

**НЕУСТАВНОСТ ЗАКОНА И УПРАВНИ АКТИ
ДЕЈСТВА УСТАВНОСУДСКИХ ОДЛУКА
О НЕУСТАВНОСТИ ЗАКОНА НА УПРАВНЕ АКТЕ**



ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

Монографија 196

**НЕУСТАВНОСТ ЗАКОНА И УПРАВНИ АКТИ
ДЕЈСТВА УСТАВНОСУДСКИХ ОДЛУКА
О НЕУСТАВНОСТИ ЗАКОНА НА УПРАВНЕ АКТЕ**

Марко Ромић

Београд, 2023.

МАРКО РОМИЋ
НЕУСТАВНОСТ ЗАКОНА И УПРАВНИ АКТИ
ДЕЈСТВА УСТАВНОСУДСКИХ ОДЛУКА
О НЕУСТАВНОСТИ ЗАКОНА НА УПРАВНЕ АКТЕ
Монографија 196

Издавач

Институт за упоредно право, Теразије 41, Београд

За издавача

Проф. др Владимир Чоловић, директор

Рецензенти

Проф. др Зоран Томић, Правни факултет, Београд

Проф др. Владимир Ђурић, Институт за упредно право, Београд

Доц. др Бојан Влашки, Правни факултет, Бања Лука

Техничка припрема

„Догма“ Београд

Штампа

„Службени гласник“ Београд

Тираж

100

ISBN 978-86-82582-08-3
DOI 10.56461/M196_23MR

Монографија је настала као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/200049 од 3. 2. 2023. године).

© Институт за упоредно право, 2023. Сва права задржана.

Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

ИЗРАЗИ БЛАГОДАРНОСТИ

Наука је духовна дјелатност, и као таква у себи подразумева особен подвиг. Као и свако друго људско дјело које претендује на озбиљност и успјешност, један заокружен научни рад нужно мора бити плод љубави и жртве. На научном путу, до завршетка писања редова ове монографије многобројни људи су ми били подршка и ослонац, узор како се науком бавити. Неизмјерну захвалност дугујем човјеку без којих не би ова тема ни била номинована у нашим научним круговима – проф. др Владимиру Ђурићу, који је пратио рад од конципирања наслова до уобличавања закључака. С обзиром да је ријеч о унеколико прилагођеном мастеру раду одбрањеном на Правном факултету Универзитета у Београду, осјећам пријатну дужност да изразе моје захвалности упутим мом ментору и учитељу проф. др Зорану Р. Томићу, човјеку беспријекорне прецизности и подстицајне строгаће а истовремено највећој подршци у мом академском стасавању као универзитетског и научног прегаоца. Рукопис би заиста био написан уз подршку горенаведене господе али никада не би био објављен да није било драгог проф. др Владимира Чоловића, аристократе свога посла и човјека који је снажно утицао на моје цјеложивотно опредјељење да се бавим правном науком. Наши разговори су одувијек били инспирација и подстрек мојој академској радозналости. Велику заслугу у настајању самог рукописа има доц. др Бојан Влашки, доцент на предметима управног права на Универзитету у Бањој Луци, чији сам са поносом истичем асистент и најближи сарадник. Савјети и примјер доцента Влашког били су коректив у цјелокупном наставном и научном раду. Ипак, не могу а да не споменем подршку уважене проф. др Мирјане Рађеновић са којом сам тако често дискутовао о односу уставног суда и управе, а понајвише о (у)правним актима помених органа. Многе примјере из праксе и заслугу да моје теорије не постану научни ларпурлартизам пружила ми је у драгоцјеним разговорима колегиница Јелена Пајић-Баштинац, генерални секретар предсједника Републике Српске. На крају, али никако по важности већ само по годинама, захвалан сам на пријатељској

подршци и подстреку колеге Василија Марковића, који ме није штедио опомињући да рукопис предам на вријеме. Зарад историје нека остане забиљежено да је већи дио овог рукописа настао током боравка аутора у манастиру Осовица, чијем братству на челу са архимандритом Теофилом сам овом приликом благодаран. Дубоко увјерен да Бог људима у животу шаље људе и прилике, благодаран сам Господу на оваквим људима и прилици да мој скромни научни рад буде предат на употребу стручној и широј јавности.

