

др Борислав Т. Благојевић,  
професор Правног факултета у Београду

## НЕСАГЛАСНОСТИ УСТАВНИХ ОДРЕДБИ О НОРМАТИВНОЈ НАДЛЕЖНОСТИ ЗА РЕГУЛИСАЊЕ ОБЛИГАЦИОНИХ ОДНОСА

I. — У свакој савезној држави, кад је реч о ефектима поделе нормативне надлежности између федерације и федералних јединица, појављују се три сектора правних норми, с обзиром на носиоце нормативне функције.

1. — На једној страни су оне правне материје за чије регулисање-нормирање је искључиво надлежна федерација. При томе у појединим савезним државама, као што је то случај и са нашом државом, може бити предвиђено и уставом прописано да се при извршењу ове своје нормативне функције федерација може, или мора, у већој или мањој мери, консултовати или сарађивати са федералним јединицама, или чак, за доношење неких правних норми из своје надлежности федерација мора обезбедити претходну сагласност свих или одређеног броја федералних јединица. Коначну одлуку међутим, доносе надлежни органи Федерације, и та одлука има значај и важност за целу Федерацију, при чему треба да добу у првом реду и у максималној мери до изражаја и остварења управо интереси Федерације као целине.

У нашој држави, у области имовинског права, има низ материја које имају овакав карактер, дакле чије регулисање, нормирање спада у целини у искључиву надлежност Федерације. При томе се не би могло рећи да су уставни текстови о овом питању увек довољно прецизни. Као такви случајеви могу се навести, у смислу чл. 281. Устава СФРЈ, у којима Федерација преко савезних органа између осталог:

— обезбеђује систем социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа (тач. 2);

— уређује ауторско право (тач. 4);

— уређује платни промет у земљи и са иностранством (тач. 5);

— уређује и обезбеђује систем мера којима се спречава нарушавање јединства југословенског тржишта (тач. 5);

— уређује и обезбеђује мере заштите од монопола и нелојалне конкуренције (тач. 5);

— уређује и спроводи мере ограничења тржишта и слободног промета роба и услуга од интереса за целу земљу у случају елементарних несрећа и nestaшице добара неопходних за потребе привреде и живот грађана, као и кад то захтевају интереси народне одбране (тач. 5);

- уређује систем спољнотрговинског и девизног пословања и другог економског пословања са иностранством (тач. 5);
- уређује контролу промета робе и услуга преко државне границе (тач. 10);
- уређује правни положај страних лица у Југославији (тач. 10);
- уређује заштиту проналазака, техничких унапређења, жигова, знакова квалитета, ознака порекла производа, узорака и модела, као и стандарде, техничке нормативе и норме квалитета производа и услуга (тач. 13).

2. — На другој страни су оне правне материје за чије регулисање-нормирање су искључиво надлежне саме федералне јединице у свакој појединој савезној држави (при чему у томе погледу могу постојати и постоје врло различити системи, нарочито у погледу вишеступњевитости нормативне надлежности разних врста федералних јединица у оквиру односне савезне државе — напр. у нас републике и покрајине).

У нашем праву, могло би се рећи, то су све оне материје које нису обухваћене чл. 281. Устава СФРЈ, па без обзира да ли је у томе члану обухваћена материја искључиво надлежна Федерација или заједнички, одн. подељено Федерација и републике одн. покрајине. Немогуће је побројати све те материје које су, у погледу нормативног регулисања, само у надлежности република одн. покрајина, па макар кад је само реч о имовинском праву (јер је њихов број и обим још већи ван имовинског права). Две значајне материје треба навести: наследно право и породично право, које су сада у искључивој надлежности република одн. покрајина.

У свакој савезној држави је обично регулисан или *de facto* изграђен систем путем којег се обезбеђује оптимално корисна и максимално рационална међусобна сарадња самих и директно свих федералних јединица при остваривању њихове нормативне функције у материји која је у искључивој надлежности федералних јединица. То је и нужно, при чему треба свакако развијати што интензивније ову сарадњу, уз пуно поштовање самосталности, равноправности и једнаке могућности сваке федералне јединице, без обзира на разлике које, по било ком основу, међу њима постоје. Могло би се рећи да ове сарадње никад не може бити много кад је реч о односима између федералних јединица у једној савезној држави, али би се исто тако могло рећи да техника, поступак, начини, атмосфера и много чега другог за ту сарадњу и око те сарадње нису увек и у свакој савезној држави у пуној и најбољој мери обезбеђени и остварени, тако да до ње не долази и да се она не остварује онако како би то требало да буде и како би то било у интересу и федерације и свих федералних јединица, а то значи у интересу развијања и изграђивања односног система федерализма у свакој појединој савезној држави.

