудом, односно одлуком, када су исцрпљени сви делотворни законски правни лекови.¹⁴ Подноси се у

12 Ову врсту управног спора познаје и Закон о управним споровима Републике Хрватске (чл.66), «Народне новине», бр. 53/91, 9/92, 77/92.

13 Термин апелација преузет је из англо-саксонске правне терминологије (апел - жалба, жалити се) и може се сматрати адекватним, прихватљивим и пожељним и у нашем уставно-правном систему јер прави јасну разлику између овог и осталих правних средстава, који би у свом називу имали термин- жалба. Тако у нашем правном систему постоји уставна жалба и жалба уставном суду што ствара одређене теоријске а и практичне проблеме у смислу разликовања ова два правна средства. **Јелена Вучковић**, *Жалба уставном суду и уставна жалба*, Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, Правни факултет у Нишу, св 1, 2010, стр.399.

14 Босна и Херцеговина је потписивањем Општег оквирног споразума у Паризу 1995. у Анексу 4, преузела обавезу да ће директно примењивати права и слободу одређене у Европској конвенцији за заштиту људских права и слобода, као и у њеним протоколима, који ће имати приоритет у односу на сваки други протокол. На тај начин БиХ је прихватила концепт Европске конвенције и то са следећим правима: право на живот; право лица да не буде подвргнуто мучењу нити нечовечном или понижавајућем третману или казни; право особе да не буде држана у ропству или потчињености, или на присилном или обавезном раду; право на личну слободу и сигурност; право на правично саслушање у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези са кривичним поступком; право на приватни и породични живот, дом и преписку; слободу мисли, савести и вере; слободу изражавања; слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима; право на брак и заснивање породице; право на имовину; право на образовање; право на слободу кретања и пребивалишта.

року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о последњем делотворном правном леку којег је користио.¹⁵

Уставни суд Републике Српске у попису својих надлежности нема рад по уставној жалби изјављеној против појединачних аката или радњи којима се тангирају права и слободе предвиђени Уставом, па је зато разумљиво да је судска заштита ових права и слобода омогућена у управном спору.

Овај непосредан облик судске контроле управе остварује се у посебном издвојеном судском поступку за заштиту уставом зајамчених слобода и права грађана. Та судска заштита се јавља као *посебна врста* управног спора, која је предвиђена само под условом да у конкретном случају није обезбеђена друга судска заштита. То начелно важи и када се ради о класичном општем управном спору.

Овај посебан вид судске заштите има *два модалитета*:

- заштита уставом зајамчених слобода и права повређених *коначним појединачним актом* органа (што укључује и управни акт), и
- заштита уставом зајамчених слобода и права повређених *радњом службеног лица* (материјални акт).

15 У правном систему БиХ изричито су наведени појединачни акти против којих се може изјавити апелација (пресуда и одлука), за разлику од нашег система у којем се говори само о појединачним актима (и радњама) државних органа и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења. Отуда има извесних мишљења да се преиспитивањем судских одлука од стране Уставног суда нарушава начело поделе власти, тј. независност судске власти, јер се одлуком Уставног суда може поништити судска пресуда. Ипак, мишљења смо да оваква схватања не могу имати упориште у теорији о подели власти, не само зато што је стриктна подела власти реално неизводљива, већ и зато што би онда било бесмислено да Уставни суд оспорава и акте законодавне и акте управно-извршне власти. Смисао постојања Уставног суда јесте да отклони повреде устава учињене од било које власти, а ако знамо да су људска права и слободе део уставне материје и да се највише повређују управо појединачним актима судске и управне власти, онда је сасвим јасно зашто појединачни акти управе али и судске пресуде морају бити предмет контроле од стране Уставног суда. Уставни суд испитује одлуке редовних судова у мери у којој је потребно утврдити повреде људског права и слободе, и он не поступа као инстационални суд, нити може судити уместо редовних судова. Уставни суд нужно испитује правилну примену релевантних закона у оспореним судским одлукама и поништиће одлуку редовног суда само када се на други начин не може отклонити последица неуставности.

У том смислу се поставља питање односа уставне жалбе и спора о нарушавању уставних слобода и права, појединачним правним актом или службеном радњом, који је предвиђен у неким правним системима ЗУС-ом.

Према сада важећем *Закону о управним споровима Републике Српске* предвиђени управносудски поступак заштите слобода и права појединаца зајамчених уставом изгледа овако:¹⁶

1. Активну легитимацију има физичко лице чија су права или основне слободе зајамчене Уставом повређена коначним *појединачним актом* органа. Оно има право да захтева заштиту тих права и слобода код *окружног суда*, под условом да није осигурана нека друга правна заштита.

О захтеву за заштиту уставних слобода и права појединаца, одлучује (решава) надлежни *окружни суд решењем* (према ЗУС-у Р. Српске). Подношење захтева и решавање по захтеву од стране надлежног окружног суда врши се сходном применом одредаба ЗУС-а које се односе на управни спор.

