

## ПОВОДОМ ЗАКОНА О СУДОВИМА УДРУЖЕНОГ РАДА

1. — Снажно појачање процеса подруштвљења правосуђа представља најзначајнију новину коју је нови Устав СФРЈ унео у наш правосудни систем. Неки наговештаји тог процеса били су садржани и у Уставу од 1963, у коме је било речено да, под условима одређеним на основу савезног закона, судску функцију могу вршити избрани судови и арбитраже. Осим тога, у чл. 74. тог Устава судови нису дефинисани као органи државне власти, него као самостални органи друштвене заједнице. Тиме није речено да они по Уставу из 1963. нису били државни органи, него је само подвучен њихов друштвени карактер <sup>(1)</sup>. Остављамо по страни начело учешћа грађана у вршењу правосуђа, које овој државној функцији даје, од настанка социјалистичке Југославије, једно обележје друштвености.

Нова фаза у процесу преношења државне правосудне функције на друштво огледа се у увођењу категорије самоуправних судова који, као носиоци судске функције, стоје упоредо уз редовне судове. У чл. 217. новог Устава прокламован је, у јединственом систему власти, дуализам правосуђа: редовни судови су означени као органи државне власти. Они су, дакле, државни судови. Самоуправни судови не носе у уставном тексту ближе обележје, али је очевидно да они, као друштвени (недржавни) органи, врше, односно преузимају, једну функцију кроз коју се традиционално изражава држава. Тиме што је у поменутом члану изрично наведено да су редовни судови органи државне власти, управо је наглашено двојство државног и друштвеног у нашем правосуђу. Да и самоуправни судови чине судство у најширем смислу, види се и по томе што Устав, поред начела која се односе само на редовне судове, садржи и низ принципа који су заједнички за обе правосудне области, па и такве одредбе које се тичу искључиво самоуправних судова. Најзад, подруштвљење правосудне функције треба видети и у томе што ту функцију врше по Новом Уставу и мировна већа, која су несумњиво друштвени органи, а која нису била носиоци те функције по Уставу из 1963 <sup>(2)</sup>. Али, ни обухватањем мировних већа нису исцрпљени сви видови самоуправних судова. Данашњи Устав оставља отворену могућност установљавања и других

(1) У чл. 158. тог Устава говори се о појединачним актима судских, управних и других државних органа.

(2) У том уставу речено је да се на основу закона могу оснивати мировна већа и друге установе за расправљање међусобних спорова грађана или организација (чл. 133. ст. 2). Ни те установе нису биле вршиоци судске функције.

облика самоуправних судова (чл. 225). Како се ти судови за одребене врсте спорова могу установити и законом (чл. 223. ст. 1) <sup>(3)</sup>, сасвим је могућно да се једна категорија спорова, које данас суде редовни судови, изузме из њихове надлежности и повери новој врсти самоуправних судова која се у ту сврху оснива. Да је овај закључак тачан, види се из чл. 221. у коме је, поред осталог, у надлежност редовних судова стављено решавање спорова о имовинским и радним односима, ако решавање тих спорова није поверено самоуправним судовима. Приказаним одредбама створен је широк уставни основ за даљи процес подруштвљења правосуђа.

2. — Предмет разматрања у овом чланку су судови удруженог рада. Несумњиво је да они међу свима самоуправним судовима имају највећи друштвено-политички значај, већ самим тим што преузимају и неке функције суда опште надлежности, привредног и уставног суда. Устав од 1974. посвећује им читав један члан са два става. У ст. 2. чл. 226 речено је да се *начела* о образовању, надлежности и саставу суда удруженог рада, као и поступак пред тим судом, уређује *савезним* законом. Занимљиво је да је организациона страна редовних судова препуштена републикама, док је за исту материју прописана компетенција федерације, бар у начелу, чиме се још јаче истиче друштвено-политички значај ове врсте самоуправних судова. Поменућа *начела* и поступак прописани су Законом о судовима удруженог рада, од 26 априла 1974 („Сл. л. СФРЈ”, бр. 24/1974). Поводом законског регулisaња ове материје, може се поставити једно питање: ако је надлежност суда удруженог рада прописана као обавезна, ако су та надлежност, оснивање, састав, седиште, организација тог суда и његов поступак одређени законом и ако се начин избора његових судија одређује истим таквим актом (чл. 230 Устава), шта оправдава да се тај суд сматра самоуправним, дакле не редовним (државним) судом? Изгледа да је он самоуправни утолико што одлучује о самоуправним правима и обавезама. Да ли је оправдано да он улази у исту категорију у коју спадају и мировна већа и изабрани судови који решавају спорове сасвим друге врсте и који се по наведеним елементима од њега битно разликују?

