

VRŠENJE I PRESTANAK VRŠENJA SAMOUPRAVNIH OPŠTIH AKATA

Cilj donošenja samoupravnih opštih akata u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, nije samo da se formalno samoupravno urede određeni odnosi, već da se ti opšti akti i primenjuju, da se radnici ili drugi samoupravni subjekti istih pridržavaju, da na osnovu njih radnici ostvaraju svoja prava.

Svaki samoupravni opšti akt koji se donosi u organizaciji udruženog rada ili drugoj samoupravnoj organizaciji i zajednici, uređuje određene samoupravne odnose i na taj način menja ranije uređene odnose ili ih prilagođava novom stanju. Jedan samoupravni opšti akt menja drugi (ili druge) samoupravni opšti akt, pa bilo da se to čini izričito ili prečutno.

Samoupravni opšti akti, koji sadrže samoupravne norme, počinju da važe tek kada počnu da se izvršavaju, kada počne njihova primena. A da bi se samoupravni opšti akti primenjivali, da bi počeli da važe, neophodno je, sa stanovišta samoupravne prakse, utvrditi i kada počne primena. Potrebno je utvrditi neka pitanja vezana za vremensko važenje samoupravnih opštih akata.

Jedno je, kada samoupravni opšti akti stupaju na snagu, odnosno od kada obezbeđuju svoju primenu u organizaciji udruženog rada ili drugoj samoupravnoj organizaciji i zajednici. U sklopu sa ovim pitanjem je i pitanje povratnog dejstva samoupravnih opštih akata. Drugo je, kada samoupravni opšti akti prestaju da važe, kada prestaje njihova primena bez obzira na koji način prestaje njihovo važenje.

STUPANJE NA SNAGU SAMOUPRAVNIH OPŠTIH AKATA

Stupanje na snagu samoupravnih opštih akata,¹⁾ posmatrano u celini, znači da svi subjekti na koje se odnose norme koje su sadržane u pojedinom samoupravnom opštem aktu imaju obavezu da od trenutka njegovog stupanja na snagu svoje ponašanje podese, prilagode istom. Stupanje na snagu stvara obavezu za radnike ili organe u organizaciji udruženog rada i drugoj samoupravnoj organizaciji i zajednici, da primenjuju norme samoupravnih opštih akata koje se na njih odnose.

¹⁾ Pod izrazom „samoupravni opšti akt“ u ovom ustavu podrazumevaju se društveni dogovori, samoupravni sporazumi kojima se na opšti način uređuju samoupravni odnosi i drugi opšti akti organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica“ (član 404. stav 2. Ustava SFRJ).

Ustav SFRJ, ustavi republika i pokrajina i Zakon o udruženom radu ne određuju trenutak kada samoupravni opšti akti stupaju na snagu.

Ustav SFRJ (član 208. stav 2) određuje da se samoupravni opšti akti ne mogu primenjivati pre nego što se na odgovarajući način objave. Na isti način ovo pitanje uređuju i ustavi republika i pokrajina (Ustav SR Srbije član 232. stav 2., Ustav SR Bosne i Hercegovine član 220. stav 3., Ustav SR Crne Gore član 232. stav 2., Ustav SR Hrvatske član 290. stav 2., Ustav SR Makedonije član 260. stav 2., Ustav SR Slovenije član 258. stav 1., Ustav SR Srbije član 232. stav 2., Ustav SAP Vojvodine član 231. stav 5. i Ustav SAP Kosova član 229. stav 4.).

Zakon o udruženom radu (član 577. stav 1) određuje da se samoupravni opšti akti objavljuju pre nego što stupe na snagu.

I ustavne norme i norme Zakona o udruženom radu ne određuju kada samoupravni opšti akti stupaju na snagu, već samo da ne mogu da stupe na snagu ako se na odgovarajući način ne objave. Prema tome, ostaje kao otvoreno pitanje način određivanja samoupravnih opštih akata, odnosno određivanje vremena kad samoupravni opšti akti stupaju na snagu.

