

POLOŽAJ I ULOGA JAVNIH PREDUZEĆA U SRBIJI

Redaktor

Prof. dr Momčilo Milisavljević

Beograd, 1995.

POLOŽAJ I ZAŠTITA GRAĐANA U ODNOSU NA JAVNA PREDUZEĆA

Položaj i zaštita građana u odnosu na javna preduzeća je kompleksna pravna problematika koja posebno dolazi do izražaja u vezi sa obavljanjem javnih službi. Još od vremena kada se u Francuskoj krajem prošlog i početkom ovog veka počela razvijati teorija javnih službi na osnovu stavova i prakse Državnog saveta, položaj i zaštita građana igraju posebnu ulogu. Prema osnivaču teorije javnih službi, Leonu Digiju (Leon Diguít): "Ono što je glavno, to više nije pravo zapovedanja, već obaveza da se praktično radi (...). Oni koji drže vlast nemaju subjektivno pravo, na javnu vlast već dužnost da upotrebe svoju vlast radi organizovanja javnih službi (...) Država nije više suverena vlast koja zapoveda: ona je grupa pojedinaca koji raspolažu silom, i koji su dužni ovu silu upotrebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama".⁵⁸

Smatra se da u javne službe spadaju sve one delatnosti čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane javne vlasti i koje se zbog svog značaja za društvo moraju neprekidno obavljati.⁵⁹ Pravno posmatrano, da bi neka delatnost imala status javne službe to se posebno mora utvrditi zakonom. Zbog toga je obavljanje delatnosti koje su proglašene za javne službe podvrgnuto posebnom pravnom režimu javno-pravnog karaktera, sa proceduralnog stanovišta posebno pravilima o upravnom postupku.

Normativni okviri pravnog položaja i ostvarivanja i zaštite prava i interesa građana i drugih lica u odnosu na javne ustanove i javna preduzeća kao vršilaca javnih službi, pre svega, utvrđuje Ustav. Međutim, osim Ustava, osnovni zakonski propisi u ovoj oblasti su Zakon o javnim preduzećima i Zakon o javnim službama, a donet je i veći broj zakona za pojedine oblasti (javno informisanje, radio-televizija, elektroprivreda, PTT saobraćaj i dr.). Uporedu sa tim, na položaj građana u odnosu na javna preduzeća uticaja imaju i drugi zakoni koji regulišu vršenje javnih ovlašćenja, kao što su Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnoj upravi.

⁵⁸ Leon Digi, *Precobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929, str. XIX-XX.

⁵⁹ Uporedi: Ivo Krbeć, *Upravno pravo - Organizacija javne uprave*, Jugoslavenska štampa, Zagreb, 1932; Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa pojmom javne službe*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2, 1954; Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ*, Savremena administracija, Beograd, 1958; Dimitrije Prodanović, *Građanin i javne službe*, Kultura, Beograd, 1960; Rafael Cijan, *Određivanje pojma javne službe*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 1-2, 1963; Pavle Dimitrijević, *Precobražaj javne službe u jugoslovenskom pravu*, Paris-Beograd, 1982; Slavoljub Popović, *Upravno pravo - Opšti deo*, Savremena Administracija, Beograd, 1989; Nikola Stjepanović, Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1991, i dr.

1. Prema Ustavu Republike Srbije (SgRS 1/90), zakonom se utvrđuju uslovi i način obavljanja delatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe (čl. 65), s tim što Republika uređuje i obezbeđuje sistem javnih službi (čl. 72. st. 1 tač. 7). Ustav takode propisuje da se određena upravna ovlašćenja mogu poveriti preduzećim i drugim organizacijama (čl. 94. st. 6), odnosno da organizacije koje vrše javna ovlašćenja mogu u pojedinačnim stvarima rešavati o pravima i obavezama građana i na osnovu zakona primenjivati mere prinude ili ograničenja, ali samo u zakonom propisanom postupku u kome je svakome data mogućnost da brani svoja prava i interese, kao i da protiv donesenog akta izjavi žalbu, odnosno upotrebi drugo zakonom predviđeno pravno sredstvo (čl. 122).