3. — Опште одредбе наведеног закона садрже неке принципе који ма се понављају одредбе Устава и парничног поступка (независност, законитост, јавност итд). Одредба о законитости преузета је из текста чл. 212. Устава: суд на основу устава, закона и самоуправних општих аката. По класичном схватању, законитост значи да суд мора спор решити онако како је за спорни случај изричном или прећутном нормом прописано. Он, дакле, своју одлуку не може заснивати на друштвеном опортунитету или правичности. (Ова друга представља подлогу одлучивања само кад закон на њу изрично упућује). Међутим, сама природа неких спорова у надлежности овог суда налаже такву одлуку која представља више арбитражање него суђење. Пример пружа спор о закључењу самоуправног споразума о удруживању у радну организацију (чл. 34. ст. 1. тач. 2). Отуда

---

(3) Реч „законом”, без ближег означања, упућује на закључак да би то могао бити не само републички или покрајински него и савезни закон.

се у тексту Закона на два места обазриво говори о доношењу законите и *правилне* одлуке (чл. 28. ст. 2. и чл. 31).

Од општих одредаба, пажњу привлачи и она која каже да се поступак пред овим судом покреће предлогом учесника, а да даљи поступак суд води по службеној дужности (чл. 6). О предлогу ће још бити речи. Али, какав смисао има други део цитиране одредбе? Редакција текста као да упућује на закључак да поступак, кад једном буде покренут, даље тече независно од тога да ли је предлог још увек пред судом. Другим речима, повлачење предлога не би утицало на развој поступка, и суд би одлучивао и кад је предлог повучен. Ми не бисмо били за такво тумачење, јер би оно значило да се у овом поступку у погледу официјелности иде даље од кривичног (чл. 158, 159, и 261. ЗКП), што не би имало свог оправдања. Ако одредба чл. 6. има супротан смисао — који јој и ми придајемо — што ће рећи да суд поступа све док је предлог пред њим, онда је то принцип парничног поступка и није га ни требало истицати с обзиром на правило о супсидијарној примени ЗПП-а (чл. 13). А ако је одредба о том принципу ипак унесена, онда је ваљало рећи да се поступак покреће и води по предлогу. Најзад, наведена одредба је поготово сувишна ако значи само то да на временски развој једном покренутог поступка заинтересовани субјекти више не могу да утичу. Јер, у чл. 33. речено је да у поступку пред судом удруженог рада не може наступити мировање. Пошто Закон не садржи о томе ништа ближе, онда изостанак свих учесника не би повлачио дужност суда да поново заказује усмено расправљање. Он би, дакле, даље поступао као у споровима мале вредности (чл. 436 з ЗПП-а), а не као у поступку пред привредним судом (чл. 479. ЗПП-а).

Одредба чл. 8. Закона такође захтева дискусију поводом ст. 2, у коме је речено да се законом одређује о којим питањима у *поступку* одлучује председник суда. Извесно је да се при томе имају у виду инцидентна питања у току припремања главне расправе, као и у стадијуму расправе између два рочишта. Али, значи ли поменута одредба и то да се републичким или покрајинским законом може прописати надлежности председника, као судије појединца, и за мериторно одлучивање у неким споровима? Таквој надлежности не би се противио чл. 228. Устава СФРЈ, који се односи како на редовне, тако и на самоуправне судове. Осим тога, појединац постоји пред свима редовним судовима, па и то указује на могућност да се његова надлежност законом предвиди за спорове мањег значаја и пред судовима удруженог рада. Ипак, по предњем питању дали бисмо предност граматичком тумачењу текста, који говори о надлежности председника суда за одлучивање о питањима у поступку, дакле о процесним инцидентним питањима.

Поступак за оцену уставности или законитости, о коме се говори у чл. 12, може непосредно пред надлежним судом покренути и првостепени суд удруженог рада, што је у складу са одредбама новог Устава, по коме иницијативу у том циљу може узети сваки орган пред којим поступак тече (чл. 207. ст. 4, чл. 387. ст. 2. тач. 5). Треба скренути пажњу

на то да застоју по ст. 2. чл. 12 ЗСУР има места само ако је покренут поступак за оцењивање уставности закона, а не и кад је покренут поступак за оцену законитости прописа.

4. — Супсидијарна примена одредаба општег парничног поступка намеће судији овог суда посебан напор. Јер, он ће морати не ретко да се упушта у оцену да ли таква једна одредба одговара природи спора о коме тече поступак. То неће увек бити лако. Извесно је да ће судска пракса имати овде једну изузетно стваралачку улогу. Пада у очи да супсидијарна примена, по тексту чл. 13, није условљена карактером спорова уопште који су стављени у делокруг ових судова. Та примена зависи од природе конкретног спора. Мислимо да је, због различитости спорова који спадају у надлежност суда удруженог рада, ова друга солуција боља.

5. — Оснивање првостепених судова по територијалном принципу је обавезно, док је по принципу материје факултативно (чл. 14). За судове, основане по овом другом принципу, није речено да се оснивају за цело подручје републике или аутономне покрајине, али то се вероватно имало у виду. Из чл. 14 проистиче да је суд, основан по територијалном принципу, надлежан за све спорове који спадају у делокруг судова удруженог рада, уколико за неке од тих спорова није основан суд по другом од поменутих принципа. Ова друга врста првостепених судова — судећи бар по тексту чл. 14. ст. 2 — може бити надлежан само за спорове о самоуправним правима и обавезама, а не и за спорове" из других одређених друштвено-економских односа" (чл. 15. ст. 1).

