

ЈЕДНОСТЕПЕНО ИЛИ ДВОСТЕПЕНО РЕШАВАЊЕ УПРАВНОГ СПОРА

Закон о управним споровима из 1952. године није увео двостепено решавање управног спора као правило. Међутим, овај је закон омогућавао странкама да се против пресуда врховног суда републике могу жалити кад се на спорни правни однос примењивао савезни пропис. Жалба је била могућа и против пресуда у управним споровима које је решавао Врховни војни суд. Поред тога против решења врховног суда републике и Врховног војног суда о одбацивању тужбе могла се подносити жалба под одређеним условима, односно кад је тужба била одбачена јер је суд сматрао да акт који се напада тужбом није управни акт; или јесте управни акт али очевидно не вређа право или тужночев лични интерес заснован на закону и најзад, што се у одређеној управној ствари не може водити управни спор (чл. 18). У свим овим случајевима била је дозвољена жалба. Овај систем није потпуни двостепени систем, али је, како је добро речено, „на средини између система једноступености и двостепености”. (1) Такав какав је био обезбеђивао је једнообразну примену савезних прописа и на одређен начин штитио права странака.

Међутим, по Закону о изменама и допунама Закона о управним споровима из 1965. (Службени лист СФРЈ бр. 16/65; Пречишћени текст Сл. лист СФРЈ бр. 21/1965) „против одлуке републичког врховног суда и Врховног војног суда није дозвољена жалба ако посебним савезним законом у одређеним стварима није предвиђено да се жалба може изјавити” (чл. 19). Према томе, по новом систему решавање управног спора је начелно једностепено пошто је жалба у ствари искључена јер је само може бити изузетно ако је то посебним савезним законом прописано. На пример, за сада ова је жалба изузетно допуштена Законом о ратним војним инвалидима од 12. јула 1965. (Чл. 84 т. 4 — Службени лист СФРЈ бр. 49/65). Ова одредба се односи и на мирнодопске војне инвалиде пошто се по чл. 5 Закона о мирнодопским војним инвалидима одредбе Закона о ратним војним инвалидима примењују сходно и на лица обухваћена Законом о мирнодопским војним инвалидима (Службени лист ФНРЈ бр. 46/1949).

Да би се ублажила ова једностепеност у решавању управног спора наведеним изменама и допунама Закона о управним споровима, уведена су поред обнове управног спора још и два нова ванредна правна средства: а) захтев да Врховни суд Југославије испита одлуку републичког врховног суда, односно Врховног војног суда донету у управном спору и то „у случајевима повреде уставом утврђеног права самоуправљања или другог

(1) Б. Мајсторовић, Коментар Закона о управним споровима, Београд 1965, „Сл. лист СФРЈ”, стр. 89.

основног права или слободe грађана или радне или друге организације" (чл. 20); б) захтев за заштиту законитости који надлежни јавни тужилац може поднети Врховном суду Југославије против одлуке републичког врховног суда, односно Врховног војног суда донет у управном спору „ако је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона" (чл. 21).

1. Што се тиче захтева за испитивање одлуке републичког врховног суда, ако је повређено уставом утврђено право самоуправљања или друго неко од основних права или слобода грађана или радне и друге организације, већ је уочено код нас да у пракси и у теорији нема сагласности која су основна права заштићена.⁽²⁾ По ужем схватању заштићена су овом одредбом само она права или слободe које су изричито споменуте у Уставу. Међутим, по ширем схватању се сматра да су овом одредбом заштићена сва права или слободe грађана и организација која проистичу из слова и духа устава. Посебно би се овде морала имати у виду основна начела устава из којих би морала проистицати и одговарајућа заштита за повреду ових начела путем коришћења одговарајућих правних средстава. Овде може као пример користити пракса француског Државног савета која и од тзв. аутономних уредаба и за које по Уставу од 1958. није потребна накнадна сагласност Парламента, Државни савет захтева да ове уредбе поштују основна начела Устава и у случају управних спорова ниште одговарајуће управне акте донете на основу ових уредаба ако су те уредбе повредиле основна начела Устава изражена у преамбули Устава.⁽³⁾