2. Prema Zakonu o javnim preduzećima (SgRS 6 /90)⁶⁰, preduzeća koja obavljaju privrednu delatnost od javnog interesa osnivaju se i posluju kao javna preduzeća u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima kojima se uređuju uslovi i načini obavljanja tih delatnosti (čl. 1. st. 1).

a) Privredne delatnosti koje se u smislu Zakona o javnim preduzećima (čl. 1. st. 2) smatraju delatnostima od javnog interesa su delatnosti u oblasti (a) infrastrukture (elektroprivreda, železnički i PTT saobraćaj, vazdušni saobraćaj, radio-televizija); (b) korišćenje i upravljanje dobrima od opšteg interesa (vodoprivreda, putna privreda, šumarstvo...), kao i (c) komunalne i druge delatnosti koje su nezamenljiv uslov života i rada građana i preduzeća na određenom području.

b) Javna preduzeća se organizuju tako da se delatnost radi čijeg obavljanja se osnivaju, obavlja tako da se obezbedi (čl.3):

- tehničko-tehnološko i ekonomsko jedinstvo sistema;
- stabilnost poslovanja;
- razvoj i usklađenost sopstvenog razvoja sa ukupnim privrednim razvojem;
- zaštita i unapređenje dobara od opšteg interesa i životne sredine;
- uredno i kvalitetno zadovoljavanje potreba korisnika proizvoda i usluga;
- samostalnost u okviru sistema;
- funkcionalna povezanost sa drugim sistemima u zemlji i svetu.

c) Javna preduzeća se osnivaju, organizuju i posluju na sledećim principima (čl. 8):

- organizovanja rada na način kojim se obezbeđuje efikasnost upravljanja i odlučivanja;

- operativnost u donošenju odluka skupštine, upravnog odbora i direktora javnog preduzeća, kao i obaveznosti njihovog sprovođenja od strane preduzeća u okviru sistema;

⁶⁰ Zakon o javnim preduzećima (SgRS 6/90) sadrži 29 članova razvrstanih u četiri tematska odeljaka: I. Osnovne odredbe, II. Organizovanje i upravljanje, III. Raspoleda dobiti i upravljanje kapitalom, IV. Odgovornost za poslovanje preduzeća.

- međusobnog usklađivanja rada i poslovanja preduzeća u okviru sistema i ostvarivanja poslovnih odnosa po tržišnim uslovima privređivanja, poslovne saradnje i ostvarivanja zajedničkih interesa i ciljeva radi sticanja dobiti.

d) Sredstva javnog preduzeća mogu biti u državnoj, društvenoj, privatnoj i drugim oblicima svojine (čl. 6)⁶¹. Javnim preduzećima koja se osnivaju i posluju isključivo u državnoj svojini upravlja država, u skladu sa zakonom. U javnim preduzećima koja se osnivaju i posluju sredstvima u državnoj i društvenoj svojini, država ostvaruje pravo upravljanja po osnovu udela državnog kapitala u ukupnom kapitalu javnog preduzeća.

e) Javno preduzeće koje obavlja privrednu delatnost od javnog interesa može biti, u zavisnosti od svojinskih odnosa, složenosti sistema i prirode delatnosti, osnovano, odnosno organizovano kao: (a) preduzeće; (b) deoničarsko društvo i (c) društvo sa ograničenom odgovornošću (čl. 9-12).

f) Organi javnog preduzeća su upravni odbor i direktor. Ako se javno preduzeće organizuje kao deoničarsko društvo, obrazuje se i skupština, a može se obrazovati i odbor direktora i nadzorni odbor (čl. 13). Direktor odgovara za rezultate rada i zakonitost rada preduzeća. (čl. 26. 1). Direktor odgovara za rezultate poslovanja i zakonitosti rada preduzeća, dok direktor i članovi upravnog odbora odgovaraju materijalno za štetu nanetu preduzeću donošenjem i izvršavanjem odluka za koje su ovlašćeni (čl. 26).

g) U slučaju poremećaja u poslovanju preduzeća, osnivač preduzeća može preduzeti mere kojima će obezbediti uslove za nesmetano funkcionisanje i rad preduzeća, kao što su (čl. 27):