6. — Равноправност учешћа судија у суђењу налази своје објашњење у хипотези да се веће састоји од правника и лаика. Међутим, учешће стручног елемента није зајемчено. То је, мислимо, у складу са ставом правосудне политике да је процес подруштвљења неспојив са обавезним учешћем стручњака правника у суђењу. Таквом уређењу се са чисто принципијалног становишта не би имало шта замерити. Питање је само како ће се он показати у пракси, ако се има у виду, прво, да спорови пред судом удруженог рада нису правно мање сложени од оних о којима решава редовни суд, и друго, да се они решавају по принципу легалитета, за чију је примену потребно познавање закона. Термин „судија” у чл. 16. не означава, дакле, правника коме је вршење судијске функције животни позив, него, просто, лице које ту функцију врши у суду удруженог рада. Овде, дакле, опада већ традиционално разликовање на судије и судије поротнике. Примећујемо да је употребљени термин у складу са новим Уставом, који у чл. 229. каже да у суђењу учествују... „и радни људи и грађани као судије”... Ваља додати да је Законом предвиђено да републичким законом може бити изрично искључена могућност бирања судије редовног суда за судију удруженог рада (чл. 16. ст. 2). Да ли су те две функције компатибилне, ствар је организације судства, те одиста спада у компетенцију републике да оцени да ли једно лице може бити судија оба суда. Али, зашто је онда у савезни закон требало уносити правило да судија редовног суда може бити биран и у суд удруженог рада? Положај судије суда удруженог рада, подразумевајући под овим и начин

његовог избора и трајање његовог мандата, спада у онај релативно мали број питања која су остављена за републички закон.

7. — Како се судовање у споровима о самоуправним правима и обавезама окончава у републици или покрајини, то се, за судове удруженог рада, као и за редовне, појављује проблем уједначавања праксе у примени савезних закона. Солуција која је прописана за судове удруженог рада инспирисана је солуцијом која је нађена за редовне судове. Ипак, постоје и разлике. Прво, врховни судови заузимају, преко својих делегата начелне ставове (чл. 371 Устава СФРЈ). За највише судове удруженог рада прописано је само да „преко делегата” *разматрају* питања од значаја за уједначавање судске праксе (чл. 17). Друго, поступак по коме врховни судови долазе до начелних ставова уређен је исцрпно Законом о Савезном суду (чл. 33—37). Највиши судови удруженог рада разматрају поменута питања на начин утврђен међусобним договором <sup>(4)</sup>. Заједничко је, међутим, и једним и другим судовима овде то да ставови које су делегати заузели немају за те судове снагу правне норме.

8. — За стварну надлежност прописан је принцип, постављен већ самим Уставом — да се пред суд удруженог рада може изнети само онај спор за који је то изрично законом одређено (чл. 18. ст. 1). Тиме је сведена на најмању меру могућност двоумљења суда о стварној надлежности. Треба одати признање редакторима законског текста за напор који су уложили да у 33 тачке обухвате што већи број спорова који су у време ступања Закона на снагу спадали по својој природи у надлежност суда удруженог рада (чл. 18. ст. 2). Тешко да је у том набрајању нешто испуштено. Уређење стварне надлежности, дакле, знатно олакшава посао суда и отклања опасност сукоба надлежности.

О законитости акта скућштине друштвено-политичке заједнице, којим се одређује привремена мера према организацији удруженог рада због нарушавања самоуправних односа, због повреде других друштвених интереса или због неизвршавања законских обавеза, решава у првом и последњем степену највиши суд удруженог рада у републици или покрајини (чл. 18. ст. 3). Принцип двостепености суђења, садржан у чл. 215. Устава, није повређен. Јер, тај принцип није зајемчен у поступку пред самоуправним судовима. Устав каже да се законом, односно актом о установљењу самоуправног суда, одређује кад је и под којим условима допуштено правно средство против његове одлуке (чл. 233. ст. 2). Одступање од двостепености овде је наложено потребом да о законитости привремене мере буде што пре одлучено.

9. — Посебан осврт заслужује одредба чл. 19, по којој је суд удруженог рада надлежан и за решење спора о стицању и престанку својства радника у удруженом раду, као и за решавање спорова о другим самоуправним правима и обавезама радника из међусобних односа у организацијама удруженог рада и у другим друштвеним правним лицима. Зна-

(4) Занимљиво је да се за другостепени суд удруженог рада, у овој и у неким другим одредабама, употребљава термин „највиши”. (Види и чл. 15. ст. 1). То што је тај суд један за целу републику или аутономну покрајину, не оправдава употребу суперлатива за означавање његовог ранга.