3. — Најзад, трећу групу представљају оне правне материје за чије су регулисање — нормирање надлежни и федерација и федералне јединице, и то тако што је за њихово правно регулисање једним делом надлежна федерација, а другим делом федералне јединице. При томе системи поделе нормативне надлежности за овакве правне материје могу бити врло различити. Ти системи по правилу имају у суштини „еластичан“ карактер и носе у себи „флексибилне“ критеријуме и решења, тако да се уставне норме о тим системима у свакој појединој савезној држави конкретизују

управо путем доношења појединих закона којима се регулишу правна питања ове „заједничке“ одн. „подељене“ нормативне надлежности.

У томе смислу је и систем нашег устава. И он се служи „стандардима“ одн. „каучук појмовима“ да би поставио критеријуме за разграничење нормативне надлежности федерације и федералних јединица при регулисању ове „заједничке“ одн. „подељене“ правне материје, Тако је, на пример, у чл. 281. савезног Устава од 1974. године, прописано да Федерација преко савезних органа између осталог:

- уређује основна права радника у удруженом раду (тач. 3);
- уређује основна права и обавезе организација удруженог рада, самоуправних интересних заједница, других самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких заједница у погледу средстава у друштвеној својини (тач. 3);
- уређује основне својинско-правне односе (тач. 4);
- уређује основне имовинско-правне и друге материјално-правне односе у области поморства, унутрашње и ваздушне пловидбе (тач. 4);
- уређује основе система друштвеног планирања (тач. 5);
- уређује основе кредитног и банкарског система, кредитне и друге облике улагања домаћих лица у иностранству и страних лица у Југославији (тач. 5);
- уређује основе система осигурања имовине и лица (тач. 5);
- уређује основе правног положаја и пословања организација удруженог рада и организација пословног удруживања на јединственом привредном подручју Југославије (тач. 5);
- утврђује основне податке за матичне књиге и личне карте (тач. 9);
- уређује основе режима вода од интереса за две или више република, односно аутономних покрајина (тач. 10);
- уређује основе безбедности у осталим (сем ваздушног) областима саобраћаја (тач. 11).

За одређивање појма, обухвата и садржине ових израза, „стандарда“ нема неких унапред датих, сталних, општеприхваћених критеријума, већ ће се они имати утврђивати у поступку доношења сваког појединог закона. При томе мислимо да ови „стандарди“ које устав употребљава не морају имати за сваку правну материју исти значај и домаћај, при чему, по нашем мишљењу, не треба сматрати да када се једанпут формулише шта се има подразумевати под овим појмовима, у било којој односној материји, то мора и треба да остане стално и непроменљиво. Оправдане и сагласно од стране надлежних тела утврђене потребе могу изазвати промене у погледу обима и обухвата садржине ових „стандарда“, па следствено томе довести и до промене садржине како савезног закона тако и закона република одн. покрајина, па било то у правцу смањења или проширења материје обухваћене савезним законом, а све то у смислу нове квалификације појма и садржине односних „стандарда“. Тиме би се омогућило да управо стварне потребе живота одређују обим и садржину правних појмова, а то значи да би се тиме омогућило да право у сваком поједином моменту управо одговара потребама нашег друштвеног живота, да право буде „животно“ и „живо“.

Све ово показује да је провођење у живот уставних норми о подели нормативне надлежности између федерације и федералних јединица

у свакој савезној држави једна од врло значајних делатности, али исто тако једно од „осетљивих“ правних питања са изразито друштвено-политичким домаћајем. При томе, иако је у питању остварење једне уставне норме, дакле једне правне норме, у суштини се најчешће јављају различити интереси. Зато увек треба анализом утврдити интересну базу одн. интересни елеменат правних решења, како би се могла изабрати солуција која ће у највећој могућој мери одговарати и интересима федерације и интересима свих федералних јединица.

