

ОБЈАВЉИВАЊЕ ЗАКОНА И ДРУГИХ ОПШТИХ АКТА ПРЕ СТУПАЊА
НА СНАГУ И ВЕЗАНОСТ СУДА УПРАВНИМ АКТОМ КОД РЕШАВАЊА
О ПРЕТХОДНОМ ПИТАЊУ У ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

У вези са објављивањем закона пре његовог ступања на снагу и везаности суда управним актом код решавања о претходном питању у парничном поступку, у пракси се десио занимљив случај у коме је дошло и до улагања захтева за заштиту законитости Врховном суду Југославије од стране Савезног јавног тужиоца.

Сматрајући ово питање занимљивим за теорију и (посебно) праксу, верујемо да ће бити корисно ако случај изнесемо и кроз овај рад укажемо на неке основне карактеристике постављених проблема.

Тврдећи да је незаконито разрешен од дужности, чиме му је ускраћено право да продужи рад код туженика, тужилац захтева да му туженик надокнади штету за све време од разрешења од дужности. У тужби, током расправе и у поступку по жалби, тужилац је навео да је са тужеником засновао радни однос по конкурс у који је био расписан; да је републичка комисија за службеничке послове (даље — комисија), решавајући по праву надзора, решењем од 20. IV 1965. године, донетим на седници комисије од 14. IV исте године, поништила решење туженика о заснивању радног односа са тужиоцем због одсуства конкурса; да је на основу решења комисије туженик поништио новим решењем решење о заснивању радног односа са тужиоцем; да је против оба решења — комисије и новог решења туженика, покренуо управни спор пред надлежним врховним судом; да је у току управног спора одустао од захтева за поништај решења комисије, с обзиром да је закон о републичкој управи (даље — закон) ступио на снагу 10. IV 1965. године, а од тога датума комисија је престала да правно постоји, па се ради о непостојећем решењу; да је врховни суд својом пресудом поништио решење туженика којим је укинуо решење о заснивању радног односа са њим. Сматра да решење комисије, с обзиром да је донето у тренутку када она није правно постојала, не производи никакве правне последице, за доказ чега је поднео потврду Савезног секретаријата за правосуђе из које се види да је закон о републичкој управи ступио на снагу 10. IV 1965. године, те да се налази и даље у радном односу са тужеником.

Туженик се успротивио захтеву тужиоца тврдећи да није засновао радни однос на основу конкурса који је био обавезан, с једне стране, и да је закон ступио на снагу 1. маја 1965. године, о чему подноси потврду но-

винске издавачке установе која је издала службени лист, а из које се види да је службени лист у коме је објављен закон штампан и отпослат претплатницима дана 30. IV 1967. године, коју чињеницу је потврдио у датој изјави и представник издавачке установе саслушан од суда као сведок, с друге стране. Према томе, тврди туженик, тужиоцу је законито престао радни однос даном разрешења од дужности, па је његов захтев за накнаду штете неоснован.

Решавајући о постављеном тужбеном захтеву, окружни суд је својом пресудом захтев тужиоца одбио као неоснован. У образложењу своје пресуде, између осталог, суд износи: са гледишта позитивних прописа који су били на снази у време поништаја решења о заснивању радног односа тужиоца са тужеником, републичка комисија је поступила законито поништавајући то решење; решење туженика којим је поништио своје раније решење о заснивању радног односа са тужиоцем је чиста бесмислица, јер је њиме поништено оно што је било већ поништено од надлежног органа (комисије) и у законитом поступку; комисија је била овлашћена да дана 20. IV 1965. године донесе решење, тј. после 10. IV исте године, пошто се радило о несвршеном предмету по питању оцене решења донетог за време важења Закона о државним службеницима. Жалбу тужиоца одбио је као неосновану надлежни врховни суд. У образложењу своје одлуке, врховни суд, између осталог, наводи: решењем комисије донетим по праву надзора поништено је решење туженика о заснивању радног односа са тужиоцем. Одустанком тужиоца од захтева за поништај тог решења у управном спору, решење комисије је постало правоснажно, јер не постоји ни једна одлука надлежног органа којим би оно било поништено или преиначено.

