

примена чл. 9 ЗПЗЗ не може доћи у обзир. Нема места ни примени члана 12 истог Закона зато што се у процесу деобе формира у корист сваког деобничара, на темељу и у границама његовог ранијег права на земљишту и зградама, само нови облик права својине, из чега нема сумње проистиче да уговор о деоби земљишта и зграда није уговор ни с накнадом ни уговор закључен у циљу стицања права својине.

Према томе, по трећем као и по првом гледишту уговор о деоби земљишта и зграда може бити закључен у ма којој форми па и усмено.

Драгољуб Петровић

ОЦЕНА ЗАКОНИТОСТИ ПОДЗАКОНСКИХ НОРМАТИВНИХ АКАТА ДОНЕТИХ ОД СТРАНЕ РЕПУБЛИКЕ

Положај и однос друштвено-политичких заједница у оквирима јединственог друштвено-политичког система статуирани су новим уставним системом у смислу да се „јединство друштвено-политичког система обезбеђује остваривањем права и дужности свих друштвено-политичких заједница и њиховим међусобним односима утврђеним уставом и законом“ (чл. 73, ст. 3, Устава Југославије). Ради извршавања својих права и обавеза, тј. функција друштвено-политичке заједнице самостално доносе прописе. Отуда произилази карактеристика југословенског законодавног федерализма као и федерализма уопште. Правни карактер савезног законодавства уопште па и у Југославији је од значаја за нормативне односе између федерације и републике, као и врсте савезних закона. У читавом послератном уставно-правном развоју Југославије постојале су три категорије савезних закона: потпуни, основни и општи. Нови уставни систем задржава ову номенклатуру. Смисао постојања категорије савезних закона (искључивих, потпуних, основних и општих) јесте у димензионарању законодавних права федерације у односу пре свега на републику, тј. у одређивању нормативне сфере федерације. Односи између федерације и републике у области законодавства заснивају се на узајамним правима и обавезама утврђеним Уставом и законом што је уставноправна и друштвено-политичка карактеристика за односе између свих друштвено-политичких заједница у оквиру јединственог друштвено-политичког система. У погледу поделе функција између федерације и републике нови Устав је усвојио начелно да радни људи у оквиру федерације остварују своја права када је то у заједничком интересу а у свим осталим односима у социјалистичкој републици. У светлости ових уставноправних односа између федерације и републике и карактера федерализма као структуре унутрашњег уређења савезне државе треба посматрати однос републичког законодавства и других облика нормативне делатности према категорији савезних општих закона, што је предмет нашег разматрања.

Управс, с гледишта функције Уставног суда Југославије поставља се начелно питање (што се у његовој пракси до сада и појавило) да ли је овај суд, с обзиром на уставноправну концепцију и карактер савезног општег законодавства и с гледишта тог законодавства, овлашћен да цени законитост подзаконских нормативних аката или општих аката донетих на основу републичког закона. Ова проблематика има низ својих аспеката у којима се појављује као што су питање подзаконских нормативних аката донесених на основу републичког закона, затим општих аката донесених после савезног општег закона и републичког закона који је у сагласности са општим законом, даље, питање општих аката донесених после савезног општег закона и републичког закона који није у сагласности са општим законом, као и општих аката донесених на основу савезног општег закона пре доношења републичког закона. Зато ћемо сваки од наведених облика постављеног питања посебно и обрадити.

Пошто је у питању однос републичког законодавства а такође и нормативне делатности републичке егzekутиве (нормативни акти политичко-извршних и управних органа републике) и општих аката локалних друштвено-политичких заједница (општина и срезова), као и општих аката радних и других самоуправних организација према савезном општем законодавству, учинићемо покушај да у најкраћим цртама укажемо на уставноправну концепцију, уставоправни смисао и карактер савезног општег законодавства у новом уставном систему, што је од користи за касније разматрање постављеног питања у свим његовим видовима.