- promena unutrašnje organizacije javnog preduzeća;
- kadrovske promene;
- ograničenje prava pojedinih delova da istupaju u pravnom prometu;
- ograničenja u pogledu raspolaganja određenim sredstvima.

h) Radi zaštite javnog interesa u javnim preduzećima, državni organ određen aktom o osnivanju preduzeća daje saglasnost na statut javnog preduzeća, na izbor direktora i na statusne promene, povećanje i smanjenje glavnice i na kriterijume za raspodelu dobiti (čl. 22. st. 1). U odlučivanju u javnom preduzeći o pitanjima od javnog interesa koji su utvrđeni posebnim zakonima, učestvuju i predstavnici nadležnog organa (čl. 22. st. 2).

3. Prema Zakonu o javnim službama (SgRS 42/91)⁶², pod javnom službom u smislu ovog Zakona (čl. 1. st. 1) smatraju se: (a) ustanove, (b) preduzeća i (c) drugi oblici organizovanja koji su utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnost, odnosno poslove kojima se: (a) obezbeđuje ostvarivanje prava građana, (b) zadovoljavaju potrebe građana i organizacija i (c) obezbeđuje ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima.

⁶¹ Uporedi - *Ustav Srbije* (čl.56).

⁶² Zakon o javnim službama (SgRS 42/91) sadrži 29 člana razvrstanih u tri tematska odeljaka: I. Osnovne odredbe, II. Ustanove, III. Prelazne i završne odredbe.

a) Zakonom o javnim službama predviđeno je da se, radi ostvarenja prava građana utvrđenih zakonom, odnosno radi ostvarivanja drugog zakonskog interesa (dakle ne i radi zadovoljenja potreba građana i organizacija) osnivaju ustanove (čl. 3. st. 1)⁶³. Istovremeno, Zakonom je predviđeno da se delatnosti, odnosno poslovi u navedenim oblastima kojima se ne obezbeđuje ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i zakonom utvrđenog interesa, ne obavljaju kao javne službe (čl. 3. st. 2).

b) Zakon o javnim službama izričito propisuje da će se za obavljanje delatnosti, odnosno poslova utvrđenih zakonom u oblasti: javnog informisanja; PTT saobraćaja; energetike; puteva; komunalnih usluga, kao i u drugim oblastima koje su određenim zakonom osnivati preduzeća (čl. 3. st. 3).

c) Javna ustanova i javno preduzeće svoje delatnosti i poslove obavljaju na način koji je utvrđen zakonom i to (čl. 8. st. 1), u skladu sa ciljevima radi kojih se javna ustanova, odnosno javno preduzeće osniva, na način kojim se obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava građana i organizacija, kao i drugih zadovoljavanje potreba korisnika⁶⁴.

d) Nad obavljanjem delatnosti i poslova ustanova i javnih preduzeća vrši se upravni i stručni nadzor u skladu sa odgovarajućim zakonima (čl. 11)⁶⁵. Nadzor nad zakonitošću rada ustanove i javnog preduzeća vrši nadležni organ uprave (čl. 24. st. 1), stim što ukoliko utvrdi da nisu ispunjeni zakonom utvrđeni uslovi za rad ili ukoliko utvrdi da se ne ostvaruju zakonom utvrđeni ciljevi i zadaci, može im rešenjem zabraniti rad (čl. 25. st. 1-2)⁶⁶.

e) Kao organe, Zakon o javnim službama predviđa direktora, upravni odbor i nadzorni odbor (čl. 16).

- Direktor rukovodi ustanovom ima prava i dužnosti direktora preduzeća. Direktora imenuje i razrešava osnivač, a direktora ustanove čiji je osnivač Republika imenuje i razrešava Vlada Republike Srbije.

