

OSTVARIVANJE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

*Materijali (referati, diskusija, zaključci) savetovanja Saveza prav-
nika Jugoslavije održanog 5. i 6. maja 1983. godine u Skupštini
SFRJ u Beogradu*

Beograd, 1983.

U okviru diskusije na ovom savetovanju i pridružujući se raspravi o ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti u našoj zemlji, želeo bih sa svoje strane, kao naučni i univerzitetski radnik koji se bavi problematikom uprave i upravnog prava, da ukažem na značaj međusobnog odnosa i korelacije principa legaliteta i načela efikasnosti, kako u vršenju upravne funkcije, tako i u radu organa uprave uopšte.

Uloga organa uprave u jugoslovenskom političkom i ustavnom poretku ostvaruje se dvojako: pre svega, organi uprave vrše upravnu funkciju kao poseban oblik autoritativnog delovanja (a što se manifestuje u vidu donošenja »upravnih akata« i vršenju »upravnih radnji«). S druge strane, organima uprave poverava se čitav niz zadataka i poslova od strane skupštine društveno-političke zajednice i njenog izvršnog organa. Po svojoj prirodi, ovi zadaci i poslovi mogu biti kako autoritativne (napr. donošenje podzakonskih opštih akata — »pravilnika«, »naredbe« i sl.), tako i neautoritativne (napr. »praćene stanja« u određenoj oblasti društvenog života, »pripremanje propisa« i drugih opštih akata za skupštinu i izvršni organ i dr.) aktivnosti.

Osnov vršenja upravne funkcije i obavljanje poverenih zadataka i poslova organa uprave postavljen je pozitivno-pravnim odredbama Ustava Jugoslavije (čl. 149) i, posebno Zakona o osnovama sistema državne uprave... (čl. 26. i drugi). Okvir vršenja upravne funkcije i rada organa uprave (i drugih vršilaca uprave) definisan je opštim načelima našeg društveno-političkog sistema i pravnog poretka. U tom smislu od posebnog su značaja princip legaliteta (načelo zakonitosti), kao osnov i okvir delovanja svih subjekata u javnim stvarima, zatim, načelo javnosti rada državnih organa i samoupravnih i drugih organizacija, načelo međusobne saradnje, dogovaranja i obaveštavanja, odnosno načelo međusobnih prava i obaveza utvrđenih zakonom, načelo efikasnosti, racionalnosti i ekonomičnosti u vršenju funkcije i delatnosti i dr.

Želja mi je da ovom prilikom ukažem na i da istaknem značaj organske korelacije načela zakonitosti i načela efikasnosti, kako u radu organa uprave uopšte, tako i u vršenju upravne funkcije posebno.

U našoj zemlji princip legaliteta proklamovan je kao opšte i osnovno načelo ostvarivanja svih društveno-političkih i društveno-ekonomskih odnosa društveno-političke zajednice, sa jedne, i primarna pretpostavka ostvarivanja sloboda, prava i interesa radnih ljudi i građana, sa druge strane. Pored toga, načelo zakonitosti se po svom statusu javlja kao vrhovni princip državnog ustrojstva i pravnog poretka.

Osobena karakteristika pravnog sistema kao takvog, manifestuje se u njegovoj »dualnoj prirodi« — pravo predstavlja integralnu celinu dva, u osnovi, heterogena faktora: a) normativnog (onog »što treba da bude«) i b) faktičkog (ono »što jeste«). Princip legaliteta kao »faktor kohezije« obezbeđuje unutrašnji sklad i poredak svih elemenata pravnog sistema i to ne samo na relaciji »normativnog« (saglasnost pojedinačnih akata i podzakonskih opštih akata sa zakonom i ustavom), već nužno i na relaciji integracije »normativnog« sa »faktičkim« (saobraznost materijalnog akta sa zahtevom norme). Kao posledica toga, samo onaj sistem u kome se ostvaruje funkcionalna integracija normativnog i faktičkog može pretendovati na kvalifikativ »pravni«. Uzgred napominjem, da problematika integracije normativnog i faktičkog nije isključivi pravni »specijalitet« — i druge discipline, na primer, iz oblasti ekonomskih nauka, suočavaju se, na svoj način, sa njom. U oblasti prava, međutim, stabilnost i integrisanost sistema kao celine posebno se ima vrednovati prema kohezionom efektu načela zakonitosti na relaciji uspešne i funkcionalne integracije normativnog i faktičkog — proklamovanog i ostvarenog, rečenog i učinjenog. Ova konstatacija proizilazi iz same biti prava kao racionalnog sistema — pa koju drugu svrhu može imati pravo osim da se ostvaruje? Imajući u vidu ovu opštu situaciju, može se govoriti o organskoj korelaciji principa legaliteta i načela efikasnosti.