У вези са овим спором око тумачења ове одредбе у нашем праву, ваљало би можда имати у виду да се у теорији истичу два гледишта о улози судства. По старијем и класичном гледишту судство би представљало везану функцију, односно имало би на конкретне случајеве кад утврди чињенице да примењује само одговарајуће унапред одређене писане нормe. По другом гледишту, објективно посматрано у целини, свако судство скоро увек има и извесну слободу у одлучивању и то како слободу у оцењивању чињеница на основу којих ће одлучивати, тако и слободу у изрицању права. Није спорно да у оцени чињеница у кривичним и грађанским споровима суд има слободу. То би можда могло бити спорно у управном спору јер ту суд по правилу одлучује на основу чињеница утврђених у управном поступку. У нашем праву у управном спору суд решава по правилу, „на подлози чињеница које су утврђене у управном поступку" (чл. 39 ст. 1), али ако под одређеним условима „суд нађе да се спор не може расправити на подлози чињеница у управном поступку" „суд ће оспорени акт поништити пресудом. У таквом случају надлежни орган је дужан да поступи онако како је у пресуди одређено и да донесе нов управни акт" (чл. 39 ст. 2). Најзад, под одређеним условима „суд може и сам утврдити чињенично стање" (чл. 39 ст. 3).

Што се тиче слободe суда у изрицању права исправно је истакнуто да у земљама у којима је писано право извор права постоје ситуације у

(2) Др М. Перовић, Теоријски и практични коментар Закона о управним споровима „Савремена администрација", Београд, 1966, стр. 190—197.

(3) Georges Vedel, Droit administratif, Presses universitaires de France, Paris, 1961, стр. 190; Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1965, стр. 70—72; M. Long, P. Weil, G. Braibant, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey, Paris, 1962, стр. 466—472.

којима суд има учешћа у стварању права. Ова се стваралачка улога суда у стварању права може јавити у више видова.

а) Некад суд ствара правна правила јер нема писаних правних правила. У извесним земљама судови некад на основу закона имају таква овлашћења а некад то судови чине снагом свог ауторитета нпр. Државни савет у Француској.⁽⁴⁾

б) Може бити случај да постоји одредба у пропису на основу које суд и изриче право, али одредба није довољно прецизна те је суд нужно мора допунити. Као најбољи пример наводе се неодређени појмови. Нпр. појам кривнице у грађанском праву или појам незаконите и неправилне радње као услов одговорности за штету. Скалу ових кривица у грађанском праву и незаконитих и неправилних радњи ближе одређује суд јер се појам незаконите радње у савременом праву широко тумачи тако да је незаконита радња не само оно што је супротно писаном законском тексту, већ и све што је противправно уопште и супротно основним начелима одређеног друштва и одговарајућег друштвеног система.

в) Најзад, постоји слобода судства и кад законски текст даје више алтернатива па је суд овлашћен да према чињеницама и околностима случаја одмери коју ће алтернативу прихватити у својој одлуци.⁽⁵⁾