Нови уставни систем, задржавајући категорију општих закона, много је одређенији у погледу њиховог карактера. Од почетка југословенски уставни систем схвата општи закон као скуп општих, руководних законодавних начела упућених републикама. Али их овако не схвата пракса. Тако је федерација непосредну примену општег закона све до доношења републичког закона посебно одређивала. Концепција општег закона у ранијој пракси се претварала у ствари у потпуне законе који су регулисали сва битна питања. Нови Устав у одређивању карактера и домаћаја општег закона много је више категоричан и одлучнији. Општи закон је према одредбама Устава скуп општих начела упућен републикама као систем за њих обавезних норми које се непосредно не могу примењивати, тј. само републички закон, донет у сагласности са општим, непосредно се примењује, и тако преко њега у пракси долази до примене општих начела које садржи савезни општи закон.

Друга карактеристика општег законодавства јесте да се оно односи за оне друштвене области које нису подручје непосредног савезног законодавног регулисања. Непосредно регулисање је надлежност републике. Према чл. 120, ст. 1, Устава те области су: просвета и култура, здравство, социјална заштита и „друге области у којима Уставом није предвиђено да федерација доноси друге савезне законе.“ Потреба да се обезбеди у основи јединствено регулисање ових односа од стране република а тиме и став федерације о питањима од интереса за јединство друштвено-политичког система јесу *ratio* постојања савезних општих закона.

1. *Подзаконски нормативни акти републике донесени на основу републичког закона.* — Први вид ове проблематике поставља се у питању да ли Уставни суд Југослвије може с гледишта савезног општег закона ценити законитост републичких подзаконских аката (нормативни акти политичко-извршних и управних органа републике), донетих на основу републичког закона, у ситуацији када републички уставни суд нађе да нема основа за покретање поступка за оцену њихове законитости. Одговор на ово питање мора се дати у складу са уставним начелима о положају социјалистичке републике а такође и с обзиром на природу и карактер савезног општег закона за кога смо рекли да се, имајући у виду његову „материјалну“ садржину, квалитативно разликује од осталих категорија савезних закона. Полазећи од ових принципа, сматрамо да Уставни суд Југославије с гледишта савезног општег закона није надлежан да оцењује законитост републичких подзаконских нормативних аката јер то спада у искључиву надлежност републичког уставног суда.

Оно што може Уставни суд Југославије у ситуацији постојања савезног општег закона јесте његово право да цени законитост републичког закона с гледишта његове сагласности с начелима општег закона јер су републике према Уставу дужне да донесу своје законе у складу с начелима одређеним општим законом. Пошто општи закон нема регулативну већ индикаторну функцију тј. указује на руководна начела којих се мора придржавати република у својој законодавној делатности у односној области, откудa произилази да не постоји веза између републичког подзаконског акта и општег акта већ се та веза успоставља преко републичког закона. Супротно становиште несумњиво, противречи карактеру општег законодавства а такође и оригинарном уставноправном положају републике као демократске државне и друштвено-политичке заједнице. Да ли је законит или не републички подзаконски нормативни акт који је донет у области за коју постоји савезни општи закон, једино се може ценити с гледишта републичке законитости, што је овлашћење републичког уставног суда.

Што се тиче ситуације када није донет републички закон, без обзира да ли је реч о материји која се „само“ регулише законом или не, увек постоји прекорачење републичког извршног и управног органа. Јер републички подзаконски нормативни акти у ствари су извршни прописи који се према концепцији новог уставног система могу доносити само ако за њихово доношење постоји извршна клаузула у самом закону. За политичко-извршне и управне органе не постоји више генерално овлашћење за доношење прописа, откудa произилази да још мање наведени органи могу донети свој нормативни акт у ситуацији када републичког закона уопште нема. Ако би дошло до овакве ситуације, што се у пракси вероватно ретко може и десити, онда је у питању повреда републичке уставности чиме се заснива надлежност републичког уставног суда.