САДРЖАЈ

1. УВОДНА И ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА	9
2. ОДНОС УСТАВНОГ СУДСТВА И УПРАВЕ	15
2.1. Уставни суд и управа у систему власти	15
2.1.1. Уставни суд у систему подјеле власти	15
2.1.2. Уставни суд у систему јединства власти.....	19
2.2. Управни рад као предмет уставносудске контроле	20
2.2.1. Управни рад и нормативна контрола	20
2.2.2. Управни рад и заштита основних људских права и слобода.....	24
2.2.3. Управни рад и рјешавање компетенционих спорова.....	30
2.2.4. Управни рад и изборни спорови.....	32
2.3. Управа и извршење одлука уставног суда	35
3. ВРСТЕ АКТА УСТАВНОГ СУДА	39
3.1. Врсте аката по облику доношења	39
3.2. Подјела одлука по <i>ratione personae</i> дејству	45
3.2.1. Дејство одлуке <i>erga omnes</i>	45
3.2.2. Дејство одлуке <i>inter partes</i>	46
3.3. Врсте одлука према дејству у поступку нормативне контроле	48
3.3.1. Касаторне одлуке	48
3.3.1.1. <i>Пошћуна касација</i>	49
3.3.1.2. Дјелимична касација.....	50
3.3.2. Декларативне одлуке	51
3.3.3. Интерпретативне одлуке	54
4. <i>RATIONE TEMPORIS</i> ДЕЈСТВО КАСАТОРНИХ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА	59
4.1. Дејство одлуке <i>ex nunc</i>	59
4.2. Дејство одлуке <i>ex tunc</i>	62
4.3. Дејство одлука Уставног суда Републике Србије	65

5. ПОНИШТАВАЊЕ, УКИДАЊЕ, ИЗМЈЕНА УПРАВНОГ АКТА И ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА ПОВОДОМ КАСАТОРНЕ ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА	69
5.1. Системска (не)усклађеност Закона о Уставном суду и Закона о општем управном поступку/Закона о управним споровима.....	69
5.2. Поништавање и укидање неуставног управног акта ...	76
5.2.1. Поништавање управног акта	76
5.2.2. Укидање управног акта	79
5.3. Измјена управног акта у поновљеном поступку	82
5.3.1. Понављање управног поступка	82
5.3.2. Понављање управног спора	88
6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	93
7. СПИСАК КОНСУЛТОВАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	97

1. УВОДНА И ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА

Распадом концепта познофеудалне државе у вихору револуционарних заноса – америчког од 1776. године и француског од 1789. године створене су солидне претпоставке да се идеје уобличаване вјековима уназад манифестују кроз појаву устава. Архимедовско питање да ли се устав стога приписује (р)еволутивном државном развоју или сазријевању правне мисли, остаје до данас без коначног одговора, и можда је компромисно рјешење понудио Стеван Врачар када је записао да „устав једнако припада и држави и праву... он једнако прати и присутан је у функционисању колико државе толико и права.“¹ Међутим, подсјетимо се да оваква гледишта имају своју дубоку укоријењеност у нераскидивом односу права и државе. Слободан Јовановић је разрађујући своју особену теорију државе примијетио да „као правна личност, држава може своју егзистенцију само својом вољом посвједочити (а држава своју вољу изражава путем права односно општеобавезујућих правила, прим. М. Р.); држава која не би имала своје воље, не би постојала.“²

Устав бивајући брана владарском самовлашћу, гаранцијом неотуђивих права грађана и општом ознаком демократског друштва али и доцнијих грађанских покрета у вијеку националног буђења у Европу³, створио је правну климу за успоставу уставности, коју бисмо могли одредити као „општу ознаку за укупност својстава устава, али у односу на остале правне акте, па и стање које влада. Исто тако то је својство цијелог уставног и правног поретка а такође својство сваког испитивног акта у датом правном систему.“⁴ Из уставности проиходи у њему садржано начело законитости, које још по схватањима наше старије правне теорије јесте темељено да би се предупредиле опасности по чврстину

¹ Врачар, С – Преиспитивање правне методологије, 262.