Сматрајући да су одлуке и окружног и врховног суда незаконите, Савезни јавни тужилац је против њих уложио захтев за заштиту законитости код Врховног суда Југославије. ⁽¹⁾ У свом захтеву јавни тужилац истиче као основно: пре одлучивања о тужбеном захтеву, суд је био дужан претходно утврдити да ли је решењем комисије правоснажно раскинут радни однос између странака у спору, тј. да ли је решење комисије правољан управни акт. Одговор на ово питање зависи од тога који ће датум суд узети као дан када је закон објављен. Ако се пође од тога да је закон ступио на снагу 10. IV 1967. године, комисија не би била овлашћена да после овог датума доноси решење, јер она од тада правно и не постоји, па би следствено томе, решење комисије било непостојећи управни акт. У противном, тј. ако би се стало на становиште да је закон ступио на снагу 1. маја 1965. године, решење комисије било би пуноважно, па би се радни однос између странака у спору сматрао правоснажно раскинутим. Како су оба суда пропустила да расправљају и одлуче о овим основним питањима за доношење законите и правилне одлуке о захтеву тужиоца, тј. како о њима пресуда не садржи разлоге, због чега се са сигурношћу не може испитати, учињена је битна повреда одредаба Закона о парничном поступку из чл. 343, ст. 2, тач. 11, због чега се обе пресуде морају укинути и предмет вратити првостепеном суду на поновно расправљање и одлучивање.

(1) Види: Захтев Савезног јавног тужиоца (ГТ-2493-67, од 26. IX 1967. године).

Из изложеног чињеничног и правног стања ствари произилазе два основна питања: Прво, када се закон и други општи акт сматра објављеним, тј. од ког дана се рачуна рок за његово ступање на снагу, и друго, везаност суда управним актом код решавања о претходном питању у парничном поступку.

У току даљег излагања покушаћемо да одговоримо на оба постављена проблема.

1. — Уставом СФР Југославије, уставима социјалистичких република, статутима срезова и општина, изрично је одређено да општи акти морају бити објављени пре него што ступе на снагу⁽²⁾. Карактеристично је напоменути да статут аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије изрично не регулишу ово питање. Очигледно је да се ради о редакцијском пропусту, јер обавеза претходног објављивања општих аката произлази не само из потребе да статут буде у сагласности са Уставом СР Србије, који ово питање изрично регулише, већ и из прописа, садржаних у статутима обе покрајине, о томе да се општи акти објављују у службеном листу покрајине и да ступају на снагу одређеног дана од дана објављивања. Иако овај пропуст нема правног значаја, ваљало би га отклонити чим се за то укаже прилика.

С друге стране, свака друштвено-политичка заједница је својим уставом односно статутом прописала начин објављивања општих аката које доноси, одређујући да се објављивање врши у службеном листу и да општи акт ступа на снагу одређеног дана од дана објављивања са најкраћим роком који мора протећи од дана објављивања до дана ступања на снагу⁽³⁾. Уставом СФР Југославије, уставима социјалистичких република и статутима аутономних покрајина изрично је предвиђено да општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, с тим да се само из нарочито оправданих разлога овај рок може скратити.

Из наведених одредаба устава и статута, а полазећи од познате чињенице да новинске издавачке установе у погледу издавања службених

(2) Види, на пример: чл. 152. Устава СФР Југославије; чл. 215. Устава СР Босне и Херцеговине; чл. 211. Устава СР Црне Горе; чл. 241. Устава СР Хрватске; чл. 225. Устава СР Македоније; чл. 215. Устава СР Словеније, и чл. 164. Устава СР Србије.

Пошто нисмо били у могућности да консултујемо све статуте срезова и општина по овом питању, ограничавамо се у том смислу што је могуће да се у неким од њих ово питање изрично не регулише. Међутим, и у овом случају би се радило о редакцијској грешци, па би у адекватном смислу и за овај случај важно све оно што смо рекли о истом питању када се радило о статутима аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије.