2. *Општи акти донесени после савезног општег закона и републичког закона који је у сагласности са општим законом.* — Овде имамо у виду прописе и друге опште акте општина и срезова, као и радних и других самоуправних организација. Ови општи акти донесени после савезног

општег закона и републичког закона који је у складу са начелима општег закона морају по уставима републике бити у сагласности са републичким законом на основу кога су донесени, што нема сумње заснива примарну надлежност републичког уставног суда. Према одредбама републичких устава републички уставни судови одлучују о сагласности статута општина и срезова и прописа општинских и среских скупштина и њихових органа, као и акта радних и других самоуправних организација са републичким уставом, републичким законима и другим прописима републичких органа донетих на основу закона. Ако је неки од општих аката несагласан са републичким законом, донетим у складу са начелима општег закона а посредно вређа начела општег закона према чл. 22 Закона о Уставном суду Југославије заснива се опет надлежност републичког уставног суда јер је у наведеном закону изричито одређено: „Предлог за оцењивање уставности или законитости прописа или другог општег акта, осим савезног прописа или општег акта, који је у исто време противан Уставу Југославије или савезном закону и републичком уставу или републичком закону, подноси се републичком уставном суду ради оцењивања сагласности тога прописа или другог општег акта са републичким уставом или републичким законом.“

Као и у случају републичких подзаконских нормативних аката, проблем настаје у ситуацији када републички уставни суд нађе да нема основа за покретање поступака за оцењивање законитости општег акта општине, среза, радне и друге самоуправне организације донетог после савезног општег закона а на основу републичког закона који је у сагласности са општим законом, откудa произилази питање да ли Уставни суд Југославије може с гледишта општег закона ценити законитост таквог општег акта.

Права и дужноси република утврђују се републичким уставом у складу с начелима Устава Југославије. Према савезном Уставу у републици се, поред осталог, уређују друштвени односи и врше сви друштвени послови од заједничког интереса за политички привредни и културни живот и друштвени развитак, осим послова који су Уставом СФРЈ утврђени као права и дужности федерације (чл. 108). Републички устав, прецизирајући своју законодавну функцију, одрчују да република својим законима регулише све односе и питања која имају општи значај за републику односно за која је потребно да су у републици регулисана на јединствена начин а да уже друштвено-политичке заједнице и радне и друге самоуправне организације могу у тим областима односно пословима доносити своје прописе, али само када су за то републичким законом изричито овлашћени и у границама тога овлашћења. Полазећи од ових уставних одредби, као и од већ наведене природе савезног општег закона, а нарочито у ситуацији постојања републичког закона који је у складу са начелима општег закона, сматрамо да се ни у ком случају не може заснивати надлежност Уставног суда Југославије јер постојање законитог републичког закона обезбеђује остваривање концепције савезног општег закона а даље од тога ствар је републичке законитости и уставности и њихове заштите, што је надлежност републичког уставног суда.

3. *Општи акти донесени после савезног општег закона и републичког закона који није у сагласности са општим законом.* — За разлику од прет-

ходног питања, иако је реч о истој категорији општег акта, овде се поставља друго питање: да ли је Уставни суд Југославије овлашћен за оцену законитости прописа и других општих аката општина, срезова, радних и других самоуправних организација у ситуацији када наведени општи акти нису противни републичком закону али је републички закон незаконит, тј. противан начелима савезног општег закона на основу којих је донет. Ако се ово питање посматра на линији законитости, заснивање надлежности републичког уставног суда било би немогуће јер општи акти почивају на закону који је и сам незаконит па би републички уставни судови својом одлуком констатовали да пропис није незаконит. Пред републичким уставним судовима ово питање једино би се могло поставити с гледишта уставности. Узимајући у обзир све до сада што смо рекли о општем законодавству и проблему спровођења у живот његових начела на начин како је овде постављен у свим његовим аспектима, посебно узимајући у обзир специфичност случаја општих аката општина, срезова, радних и других самоуправних организација донесених на основу републичког закона, који није у сагласности са начелима савезног општег закона, сматрамо да је најцелисходније да се то узме као разлог на основу кога би Уставни суд Југославије покренуо поступак за оцену законитости републичког закона. Одлука Уставног суда Југославије којом се установљава несагласност одредаба републичког закона у односу на савезни општи закон створила би основ за измену општих аката који су донети на основу незаконитих одредби. Свакако мимоилажење републичког закона на начин да се Уставни суд Југославије упусти у непосредну оцену законитости општих аката општина, срезова, радних и других самоуправних организација не би одговарало месту и улози републике у разради начела савезног општег закона која су на њу и упућена.