² Јовановић, С – О држави, 112.

³ Упозоравајуће пише Коста Чавошки да би државна власт без устава као јемца слободе почивала на голој сили, а самим тим без правног али и моралног утемељења била би нелегитимна творевина. Код: Čavoški, K – Ustav kao jemstvo slobode, 32.

⁴ Врачар, С – Преиспитивање правне методологије, 270. Аутор у даљем тексту излаже разлоге због којег је тај појам шири односно ужи од устава. Шири зато што обухвата и оно што не улази у устав а ужи зато што не исцрпљује сву садржину појма устава.

правног поретка, без обзира на могуће друштвене и политичке промјене, а сви појединци и колективитети имају да се управљају безизузетно према том врховном принципу.⁵

Ињерентно својство државно-правног поретка, уставност и директна посљедица у виду хијерархије правних аката, морала је да буде заштићена. Осцилујући између класичних грана државне власти, по угледу на моделе Лока и Монтескјеа, проблем је био – који ће орган вршити контролу уставности као вид заштите устава? Да ли ће то бити један од неколико органа који врше поменуте и познате државне власти (законодавну, извршну и правосудну) или ће бити конституисан посебни орган, или чак посебна „четврта“ грана државне власти? Историја развоја заштите уставности познаје све примјере.⁶ Више од двије деценије након доношења устава у Сједињеним Америчким Државама у јудикатури Врховног суда, заслугом знаменитог судије Џона Маршала успостављен је систем особене контроле уставности давне 1803. године. Поједини су преувеличавајући улогу настанка овог судског прецедента записали да је „амерички модел судске контроле уставности у области организације државе највећи допринос човјечанству послјије енглеског парламентарног система.“⁷ Ипак, судска контрола уставности развила се у свом препознатљивом виду – као контрола од стране посебног органа у виду уставног суда тек у првој половини XX вијека као продукт интелигентне правне теорије опредмећене у Келзеновом уставу из 1920. године. Овакав вид контроле, не оспорава улогу парламента односно законодавца који у процесу доношења закона али и других општих правних аката треба да пази на усаглашеност са уставом (исто као што суд и управа треба да као главни примјењивачи закона

⁵ Спекторски, Е – Држава и њен живот, 164.

⁶ Контролу уставности у француској Трећој и Четвртој републици, које су успостављене уставима из 1875. и 1946. године вршио је парламент, док се судска контрола уставности појавила у већ поменутом случају *Марбури против Медисона*. Посебна врста контроле јесте она која је оформљена уставом Пете француске републике. Ријеч је о Уставном савјету који није уставносудски орган али јесте специјализовани орган који врши контролу уставности, и може се окарактерисати као уставнополитички орган. Види код: Марковић, Г – Уставно право, 453-456.

⁷ Мисао се приписује Марселу Прелу (1898-1972), а цитирана је према: Марковић, Р – Уставно право, 537. Треба разумјети дух тога времена који је био фасциниран енглеским парламентаризмом који је био сматран за идеал политичког уређења државе. Свједок такве фасцинације су многи колонијални покушаји рецепције енглеског система и разни хибридни облици настали из покушаја имитације енглеског државног устројства. Ни код нас није било другачије, поготово имајући у виду ране радове Слободана Јовановића као што је „Енглески парламентаризам“ из 1906. године.