II. — Кад је реч о облигационим односима, они код нас, по Уставу СФРЈ из 1974. године, спадају у тзв. заједничку односно подељену надлежност Федерација и република одн. покрајина. И то важи за целокупну област облигационих односа и за све случајеве облигационих уговора, па без обзира да ли су они обухваћени Законом о облигацијама или неким другим, посебним законима (чл. 23. Закона о облигационим односима). Нормативна надлежност за регулисање сваког од њих, када то буде вршено у посебним законима, има се одређивати по принципима постављеним у тач. 4. чл. 281. Устава СФРЈ, разуме се, сем случајева када је питање нормативне надлежности за неке материје посебно Уставом регулисано, у којем случају и облигациони односи и уговори који се односе на ту материју прате та правила, тј. јединствено је регулисана целокупна материја за коју постоји у Уставу СФРЈ, посебно правило о нормативној надлежности.

Уколико је реч о нормативној надлежности за област облигационих односа, у тач. 4. чл. 281. Устава СФРЈ прописано је правило: Федерација... уређује основе облигационих односа (општи део облигација) и уговорне и друге облигационе односе у области промета робе и услуга. На тај начин Устав овим правилом регулише нормативну надлежност у корист Федерације, за два сектора облигационих односа: Федерација уређује, с једне стране, основе облигационих односа (општи део облигација), а с друге стране, оне од уговорних и других облигационих односа, који регулишу област промета робе и услуга. При томе треба указати да, ма колико изгледало да су ови критеријуми за одређивање нормативне надлежности јасни, па према томе и да би њихова примена била неспорна, у суштини није тако.

Није постојала и не постоји сагласност шта све обухвата општи део облигација, посебно, да ли у целини овде долазе сви извори облигационих односа, као што су, на пример, целокупна деликтна одговорност за накнаду штете, или незвано вршење туђих послова, или сви квазиделикти, или правнонеосновано обогаћење, и сл. Посебно је било спорно да ли овде долазе у обзир и сви специфични случајеви грађанскоправних деликата (нпр. одговорност родитеља и старатеља за штету коју причине малолетна деца, одговорност за штету коју причине животиње, одговорност у вези са загађивањем животне средине, и др.), или само општа начела одговорности за накнаду штете.

С друге стране се поставља питање у области промета робе и услуга, који се уговорни (и други облигациони) односи имају сматрати за те и такве. Чињеница је да у суштини у крајњој линији сваки уговор има за предмет изваншан промет роба и услуга односно промет права и имовинских користи од робе и услуга. По таквој економској особини, која је битна за право, сви би уговори имовинског карактера били уговори у

области промета робе и услуга. Очигледно је да Устав није имао у виду овакав прилаз уговорима имовинског права. Он је ставио у нормативну надлежност Федерације само једну категорију од свих уговора имовинског права, и то оне уговоре који се односе директно на област промета робе и услуга, а то би значило само уговоре који представљају правне инструменте привредног промета са циљем постизања привредних резултата. Отуда није било неког датог критеријума за овакву квалификацију уговора имовинског права, па да би њихово регулисање долазило у нормативну надлежност Федерације. Зато изгледа да је систем елиминације био одлучујући — полазећи од начела да би регулисање свих облигационих уговора, као уговора у области промета робе и услуга, требало да буде јединствено, дакле у нормативној надлежности Федерације, издвојени су они уговори који, по своме значају, по правилу немају карактер, у пословно-економском смислу, уговора промета робе и услуга. На тај начин се дошло до решења да неки од ранијих именованих уговора нису квалификовани као уговори у области промета робе и услуга, па као такви нису ни регулисани од стране Федерације.