Отуда би било у складу са овом слободом суда у одлучивању прихватити шире гледиште у погледу тумачења појма уставних права грађана и прихватити да стваралачкој улози судства, у недостатку писаних законских текстова, дају извесна овлашћења и основна начела устава а не само одговарајуће одредбе писаних нормативних аката. Основна начела нашег Устава су несумњиво писан и уједно аутентичан извор нашег права. Додуше, у нас је Устав више посредан а не непосредан извор јер су закони и остали прописи засновани на закону, по правилу, извори управног права. Међутим, само истицање основних начела у Уставу не би било логично без њихове ефикасне судске заштите. Стога се с разлогом и основна начела Устава морају сматрати извором права за тумачење појма уставних права грађана из чл. 20 Закона о управним споровима, тако да би суд елементе своје конструкције овог појма морао у овом случају изводити не само на основу закона и прописа заснованих на закону већ под одређеним условима и из основних начела Устава. Ово је гледиште у нас целисходније и због мноштва органа који доносе нормативне акте и који тим више омогућују да поједине радне организације у својим нормативним актима због својих посебних интереса немају увек у виду заштиту уставних права грађана, па својим управним актима донетим на основу таквих прописа могу повредити уставна права грађана или других радних организација. Нема сумње да правна правила која суд преко своје праксе изводи на основу ових основних начела, зато што одредбе позитивног права не постоје или нису довољно прецизне, немају за суд снагу писаног права јер суд може променити своју праксу али, како је добро речено, то никако не смета да ова пракса „има снагу оп-

(4) В. код нас. Ј. Јевтић — Р. Шпрамек, Стваралачка активност већа за управне спорове у области управног поступка, „Анали Правног факултета у Београду“ бр. 1/1966, стр. 59—86.

(5) Ch. Eisenmann, La justice dans l'Etat. Чланак у књизи La justice, Presses universitaires de France, 1961, стр. 30—36.

штег правила све док се Врховни суд држи те праксе тако да за ниже судове и појединце замењује законодавно правило". (6) Све би ово упућивало на прихватање ширег гледишта у погледу одређивања Уставом заштићених права грађана, организација или радних организација јер је очигледно да су тако више заштићена права грађана, односно радних организација.

У пракси и теорији спорно је још и кад се овај захтев за поновно испитивање пресуде републичког врховног суда може подносити, да ли само ако су одлуком врховног суда републике, односно Врховног војног суда повређена уставна права применом савезних прописа или ако су ова права повређена и другим, односно републичким или другим прописима. Из самог текста одредбе чл. 20. Закона о управним споровима не би се могло закључити да се ово ванредно правно средство може подносити само ако је применом савезног прописа повређено основно право Уставом загарантовано. Одредба чл. 20. Закона о управним споровима изричито прописује „у случајевима повреде Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе грађана или радне или друге организације”, а не спомиње ни савезни, ни републички, ни локални пропис. Оваква одредба више иде у прилог гледишту да се увек може подносити овај захтев кад год је повређено уставом загарантовано право, без обзира да ли је до ове повреде дошло применом савезних, републичких или локалних прописа. По другом једном гледишту ово ванредно правно средство из чл. 20. Закона о управним споровима може се користити „само онда ако је управни акт донет применом савезног прописа”. (7) Врло је вероватно да је прави разлог недовољне прецизности ове одредбе у томе што она представља компромис у решавању питања да ли ће се задржати жалба у управном спору. По речима једног од учесника у Комисији која је припремала Нацрт закона о изменама и допунама Закона о управним споровима, да би се омогућило Врховном суду Југославије да и после начелног искључења жалбе утиче на решавање бар у оним управним споровима где је у питању примена савезног Устава и савезних закона, — било је потребно, бар у извесним случајевима, увођење неког правног средства против одлука републичких врховних судова и Врховног војног суда. (8)

Из овог излагања би следило да се за коришћење овог правног средства приликом израде Нацрта Закона стварно имала у виду повреда уставних права самоуправљања или другог ког Уставом загарантованог права или слободе грађана или организација које је извршено неправилном применом савезног Устава или савезног закона. Можда би овом гледишту ишло још у прилог и федеративно уређење државе које по редовном току ствари упућује на решење да Врховни суд Југославије обезбеђује једнообразну примену само савезног законодавства. Међутим, несумњиво је да се и применом републичких и локалних прописа, као и општим актима радних организација могу повредити основна уставна права грађана и радних организација прописана савезним Уставом. Оче-

(6) Ch. Eisenmann, Op. cit., str. 38

(7) М. Касалић, Дилеме око заштите уставних права и слобода у управном спору, Општина бр. 7/1966. стр. 40.