U jezičkom smislu efikasnost (od latinskog »effectus«) označava »efekt«, tj. »učinak«, »dejstvo«, »uspeh«, »stvarno«, »istinito« i sl. U pojmovnom smislu, efikasnost označava »realni efekt«, »stvarno postignuto«, »uspešan učinak« i sl. U pojmovnom smislu, međutim, efikasnost može imati više značenja. Tako se, recimo, efikasnost vezuje za način rada i delanja — za »tehnologiju rada«. Kao princip tehnologije rada efikasnost označava tzv. »optimalni odnos između 'input-a' i 'output-a'«, tj. kvalitativnu rezultantu između uloženog i ostvarenog, pri čemu se posebno vodi računa o elementima i faktorima subjektivne i objektivne (materijalne) prirode i drugim resursima (napr. energija), faktoru vremena, cene, obimu i slično, kao i o kvalitetu rezultata.

Efikasnost, međutim, nije samo »tehnološki« pojam. Efikasnost je i »pravni« pojam u najstrožem smislu te reči. Pravna suština načela efikasnosti organski je vezana za princip legaliteta i označava konsekvantnu realizaciju načela zakonitosti u faktičkoj sferi. Organska integracija načela zakonitosti (u normativnoj sferi) i načela efikasnosti (u faktičkoj sferi), javlja se kao primarna pretpostavka funkcionalnog jedinstva pravnog poretka i posredno kao osnov stabilnosti političkog sistema.

Naše pozitivno zakonodavstvo u oblasti uprave poznaje efikasnost i kao princip tehnologije rada i kao imanentan korelativ načela zakonitosti. U tom smislu, naši pozitivno-pravni tekstovi govore o efikasnosti u radu organa uprave i o efikasnosti u vršenju uprave (tj. upravne funkcije).

O efikasnosti kao načelu u radu organa uprave govori, na primer Zakon o osnovama sistema državne uprave... koji, između ostalog, predviđa da se organi uprave imaju obrazovati na način koji omogućava »efikasno i racionalno vršenje poslova uprave«, odnosno na način koji će obezbediti »efikasno rukovođenje organom uprave« itd.

Pored navedenog, naši propisi jasno diferenciraju efikasnost u pravnom smislu. Tako su, na primer, organi uprave (i drugi vršiocu upravne funkcije) dužni da doprinose »efikasnom ostvarivanju prava i interesa, odnosno izvršavanju obaveza radnih ljudi i građana« (čl. 149. Ustava SFRJ, čl. 9. Zakona o osnovama sistema...). U vezi sa vršenjem upravne funkcije, od posebnog je značaja Zakon o opštem upravnom postupku (noveliran 1977) koji načelo efikasnosti (čl. 6) predviđa kao posebno osnovno načelo u upravnom postupku. Uopšte uzev, »duh« efikasnosti provejava kroz ceo upravni postupak — utvrđuju se zakonski rokovi u kojima se ima rešiti po zahtevu stranke, odnosno po žalbi u drugostepenom postupku; predviđena je ustanova tzv. »ćutanja uprave« kao mehanizam zaštite stranke i dr. Efikasnost kao pravna kategorija dolazi do izražaja i u postupku vršenja materijalnih akata prinude (»upravnih radnji«) u izvršnom postupku — tako, predviđa se obaveza organa da u postupku prinudnog izvršenja upravnih akata optira za one radnje koje su »najpovoljnije za stranku i kojima se ostvaruje cilj«.

Na osnovu ovog sumarnog pregleda odnosa načela zakonitosti i načela efikasnosti, posebno u vezi sa radom organa uprave i vršenja upravne funkcije, može se, po mom mišljenju, konstatovati sledeće:

1. Efikasnost se kao pravni pojam javlja u organskoj korelaciji sa načelom zakonitosti i predstavlja njegovo ostvarenje u faktičkoj sferi pravnog poretka;
2. Ostvarivanje efikasnosti doprinosi jačanju načela zakonitosti kao »kohezione snage« pravnog poretka u smislu integrisanja svih elemenata sistema u funkcionalnu celinu;
3. Efikasnost vršenja upravne funkcije i efikasnost u radu organa uprave manifestacija je realizacije principa legaliteta (i načela ustavnosti) na »području uprave« kod nas.

Iz svega iznetog proizilaze konstatacije koje su me još više uverile da svaku povredu načela efikasnosti u radu organa uprave i u vršenju upravne funkcije treba kvalifikovati po svim logičnim konsekvencama i sankcijama kao povredu načela zakonitosti.