чај ове одредбе лежи у томе што се њоме наведени спорови преносе из надлежности општинског и окружног суда у надлежност суда удруженог рада. Имовински спорови остају у надлежности редовног суда. Законодавац је овде дао превагу принципијелном ставу правосудне политике да код суда удруженог рада буду концентрисани сви самоуправни спорови. Наведена одредба ипак није тако редигована да отклања сваку дискусију о разграничењу надлежности између суда удруженог рада и државног суда. Да чланом 19. нису обухваћени сви спорови радника и радне организације, види се из ст. 1. чл. 221. Устава, у коме је речено да редовни судови решавају спорове о „имовинским и радним односима, ако решавање тих спорова није поверено самоуправним судовима” ... Према томе, ако се спорови о стицању и престанку својства радника као и други спорови који се не тичу личног дохотка, оставе по страни, одговор на горње питање зависи од тога шта треба разумети, под самоуправним правом и обавезом. Ти појмови нису дефинисани, те је могућно различито тумачење. Ми бисмо узели да ту спадају спорови који за предмет имају и право радника на лични доходак. Теже је одговорити на питање да ли, као самоуправни, треба узети и спор за накнаду износа који радник по основу личног дохотка није примио због незаконитости одлуке о престанку рада. Строго узев, не ради се о спору који за предмет има право радника на лични доходак, јер радник није радио све док одлука о престанку рада није отклоњена. Али, није лако прихватити консеквенцу става да такав спор није спор о самоуправном праву. Из таквог схватања проистекло би да би се у великом броју случајева водила, уместо једног, два поступка: један пред судом удруженог рада о законитости одлуке о престанку рада, а други пред редовним судом о имовинскоправној последици те одлуке. Овакво уређење било би, пре свега, неекономично. Осим тога, оно би могло довести до незгодне ситуације у случају у коме се радник обратио са захтевом за накнаду поменутог износа редовном суду, а није се пре тога обратио суду удруженог рада са захтевом да он утврди незаконитост одлуке о престанку рада, те би редовни суд о законитости те одлуке решавао као о претходном питању. Два поступка би могла довести до противречних правноснажних одлука о истом комплексном односу у случају у коме би се радник, после парнице пред редовним судом, обратио суду удруженог рада. Тешко је претпоставити да су редактори Закона прихватили ту опасност. Треба, дакле, сматрати да карактер спора о самоуправном праву има и сваки онај спор који за непосредни или посредни предмет има лични доходак. На основу изложеног, намеће се закључак да би редовни суд остао надлежан за спор о накнади штете коју је у раду или у вези са радом радник проузроковао организацији удруженог рада, и обратно, редовни суд би и даље био надлежан за спор о захтеву радника да му организација удруженог рада накнади штету коју је претрпео у раду или у вези са радом. Уз одредбу чл. 19. може се ставити још једна напомена. У извесном смислу, она отежава положај радника у борби за његово право. Погоршање је у томе што се не може очекивати да ће мрежа судова удруженог рада бити тако густа као мрежа редовних судова. Пошто је стварна надлежност за спорове из радног односа, према

устаљеној пракси, до сада била одређена вредношћу предмета спора, радник се, скоро увек, обраћао општинском суду, који му је просторно најближи. Убудуће, он ће морати много чешће да путује да би своје право у првом степену бранио пред судом удруженог рада.

10. — У погледу месне надлежности за спор у коме радник остварује своје самоуправно право. Закон је, у нешто измењеној редакцији, преузео одредбу чл. 59 ЗПП-а, која раднику даје избор између суда на чијем подручју друга страна има своје седиште и суда на чијем се подручју рад врши или се вршио, односно требало да се врши (чл. 21). За друге спорове из друштвено-економских и других самоуправних односа, предлагач нема право избора: Закон прописује, као искључиву, само једну месну надлежност за поједине врсте тих спорова <sup>(5)</sup>. Оваквим уређењем постиже се концентрација поступка код једног суда. Другим речима, онемогућује се да поједини предлагачи-учесници спorne ситуације покрену поступак пред разним судовима. Тиме се објашњава и прописивање месне надлежности од стране федерације. Изрично је предвиђено да се Законом одређена месна надлежност не противи томе да заинтересовани субјекти, самоуправним споразумом или другим самоуправним општим актом, утврде да ће месно надлежан бити неки други суд, уместо оног који је по Закону позван да спор пресуди (чл. 20. ст. 1. и 2). О могућности пророгације ништа се не говори. Изгледа да она није допуштена, јер чл. 20. исцрпно регулише месну надлежност.