Stupanje na snagu samoupravnih opštih akata može da se uredi generalno za sve samoupravne opšte akte odnosne organizacije udruženog rada. To može da se uredi u samoupravnom sporazumu o udruživanju ili u statutu. Ako se tako uredi onda svaki pojedini samoupravni opšti akt stupa na snagu protekom vremena koji je određen za sve samoupravne opšte akte.

Stupanje na snagu samoupravnog opštег akta može da se uredi u samom aktu. U tom slučaju samoupravni opšti akt stupa na snagu onog dana kako je to u njemu određeno.

Moguće je da se stupanje na snagu unapred uredi za većinu samoupravnih opštih akata, a da se samo za neke, značajnije, uredi da će se njihovo stupanje na snagu odrediti samim aktom.

Stupanje na snagu samoupravnih opštih akata može da se uredi i tako što će se to činiti unapred samo za određene vrste samoupravnih opštih akata (pravilnici, poslovnici, odluke i sl.).

Nezavisno od načina uređivanja stupanja na snagu samoupravnih opštih akata, trenutak stupanja na snagu samoupravnog opštег akta može da bude dan objavljivanja samoupravnog opštег akta. Može se ostaviti i protek određenog vremena od trenutka objavljivanja samoupravnog opštег akta do trenutka njegovog stupanja na snagu. Protek vremena od trenutka objavljivanja do trenutka stupanja na snagu zavisiće od vrste samoupravnih odnosa koji se uređuju samoupravnim opštim aktom, kao i od vrste samog samoupravnog opštег akta.

U vezi sa stupanjem na snagu samoupravnih opštih akata postoje dva krajnje suprotna gledišta.

Po jednom, odredba Ustava SFRJ (član 209. stav 1) prema kojoj savezni zakoni i drugi savezni propisi i opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, jednako se odnose i na samoupravne opšte akte organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica. To znači da i samoupravni opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Po drugom, odredbe Ustava SFRJ, kao i odgovarajuće odredbe republičkih i pokrajinskih ustava, odnose se samo na savezne zakone i druge propise saveznih organa, odnosno na republičke i pokrajinske zakone i druge propise republičkih i pokrajinskih organa, a ne i na samoupravne opšte akte organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica.

Ako se pažljivo analiziraju odgovarajuće ustawne odredbe koje uređuju ovo pitanje ispravnije je drugo gledište, jer kada su u pitanju samoupravni opšti akti organizacija udruženog rada ustavi ih posebno naglašavaju. (Takve su napr., odredbe čl. 206, 207. i 208. Ustava SFRJ.). Zbog toga trenutak stupanja na snagu samoupravnih opštih akata treba prepustiti samoupravnom uređivanju.

Vezano sa ovim pitanjem je stupanje na snagu samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada pri čijem donošenju je potrebna saglasnost skupštine društveno-političke zajednice. U pravnoj teoriji ne postoji saglasnost o trenutku stupanja na snagu ovih samoupravnih opštih akata.

Po jednom gledištu, samoupravni opšti akt će stupiti na snagu u onim svojim odredbama za koje nije potrebna saglasnost skupštine društveno-političke zajednice, dok one odredbe za koje je potrebna saglasnost ista će stupiti na snagu tek pošto se takva saglasnost dobije.

Po drugom gledištu, samoupravni opšti akt stupa na snagu tek pošto se dobije saglasnost nadležne skupštine društveno-političke zajednice.

Pri opredeljivanju za jedno ili drugo gledište treba imati u vidu dve stvari. Jedna je, da su određene organizacije ili zajednice od posebnog društvenog interesa i da se zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom skupštine društveno-političke zajednice može da uredi način ostvarivanja posebnog društvenog interesa i ostvarivanje samoupravnih prava radnika u skladu sa tim interesima (član 49. Ustava SFRJ). Prema tome, poseban društveni interes nije samo u tome da je određena organizacija udruženog rada i samoupravna zajednica formalno od posebnog društvenog interesa, već u činjenici da se može da uredi način ostvarivanja društvenog interesa. A način ostvarivanja posebnog društvenog interesa, je upravo u tome da kod određenih organizacija i u zajednica, skupština društveno-političke zajednice daje saglasnost na određene odredbe samoupravnog opštег akta koje su od značaja za ostvarivanje posebnog društvenog interesa u obavljanju delatnosti tih organizacija.