(8) Б. Мајсторовић, Op. cit. стр. 29.

гледно је да је одредба чл. 20. Закона о управним споровима непрецизна, а с обзиром и на постојање уставног судства, све би указивало да ово питање није целисходно решено и да би било нужно не само дати прецизнију одредбу чл. 20. Закона о управним споровима већ и ускладити ово ванредно правно средство са улогом уставног судства, а у вези с тим размотрити и да ли је нужно ово ванредно правно средство задржати и даље или је боље само остати при жалби у управном спору. Уколико би се остало при једноступеном решавању управног спора и задржавању овог ванредног правног средства које не замењује жалбу, оно би морало бити схваћено тако да обухвата све повреде уставних права загарантованих основним начелима и одредбама савезног Устава.

2. а) Друго ванредно правно средство одражено у захтеву за заштиту законитости који може поднети надлежни јавни тужилац против одлуке републичког врховног суда, односно Врховног војног суда „ако је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона“ (чл. 21. ст. 1) упућује на још веће несагласности и у теорији и у пракси.

Пре свега, занимљиво је овде истаћи извесну недоследност нашег законодавства. Приликом увођења овог новог ванредног правног средства у управном судском поступку којим се прописује да је услов за подношење овог захтева „тежа повреда савезног прописа“ није се имало у виду да се скоро једновремено у Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку од 1956. године ⁽⁹⁾ за подношење захтева за заштиту законитости од стране надлежног јавног тужилаштва против правоснажне судске одлуке не тражи више као услов и повреда јавног интереса као што је то било по Грађанском парничном поступку од 1956. (чл. 389), већ је као услов за улагање овог захтева сада довољно само ако је повређен закон или међународни уговор. ⁽¹⁰⁾ Несумњиво је да је и Закон о управним споровима захтевом за заштиту законитости предвидео само могућност употребе овог правног лека, али је ван спора и то да је улога јавног тужилаштва у управном и управно-судском поступку процесног карактера. Стога се поставља питање да ли је целисходно и у складу са развојем нашег права да се јавном тужилаштву дају овлашћења која прелазе оквири његове процесне улоге у управном судском поступку јер без његове оцене да постоји „тешка повреда савезног закона“ не може бити ни судске заштите грађана и радних организација противу евентуално неправилних пресуда републичких врховних судова, односно Врховног војног суда у управним споровима. И ово је ванредно правно средство дошло, изгледа, као компромис између гледишта која су била против жалбе у управном спору и оних која су била за жалбу. Међутим, несумњиво је да се увођењем овог ванредног правног средства изгубила из вида улога јавног тужилаштва у нашем управном праву. Може се овде истаћи да се и у совјетској правној литератури све више указује на праву улогу јавног тужилаштва у контроли рада управе, па се тим поводом

⁽⁹⁾ Члан 10 Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку „Службени лист СФРЈ“, бр. 12/1965) изменио је чл. 389 Грађанског парничног поступка од 15. III 1956.

⁽¹⁰⁾ В. др Б. Познић, Грађанско процесно право, Савремена администрација, Београд, 1965, стр. 414—417.

истиче потреба што шире судске контроле рада управе. ⁽¹¹⁾ У прилог овог гледишта у совјетској правној литератури наводи се Лењиново мишљење о улози јавног тужилаштва: „Треба имати на уму да за разлику од сваке административне власти, јавно тужилаштво нема никакве административне власти и да се не служи никаквим одлучујућим гласом ни у једном административном питању. Јавни тужилац има право и дужност да ради само једно: да бди над успостављањем стварно једнообразног схватања законитости у читавој републици, без обзира на ма какве месне разлике и упркос каквим му драго месним утицајима. Једино право и дужност јавног тужиоца јесте да ствар преда на решавање суду”. ⁽¹²⁾ Ако се и у совјетској савременој правној науци уочава каква мора бити права улога јавног тужилаштва, тим мање има разлога да се јавном тужилаштву код нас дају овлашћења која у нашем правном систему нису у складу са развојем нашег права и заштитом права грађана и радних организација.