одлучују *secundum legem* а не *de legibus*), већ наглашава да парламент „као скуп личности које могу бити веома квалификоване да представљају народ и изражавају његову вољу, није истовремено и довољно квалификован да до краја оцјењује и правну страну проблема на које у свом раду наилази.“⁸

Основни вид заштите уставности у систему уставносудске контроле јесте општа нормативна контрола права, поред осталих надлежности којима се употпуњује палета функција уставног суда, често називане додатним надлежностима (нпр. изборни спорови, компетенциони спорови, одлучивање о одговорности највиших државних функционера, забрана рада политичким странкама или другим удружењима, уставна жалба). Кроз призму ове надлежности посматрају се правни акти у контексту њихове усаглашености са уставом и законом а у циљу заштите нормативног поретка. Управо зато се често наиђе на мисао да пред уставним судом се суди актима а не људима, иако су појединачне животне ситуације појединаца или колективитета уткане и одређене тим актима. Предмет уставносудске контроле су општи правни акти, на првом мјесту закони али и други општеноормативни акти. Пошто се на основу контролисаних општих аката доноси читав низ појединачних правних аката којима се одређује диспозиција за сваког конкретног субјекта који је адресат акта, оправдано се поставља питање – каква је правна судбина тих појединачних аката који су донесени на основу општих правних аката који су изгубили својство важења као резултат уставносудске контроле. Могуће рјешење јесте нормирање дејства одлука уставног суда, и то превасходно временског дејства одлука уставних судова. Времену као правној категорији није посвећена посебна и студиозна академска пажња коју оно свакако заслужује, било да је ријеч о спољашњој компоненти тог међуодноса, на релацији историјско и позитивно право, или унутрашњем сегменту који се базира на орочености, тј. институту рокова. Како теорија права истиче, вријеме се може посматрати са аспекта статичности и динамичности права. Првог који означава потпуну независност и одвојеност права од времена (што као последицу има унутрашњу нормативну кохерентност), и другог који поставља право зависним од времена, врло често тежећи раскиду са пријашњим рјешењима у истом случају.⁹

⁸ Јовичић, М – Устав и уставност, 226.

⁹ Консултовати расправу: Ћорић, Д – Право у времену и време у праву, 443-445. Такође, погледати монографију исте ауторке која је настала систематизовањем вишегодишњег

Вријеме се доводи у вези са уставношћу и законитошћу, о чему Зоран Томић пише на начин да је у уставу „време подруштвљено, легитимно политизовано, контролисано. С друге стране, оно је и само контролор и регулатор уставних процеса.“¹⁰ На другом једном мјесту, поменути аутор износи аутентичне ставове о времену као трећој димензији права које надзидава прве двије, правду и правну сигурност, описујући вријеме као „вечну боју права.“¹¹

Диференцирајући временско дејство одлука уставног суда зависно од тога да ли је неки закон или други општи акт укинут или поништен у правној књижевности се усталила дихотомија на *ex tunc* и *ex tunc* дејство, уз примјетне корекције у ауторитативним упоредним законодавствима којима се ублажава искључива примјена првог или другог дејства из разлога спријечавања негативних посљедица које би могле настати ригидном примјеном било којег дејства. Најчешћи вид одлуке, схваћене као *genus proximum* у контексту аката које уставни суд доноси у свом раду, којом уставни судови одлучују током нормативне контроле јесу касаторне одлуке, било да је ријеч о потпуној касацији којом се један општи правни акт у цјелини уклања из правног поретка, или о дјелимичној када се само поједине одредбе или дијелови општег акта уклањају, а остали уставни дио прописа егзистира и даље као позитивно право. Пракса респектабилних европских уставних судова (француског, њемачког, аустријског) изњедрила је у свом раду такав облик одлучивања којим се покушава одржати неуставни општи акт на снази уз услов законодавцу односно доносиоцу акта да неуставне дијелове отклони. Тако су настале интерпретативне одлуке уставних судова. Поред касаторних и оне могу да утичу на доношење појединачних правних аката – тумачећи поједине одредбе закона у свјетлу уставности оне су обавезан водич за органе управе приликом доношења управних

рада и проучавања међуодноса права и времена: Ћорић Д.: Време у праву, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2007.