Druge, samoupravnim opštim aktom uređuju se samoupravni odnosi kao celina i on, po pravilu, tako i deluje. Cilj uređivanja samoupravnih odnosa nije ni parcijalno delovanje niti parcijalna primena, već da deluje kao celovit akt, da na celovit način uredi određene samoupravne odnose. Zbog toga on stupa na snagu u celini a ne u delovima ili pojedinim odredbama.

Zbog toga je očito da samoupravni opšti akt organizacije udruženog rada ili samoupravne zajednice, pri čijem donošenju je potrebna saglasnost skupštine društveno-političke zajednice, ne može da stupi na snagu pre nego se takva saglasnost dobije, jer je saglasnost skupštine društveno-političke zajednice jedna od faza donošenja samoupravnog

opšteg akta i saglasnost ga čini valjanim sa stanovišta zakonskog uređivanja. Ako nema saglasnosti skupštine društveno-političke zajednice nema ni samog samoupravnog opšteg akta.

POVRATNO DEJSTVO SAMOUPRAVNIH OPŠTIH AKATA

Već je rečeno da samoupravni opšti akti važe od trenutka stupaњa na snagu i oni uređuju buduće ponašanje subjekata za koje važe. Samoupravni opšti akt ne može da se primenjuje pre nego što je donet, a kao najraniji trenutak njegove primene može da bude trenutak njegovog donošenja. Međutim, suprotno od ovog pravila moguće je da norme samoupravnog opšteg akta stupe na snagu, a samim tim i da budu obavezne za određene subjekte, i pre nego što su donete. To su slučajevi povratnog (retroaktivnog) dejstva samoupravnih opštih akata ili pojedinih odredaba samoupravnog opšteg akta.

Davanje povratnog dejstva samoupravnom opštem aktu u celini ili pojedinim njegovim odredbama, treba shvatiti kao izuzetak i u samoupravnoj praksi ne bi trebalo često da se primenjuje. Preterano korišćenje povratne snage pravnih normi izaziva nesigurnost radnika organizacije udruženog rada ili korisnika njenih usluga, jer povratno dejstvo pravne norme može da izaziva sumnju kod njih da će njihovo današnje ponašanje, koje je saglasno samoupravnim normama koje danas važe, sutra biti proglašeno protivpravnim kao posledica povratne snage samoupravne norme i da se na njih primene sankcije za takvo ponašanje.

Ustav SFRJ (čl. 211) uređuje pitanje povratne snage pravne norme, na sledeći način: „Zakoni i drugi propisi i opšti akti organa društveno-političkih zajednica ne mogu imati povratno dejstvo. Samo zakonom može se odrediti da pojedine njegove odredbe, ako to zahteva opšti interes, imaju povratno dejstvo. Kažnjiva dela se utvrđuju i kazne za ova dela izriču prema zakonu, odnosno drugom propisu koji je važio u vreme izvršenja dela, osim ako je novi zakon, odnosno propis blaži za učinioca“.²⁾ Očito je da Ustav SFRJ ne uređuje pitanje povratne snage samoupravnih opštih akata, odnosno samoupravnih normi. To pitanje na određeni način uređuje Zakon o udruženom radu (član 577. stav 3) po kome u samoupravnom opštem aktu može se utvrditi, u skladu sa zakonom, da taj akt ili pojedine njegove odredbe mogu imati povratno dejstvo samo ako to dopušta priroda odnosa koji se uređuju tim samoupravnim opštim aktom. Iz ovakvog zakonskog uređivanja ovog pitanja moguće je izvući nekoliko zaključaka.