б) Посебан је проблем одређивање појма „теже повреде савезног прописа”. У пракси јавног тужилаштва има изванредно суптилних објашњења ове теже повреде. Али независно од тога, одређивање овог појма и елементи за конструкцију ове теже повреде, по редовном току ствари, морали би спадати само у надлежност судства а никако јавног тужилаштва. Без обзира што у крајњој линији и сада коначну реч има суд у одређивању да ли је теже повређен савезни пропис, очигледно је да се јавно тужилаштво у претходном поступку јавља као арбитар од чије оцене зависи да ли ће суд уопште моћи да расправља да ли је теже повређен савезни пропис. Ако друштвени развој у нас истиче децентрализацију и деетатизацију оличену у начелу самоуправљања како друштвено-политичких заједница тако и свих радних организација којима су дата и нормативна овлашћења, несумњиво је да у таквом друштву са федеративним државним и друштвеним уређењем судство мора бити фактор који одржава јединство правосуђа и бди над правичном применом позитивног права. Јачање ове улоге судства неопходно је ради спречавања евентуалне бирократске и технократске тенденције развоја која увек и у сваком друштву може бити присутна јер се поред општег интереса израженог у позитивном праву представничких органа друштвено-политичких заједница јавља и посебни интерес појединих радних организација. Ако тако ствари стоје, а тако јесте, онда је очигледно да је нецелисходно и супротно развоју нашег права да се захтев за заштиту законитости као ванредно правно средство у овом виду, како то прописује чл. 21. Закона о управним споровима, поверава јавном тужилаштву. На овај начин овај захтев двоструко ограничава остварење судске заштите. Прво, што оставља искључиво јавном тужиоцу да оцени тежину повреде, а затим што ни у случају утврђене повреде јавни тужилац није дужан да поднесе захтев. Тако, с једне стране, странка губи право на редовно правно средство, односно на жалбу, а с друге, нема право ни на подношење ванредног правног средства, већ зависи од оцене јавног тужилаштва хоће ли

⁽¹¹⁾ Н. Г. Салицева: Административный процесс в СССР, Юридическая литература, Москва, 1964, стр. 153.

⁽¹²⁾ В. И. Лењин, О „двоструком” потчињавању и законитости, Изабрана дела, том П, књ. 2, Култура, Београд, 1950, стр. 525.

се поднети захтев за заштиту законитости. Ванредна правна средства имају своју одговарајућу улогу у поступку тамо где постоји редовно правно средство и логично је да се тад прописују и посебни строжији услови за коришћење ванредног правног средства против правоснажних судских одлука. Али, онда када се начелно искључује редовно правно средство а уводи захтев за заштиту законитости, ово би ванредно правно средство било оправдано уколико би јавни тужилац био *обавезан* да поднесе захтев у свим случајевима кад утврди повреду закона *без обзира на тежину повреде*. Међутим, још доследније развоју нашег права било би решење по коме би сама незадовољна странка имала право да подноси захтев за заштиту законитости а не да о томе претходно одлучује јавни тужилац да ли има теже повреде савезног закона. По себи се разуме да би и у овом случају јавни тужилац морао имати овлашћења да може подносити захтев за заштиту законитости ако је повређен закон у корист појединца или радне или друге организације а на штету друштвене заједнице.