- Upravni odbor donosi statut ustanove, odlučuje o poslovanju ustanove, usvaja izveštaj o poslovanju i godišnji obračun, donosi program rada ustanove, odlučuje o korišćenju sredstava u skladu sa zakonom, i vrši druge poslove utvrđene aktom o osnivanju i statutom. Upravni odbor ima najmanje tri člana koje imenuje i razrešava osnivač. Aktom o osnivanju ustanove utvrđuje se broj članova i sastav upravnog odbora, s tim što se u upravni odbor imenuju i članovi

⁶³ Ustanove se, prema Zakonu o javnim službama osnivaju u oblasti: a) obrazovanja, b) nauke; c) kulture; d) fizičke kulture; e) učeničkog i studentskog standarda, f) zdravstvene zaštite, g) socijalne zaštite, h) društvene brige o deci; i) socijalnog osiguranja; j) zdravstvene zaštite životinja (čl. 3. st. 1).

⁶⁴ S tim u vezi, početak, raspored i završetak radnog vremena u ustanovi i javnom preduzeću, uređuju se u skladu sa zakonom, a nadležni ministar može utvrditi raspored, početak i završetak radnog vremena u ustanovi ili javnom preduzeću čiji je osnivač Republika.

⁶⁵ Uporedi - *Zakon o državnoj upravi* (SgRS 20/90), Odeljak 3. "Posebne odredbe o upravnom nadzoru" (čl. 22-33).

⁶⁶ Uporedi i *Zakon o državnoj upravi* (SgRS 20/92), Odeljak 3. "Posebne odredbe o inspepcijskom nadzoru" (čl. 22-33).

iz reda zaposlenih u ustanovi. Vlada Republike Srbije, imenuje i razrešava upravni odbor ustanove čiji je osnivač Republika.

- Nadzorni odbor ustanove imenuje i razrešava osnivač, a broj članova i sastav nadzornog odbora, kao i njegova prava i obaveze, utvrđena su aktom o osnivanju ustanove. U nadzorni odbor imenuju se članovi iz reda zaposlenih u ustanovi. Vlada Republike Srbije imenuje i razrešava nadzorni odbor ustanove čiji je osnivač Republika.

f) Zakon o javnim službama propisuje da se u odnosu na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u ustanovi primenjuju se propisi o zaposlenim u državnim organima (čl. 23), tj. Zakon o radnim odnosima u državnim organima (SgRS br. 48/91) koji, između ostalog, predviđa (čl. 4) da su zaposleni u državnim organima, odnosno postavljena lica dužna da svoje poslove obavljaju savesno i nepristrasno, u skladu sa Ustavnom i zakonom. Zaposleni u državnim organima i postavljena lica ne mogu se u obavljanju svojih poslova rukovoditi svojim političkim ubedenjima, niti ih mogu izražavati i zastupati. Zaposleni u državnim organima i postavljena lica ne mogu biti članovi organa političkih organizacija.

Pojedinim zakonima regulisano je obavljanje javnih službi u posebnim oblastima, odnosno osnivanje javnih preduzeća u cilju njihovog vršenja. Ovom prilikom daće se kraći pregled pravnog položaja građana u odnosu na javna preduzeća koja su osnovana u oblasti: (a) javnog informisanja; (b) radio-televizije, (c) sistemima veza, (d) elektroprivrede i (e) objavljivanju propisa i izdavanju obrazaca.

a) Zakon o javnom informisanju (SgRS 19/91) propisuje da je javno informisanje slobodno i da sva pravna i fizička lica imaju pravo da se bave javnim informisanjem (čl. 1). Javno informisanje obavlja se štampom, radio i televizijskim programom, novinskom agencijom, audio-vizuelnim i drugim sredstvima javnog informisanja (čl. 2). Sa stanovišta zaštite prava građana od posebnog je značaja odredba koja izričito propisuje da sredstva javnog informisanja ne podležu cenzuri (čl. 3).