2. Заштита уставних слобода и права појединаца предвиђена је и у случају ако су те слободе или права повријеђени радњом *службеног лица* у републичком органу управе, републичкој управној организацији, органима јединице локалне самоуправе, односно одговорног лица у правном лицу, која врше јавна овлашћења (јавне службе), а којом се противно Уставу, појединцу *непосредно* спречава или ограничава вршење слободе или права.

3. Физичко лице чије је уставно право и слобода повређено, било коначним појединачним актом или радњом службеног лица,¹⁷ подноси *захтев* надлежном *окружном суду*.¹⁸

¹⁶ *Закон о управним споровима Републике Српске*, «Службени гласник РС», бр. 109/05, чл. 53-65.

¹⁷ Захтев због незаконите радње може се поднети све док радња траје. Ако лице према којем је предузета незаконита радња није у могућности да само поднесе захтев за заштиту, захтев може поднети брачни друг, родитељ, усвојилац и усвојеник или сродник у правој линији.

¹⁸ У захтеву наводи се: радња, место и време када је учињена, орган, односно правно лице код које је та радња учињена, подаци о службеном, односно одговорном лицу која је то учинила, докази о томе и захтев да се отклони запрека или ограничење за вршење слободе или права, које се оспорава незаконитом радњом.

4. Поступак по захтеву за заштиту због незаконите радње, води и у њему одлучује окружни суд, у већу од троје судија. Суд поступа *хитно*, поштујући основна начела управно-судског поступка и пружајући *ефикасну заштиту права и интереса грађана*.

У том смислу, суд ће без одлагања, а најкасније у року од *30 дана*, захтев доставити на одговор органу, који је извршио радњу повреде уставних слобода и права појединаца, или суд *може*, према околностима случаја, по захтеву донети одлуку одмах и без претходног достављања захтева на одговор, ако подаци у захтеву пружају за то поуздан основ.

Уколико суд нађе да је *захтев основан*, забраниће даље вршење незаконите радње *решењем*. Суд ће у решењу одредити мере које треба предузети, да би се успоставило законито стање, остављајући рок за извршење и одредити законске санкције за случај неизвршења решења. У противном, уколико суд констатује да је захтев неоснован, *одбиће* захтев *решењем*.

Решење суда извршава *орган* односно *правно лице* чије је службено, односно одговорно лице *учинило незакониту радњу*, а у року утврђеном одлуком суда.

5. Против решења не може се изјавити редован правни лек (*жалба*), али се може поднети *захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке* Врховном суду Републике Српске, у року од 8 дана од дана достављања решења странци, чиме се обезбеђује двостепеност.

6. Ради осигурања извршења решења, суд који је донио решење ће одмах према околностима конкретног случаја, *предузети* што је потребно ради *осигурања извршења* решења, а може о решењу *обавестити* и Владу, а у граду и општини *градоначелника*, односно *начелника*, зависно чији је орган у питању, који су дужни предузети мере потребне за успостављање законитог стања на начин утврђен решењем суда.

Ако решење не буде извршено у остављеном року, надлежни суд ће *на захтев странке* извршити решење (два начина извршења) *непосредно* или *преко другог суда*, односно *органа*. Извршење се, према околностима случаја, спроводи на трошак органа, привредног друштва или другог правног лица, односно на трошак службеног или одговорног лица које је извршило незакониту радњу.

Ради извршења решења, суд може поднети захтев надлежном органу односно правном лицу за удаљење од дужности службеног или одговорног лица.

Према томе, грађани БиХ који сматрају да им је судском пресудом или одлуком повређено неко право или слобода предвиђено Уставом, а претходно су исцрпили све делотворне правне лекове предвиђене законом, за заштиту ових права обратиће се Уставном суду БиХ.

Међутим, грађани који живе у Републици Српској, а којима су уставна права и слободе повређене појединачним актом или радњом органа управе, затражиће најпре заштиту у управно-судском поступку (управном спору), а тек пошто не успеју да ову своју заштиту остваре, или она не буде делотворна, моћи ће да се обрате Уставном суду БиХ.

Тиме је практично обезбеђена двострука судска заштита права и слобода предвиђених уставом, у управном спору пред окружним судом и пред Уставним судом. Међутим, за разлику од процесне ситуације која је постојала на основу Устава СФРЈ из 1963. у којој је практично била предвиђена идентична надлежност и предвиђена идентична процедура два различита органа, при чему судске одлуке нису могла бити предмет контроле, у овом случају један облик заштите не искључује други. Уставни суда БиХ се чак и растерећује јер ће се заштита права моћи да оствари и раније, пред редовним судовима или евентуално специјализованом управном суду у управном спору, када су у питању појединачни акти управе.