11. — У предмету једног грађанског спора огледа се увек супротност два посебна интереса, те је и парница заснована на двостраначком принципу. У самоуправном спору стање у погледу интереса може бити сложеније, јер супротност може постојати између више субјеката. Осим тога, за исход таквог спора друштво је више заинтересовано него за исход парнице. Отуда је — по нашем мишљењу, оправдано — за спор из самоуправног односа напуштена шема тужилац-тужени, и уместо ње предвиђена категорија учесника, као субјекта који поступак покрене и пред судом делује. По овом свом обележју, и по неким другим на које указујемо у даљем излагању, поступак пред судом удруженог рада ближи је традиционално схваћеном ванпарничном, него парничном поступку. Појам учесника одређен је најшире: то је сваки онај ко је носилац права и дужности у односу у коме се одлучује у поступку (чл. 24). У оквиру овог појма може се извести једна дистинкција између двеју врста. Једни учесници су они који траже заштиту самоуправљања и друштвене својине у организацији *којој припадају*, тачније, у *којој имају право самоуправљања*. Ти учесници наведени су у ст. 1—4. чл. 23. Ту спадају: радник; орган самоуправне радничке контроле и радна заједница у организацији удруженог рада, самоуправној интересној заједници и другом друштвеном правном лицу; иста таква организација, заједница и правно лице ради заштите самоуправљања и друштвене својине у другој организацији, заједници односно правном лицу, у којима имају право самоуправљања; појединац или

(5) Месна надлежност за спорове из тач. 26. и 27. члана 18. прописана је на два места. Види чл. 20. ст. 2. тач. 1. и 6.

правно лице које има самоуправно право у самоуправној интересној заједници, основној заједници и једници у саставу самоуправне интересне заједнице; грађанско правно лице и радна заједница у том правном лицу, као и појединац, ради заштите свог самоуправног права. У исту врсту учесника сврстали бисмо и радника који тражи заштиту свог самоуправног права. Кад је реч о раднику као учеснику, треба подвући да је Закон одступио од неумесне одредбе чл. 72. ст. 3. ЗПП-а о процесној пословној неспособности малолетника. По чл. 26. ЗСУР-а, радник може сам предузимати радње у поступку и кад није достигао пунолетност. Ова одредба, међутим, својом редакцијом изазива недоумицу у другом погледу <sup>(6)</sup>. Наиме, из њеног текста проистиче да су спор о коме се говори у чл. 19. и оног о коме је реч у чл. 23. ст. 2. два различита спора. Ми тако не мислимо. У оба случаја ради се о ситуацији у којој радник тражи заштиту свог самоуправног права. Та ситуација је обухваћена у чл. 19. са становишта стварне надлежности, а у чл. 23. ст. 2. она је регулисана у погледу покретања поступка. Прописивањем рока од 30 дана у овој другој одредби понавља се у ствари оно што је речено у чл. 62. ст. 1. Закона о међусобним односима радника у удруженом раду.

У другу групу учесника спадају они са појачаним положајем у поступку. То су друштвено-политичка заједница, друштвени правобранилац самоуправљања и синдикална организација овлашћена статутом. Ови субјекти иступају пре свега као носиоци општедруштвеног интереса. Зато им Закон даје овлашћење да могу покренути спор „увек кад је у питању заштита самоуправних права радних људи и друштвене својине“ (чл. 23. ст. 5). Из истог разлога они су Законом овлашћени да својом пријавом постану учесници и оног поступка који је покренуо неки други од наведених субјеката (чл. 24).

12. — У другој од поменутих двеју група посебан значај Закон придаје друштвеном правобраниоцу самоуправљања. Тај значај огледа се, прво, у одредби која има за циљ да овом органу омогући увид у поступак, и то тако што је суд дужан да га обавештава о поступку који је покренуо неки други предлагач (чл. 25). Реч „обавештава“ указује на то да суд не треба да се ограничи на то да првобраниоца само обавести о покретању таквог поступка, него и о његовом развоју. Изузетан положај правобраниоца огледа се, даље, у томе што он може, пре или у току поступка, да поднесе предлог за одређивање привремене мере (чл. 30). Осим тога, суд је дужан обавестити га о споразуму који је закључен о спорном односу, што он може изјавити противљење том споразуму и што може поднети жалбу против одлуке којом суд одобрава споразум (чл. 32. ст. 5. и 6). У Закону није изрично речено, али треба узети да суд своју мериторну одлуку доставља правобраниоцу и кад он није узео учешће у поступку.

(6) Текст чл. 26. гласи: „Радник који као учесник самостално (чл. 19) или у смислу члана 23. став 2. овог закона учествује у поступку, може сам вршити радње на које није пунолетан. „Ситуација радника по чл. 19. разликује се од оне у којој он иступа по ст. 1. чл. 23, али и у овом другом случају он се појављује независно од других субјеката који су овлашћени да поднесу предлог у истом конкретном циљу. Он је, дакле, и ту самосталан. Можда неспоразум треба приписати грешци у редакцији, која би се састојала у томе што је цитиран став 2. члана 23, уместо става 1. истог члана.“