Prema ovom Zakonu (čl. 13), Sredstva javnog informisanja dužna su da istinito obaveštavaju javnost, a sredstva javnog informisanja koja se finansiraju iz javnih prihoda dužna su da blagovremeno i nepristrasno obaveštavaju javnost. Ako sredstvo javnog informisanja objavi neistinitu informaciju kojom se narušava ugled ili interes pravnog ili fizičkog lica na koga se informacija odnosi, ili kojom se vredi čast ili integritet pojedinca, iznose ili prenose neistiniti navodi o njegovom životu, znanju, sposobnostima ili na drugi način vredi njegovo dostojanstvo, zainteresovano pravno ili fizičko lice ima pravo na tužbu nadležnom sudu za naknadu štete protiv osnivača, izdavača, glavnog i odgovornog urednika i autora informacije. Nadležni sud je dužan da donese odluku u vezi sa tužbom najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema tužbe. Osim toga, ovim Zakonom je regulisan i postupak sprečavanja rasturanja štampe i širenja informacija pred nadležnim sudom povodom predloga javnog tužioca, uz shodnu primenu

odgovarajućih odredbi Zakona o krivičnom postupku (čl. 20-28), kao i postupak objavljivanja saopštenja, odgovora i ispravki (čl. 29-33). Protiv rešenja prvostepenog suda kojim se odlučuje o predlogu javnog tužioca za izricanje zabrane rasturanja štampe i širenja informacija može se u roku od tri dana izjaviti žalba nadležnom drugostepenom sudu (čl. 27).

Imajući u vidu izneto, može se reći da Zakon o javnom informisanju sadrži posebne odredbe o zaštiti i postupku ostvarivanja zaštite prava građana u vezi sa objavljivanjem nesitinitih i uvredljivih informacija, kao i u vezi sa rešenjem suda o zabrani rasturanja štampe i širenja informacija.

b) Zakon o radio-televiziji (SgRS 48/91, 55/93) propisuje da se za obavljanje radiodifuzne delatnosti osnivaju radio i televizijske organizacije koje obavljaju delatnost u skladu sa propisima o javnom informisanju, propisima o sistemima veza i odredbama ovim zakonom (čl. 1. st. 2).

Ovim Zakonom osnovano je javno preduzeće koje posluje pod firmom "Radio-televizija Srbije", tj. RTS (čl. 16). Radio-televizija Srbije priprema i realizuje programe radio i televizije, između ostalog, u cilju (čl. 19) istinitog, blagovremenog, profesionalnog nepristrasnog informisanja građana; davanja doprinosa opštem obrazovanju, zdravstvenom obrazovanju i zaštiti životne sredine i stručnom uzdizanju građana, zadovoljavanju zabavnih, rekreativnih i sportskih potreba građana i informisanju naših građana u inostranstvu.

Zakonom o izmena i dopunama Zakona o radio-televiziji (SgRS 55/93) utvrđeno je da se za finansiranje poslova od opšteg interesa utvrđenih ovim zakonom uvodi taksa na električno brojilo (čl. 4). Obaveznik takse je imalac električnog brojila na niskom naponu iz kategorije domaćinstva i pravna lica. Taksa se plaća mesečno na jedno brojilo u domaćinstvu, odnosno pravnom licu u visini cene jednog kilovat-časa pomnoženo brojem 100 (čl.5).

Zakon o sistemima veza (SgRS br. 38/91) propisuje da sistem veza čine: sistem veza u oblasti PTT saobraćaja, radio difuzije, železničkog saobraća, elektroprivrede, unutrašnjih poslova, unutrašnje i vazdušne plovidbe, zdravstva i drugi sistemi veza (čl. 2. st. 1), kao i da javno preduzeće PTT saobraćaja posluje pod firmom: "Javno preduzeće PTT saobraćaja "Srbija" (čl. 8).

Ovim Zakon predviđena je nadležnost ministarstva za poslove veza u vezi izdavanja pojedinih dozvola i odobranja, između ostalog, i u vezi sa: (a) izgradnjom, rekonstrukcijom i proširenjem objekata međunarodnih i magistralnih sistema veza i njihovom upotrebom (čl. 4. st. 1); (b) izgradnjom kablovskih sistem za distribuciju radio i televizijskih programa i sistema integrisanih telekomunikacionih službi i izgradnju objekata radio-difuzije (čl. 4. st. 2); (c) izgradnjom funkcionalnog sistema veza i radio mreže koja se gradi na teritoriji više opština (čl. 28), kao i (d) osnivanjem amaterske radio stanice i radio stanice koja je predviđena da radi u radio-frekvencijskim opsezima namenjenim građanima (čl. 30). Za rad na radio stanici, radio-operater mora imati ovlašćenje koje, takode izdaje ministarstvo nadležno za poslove veza (čl. 32. st. 3).