¹⁰ Томић, З – Време и (у) устав(у) – овдашње право са почетном филозофском белешком, 22. Професор Томић пишући о времену истовремено као менталној и објективној појави, наглашава да је оно чинилац систематичности и цјеловитости уставног текста али и његовог предмета. Притоме у чланку се не говори само о орочености предмета нормативног дијела Устава (мандат државних функционера, правних љекова, процедура) већ и о времену у контексту живота устава као реалног правног акта који мора да буде нормативан а не номиналан, тј. прилагођен времену за који је писан. Као додатак почетној филозофској биљешци додали бисмо један цитат: „*Mysterious thing, time. Powerful, and when meddled with, dangerous.*“ Види у: J.K. Rowling, *Harry Potter and the Prisoner of Azkaban*, Scholastic, 1999.

¹¹ Томић, З – Време у управном праву – мала скица једног есеја, 454.

аката и обављања уставног и законитог управног рада, зато што се управа сматра везаном тумачењима уставног суда.¹² Као предмет нормативне контроле могу се појавити међународни уговори (у оним правним системима када нису по правној снази надуставног карактера), закони и подзаконски прописи (нпр. управни прописи). Појединачни акти донијети на основу свих поменутих општих аката могу бити доведени у питање приликом касације којом уставни суд у цјелини или дјелимично уклања из правног поретка поменуте акте. На овом мјесту нужно је спецификовати и ту прешироку формулацију – појединачни правни акти. Наиме, у склопу вршења управног рада као акти управе најчешће се доносе управни акти али и други акти, нпр. управни уговори или гарантни акти, а врше се и управне радње. Због ограничености формата овога рада фокусираћемо истраживачку пажњу на касаторне одлуке уставног суда којима се у поступку опште нормативне контроле касира закон, те на правне рефлексе такве одлуке на управне акте којима је одлучено о неком праву, обавези или на закону заснованом интересу лица и организација, а којима је неко право или интерес повријеђен након доношења одлуке уставног суда. Посебно се реактуелизује питање процесних својстава управног акта, коначности и правноснажности, у контексту његове (не)промјењивости, те мјеста и улоге ванредних правних средстава. Полазећи од правног система Републике Србије, уз консултовање сусједних држава насталих дисолуцијом бивше Југославије до мериторних компаративних законодавстава (на првом мјесту њемачког, француског и аустријског), покушали смо да дамо одговор на дилеме које се постављају на релацији уставни суд, органи управе и управни суд, адресати управних аката. У раду је поред стандардне методолошке апаратуре, нормативно-догматског метода кориштен упоредноправни и осјетно мање историјскоправни метод, а у правној херменеутици доминирао је поред језичког и системски метод тумачења права, уз незнатно присуство других начина разумијевања права.

¹² Маринковић, Т – Интерпретативне одлуке, 252. У наставку аутор додаје и сљедећу опаску у погледу француског чувара устава и уставности: „Уставни савет приморава управу да се повинује закону, обогаћеном уставносудским интерпретацијама, уместо да својим слободним и широким тумачењима заобилази и изиграва вољу законодавца.“

2. ОДНОС УСТАВНОГ СУДСТВА И УПРАВЕ

2.1. Уставни суд и управа у систему власти

Односу уставне и управне власти претходи питање теоријског класификовања облика државне власти и услова који су неопходни за институционализацију заштите уставности. Државне функције су традиционалне трипартитно дијељене на извршну, законодавну и судску власт али у условима појаве и ширења уставности (од почетка 19. вијека) трагало се за најподеснијим начином заштите устава као акта највише правне снаге у којем је оваплоћена тешко извојевана побједа начела народне суверености. Створена „уставна држава“, како је писао Евгеније Спекторски, подразумијевала је ону у којој грађани могу слободно да се користе својим субјективним јавним правима али и да учествују у вршењу законодавне власти и „у контроли над радом управе.“¹³ Из ове почетне премисе односа управе и уставног судства постављају се два градивна услова која морају да буду испуњена да би уставни суд у било којој држави могао да постоји. Први се тиче хијерархије правних аката, својеврсне пирамиде којом се по унапријед утврђеној закономјерности налазе различити општи правни акте поредани по правној снази, а други је постојање у уставном тексту зајамчених људских права и слобода.¹⁴ Већ на први поглед уочава се да систем државне власти није услов постојања институције уставног судства али јесте параметар који одређује његов састав, надлежност и начин рада.