Тај закључак проистиче из одредбе о дужности суда да правобраниоца обавештава (чл. 25). Најзад, посебан положај поменутог органа види се и из одредаба које га овлашћују да изјави жалбу против одлуке о спору у којем није био процесни субјект и да поднесе предлог за понављање поступка у том спору (чл. 35. ст. 2. и чл. 39). Овакав значај друштвеног правобраниоца самоуправљања ипак не значи да за његово деловање важи принцип легалитета онако како је у кривичном поступку тај принцип прокламован за јавног тужиоца. (Овај је *увек дужан* да предузме кривично гоњење, ако постоје докази да је учињено дело за које се гони по службеној дужности — (чл. 12. ЗКП.) И кад је поступак покренут предлогом неког другог субјекта из чл. 23. Закон оставља правобраниоцу да, узимајући у обзир општедруштвене интересе, цени потребу своје интервенције. На овакав закључак упућује нас то што повреда права или обавезе у самоуправном односу не представља исти степен друштвене опасности као и кривично дело које се гони по службеној дужности. Да постоји ова разлика у значају, види се по томе што у Закону није садржана одредба која би, по угледу на чл. 137. ЗКП, стављала у дужност државном органу, организацији удруженог рада или другој организацији да пријави повреду права у самоуправном односу. Осим тога, законски текст не говори нигде о *дужности* правобраниоца, него, употребљавајући реч „*може*“, о његовом овлашћењу. Из тих разлога држимо да је положај правобраниоца ближи положају који јавном тужиоцу припада кад, у јавном интересу, покреће парнични поступак или у овом узима учешће као интервенијент.

13. — Поступак се покреће предлогом неког од наведених субјеката који могу бити учесници. Последњи став чл. 23. гласи: „Предлог из ст. 1 овог члана *може* да садржи и одређени захтев за решење спорног односа. „Разлику између појмова предлога и захтева разумемо тако да је предлог радња увођења у поступак, којом се указује на повреду самоуправног права и, просто, тражи од суда да донесе одговарајућу одлуку, у циљу да повреда буде отклоњена. Захтев се може дефинисати као одређивање садржине те одлуке од стране предлагача. Ако се однос између ова два појма тако схвати, онда, прво, није јасно зашто захтев може бити садржан само у предлогу учесника оне категорије о којој се говори у ст. 1. наведеног члана. Зашто сваки предлог не би *могао* садржати захтев? Друго, у чл. 32. ст. 1. речено је да суд приликом одлучивања није везан за захтев учесника, осим ако је законом друкчије одређено. Ова одредба говори за неvezаност суда захтевом, што сматрамо исправним. У прилог истог принципа може се навести и чл. 29, по коме сваки учесник поступка *може* ставити захтев до закључења расправе, као што *може*, без пристанка другог учесника, преиначити захтев све до тог тренутка. Диспозитивност парничног поступка, услед које је суд везан захтевом странке, у поступку за заштиту самоуправних права не важи. Суд ће бити дужан да мериторно одлучи и кад никакав захтев у изложеном смислу није стављен. Међутим, по ст. 1 чл. 28, суд је дужан да утврди чињенице од којих зависи основаност захтева. Несумњиво је да та дужност

постоји у сваком поступку, што би значило да захтев треба да буде садржан у сваком предлогу. Наведене одредбе показују једну редакцијску неусклађеност, коју приликом првог новелирања Закона треба отклонити.

14. — Диспозиција не важи ни у погледу расправне максиме: суд је дужан да утврди и чињенице које учесници нису изнели, као и оне које међу њима нису спорне. Он мора да изведе и доказе које учесници нису предложили (чл. 28). Пошто ће учесник странка понекад пропустити да поступи по налогу суда о полагању предујма на име судских трошкова, појачана тежња за истином у овом поступку могла би довести до повећања издатака из предрачунских средстава суда у цељу намирања трошкова за изведене доказе. Истицање истражног уместо диспозитивног принципа ипак се не противи могућности да учесници предузму радње располагања, што се види из чл. 32. Али, то располагање стоји под контролом суда, слично оној коју он врши у парничном поступку (чл. 3. ст. 3. ЗПП-а). Само, Закон не каже шта све треба разумети под располагањем. Изрично се говори само о могућности поравнања у првостепеном поступку, док се признање основаности предлагачевог правнозаштитног тражења и одустанак од жалбе не помињу. Поводом поравнања примећујемо, прво, да оно није предвиђено за спор покренут предлогом грађанског правног лица, односно радне заједнице у том правном лицу, или предлогом појединца (чл. 32. ст. 3. у вези са чл. 23. ст. 4) (7). Друго, не видимо оправдање за ограничење могућности поравнања на поступак првостепеног суда. Мирном решењу спора, са којим се правобранилац слаже, треба дати предност пред судском одлуком све док поступак не буде окончан, па и у другом степену.

Закон предвиђа могућност одступања од усмености (чл. 31). Одлучивање на основу поднесака и исправа учињено је зависним од два услова. Један се састоји у томе што је потребно да писмена граба, по оцени суда, чини усмено расправљање непотребним. Поред тога, расправа може бити изостављена само ако су се странке одрекле њеног одржавања. Мислимо да је овим другим условом значај усмености пренаглашен, нарочито кад учесник није појединац. И у парничном поступку расправа се понекад своди на оно што је садржано у поднесцима и њиховим прилозима.