c) Zakon o sistema veza sadrži i poseban odeljak o nadzoru nad izvršavanjem zakona i drugih propisa nadležnog ministarstva za poslove veza (čl. 34-38) koji obuhvata: nadzor nad zakonitošću akata Preduzeća PTT kojima se rešava o pravima i dužnostima građana, preduzeća i drugih organizacija i (b) inspeksijski nadzor. Inspeksijski nadzor obuhvata nadzor nad primenom Zakona o sistemima veza, drugih propisa i opštih akata, standarda, tehničkih normativa i normi kvaliteta. Protiv rešenja inspektora za sisteme veza može se Vladi Republike Srbije, u roku od osam dana od dana prijema rešenja izjaviti žalba, koja ne zadržava izvršenje rešenja (čl. 37).

Zakon takode sadrži odredbu prema kojoj se radi zaštite interesa građana, preduzeća i drugih organizacija u funkcionisanju sistema veza u slučaju štrajka uvrđuju poslovi koji se moraju obavljati i u vreme štrajka, kao i način njihovog izvršenja (čl. 23). U tom slučaju, Generalni direktor Preduzeća PTT rešajem određuje lica koja će raditi na izvršavanju ovih poslova.

Imajući u vidu izneto, može se reći da Zakon o sistemima veza sadrži nepotpune odredbe o zaštiti prava građana i drugih korisnika PTT veza kada su u pitanju odobranja, dozvole i ovlašćenja, pošto nije propisan postupak, niti su precizirana pravna sredstva koja zainteresovanom licu stoje na raspolaganju. U ovom slučaju, s obzirom da se radi o upravnim javnim ovlašćenjima nadležnog ministarstva, posrednim putem se zaključuje da se u pitanjima postupka i pravnih sredstava zaštite prava i interesa građana i drugih lica analogno imaju primeniti odgovarajuće odredbe Zakona o opštem upravnom postupku (SISFRJ 47/87, SISRJ 24/94). Sa druge strane, pojedinim odredbama Zakona o sistemima veza jasno je određeno koja pravna sredstva stoje na rasplaganju, recimo, u slučaju inspeksijskog nadzor. Na osnovu ovog se može zaključiti da je reč o odredbama posebnog upravnog postupka, kao što to pokazuje slučaj sa odredbama koje propisuju da žalba nema suspenzivno dejstvo, odnosno koje određuju roka za žalbu od osam dana⁶⁷.

d) Zakon o elektroprivredi (SgRS br. 45/91), propisuje da elektroprivredna delatnost obuhvata proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije i proizvodnju uglja, odnosno da ova delatnost "predstavlja nezamenljiv uslov života i rada građana i rada drugih preduzeća", te da u tom smislu, ovu delatnost "obavljaju javna preduzeća, na način i pod uslovima propisanim ovim Zakonom" (čl. 2). Istovremeno, Zakonom o elektroprivredi osnovano je javno preduzeće za proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije i proizvodnju uglja, koje posluje pod firmom Javno preduzeće "Elektroprivreda Srbije", tj. "EPS" (čl. 5).

Ovaj Zakon određuje da se za priključenje elektro-energetskih objekata novih potrošača i povećanja potrošnje električne energije pribavlja elektroenergetska saglasnost i istovremeno, propisuje postupak za njeno davanje i pravna sredstva (čl. 21-26). Ukoliko su ispunjeni uslovi, Javno preduzeće je dužno da u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva donese rešenje o davanju elektro-

⁶⁷ Uporedi - Zakon o opštem upravnom postupku (SISFRJ 47/87, SISRJ 24/94), Glava I: "Osnovna načela" (čl. 2 - "Poseni postupak") i Glava XIV: "Žalba" (čl. 223-248).

energetске saglasnosti i izvrši priključenje. Protiv ovog rešenja može se izjaviti žalba ministarstvu nadležnom za poslove elektroprivrede u roku od 15 dana od dana prijema rešenja.