Prvi je, da povratno dejstvo samoupravnog opšteg akta ili pojedinih njegovih odredaba moguće je ako je to u skladu sa zakonom. Prema tome, prilikom odlučivanja da li će samoupravni opšti akt u celini ili pojedine njegove odredbe imati povratno dejstvo, treba voditi

²⁾ U istom smislu su i rešenja u ustavima republika i autonomnih pokrajina: Ustav SR BiH čl. 221, Ustav SR Crne Gore čl. 235., Ustav SR Hrvatske čl. 295., Ustav SR Makedonije čl. 262., Ustav SR Slovenije čl. 261., Ustav SR Srbije čl. 235., Ustav SAP Vojvodine čl. 234. i Ustav SAP Kosovo čl. 231.

računa o odgovarajućem zakonskom uređivanju odnosa koji se neposredno uređuju samoupravnim opštim aktom. Povratno dejstvo samoupravnih normi treba da je „u skladu sa zakonom”, odnosno da zakon, koji uređuje te odnose, daje mogućnost, izričitu ili prečutnu, da norme organizacija udruženog rada koje samoupravno bliže uređuju ili razrađuju te odnose mogu da imaju povratno dejstvo, ili tako da to samoupravno uređivanje ne bude suprotno zakonu. Drugim rečima, treba ga tako urediti da ne protivreči samom zakonu, da bude u skladu sa njim, da samoupravne norme neposredno ostvaruju duh zakona, da ga slede, da predstavljaju njegovu dalju razradu u samoupravnoj praksi. U ostvarivanju ovog zadatka nije bitno da li se povratno dejstvo samoupravnog opšteg akta ili pojedinih njegovih odredbi dovodi u sklad sa saveznim ili republičkim odnosno pokrajinskim zakonom.

Drugi je zaključak, da se povratno dejstvo samoupravnog opšteg akta ili pojedinih njegovih odredaba može da vrši samo u skladu sa zakonom a ne i podzakonskim aktom. Istovremeno to znači da samo skupštine odgovarajućih društveno-političkih zajednica mogu zakonom dozvoljavati povratno dejstvo samoupravnih normi, dok njihovi organi ne mogu to činiti svojim aktima, jer nisu ovlašćeni na donošenje zakona.

Treći je zaključak, da povratno dejstvo može da ima samoupravni akt u celini ili samo pojedine njegove odredbe. Ne praveći ograničenje u pogledu obima povratnog dejstva samoupravnih normi, Zakon o udruženom radu ne uvodi neke posebne formalne prepreke samoupravnoj praksi u pogledu njenog konačnog opredeljenja. Uređujući određene samoupravne odnose nadležni organi u organizaciji udruženog rada sami će proceniti da li određeni samoupravni opšti akt u celini ili samo pojedine njegove odredbe treba da imaju povratno dejstvo. Po pravilu, to će uvek zavisiti od prirode samoupravnih odnosa koji se uređuju samoupravnim opštim aktom.

Jedan od bitnih uslova za povratno dejstvo samoupravnog opšteg akta, pored onoga da mora biti u skladu sa zakonom, jeste da povratno dejstvo dopušta i priroda odnosa koji se uređuju samoupravnim opštim aktom. Neosporno je da ovo treba da bude okosnica u proceni da li će se samoupravnom opštem aktu u celini ili pojedinim njegovim delovima dati povratno dejstvo. Zbog toga ovo pitanje i izaziva najviše sporova i nedoumica u samoupravnoj praksi, pogotovu na izraženo gledište u nekim samoupravnim sredinama da su one potpuno slobodne u proceni kada priroda odnosa dopušta povratno dejstvo samoupravnog opšteg akta. To se najčešće izražava u težnji da se uski interesi samoupravne sredine tako urede da imaju povratno dejstvo. Međutim, ovo pitanje ne treba usko shvatiti, već u kontekstu širih društvenih odnosa, s obzirom da se samo tako može da utvrđuje stvarna priroda odnosa koji se uređuju samoupravnim opštim aktom.