15. — Особиту пажњу Закон поклања преображајном (конститутивном) карактеру мериторне одлуке у спору који за предмет има закључење самоуправног споразума или другог самоуправног општег акта. Том одлуком, кад постане правноснажна, спорни однос се уређује, и она замењује акт о коме није била постигнута сагласност. Самим тим, она дејствује и према оним заинтересованим субјектима који у поступку нису узели учешћа. У таквом случају и нема никаквог извршења одлуке, те одредбе ст. 1. и 2. чл. 54. не долазе до примене. Правноснажна одлука се извршује сама од себе. Пошто таква одлука представља исто што и самоуправни акт, изрично је прописано да се против ње може пред надлежним уставним судом покренути поступак за оцену њене уставности и законитости (чл. 38).

(7) Можда се и ту ради о редакцијској омашци?

16. — О благовремености и допуштености жалбе одлучује другостепени суд (чл. 35. ст. 4). Објашњење видимо у томе што се постиже уштеда у времену, која може износити и 15 дана. Ако би се првостепеном суду дало право да својим решењем одбаци жалбу коју је оценио као неблаговремену или недопуштену, онда би се пре упућивања списка другостепеном суду морало чекати да истекне рок за жалбу против тог решења. Нисмо сасвим уверени у убедљивост овог објашњења, ако је оно тачно. Прво, нигде у Закону није изрично речено да је поступак пред судом удруженог рада хитан, па да би та хитност налагала тако драстичну уштеду у времену. Да поступак није замишљен као убрзан, види се и из тога што рок за жалбу износи 15 дана, док је у хитним парничним поступцима тај рок ограничен на осам дана. При томе не треба изгубити из вида да и у оним парничним поступцима у којима се жалба подноси у краћем року, првостепени суд испитује њену благовременост и допуштеност. Није за подцењивање број оних случајева у којима ће се странка, чија је жалба одбачена решењем првостепеног суда, помирити са том одлуком. Осим тога, понекад ће бити потребно спровести извиђаје, нарочито кад се ради о благовремености. Боље је да те извиђаје предузме првостепени суд одмах, чим му жалба буде поднесена, него да их врши тек по налогу вишег суда.

*Beneficium cohaesionis* предвиђен је ограничено, само у погледу рока за жалбу (чл. 39. ст. 5), што, по нашем мишљењу, нема велику практичну вредност. Ако је ова установа већ предвиђена, требало ју је усвојити до краја: жалба једног учесника користи и другима, који одлуку нису напали. Тако ће, и без изричите одредбе у том смислу, морати да буде у оним споровима у којима постоји недељивост одлучивања према свима носиоцима права и обавеза у спорном односу <sup>(8)</sup>. (У парничном поступку то су случајеви јединственог супарничарства).

С обзиром на принцип супсидијарне примене ЗПП-а, одредба чл. 36. показује се као сувишна. Супротно томе, правило о невезаности суда за разлоге жалбе представља формално одступање од парничног поступка у коме је суд за разлоге везан (чл. 353. ст. 2. ЗПП-а). Кажемо да је одступање формално, јер парнични судови у пракси не показују спремност да поштују ово правило. Новина у односу на парнични поступак састоји се у ствари само у томе што виши суд својом одлуком захвата и ненападнути део одлуке, ако је у том делу повређен принуђеноправни пропис или правило морала самоуправног социјалистичког друштва. Имајући у виду природу самоуправних спорова, ово одступање показује се као уместно.

17. — Против правноснажне мериторне одлуке допуштен је предлог за понављање поступка. Захтев за заштиту законитости искључен је самим тим што улази у састав главе XXV ЗПП-а, која се по чл. 13. ЗСУР-а не примењује у поступку пред судом удруженог рада. Но, пошто је и предлог за понављање обухваћен истом главом ЗПП-а, то је он у овом другом закону исцрпно регулисан (чл. 39—45). Таква редакција није била неизбежна. Одредбе о захтеву за заштиту законитости могле су да буду изрично

(8) Жалба против одлуке којом суд, у смислу чл. 34, уређује однос представља пример за такву жалбу.

искључене, а да се о предлогу за понављање унесу само одступања од ЗПП-а. То би учинило сувишним неке одредбе о овом другом правном леку (чл. 39. ст. 2, чл. 41, чл. 42, и чл. 44. ст. 1 и 2). Одступање од ЗПП-а састоји се прво у томе што апсолутни рок за подношење предлога износи две године (чл. 40). Даље, рочиште за расправљање о предлогу одржава се пред већем, а не пред председником већа (чл. 43). Даљи поступак није сасвим јасан. У чл. 44. речено је да веће, по одржаном рочишту, доноси одлуку о предлогу, осим ако се разлог понављања односи искључиво на поступак пред другостепеним судом удруженог рада. У овом другом случају том суду се доставља предмет по одржаном рочишту за расправљање о предлогу. Ове одредбе су углавном исте као и у ЗПП-у. Но, у истом члану каже се још само то да ће веће, ако усвоји предлог за понављање, укинути одлуку донесену у ранијем поступку. Шта је, онда са предлогом којим је поступак покренут? Судаћи по тексту, изгледа као да се понављање своди на *iudicium rescindens*, а да је ресцисорни стадијум суђења изостављен. Ако је ово тумачење тачно, овлашћени субјект могао би нову одлуку о самоуправном праву постићи само у новом, редовном поступку. За такво уређење не налазимо објашњење.