(3) Општи акти федерације, социјалистичких република и аутономних покрајина, објављују се у службеним листовима, што прописује одговарајући устав односно статут (чији је члан стављен у загради после сваког навођења службеног листа): за СФРЈ у „Сл. листу СФРЈ“ (чл. 131), за СР Босну и Херцеговину у „Сл. листу СР Босне и Херцеговине“ (чл. 216), за СР Црну Гору у „Сл. листу СР Црне Горе“ (чл. 211), за СР Хрватску у „Народним новинама, службеном листу СР Хрватске“ (чл. 241), за СР Македонију у „Сл. веснику на СР Македонија“ (чл. 226), за СР Словенију у „Урадном листу СР Словеније“ (чл. 215), за СР Србију у „Сл. гласнику СР Србије“ (чл. 164), за АП Војводину у „Сл. листу АП Војводине“ (чл. 31), за АП Косово и Метохију у „Сл. листу АП Косова и Метохије“ (чл. 30). Интересантно је напоменути да само Устав СР Босне и Херцеговине предвиђа изричну могућност (чл. 216, ст. 3) објављивања појединих општих аката на уобичајени начин ако се то предвиди статутом општине, с тим да се тако објављени општи акт има накнадно у најкраћем року објавити у службеном листу општине.

листова врше јавну службу поверену им уставом односно законом, несумњиво се може закључити следеће: прво, да је службени лист јавна исправа, друго, да се општи акти објављују у службеним листовима одговарајуће друштвено-политичке заједнице и, треће, да се рок за ступање општег акта на снагу рачуна од дана објављивања у службеном листу. Због тога се као основно и централно питање за решење постављеног проблема појављује садржина појма објављивање општег акта. Пошто се објављивање општих аката врши у службеном листу, цело питање се у суштини своди на то од ког дана је стварно, фактички могуће упознати садржину службеног листа. Наиме, сам појам објављивања, по нашем схватању, значи онај дан када је сваком заинтересованом лицу дата стварна могућност да се упозна са садржином општег акта, а како се упознавање садржине општег акта врши из службеног листа, то практично значи да се појам објављивања своди на питање када је омогућено сваком заинтересованом лицу да се упозна са садржином службеног листа. Ово питање није просто као што изгледа на први поглед, па ћемо у току даљег излагања покушати да га објаснимо.

Који ће се дан сматрати даном када се пружа могућност сваком заинтересованом лицу да се упозна са садржином службеног листа, а тиме и самог општег акта који се у њему налази може се различито одредити. То је у првом реду, а тако у пракси редовно бива и треба да буде, онај дан који је као датум излажења службеног листа одштампан у самом службеном листу. Међутим, практичан случај, који је послужио као инспирација за овај рад, показује да се у пракси може десити да се дан фактичког излажења службеног листа не поклопи са датумом који је одштампан на самом службеном листу, тј. да је могућа ситуација у којој се датум излажења службеног листа антидатује. Поред ова два случаја могуће је замислити и друге. Тако, на пример, могуће је да се датум који је одштампан као дан излажења службеног листа поклапа са датумом када је службени лист стварно и одштампан, али да се отпошиљање службеног листа претплатницима изврши неког другог (даљег) датума, или да се антидатује датум када је службени лист издат, тј. да се унесе други дан као дан излажења, а не онај дан када је службени лист стварно одштампан, па да се и у том случају претплатницима отпошље неког другог (следећег) дана, и тако даље. По нашем схватању, у свим наведеним и неизнетим случајевима као дан од кога се има рачунати рок за ступање општег акта на снагу, тј. као дан објављивања, треба узети онај датум када се службени лист отпошље претплатницима. Другим речима, то треба да буде онај дан када је новинско издавачка установа извршила фактичко одвајање службеног листа од себе, стављајући га на располагање ради упознавања његове садржине свим заинтересованим лицима. Али, видели смо да тај датум не мора бити онај дан који је као дан излажења службеног листа означен у самом службеном листу, већ да то може бити и неки други дан. Отуда се и поставља питање: како решити овај проблем.

Одговор на ово питање, како ми сматрамо, треба тражити на терену правила о доказној снази јавне исправе, односно на терену доказивања уопште, која садржи Закон о парничном поступку.