4. *Општи акти донесени на основу савезног општег закона пре доношења републичког закона.* — Ако нема републичког закона у друштвеној области за коју је донет савезни општи закон, намеће се питање да ли општине, срезови, радне и друге самоуправне организације могу доносити опште акте непосредно на основу начела општег закона. Већ смо навели да савезни општи закон нема регулаторну него индикаторну функцију, указује на начела којих има да се придржава република у циљу јединственог правног поретка. Да ли у оваквој ситуацији када постоји „ћутање републичког законодавца“ могу друштвено-политичке заједнице и радне организације ипак доносити своја општа акта непосредно на основу општег закона. Полазећи од циљева општег закона сматрамо да треба поћи од могућности да у времену када република још није донела свој закон, општи закон може да послужи као непосредан основ за доношење прописа и других општих аката општина, срезова, радних и других самоуправних организација ако то одговара њиховим функцијама (могу доносити општа акта у оквиру својих права и обавеза). У областима и пословима који се према одредбама републичких устава уређују само републичким законом, општина, срез, радна и друга самоуправна организација не би могли доносити опште

акте иако нема републичког закона који треба да спроведе начела савезног општег закона. У осталим областима могу ако нема републичког закона а законом и уставом су на то овлашћени.

Према томе, општина, срез, радна и друга самоуправна организација доносе опште акте на основу савезног општег закона а пре доношења републичког закона (разуме се у оквиру својих права и обавеза и на основу овлашћења) онда они уместо републике самостално интерпретирају начела општег закона и представљају акте непосредног спровођења у живот тих начела, откуда произилази да је Уставни суд Југославије надлежан да с гледишта савезног општег закона оцењује законитост таквих аката а републички уставни судови могли да цене само њихову уставност, с гледишта републичког устава.

Наш је закључак да Уставни суд Југославије од свих нормативних аката који се доносе на нивоу републике, среза, општине, радне и друге самоуправне организације у областима за које је донет савезни општи закон може ценити њихову законитост с гледишта општег закона само у ситуацији непостојања републичког закона а доношење ових општих аката врши се у оквиру права и обавеза наведених заједница и организација и на основу уставних и законских овлашћења.

Однос ове категорије нормативних аката према Уставу СФРЈ изражава се у овлашћењу Уставног суда Југославије да увек може покренути поступак за оцену њихове уставности ако сматра да нису у складу са Уставом.

Слободан М. Благојевић

НОВИ УСТАВ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕПУБЛИКЕ РУМУНИЈЕ

Промене до којих је дошло у друштвеном уређењу држава народних република у правцу даље изградње социјализма изазвале су и доношење нових устава у неким од њих којима су ове промене санкционисане а народне републике проглашене социјалистичким републикама. То је био случај са Чехословачком која је донела нови Устав 1960, а затим и са Румунијом која је нови Устав донела 21 августа 1965 и њиме заменила свој Устав из 1952.

Нови румунски Устав је релативно кратак, садржавајући 114 чланова распоређених у IX глава.

У I глави под насловом „Социјалистичка Република Румунија“ дати су основни принципи друштвено-политичког и економског уређења. Тако се, пре свега Румунија проглашава социјалистичком републиком, сувереном, јединственом и независном државом трудбеника и утврђује принцип народног суверенитета, с тим што се наглашава да се власт која припада народу заснива на савезу радника и сељака. Посебно пак место даје се КП Румуније као водећој снази целог друштва (чл. 1—3).