18. — Искључење захтева за заштиту законитости проистекло је из оцене целисходности, а не из природе спора. Прописивању овог правног лека, Устав се не противи. Шта више у члану 233. ст. 3. изрично је речено да се законом одређује под којим се условима одлука самоуправног суда може побијати и код редовног суда. Изгледа да се стало на становиште да се увидом друштвеног правобранноца самоуправљања у сваки поступак обезбеђује могућност да тај орган својом интервенцијом издејствује отклањање одлуке којом је повређен закон. Аргумент није без вредности, али ни противаргументи нису безначајни. Прво, правобранилац може да нападне првостепену, а не и другостепену одлуку. Могућно је, међутим, да првостепена одлука, коју је он оценио као закониту, буде преиначена по жалби неког другог учесника, или обратно, да правни став који је правобранилац у својој жалби заузео не буде од стране другостепеног суда усвојен. Но, пре свега, поставља се једно начелно питање: ако је легалитет тако значајан принцип нашег судства, да он, због повреде закона, налаже могућност побијања и правоснажне одлуке редовног суда, зашто се иста консеквенца не изведе и за суд удруженог рада? Друштвено-политички значај спора пред тим судом није ништа мањи од значаја имовинског или брачног спора. Умесност горњег питања не умањује се тиме што за избрани суд, који је исто тако самоуправни као и суд удруженог рада, поменута могућност не постоји. Јер, избрани суд заснива своју надлежност на сагласној вољи странака. Поверавајући му спор на пресуђење, оне узимају на себе ризик од нетачне примене материјалног права, а најзначајније процесне повреде представљају основ тужбе за поништај (чл. 451. ЗПП-а). Уосталом, искључење могућности преиспитивања правоснажне одлуке суда удруженог рада није доследно спроведено. Већ смо рекли да законитост такве одлуке може бити предмет оцене од стране надлежног уставног суда у случају у коме она замењује самоуправни општи акт.

Зашто се у другим случајевима повреда закона не може утврђивати? Из уређења које је усвојено Законом проистиче да је захтев за заштиту законитости искључен против одлуке која се тиче својства радника, а исто правно средство допуштено је против одлуке редовног суда о одштетном захтеву радника који може бити и малог обима.

19. — Законом о конституисању итд. предвиђена је могућност да унутрашњој арбитражи буде поверено и решавање спорова из самоуправних односа (чл. 77). У томе лежи једна новина. По стању које је постојало пре доношења поменутог закона, унутрашња арбитража могла је бити основана само за решавање имовинскоправних спорова. Закон о судовима удруженог рада предвиђа, једно ванредно правно средство против коначне арбитражне одлуке о правима и дужностима из самоуправних односа <sup>(9)</sup>. Разлози за подношење овог правног средства таксативно су набројани у чл. 47. Ти разлози слични су онима који су предвиђени за поништај одлуке изабраног суда. То су: непостојање или непуноважност самоуправног општег акта којим је предвиђена надлежност арбитраже; несагласност између тог акта и састава арбитраже; прекорачење надлежности арбитраже; недостатак потписа већине чланова арбитраже; околности под којима се може захтевати понављање поступка. Али, додата су још два разлога, која се не могу навести против одлуке изабраног суда, а то су, прво, противност одлуке уставу, закону, другом пропису принудне природе или самоуправном општем акту, и друго битна повреда правила поступка па којима је арбитража била дужна да поступа (чл. 47). И ова два последња основа показују једну недоследност: против коначне одлуке унутрашње арбитраже може се уложити правно средство због повреде закона, док такво средство није допуштено против коначне (правоснажне) одлуке суда удруженог рада. Предлог за испитивање законитости коначне арбитражне одлуке може се поднети у року од 30 дана од дана кад је та одлука достављена оном учеснику који ју је последњи примио (чл. 48. ст. 2). О апсолутном (објективном) року, који је неопходан кад се предлог заснива на новооткривеним околностима Закон не говори. Међутим, из чл. 50. проистиче да тај рок износи 2 године, јер се на поступак по овом предлогу примењују одредбе о редовном поступку пред судом удруженог рада (чл. 50). Одлука о предлогу је касаторна или реформаторна (чл. 51).

20. — Закон који смо приказали не представља кодификовано искуство. Он је једна законодавна творевина кроз коју се разрађује један нови уставни концепт о судству. Принципи Закона су у складу са карактером спорова из самоуправних односа. Међутим, права вредност појединих његових одредаба моћи ће бити тачно оцењена тек после вишегодишње праксе. Ова ће коначно обликовати поступак који је Законом прописан.

*Б. Познић*

(9) У погледу побијања коначне арбитражне одлуке о спору из пословног односа стање је остало непромењено: таква одлука може се побијати тужбом пред редовним судом под условима под којима се може покренути парница поводом одлуке изабраног суда (чл. 78. ст. 3 Закона о конституисању итд.).