Наиме, према одредби ст. 1, чл. 219. Закона о парничном поступку (даље — ЗПП), исправа коју је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, као и исправа коју је у таквом облику издао самостална установа или организација у пословима јавне службе чије јој је вршење законом поверено (јавна исправа), доказује истинитост онога што се у њој утврђује или одређује. Ово правило значи да суд поред јавне исправе, као доказа, не може другим доказним средствима утврђивати истинитост или неистинитост онога што се у исправи утврђује или одређује. Другим речима, доказна снага јавне исправе одређена је самим законом. С обзиром на овај пропис ЗПП, а полазећи од чињенице да је службени лист јавна исправа, као дан издавања службеног листа мора се узети онај датум који је одштампан на самом службеном листу.

С друге стране, према одредби ст. 3. истог члана ЗПП, предвиђена је могућност да заинтересована лица доказују да су у јавној исправи неистинито утврђене чињенице, или да је исправа неправилно састављена ⁽⁴⁾. То значи, допуштен је противдоказ у погледу претпоставке о истинитости јавне исправе са теретом доказивања на ономе ко њену истинитост оспорава. У односу на проблем који расправљамо то значи да је сваком правно заинтересованом лицу могуће докозивати чињеницу да је службени лист објављен односно отпослат претплатницима другог а не оног дана како се законом претпоставља, тј. датум који је на самом службеном листу одштампан као дан његовог објављивања. Доказивање ове чињенице, по себи је јасно, могуће је свим доказним средствима предвиђеним Законом о парничном поступку.

2. — Закон о парничном поступку садржи овлашћење по коме парнични суд може решити претходно питање без обзира на његову правну природу, тј. да ли се ради о грађанскоправном, управноправном или кривичноправном питању, с тим да одлука о овом питању има правно дејство само у парници у којој је то питање решено.

Према одредби чл. 11. Закона о парничном поступку, кад одлука суда зависи од претходног решења питања да ли постоји неко право или правни однос, а о томе питању још није донео одлуку суд или други надлежан орган (претходно питање), суд може сам решити то питање, ако посебним прописима није друкчије одређено.

Као што се види, парнични суд није овлашћен да решава о претходном питању не само онда када је законом друкчије одређено него и за случај да је о том питању донео одлуку суд или други орган, и то надлежан орган.

Питање постојања посебних прописа, којима се суду забрањује решавање о претходном питању, не изазива никакве проблеме. Отуда ово питање не захтева никакво објашњење. Међутим, питање које се односи на постојање одлуке, а поред тога и одлуке донете од стране надлежног

(4) Од правила да је суд овлашћен сам решавати о претходном питању без обзира на његову правну природу, судска пракса одступа када се оно тиче брачних и патернитетских односа. У правној теорији се ово одступање сматра оправданим. Тако и ми мислимо. Међутим, несхватљиво је да у Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку, који је донет 1965. године, ово одступање није усклађено са одредбом садржаном у чл. 11. истог Закона. Тиме би се, ипаче оправдана, судска пракса довела у склад са словом и духом закона.

органа, није проста ствар. Зато ћемо покушати, углавном са аспекта питања (практичног) које је условило писање овог рада, да на ово питање одговоримо.

Иако Закон изрично ништа не каже, несумњиво је да се ради о правоснажној одлуци. Ово наводимо ради тога што је могуће замислити и ситуацију у којој одлука донешена али још није постала правоснажна. Посебно када су у питању одлуке управних органа које су коначне али још нису правоснажне.

Према томе, централно питање и основни проблем састоји се у томе: која права суда има у односу на правоснажну одлуку, донету од надлежног органа, којом је решено претходно питање?

Као што је већ наведено, из одредбе чл. 11. Закона о парничном поступку произлази право суда да испитује само надлежност органа који је одлуку донео. То, одмах да истакнемо, ни у ком случају не значи да овлашћење постоји у погледу месне надлежности. Другим речима, суд је овлашћен да испитује само питање стварне надлежности. А шта то значи, покушаћемо да објаснимо у току даљег излагања.