ЗАКЉУЧАК

Људска права се штите не само политичком и нормативном прокламацијом у међународним актима и документима, уставима и законима националних правних система, већ успостављањем посебних органа и механизма за њихову сасвим конкретну заштиту. Заштита људских права почива на принципу плурализма у остваривању те заштите. То значи да се грађани и други правни субјекти могу обратити разним институцијама у једном државноправном систему, као што се могу након исцрпљивања све те заштите на националном плану појавити као активно легитимисани субјекти у поступцима пред међународним институцијама. Отуда “заштита људских права грађана

почива на плурализму облика и метода заштите, зависно од садржаја, природе и својства одређене слободe или права”.¹⁹

Тако се заштита уставом прокламованих права и слобода у савременим правним системима остварује пре свега пред уставним судовима у поступцима по уставним жалбама. Такође, у неким правним системима ова заштита се остварује и пред редовним судовима у управном спору. Међутим, питање постојања правне заштите повлачи за собом не само расправу о обиму заштићених права и органу пред којим се та заштита остварује, већ и о успостављању механизма који ће пре свега бити делотворни. Да би правна заштита остварила сврху, она мора бити ефикасна, ефективна и економична. Правни поступци морају бити брзи, без предугог трајања, јер се у супротном сврха заштите не може остварити.

У нашем управном систему судска заштита права и слобода предвиђених Уставом из 2006. остварује се у поступку пред Уставним судом Србије. Надлежност овог суда постављена је веома широко, па се поставља питање колико оваква заштита може остварити своју сврху ефикасности и ефективности, односно делотворности и да ли можда треба размислити о поновном увођењу управног спора који би омогућио да се заштита права и слобода оствари и раније. Ово нарочито јер је овакав управни спор већ предвиђен када се ради о заштити једног од права предвиђених Уставом - права на обавештеност.²⁰

Право на обавештеност или право на слободан приступ информацијама од јавног значаја спадају у ред људских права треће генерације и достигнуће је савремених демократских система без којих се модерна држава не може замислити. Оно је такође услов за квалитетно и ефикасно остваривање других људских права и слобода, као што су слобода мишљења, информисања, бирачко право итд., и незаменљив је инструмент контроле јавних институција.²¹

19 **Маријана Пајванчић**, *Уставно право*, Нови Сад, 2007, стр.165.

20 Право на обавештеност предвиђено је чл. 51 *Устава Републике Србије* и подразумева да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Такође, одређено је да свако има право у складу са законом на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења.

21 **Стеван Лилић**, *Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор*, Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права,

Разлоге за увођење управног спора треба тражити пре свега у чињеници да одлучивање у управним стварима, представља вид интервенције носилаца управне власти у област права и слобода грађана. Чињеница је да се одлуком у управној ствари, одлучује о правима и обавезама правних субјеката у појединачном случају, односно о појединачним правима и обавезама.²² Самим тим, при решавању конкретних управних ствари, може доћи до повреда појединачних људских права и слобода грађана. Дакле, долази до мешања управне власти у зону уставом гарантованих права и слобода грађана, било злоупотребом службеног положаја носилаца управних овлашћења, односно носилаца јавне власти или стицајем других околности. Постојање управног спора обезбеђује бољу контролу рада органа управе будући да административна контрола управе није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а још мање да гарантује остваривање и заштиту права грађана од незаконитог поступања и одлука управе.²³

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004) у циљу заштите Уставом утврђеног права на обавештеност предвидео је два модалитета управног спора (1) у случају када против решења појединих државних органа жалба Поверенику није допуштена као и (2) против решења Повереника које је донето поводом жалбе коју је поднео тражилац информације.²⁴ Интересантно је да *Закон о управним споровима* (2009) не садржи ниједну одредбу везану за овај управни спор. Такође је интересантно да је управно-судска заштита обезбеђена за заштиту само једног уставом гарантованог права, док је за остала људска и мањинска права предвиђена уставна жалба.

св. 1, Правни факултет у Нишу, 2010, стр. 103.

22 **Охлингер, Т.** *Уставно-судска контрола*. Правни живот, бр. 11, 1997, стр. 912.

23 **Стеван Лилић**, *Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор*, Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, св. 1, Правни факултет у Нишу, 2010, стр. 110

24 У вези са управним спором за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, у пракси су се појавиле бројне ситуације у којима је институт управног спора практично злоупотребљен од стране органа јавне власти који су повели управни спор против решења Повереника којим им се пружање информације налаже, а да за то нису овлашћени. Тиме је практично до одбацивања тужбе одлагано остваривање овог права.

Увођењем управног спора за заштиту права и слобода предвиђених Уставом а повређених појединачним актима управе и других органа и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, у великој мери би се растеретио рад Уставног суда и без уставних промена у домену његових надлежности. Тако би се заштита права и слобода могла остварити и у ранијем судском поступку, а грађани не би били ускраћени за могућност да у случају неуспеха, заштиту потраже и пред Уставним судом у поступку по уставној жалби. Тако би уставна жалба као последње исходиште националног правног система могла постати делотворан правни лек и реалан “филтер” ка Европском суду за људска права.

*Jelena Vučković LL.M.
Teaching Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

JUDICIAL PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS VIOLATED BY INDIVIDUAL ACTS

Summary

This paper presented an explication of ways of judicial protection of constitutional rights injured by individual acts in the legal system of Republic of Serbia. Author analyzes the scientific thought of professor Popović toward question of nature of those individual rights eligible for multiple court protection. Particular attention is devoted to critically inspired analysis of the instruments of judicial protection of constitutional rights injured by individual acts in Serbia.

Key words: *scientific work of professor Popović, violation of constitutional rights by individual acts, proceedings before Constitutional Court, administrative dispute.*