Ako energoenergetski objekti potrošača ne ispunjavaju propisane tehničke uslove može se privremeno odbiti priključenje na elektroenergetsku mrežu i odrediti rok za otklanjanja nedostataka. Međutim, ako elektroenergetski inspektor, na zahtev potrošača ustanovi da objekti ispunjavaju propisane tehničke uslove, Javno preduzeće je dužno da izvrši priključenje na mrežu i biće odgovorno za štetu koju je potrošač pretrpeo zbog odbijanja da izvrši priključenje na mrežu.

Zakon o elektroprivredi sadrži i poseban odeljak o upravnom nadzoru nadležnog ministarstva za elektroprivredne poslove (čl. 44-51) koji obuhvata: (a) nadzor koji obavlja nad zakonitošću akata Javnog preduzeća kojima se rešava o pravima i dužnostima građana, preduzeća i drugih pravnih lica i (b) inspeksijski nadzor u oblasti elektroprivrede. Inspeksijski nadzor obuhvata nadzor nad primenom Zakona o elektroprivredi, drugih propisa i opštih akata, standarda, tehničkih normativa i normi kvaliteta, a obavlja ga elektroenergetski inspektor koji mora imati visoku školsku spremu elektrostruke, tri godine radnog iskustva i položen stručni ispit. Protiv rešenja elektroenergetskog inspektora može se izjaviti žalba Vladi Republike Srbije, u roku od osam dana od dana prijema rešenja, koja ne zadržava izvršenje rešenja, (čl. 51).

Zakon takode sadrži odredbu prema kojoj se radi zaštite interesa građana, preduzeća i drugih organizacija u snabdevanju električnom energijom u slučaju štrajka uvrđuju poslovi koji se moraju obavljati i u vreme štrajka, kao i način njihovog izvršenja (čl. 14). U tom slučaju, Generalni direktor rešajem određuje lica koja će raditi na izvršavanju ovih poslova.

Imajući u vidu izneto, može se reći da Zakon o elektroprivredi sadrži odredbe o zaštiti prava građana i drugih potrošača elektroenergije i to kako u odnosu na pitanja u vezi sa priključenjem na elektroenergetsku mrežu, tako i u odnosu na pitanja vezanih za upravni nadzor nad aktima Javnog preduzeća kada rešava o pravima i dužnostima građana i drugih lica, odnosno u vezi sa vršenja inspeksijskog nadzora elektroenergetskog inspektora. Primećuje se takode da u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku, pojedine odredbe predstavljaju odredbe posebnog upravnog postupka, pre svega u pogledu propisivanja da žalba nema suspenzivno dejstvo, odnosno određivanja roka za žalbu od osam dana⁶⁸.

e) Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i opštih akata i o izdavanju "Službenog glasnika Republike Srbije" (SgRs 72/91), propisuje da se zakoni, drugi propisi i opšti akti republičkih organa, kao i određeni pojedinačni akti tih organa, objavljuju u "Službenom glasniku republike Srbije", koji ima dva izdanja i to: redovno izdanje i posebno izdanje, pod nazivom "Prosvetni glasnik"

⁶⁸ Uporedi - Zakon o opštem upravnom postupku (SISFRJ 47/87, SISRJ 24/94), Glava I: "Osnovna načela" (čl. 2 - "Posebni postupak") i Glava XIV: "Žalba" (čl. 223-248).

(čl. 2). Ovim Zakonom osnovano je i javno preduzeće koje posluje pod fitmom "Službeni glasnik" (čl. 12).

Iako je delatnost koja je regulisana ovim zakonom određena kao delatnost od javnog interesa, i u tom smislu osnovano javno preduzeće, ovaj Zakon, polazeći od prirode delatnosti koja se obavlja, ne sadrži odredbe o ostvarivanju i zaštiti prava građana. Međutim, pada u oči odredba koja upućuje na monopolski položaj Javnog preduzeća "Službeni glasnik". Tako, kao delatnost ovog javnog preduzeća predviđeno je izdavanje obrazaca čiji su oblik i sadržina utvrđeni republičkim propisima, s tim što izdavanje ovih obrazaca ne mogu obavljati druga pravna lica (čl.12).