3. Колико год у недостатку жалбе ова нова ванредна правна средства на изванредан начин ублажавају што се по правилу искључује жалба и допушта само ако је изузетно савезним законом то прописано, право решење можда би било у двостепеном решавању управног спора. Поред већ наведених разлога, као озбиљан разлог за начелно увођење жалбе, у управном спору је и сам Устав СФРЈ. Према чл. 68. Савезног Устава „сваком је зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлука судова и решења других државних органа и организација, којима се решава о његовом праву или на закону заснованом интересу”. Међутим, иако се уставом гарантује право на жалбу по наведеним изменама и допунама Закона о управним споровима, жалба се по правилу искључује у управном спору а само изузетно допушта. Нова ванредна правна средства из Закона о управним споровима, као што се види, подносе се само под одређеним условима тако да не замењују жалбу и не пружају ону заштиту права коју би према уставној одредби требало да уживају грађани и радне организације. Да та нова ванредна правна средства нису адекватна замена жалби, види се и из података судске статистике.

У току 1963. године Врховни суд Југославије примно је 11.426 нових жалби, а из претходне године остало је 569 нерешених жалби. У току исте године решено је 11.574 жалбе, односно 9.940 је одбачено или одбијено а свега 1.634 жалбе је уважено, односно 14,1% од решених жалби.

У току 1964. године примљено нових жалби 11.922 а преостало од раније године 421 нерешена жалба. Од тога броја у току године решено је 11.357 и то одбачено или одбијено 10.089 а уважено свега 1.268 односно 11,2%.

У току 1965. примљено је нових жалби 9.539 а из претходне године преостало још 986 нерешених жалби. Одбачено или одбијено 7.776 а уважено 1.805 случајева жалби, односно 18,9% од укупно решених жалби. ⁽¹³⁾

Што се тиче употребе ванредног правног средства за поновно испитивање одлуке републичког врховног суда од стране Врховног суда Ју-

(13) Годишњи извештај судске статистике за 1963. годину, Савезни секретаријат за правосудје, 1956. стр. 57. Годишњи извештај судске статистике за 1964. Савезни секретаријат за правосудје, стр. 57 и Годишњи извештај за 1965. Савезни секретаријат за правосудје, стр. 58.

гославније још нема довољно података, али према судској статистици у другој половини 1965. примљено је 153 оваква захтева од којих је до краја године решено 4 а остало нерешено 149. Од 4 захтева два су одбачена а два случаја су окончана без судске одлуке. У погледу коришћења захтева за заштиту законитости према судској статистици у другој половини 1965. примљено је 7 а до краја године није решено ни по једном захтеву. (14) Према подацима добијеним у Савезном јавном тужилаштву у току целе 1965. поднето је 14, решено 11, од тога усвојено 9 а одбијено 2 захтева, а у 1966. свега је уложено 29 захтева. Од тога решено 6 и то усвојено 4 а 2 захтева повучена.

Ови статистички подаци, а посебно број жалби и проценат уважених жалби, не сме се занемаривати. Ако узмемо у обзир и све друге наведене проблеме у вези са коришћењем нових ванредних правних средстава у управном спору, двостепено решавање управног спора се изгледа појављује као целисходније решење и више у складу са одредбом Савезног Устава која прокламује право на жалбу као Уставом загарантовано право (чл. 68).

Не сме се губити из вида да је битна улога права да створи правну сигурност одређеног друштвеног уређења. Наше право уопште, а посебно управно право је динамично позитивно право, па се тим пре мора обезбедити његова законита примена и предвидети одговарајућа правна средства која грађанима и радним организацијама основано могу створити уверење да у случају повреде њихових права могу наћи ефикасну судску заштиту. С друге стране ваља подвући да је можда крајње време да се приступи разматрању места и улоге свих правних средстава у нашем правном систему како би се што пре дошло до једног система правних средстава који би био доследнији и више одговарао развоју нашег савременог права.