У првом реду, овлашћење суда односи се на то, да испита такозвану апсолутну надлежност. Тако, на пример, ако би се као претходно поставило неко питање које је решио суд, онда би овлашћење суда било у томе да испита да ли је решавање о том питању уопште спадало у надлежност судова, тј. да ли је у таквом случају био дозвољен редован правни пут. Исто тако, ако би се радило о одлуци управног органа, суд би био овлашћен да утврди да ли решавање тог питања уопште долази у надлежност управних органа, и тако даље.

С друге стране, ако би суд утврдио да решавање о претходном питању спада у надлежност, на пример, управних органа, његово овлашћење састојало би се, даље, у томе да испита да ли је конкретни орган од кога потиче одлука био надлежан да такву одлуку и донесе.

Најзад, што желимо посебно да истакнемо, из права суда да утврђује надлежност органа за доношење одлуке о претходном питању, без сваке сумње произлази и право да испита да ли је уопште постојао орган од кога одлука потиче у часу њеног доношења. Уосталом, тек када се утврди ово питање, могуће је даље утврђивати стварну надлежност како смо горе приказали. То је, чини нам се, логична ствар, јер се о надлежности може говорити тек када је у питању орган који постоји.

Утврђивање постојања органа и његове (стварне) надлежности, према одредби чл. 11. Закона о парничном поступку, суд је дужан да спроведе по службеној дужности. Пропуштање суда да то учини представљало би битну повреду одредаба поступка.

Ако би суд испитујући надлежност органа за доношење одлуке о претходном питању установио да се ради о органу који уопште никада није постојао, да није постојао у тренутку када је одлука о претходном питању донета, или, ако би нашао да се ради о одлуци органа који у тренутку доношења одлуке није био надлежан за одлучивање о том питању, таквом одлуком суд не би био везан код одлучивања о претходном питању. У таквом случају, суд би био дужан да својом одлуком реши питање постојања или непостојања таквог питања.

3. — Из горе изнетог произилази да је суд, пре него што је одлучио о тужбеном захтеву, био дужан претходно утврдити да ли је комисија постојала у тренутку доношења решења. Но ово питање суд је могао дати одговор само после утврђивања дана у ком је закон ступио на снагу.

Како из свега изнетог произилази да је закон ступио на снагу 1. маја 1965. године, то значи да је комисија у тренутку доношења решења постојала, а неоспорно је да је била овлашћена за доношење таквог решења. Из тога следи да су са материјалноправног гледишта одлуке судова правилне. Међутим, како судови нису расправљали о једном важном питању (у првом реду за праксу), које је иначе у пракси спорно, тј. о питању објављивања закона односно тренутка од кога се рачуна рок за ступање закона и других општих аката на снагу, улагање захтева било је нужно, да би највиши суд у Југославији по том питању заузео своје становиште.

*Др Верољуб Рајовић
Војин Шалетић*

ПРОДАЈА ПОРОДИЧНЕ СТАМБЕНЕ ЗГРАДЕ НОСИОЦУ СТАНАРСКОГ ПРАВА

1. Често се догађа да носилац станарског права жели да стекне право својине на посебном делу зграде или право својине на породичној стамбеној згради у којој станује. Закон о својини на деловима зграда (чл. 34. и 35) му то омогућује, дајући му право да се под одређеним условима појави пре свих осталих купаца. ⁽¹⁾

У једној својој пресуди Врховни суд Југославије се изјаснио у погледу обима овог права, тумачећи одредбу чл. 34. Закона о својини на деловима зграда:

Из образложења

„Под претпоставком да би се тврђња тужиоца да предметна стамбена зграда има два посебна стана и показала као тачна, он не би могао својим тужбеним захтевом да успе пошто у смислу члана 38. став (1) Закона о својини на деловима зграда институт пречег права куповине долази до примене само онда ако породична стамбена зграда која се продаје има само један једини стан или се продаје само један стан на коме лице, које истиче прече право куповине, има станарско право. Код продаје породичних стамбених зграда које имају два или више стана односно два или више носиоца станарског права ниједан носилац станарског права нема прече право куповине целе зграде ⁽¹⁾.

(1) Закон о својини на деловима зграда од 16. априла 1959. године, пречишћен текст објављен у »Службеном листу СФРЈ«, бр. 11/1966.