Na osnovu izvršene sumarne analize važećih propisa u vezi sa obavljanjem delatnosti i poslova javnih službi, odnosno pravnog položaja i ostvarivanja i zaštite prava i interesa građana i drugih lica u odnosu na javna preduzeća kao vršilaca javnih službi, može se zaključiti da postoje znantne neujednačenosti u pogledu regulisanja ove materije.

Tako, prema nekim zakonim koji regulišu pojedine oblasti delatnosti javnih preduzeća postoje posebne odredbe koje ne samo što utvrđuju oblike pravne zaštite građana, već propisuju i postupak njegovog ostvarenja i pravna sredstva koja se mogu koristiti. Takav je, recimo, slučaj sa Zakonom o javnom informisanju koji predviđa mogućnost korišćenja posebne tužbe u slučaju iznošenja neisinitih i uvredljivih navoda o nekom licu, odnosno koji propisuje poseban postupak zaštite prava u slučaju donošenja sudske odluke o zabrani rastupranja štampe ili širenja informacija. To je takode u osnovi slučaj sa Zakonom o elektroprivredi koji predviđa postupak i pravna sredstva u vezi sa davanjem elektroprivredne saglasnosti, odnosno pri vršenju inspekcijskog nadzora.

Sa druge strane, prema drugim zakonima koji regulišu pojedine oblasti delatnosti javnih preduzeća postoje nepotpune odredbe o oblicima pravne zaštite građana i postupka njenog ostvarenja, dok se pravna sredstva i ne spominju. Takav je, recimo, slučaj sa Zakonom o sistemima veza koji u više slučajeva propisuje ovlašćenja nadležnog ministarstva za izdavanje pojedinih dozvola, odobranje i ovlašćenja, ali propušta da precizira postupak i pravna sredstva. Ipak, ovaj Zakon predviđa pravna sredstva koja se mogu koristiti u postupku ostvarivanja upravnog nadzora.

Konačno, pojedini zakoni koji regulišu određene oblasti delatnosti javnih preduzeća uopšte ne sadrže odredbe o oblicima pravne zaštite, postupka njenog ostvarenja, kao i o pravnim sredstvima koja stoje na raspolaganju građanima. Takav je, recimo, slučaj sa Zakonom o radio-televiziji.

Imajući ovo u vidu, situacija sa položajem i pravnom zaštitom građana u odnosu na javna preduzeća generalno upućuje na supsidijernu primenu odredbi o postupku i pravnim sredstvima predviđenim Zakonom o opštem upravnom postupku. Osim toga, u ovim situacijama moguća je i primena opšte ustavne odredbe koja predviđa da građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih organa i drugih organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i

predloge i da na njih dobije odgovore ako ga traži, odnosno da građanim ne može biti pozvan na odgovornost niti trpeti druge štetne posledice za stavove iznete u javnoj kritici ili podnetoj predstavci, peticiji ili predlogu, osim ako je time učinjeno krivično delo (čl. 48 Ustava).

Na osnovu iznetog, kao opšti zaključak može se reći da postoji potreba da se u zakonima koji regulišu određene oblasti delatnosti javnih preduzeća na mnogo potpuniji i precizniji način odrede oblici pravne zaštite građana, postupak za ostvarivanje njihovih prava, kao i pravna sredstva koja im stoje na raspolaganju. U tom smislu, bilo bi celihodno da se prilikom donošenja zakona u ovim oblastima, odnosno prilikom njihovog noveliranja, obavezno unesu posebne odredbe o zaštiti prava građana i drugih lica, kao i o postupku i pravnim sredstvima za njeno ostvarenje. S tim u vezi, koristimo priliku da ukažemo koliko bi se stanje u ovoj oblasti poboljšalo da je važećim ustavom i zakonima predviđeno postojanje institucije posebnog zaštitnika prava građana koja je u svetu poznata kao "ombudsman".