Д. Б. Денковић

РЕЗЮМЕ

Решения споров по актам управления в первой или и во второй инстанции

Согласно Закону об изменении и дополнении Закона о спорах по актам управления 1952. года, вступившему в силу в 1965. году, принят принцип вынесения решений по спорам по актам управления судами в первой инстанции, так как обжалование решений Верховного суда республики или Верховного военного трибунала допускается лишь в исключительных случаях, предусмотренных специальными законами страны. В целях смягчения указанного ограничения обжалования в кассационном порядке, находящегося в противоречии с Законом 1952. года, кроме возобновления дела предусмотрены еще два новых основания для обжалования и пересмотра решений. Первый из них — сторона может обратиться к Верховному суду Югославии с кассационной жалобой на решение Верховного суда республики или Верховного военного трибунала „в случаях нарушения загарантированных Конституцией прав самоуправления или других основных прав или свобод граждан или трудовой или

(14) Годишњи извештај судске статистике за 1965. годину, стр. 58. и 59.

пной организации" (ст. 20). Автор оставляет усечение роли судебных установлений и более широкое толкование понятия конституционных прав, находя, что они охватывают не только права, предусмотренные конституцией, но и права, проистекающие из основных начал, выдвинутых в вступительной части Конституции страны. Согласно второму новому основанию для обжалования — общественный прокурор может внести протест в порядке надзора против решений Верховного суда республики или Верховного военного трибунала „в случаях, когда в судебном постановлении допущены грубые нарушения законов страны" (ст. 21). Автор полагает, что подобный протест дважды ограничивает осуществление права на защиту. Во—первых тем, что предоставляет общественному прокурору исключительное право определять тяжесть нарушения, и во—вторых тем, что и в случаях обнаруженных нарушений ему не ставится в обязанность подачи протеста. Если обжалование в кассационном порядке вообще не допускается, в таком случае новые основания для обжалования и пересмотра имели бы оправдание лишь тогда, когда бы общественный прокурор был обязан вносить протест во всех случаях нарушения закона независимо от их тяжести. По мнению автора еще более бы отвечало развитию югославского права положение, по которому бы сама заинтересованная сторона имела права обжалывать решение, а общественный прокурор вносил протест лишь в случаях нарушения закона в пользу стороны, а в ущерб общественному коллективу. Автор оставляет начало кассационного обжалования споров по актам управления, находя, что новые основания для обжалования и пересмотра не являются адекватными жалобам, законом не предусматриваемым, и потому не дают защиту прав, которую согласно Конституции должны иметь граждане и трудовые организации. Автор подчеркивает необходимость рассмотрения всей системы обжалования судебных решений в югославском праве вообще в целях создания системы, которая бы более последовательно и в большей степени соответствовала развитию югославского права.

SUMMARY

First or second instance deciding in administrative litigation

Under the Law of Amendments and Supplements to the Law of Administrative Litigation of 1952, that was passed in 1965, first instance decisions in an administrative dispute, since the appeal against the decision of the republican supreme court, and (or the Supreme Military Court, is allowed only exceptionally, if provided by the special federal law. In order to mitigate this procedure in one instance, which is contrary to the Law of 1952, two new legal, means, in addition to renewal of the dispute, have been introduced. The first, gives possibility to the party to lodge a request in the republican supreme court or the Supreme Military Court »in cases of violation of the right to self-government or other fundamental right or freedom of citizens or of working or other organization laid down by the Constitution« (Article 20). The author pleads for the strengthening of the role of judiciary and for a broader interpretation of the concept of the constitutional rights, considering that they comprise not only the rights explicitly provisioned by the Constitution, but those as well stemming from the basic principles set out in the Introductory Part of the Federal Constitution. According to the second, the new extraordinary means, the competent public prosecutor may lodge request for the protection of the legality against a decision in the republican supreme court, and (or the Supreme Military Court »if this decision seriously violates a federal regulation« (Article 21). The author thinks that such a request doubly restricts implementation of the judicial