Тумачећи и примењујући уставну норму из тач. 4. чл. 281, Устава СФРЈ Скупштина СФРЈ је, доносећи Закон о облигационим односима, одредила своју нормативну надлежност за регулисање облигационих односа, дакле одредила је шта она регулише својим нормама. Разуме се да се може дискутовати да ли је Скупштина СФРЈ правилно, у складу са текстом и духом тач. 4. чл. 281. Устава СФРЈ, одредила (и остварила) своју нормативну надлежност за област облигационих односа. Основи за такву дискусију би се, чини нам се, налазили (бар у овом моменту) у различитим теоријским прилазима како садржини општег дела облигација, тако и поимању уговорних (и других облигационих) односа у области промета робе и услуга. А у погледу тих појмова у теорији никад до сада није постигнута јединственост, тако да је Скупштина СФРЈ морала да прихвати једно од постојећих гледишта и да, узимајући га у обзир, одреди смисао тач. 4. чл. 281. Устава СФРЈ, дакле да омеђи, текстом донетог Закона о облигацијама, своју нормативну надлежност, имајући увек у виду једну битну чињеницу: из система регулисања облигационих односа у нашој држави проистиче нужно да у овој области морају остати извесне материје у нормативној надлежности република и покрајина. То је изричито речено и у члану 24. који гласи: „На облигационе односе који се уређују републичким, односно покрајинским законима неће се примењивати одредбе општег дела овог закона у питањима која су, с обзиром на посебну природу одређених облигационих односа, друкчије уређена републичким, односно покрајинским законима”.

Могло би се можда очекивати да би текстови устава република и покрајина о њиховој нормативној надлежности у овој области могли допринети изналажењу што тачнијег решења нормативне надлежности саме Федерације. То међутим није случај, јер су ти текстови прилично неуједначени, а уз то по правилу понављају пропис из савезног устава, и тиме изазивају још већу неизвесност како о домаћају решења из савезног устава тако и о сопственим нормативним надлежностима република и покрајина.

Устав СР Босне и Херцеговине прописује, у тач. 6. чл. 304. да Република уређује: облигационе односе, својинско-правне и друге стварно-правне и друге материјалне односе.

Устав СР Црне Горе прописује, у тач. 5. чл. 298. да Република уређује: имовинско-правне и облигационе односе који се не уређују савезним законом.

Устав СР Хрватске нема прописа о овом питању.

Устав СР Македоније прописује, у тач. 9. чл. 301, да република доноси законе који се односе на: договорните и другите облигациони односи.

Устав СР Србије прописује, у тач. 3. чл. 299, да Република, преко републичких органа и организација уређује: облигационе и уговорне односе, с тим што је тач. 5. чл. 300. тога Устава прописано да се: јединствено за целу територију републичким законом уређују: облигациони односи. Међутим, без обзира на овакве прописе у Уставу СР Србије, тј. да се јединствено за целу територију уређују облигациони односи, уставни аутономних покрајина на други начин регулишу ово питање (дакле питање нормативне надлежности за регулисање облигационих односа које својим законом није регулисала Федерација одн. тачније који спадају у нормативну надлежност Федерације). Тако, Устав САП Косова у своме чл. 283. тач. 4. прописује да покрајина уређује: облигационе и уговорне односе, док Устав САП Војводине, у члану 300 где набраја материје које се јединствено уређују за целу територију Републике не наводи облигационе односе, и уговоре.

Све ово показује колико текстови устава република и покрајина не могу послужити ни као помоћно средство за постављање граница нормативне надлежности Федерације за област облигационих и уговорних односа, већ да обрнуто тек постављањем ове правилне границе у савезним размерама и у смислу текста Устава СФРЈ може се одредити нормативна надлежност за ову област република и покрајина. Овакав приступ је најдиректније изражен у тексту Устава СР Црне Горе (који прописује, као што је већ наведено, да Република уређује имовинско-правне и облигационе односе који се не уређују савезним законом), али се у том смислу имају, мислимо, схватити и тумачити и текстови устава осталих република и покрајина (исто правило би имало важити и за решавање питања односа неусаглашених текстова Устава СР Србије и устава САП Косова и САП Војводине, посебно кад је реч о овој материји која би имала да буде јединствено регулисана за целу територију Републике, од чега ће зависити, да додамо, да ли ће на територијама аутономних покрајина, при регулисању облигационих и неких уговорних односа, важити само две врсте закона: савезни и републички, или три: савезни, републички и покрајински), јер бисмо у супротном случају имали ситуацију у којој би републички и покрајински уставни (и то сви сем Устава СР Црне Горе) били у супротности са Уставом СФРЈ (чл. 206), о чему би Уставни суд Југославије био дужан да да своје мишљење Скупштини СФРЈ (чл. 378). Предложеним начином схватања и тумачења текста Устава СФРЈ отклања се оваква ситуација, пошто је до ње дошло првенствено услед редакцијске неусклађености разних уставних текстова а не због начелних другачијих прилаза и решења овог питања. На жалост, ово није једини случај овакве неусклађености уставних текстова Федерације, република и покрајина од којих се неки не би могли ни отклонити одн. разрешити само начином и прилазом који су овде коришћени.