2.1.1. Уставни суд у систему подјеле власти

Теорија о подјели власти означава хоризонтално разликовање власти на већ поменути легислативу, егзекутиву и јудикатуру. Суштинска ознака постојања система подјела власти је да сваку врсту државне власти врши различит државни орган. Како је то дефинисао академик Радомир Лукић да подјела власти

¹³ Спекторски, Е – Држава и њен живот, 76.

¹⁴ Марковић, Р – Уставно право, 538.

„онемогућује апсолутну власт било ког органа и истовремено омогућује извесну контролу једних органа над другима како би се сваки држао у границама уставности и законитости.“¹⁵ Иако теоријски обликована као идеја у 18. вијеку (најприје у списима Шарла Монтескјеа), покушала да заживи у 19. вијеку, своју потпуну заокруженост у конкретним државно-правним порецима подјела власти је доживјела у 20. вијеку са двије константе: сарадња и истовремено ограничавање извршне и законодавне власти и независност судства, поготово у погледу утицаја претходно споменуте двије власти.¹⁶

Оваква шема интерференције државних органа и државних функција у периоду када се устав формирао као *lex superior*, основано је тражен одговор у теорију али и пракси који је то орган који ће заштити устав а да се при томе не наруши концепција подјеле власти. Кроз историју се развило неколико приступа овој проблематици. Први је познат као самоконтрола законодавца а представља уједно најстарији и највише критикован систем контроле уставности (и законитости), а данас представља историјски реликт из доба француске буржоаске револуције, који је због доминантног положаја парламента једно вријеме егзистирао и у Енглеској. Из система самоконтроле законодавца који је у револуционарној Француској заживио из разлога широко распрострањене неповјерљивости судске власти, као полузи монарховог самовлашћа, ни посљедњим француским уставом из 1958. године није успостављена судска контрола уставности келзенијанског типа.¹⁷ Други систем је редовна судска контрола који је настао прецедентом *Медисон ироџив Марбурија* из 1803. године и чувеним ставом који је тада заузео предсједник федералног Врховног суда САД-а Џон Маршал. Овај концепт претпоставља контролу уставности у сваком конкретном случају од стране поступајућег редовног суда. Трећи систем почива на контроли од стране уставнополитичких органа, који иако се одвајају од законодавне

¹⁵ Лукић, Р – Појам уставности и законитости и средства за њихово остваривање, 76.

¹⁶ Петров, В; Станковић, М – Уставно право, 178.

¹⁷ Кошутић, Б – Место Уставног суда у систему поделе власти, 72-73. Кошутић пишући о историјском развоју неповјерења француских теоретичара, у првом реду Монтескјеа и Русоа закључује да су предреволуционарни судови и судије зарад личне користи као и отпора сваком виду промјена, створили праксу утемељену на максими да су судије „мртва уста закона“ и да је законодавац (превласт парламента) једини легитимисан да води рачуна о законима које доноси. На концу, увођењем Уставног савјета Уставом из 1958. године нису му дати прерогативи класичне судске контроле уставности већ првенствено претходне контроле са доминантним политичким а не судским обиљежјима.

и судске, приближавају се извршној власти што уједно представља највећи недостатак овог система. На крају, најновија и данас највише распрострањена јесте уставносудска контрола.¹⁸ Уставни суд се у систему подјеле власти поставља као заштитник већ поменуте хоризонталне али и вертикалне подјеле власти, а по неким ауторима¹⁹ политичке и социјалне подјеле. Код првопоменутог уставни суд брине о равнотежи власти у складу са уставом додијелим надлежностима државних органима све три власти, односно да ли се органи сами придржавају својих овлашћења и да ли постоји присвајање надлежности једни од других органа власти. Стални баланс између подјеле послова органа свих власти и међусобне сарадње је простор дјеловања уставног суда. Како је исправно запазио Драган Стојановић да уставни суд „брине да се стриктно поштује уставом извршена подела функционалних овлашћења, али и да се, у интересу општег добра заједнице, одржи нужна сарадња и равнотежа између различитих функција и органа који су њихови носиоци.“²⁰ Са друге стране, можда је важније и историјски условљено споменути однос уставног судства и вертикалне подјеле власти. Уколико се вратимо у правну прошлост, контрола уставности од стране (уставног) суда настаје у двије федерације и то 1803. у САД-у и 1920. у Аустрији. Успостављање судске контроле уставности због природе англоамеричког правног система протичало је лакше него на европском континенту гдје је требало помирити два супротстављена захтјева – потребу за судском контролом која је извирала из супрематије устава и традиционалне европске идеје по којој редовни судови немају овлашћења да стављају ван снаге неуставне законе.²¹ Поред оживотворења начела правне државе, судска контрола уставности у федерацијама има и један засебан задатак, који није присутан у унитарно уређеним државама. Рјешавајући спорове између федерације и федералних јединица у погледу њихових надлежности