Kod povratnog dejstva samoupravnog opšteg akta treba voditi računa da ono može da se utvrdi u skladu sa zakonom i ako to dopušta priroda odnosa koji se uređuju tim samoupravnim opštim aktom. Očito je da treba da budu ispunjena oba uslova pa da se dozvoli povratno dejstvo samoupravnog opšteg akta. Ako bi to dopuštala priroda odnosa

a nije u skladu sa zakonom, i obratno, onda ne bi bili ispunjeni zakonski uslovi u celini, već jednostrano a što ne odgovara zakonskom rešenju.

PRESTANAK VAŽENJA SAMOUPRAVNIH OPŠTIH AKATA

Prestanak važenja samoupravnog opštег akta treba tačno odrediti. Sam način prestanka važenja samoupravnog opštег akta može biti uređen na više načina.

Jedan od načina prestanka važenja samoupravnog opštег akta je ako se u samom aktu odredi rok do koga će važiti. Ako je ovako određeno onda samoupravni opšti akt prestaje da važi onog dana koji je određen kao dan prestanka njegovog važenja, odnosno samo se utvrđuje da je nastupio određeni dan.

Samoupravni opšti akt može prestati da važi izričitim ukidanjem drugim samoupravnim opštym aktom. To će biti u onim slučajevima kada se donosi novi samoupravni opšti akt koji u svojim završnim odredbama ukida raniji samoupravni opšti akt. Izričito ukidanje može da bude istom vrstom samoupravnog opštег akta (pravilnik — pravilnikom) ili drugom vrstom samoupravnog opštег akta (statut izričito ukida pravilnik ili poslovnik).

Samoupravni opšti akt može da prestane da važi ako je prestao da važi pravni osnov za njegovo donošenje. U određenim slučajevima samoupravni opšti akt može biti donet na osnovu izričite zakonske odredbe. Prestankom važenja odnosnog zakona prestaje obaveza za organizaciju udruženog rada i drugu samoupravnu organizaciju i zajednicu, da uređuje samoupravne odnose na način kako je to bilo određeno zakonom, pa samim tim prestaje i samoupravni opšti akt koji je bio donet na osnovu zakonske obaveze. Isto tako, samoupravni opšti akt može imati pravni osnov za donošenje u drugom samoupravnom opštem aktu. Samoupravnim sporazumom i statutom utvrđuje se koji se samoupravni opšti akti donose u organizaciji udruženog rada (član 610. stav 1. Zakona o udruženom radu). Ako je ovako uređeno u samoupravnom sporazumu ili statutu pa kasnije takav pravni osnov prestane onda prestaje i samoupravni opšti akt kome je prestao pravni osnov.

Samoupravni opšti akt može da prestane da važi i prečutnim ukidanjem. Naime, donošenjem novog samoupravnog opštег akta samoupravni odnosi se drugačije uređuju nego što su bili uređeni ranijim samoupravnim opštim aktom, ali se to izričito ne navodi. Dolazi do situacije da samoupravni opšti akt faktički prestaje iako to nijednim kasnjim samoupravnim opštim aktom nije izričito rečeno.

Samoupravni opšti akt može da prestane da važi iako nije izričito stavljen vam snage, ali je postao bespredmetan imajući u vidu odnose koje je uređivao i čije uređivanje više nije potrebno. Na primer, organizacija udruženog rada nema putničke automobile pa nema više ni potrebe da uređuje način njihovog korišćenja.

Samoupravni opšti akt može da prestane i tako što će se novim samoupravnim opštim aktom odrediti da njegovim stupanjem na snagu prestaju da važe svi samoupravni opšti akti koji su mu suprotni. Ova-

kav način prestanka samoupravnih opštih akata nije redak slučaj u samoupravnoj praksi. Međutim, slaba strana ovakvog načina prestanka važenja samoupravnog opštег akta je da stvara teškoće za organ koji primenjuje samoupravni opšti akt, kada treba da utvrdi da li je samoupravni opšti akt prestao da važi ili ne, odnosno da li je ukinut ili nije.