protection. Firstly, by leaving exclusively to the public prosecutor to appraise the degree of violation, and then because even if the violation were established, he is not bound to make the request. When the regular legal means is exhausted in principle, extraordinary legal means would be justified only if the public prosecutor were bound to lodge request in all the cases where violation is established, regardless of its degree. The author finds that it would be more consequent to the development of the Yugoslav law if the unsatisfied party were given the right to lodge the request in his own behalf, and the public prosecutor only in cases where law is violated to the advantage of the party and to the detriment of the social community. The author is in favour of the two instance deciding in an administrative dispute, because the new legal media are not adequate to the complaint, that is in principle excluded, and so they do not guarantee the protection of the right, which should be enjoyed by the citizens and working organizations under the Constitution. The author underlines the need of considering the entire system of legal media in the Yugoslav law in general, in order to evolve a system which would be more consequent with and more suitable to the development of the Yugoslav law.

R É S U M É

Le règlement du contentieux administratif à un ou à deux degrés

D'après la Loi relative aux modifications et compléments de la Loi sur le contentieux administratif de 1952, qui a été adoptée en 1965, le règlement du contentieux administratif est en principe à un seul degré, vu que l'appel à la cour suprême de Yougoslavie portée contre la décision de la Cour suprême de la république fédérée, c'est à dire de la Cour suprême militaire, n'est permise qu'à titre exceptionnel, s'il en est ainsi prescrit par une loi fédérale spéciale. Pour atténuer cette mesure prévoyant un seul degré dans le règlement du contentieux administratif, qui est en contradiction avec la Loi de 1952, outre le recours en revision du contentieux administratif deux nouvelles voies de recours ont été introduites. Premièrement, la partie peut présenter le recours en cassation à la Cour suprême de Yougoslavie d'examiner la décision de la Cour suprême de la république fédérée, c'est à dire de la Cour suprême militaire, »dans les cas qu'une atteinte a été portée au droit d'autogestion garanti par la Constitution ou à un autre droit fondamental ou à la liberté des citoyens ou de l'organisation de travail ou une autre organisation« (article 20). L'auteur plaide en faveur du renforcement du rôle de la justice et pour une plus large interprétation des droits constitutionnels, en considérant qu'ils englobent non seulement les droits qui sont expressément prescrits par la Constitution, mais aussi les droits qui découlent des principes fondamentaux spécifiés dans le Préambule de la Constitution fédérale. D'après la deuxième nouvelles voies de recours en cassation pour la protection de la légalité contre la décision de la cour suprême de la république fédérée, c'est à dire contre la décision de la Cour suprême militaire, »si par une telle décision une atteinte de conséquence a été portée aux prescriptions fédérales« (article 21). L'auteur considère qu'une telle décision limite doublement la réalisation de la protection judiciaire. Premièrement, parce qu'elle laisse exclusivement au procureur public le droit de statuer sur la gravité de la violation d'une prescription, ensuite parce qu'il n'est pas obligé de présenter le recours même dans le cas qu'il a été établi que l'atteinte a été portée à une prescription. Quand l'appel est exclu en principe, alors ce recours en cassation serait justifié, pour autant que le procureur public serait obligé de présenter le recours dans tous cas quand il constate qu'une atteinte a été portée à la loi, sans égards à sa gravité. L'auteur considère que la solution serait encore plus conforme au développement du

droit yougoslave selon laquelle seule la partie mécontente aurait le droit de présenter ce recours et le procureur public seulement en cas de violation de la loi au profit de la partie et au dépens de la communauté sociale. L'auteur a pris position pour le règlement à deux degrés du contentieux administratif, car les nouvelles voies de recours exceptionnelles ne sont pas adéquates à l'appel qui est en principe exclue, et par conséquent n'assurent pas assez la protection des droits qui sont garantis par la Constitution aux citoyens et aux organisations de travail. L'auteur insiste sur la nécessité de procéder à un examen de tout le système des voies de recours dans le droit yougoslave en général, afin que l'on puisse arriver à un système qui serait plus conforme et qui corespondrait dans une plus large mesure au développement du droit yougoslave.