## SUMMARY

### NONACCORDANCE OF CONSTITUTIONAL PROVISIONS REGARDING NORMATIVE COMPETENCE FOR THE REGULATION OF CIVIL- OBLIGATIONS RELATIONS

In the Yugoslav, as well as in other federation, there exist three kinds of legal matters, in regard to the subject of normative functions: the one in exclusive competence of the federation, the one in the exclusive competence of the federal units and the one whose regulation is part competence of the federation, and part of the federal unit.

This „divided” competence for the differentiation of competence of the federation and the federal units usually uses standards or so-called „rubber-norms”. As in other cases of standards, there are no previous, generally accepted criteria for the establishment of thier content. The same terms, moreover, do not have to have the same meaning for every legal matter. To the question of distribution of competence between the federation and federal unit only real needs of life, needs of legal regulation, can give satisfactory answers.

The civil-obligation relation in Yugoslavia fall within the „divided” competence. According to the Constitution, the Federation regulates „the basis of civil-obligation relations (general civil-obligation) and other civil-obligation relations in the flow of goods and services”. Nevertheless, there is no accord on what „general civil-obligations” refers to. Does it contian all sources of civil-obligations? There is no accord on the meaning of the notion „flow of goods and services”. The solutions contained by the constitutions of the republics and provinces differ, and are even contradictional, at least in the editing of the solution to this problem. The author proposes that this question be solved on the federal level, so that the competence of the republics and provinces be determined by the Federal Constitution. This principle is contained in the Constitution of Montenegro, and provides that the republic regulates the relations which are not regulated by federal laws.

## RÉSUMÉ

### LE DÉSACCORD DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES CONCERNANT LA COMPÉTENCE NORMATIVE POUR LE RÉGLEMENT DES RAPPORTS D'OBLIGATION

Dans la fédération yougoslave, comme d'ailleurs dans les autres fédérations, il existe trois espèces de matières juridiques étant donné le porteur de la fonction normative: celle qui est exclusivement de la compétence de la fédération, celle qui est de la compétence exclusive des unités fédérales et celle pour le règlement de laquelle la fédération est compétente pour une partie, tandis que les unités fédérales sont compétentes pour l'autre.

Dans le cas de la compétence „partagée”, on utilise habituellement pour séparer les compétences de la fédération de celle des unités fédératives, des normes surnommées „normes de caoutchouc”. Comme pour les autres cas de normes, il n'y a pas de critères donnés d'avance, généralement adoptés pour établir leur contenu. Du reste, les mêmes termes, ne doivent pas avoir obligatoirement la même signification pour toute matière juridique. Ce ne sont que les besoins réels de la vie, les besoins de la régulation juridique qui peuvent donner des critères satisfaisants en ce qui concerne la question de la réparation des compétences entre la fédération et les unités fédératives.

En RSFY, les rapports d'obligation se rangent aussi dans la compétence „partagée”. Selon la Constitution, c'est la Fédération qui règle les bases des rapports d'obligation (partie générale des obligations) et autres rapports d'obligation dans le trafic des marchandises et des services. Il n'existe cependant pas un accord sur ce qu'englobe le terme de „partie générale des obligations”. Ce qui est litigieux c'est à savoir s'il englobe toutes les sources des obligations. Il n'y a pas accord non plus sur la signification du terme „trafic de marchandises et de services”. Les solutions contenues dans les constitutions des républiques et provinces sont différentes, même contradictoires; au moins dans la rédaction de la solution de ce problème.

L'auteur propose de résoudre cette question au niveau de la fédération, de sorte que la compétence des républiques et provinces soit définie par la Constitution fédérale. Une telle approche est contenue dans le Constitution du Monténégro qui prévoit que la république règle les rapports non réglés par les lois fédérales.