Samoupravni opšti akt može da prestane izričitim ukidanjem odnosno navođenjem u novom samoupravnom opštem aktu da prestaje raniji samoupravni opšti akt. Međutim, ima situacija kada je na osnovu ukanutog samoupravnog opštег akta donet drugi samoupravni opšti akt, kome je ukinut samoupravni opšti akt bio pravni osnov za donošenje. U ovakvim slučajevima potrebno je naglasiti da prestaje raniji samoupravni opšti akt (njegovo tačno navođenje) kao i svi drugi samoupravni opšti akti koji su doneti na osnovu njega. Na ovaj način se donekle ublažavaju nedoumice u pogledu važenja samoupravnih opštih akata donetih na osnovu izričito ukinutog samoupravnog opštег akta.

Pitanje prestanka važenja samoupravnih opštih akata traži određenu tačnost, imajući u vidu da nedostatak iste može da dovede do određenih teškoća u organizaciji udruženog rada. Pitanje stvarnog prestanka važenja samoupravnog opštег akta može da otežava rad organa koji treba da primeni samoupravni opšti akt, ali isto tako može da dovede i do poremećaja samoupravnih odnosa u samoupravnoj organizaciji ili zajednicu. Otuda se ovom pitanju mora da pokloni dužna pažnja u samoupravnoj praksi i ono nije samo pitanje pravne tehnike, već ima i određenu posebnu vrednost i značaj.

VALIDITÉ ET CESSION DE LA VALIDITÉ DES ACTES GÉNÉRAUX AUTOGESTIONNAIRES

(Résumé)

L'adoption des actes généraux autogestionnaires a pour but leur application c'est-à-dire que les travailleurs et autres sujets autogestionnaires s'en détiennent. C'est pourquoi, l'entrée en vigueur des actes généraux autogestionnaires, la possibilité de l'effet rétroactif des actes généraux autogestionnaire et la cession de leur validité, sont d'une grande importance.

L'entrée en vigueur des actes généraux autogestionnaires doit être réglée dans les organisations et les communautés autogestionnaires. Cela peut être réglé de plusieurs modes. Il est possible de déterminer le mode de l'entrée en vigueur de tous les actes généraux autogestionnaires par la convention autogestionnaire sur l'association ou par le statut. Il est possible aussi de prédestiner l'entrée en vigueur par les actes généraux autogestionnaires euxmêmes. Les actes généraux autogestionnaires, qui pour être adoptés doivent avoir de la conformité ou la confirmation de l'assemblée de la communauté socio-politique, entrent en vigueur après avoir obtenu la dite conformité ou la confirmation de l'assemblée relative de la communauté socio-politique.

Les actes généraux autogestionnaires peuvent avoir un effet rétroactif seulement dans des cas exceptionnels. Il est possible de déterminer par un acte général autogestionnaire et conformément à la loi, que cet acte dans son ensemble ou certaines de ses dispositions ne peuvent avoir un effet rétroactif que dans le cas où ça permet la nature des rapports qui sont réglés par cet acte autogestionnaire.

La cession de la validité des actes généraux autogestionnaires peut être déterminée de plusieurs modes.

Il est possible de déterminer par l'acte général autogestionnaire lui-même, le délai de la validité. L'acte général autogestionnaire peut cesser d'être valable par l'abrogation explicite d'un autre acte général autogestionnaire. Il peut cesser d'être valable si la base juridique de son adoption avait cessé d'exister, ou si son rapport juridique est contenu dans la loi ou dans un autre acte général autogestionnaire. Un des modes de la cession de la validité de l'acte général autogestionnaire est l'abrogation tacite ou la cession de la validité puisque la mise en ordre des rapports qu'il réglait était devenue inutile. L'acte général autogestionnaire cesse d'être valable quand on détermine que par un nouveau acte général qui entre en vigueur, cessent d'être valables tous les autres actes généraux autogestionnaires qui lui sont opposables. La question de la cession de la validité des actes généraux autogestionnaires exige une prévision déterminée dans la pratique autogestionnaire par rapport aux conséquences qui en peuvent provenir.