¹⁸ Модели контроле уставности и законитости код: Кузмановић, Р – Улога државе и права у остваривању владавине права, уставности и законитости, у: *Constitutio lex superior*, ур. Оливер Николић и Владимир Чоловић, Институт за упоредно право, Београд, 2021, 152-153.

¹⁹ Види код: Становчић, В – Улога уставног судства у остваривању владавине права и поделе власти, 33. А под овим подјелама се мисли на судионике у друштвеној моћи, нпр. друштвене групе, политичке партије и њихове коалиције, и сви други субјекти који јавно или скривено утичу на доношење одлука а у крајњој линији инструментализују државу спроводећи своју политику.

²⁰ Стојановић, Д – Уставно судство - Уставни суд Републике Србије, 14.

²¹ Brewer-Carías, A. *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 13.

уставни суд „спречава његово претварање, с једне стране, у унитарно уређење а, с друге стране, у конфедерално“²². Темељ сваке федерације представља расподјела надлежности између ова два нивоа савезне државе и зато не чуди једна доктринарна метафора да „судска контрола уставности тај темељ ограђује бодљикавом жицом“²³.

У правној књижевности је одавно присутно становиште о превазиђености посматрања уставносудске власти као „четврте“ власти, оне која нарушава образац подјеле власти. Та група аутора је подржавала тезу о „пуној неутралности судске власти и њено уздржавање од било каквог уплитања у сферу законодавства“²⁴, чиме је *a priori* сматрала сваки акт донесен од стране законодавног тијела уставним. Уставносудска контрола је као што смо видјела историјски иманентна федералном државном устројству који јој не само да није порицао легитимитет већ га је изнова актуализовао како би се очувао. Оспоравања са стране функционалне подјеле власти потиснута је под снагом идеје чврсте уставности и заштите људских права,²⁵ која је критике да уставни судови као неизабрани органи угрожавају легитимитет од народа изабраних представника показале неодрживим. Уставни судови не само да нису нарушавали концепцију подјеле власти већ су узели активно учешће у рјешавање спорова о подјели власти, имајући на уму да у свом раду уставни суд се сусреће не само са правним већ и са многим политичким импликацијама, на првом мјесту треба споменути улогу уставног суда у процесу стварања права²⁶ а не само чисто судијска функција која се огледа у примјени права, чиме уставносудска функција добија обресе засебне и карактеристичне функције, различите и одвојене од класичне подјеле власти.

²² Јовичић, М – Савремени федерализам-упоредноправна студија, 253.

²³ Станковић, М – Уставно судство у савременим федерацијама, Београд, 2012, 8. Аутор наводи да је у доктрини федерализма присутна двојака улога уставних судова. Са једне стране, заштита начела супрематије федералног правног поретка путем оцјене уставности нормативних аката федералних јединица, а на другој страни компетенциони спорови који настају сукобом надлежности који су савезним уставом еnumerативно додијељени или федерацији или федералној јединици.

²⁴ Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 73.

²⁵ Стојановић, Д – Уставно судство, 16.

²⁶ Настић, М – Уставни суд и спорови о подели власти, 19. У том контексту ауторка цитира судију Савезног уставног суда Њемачке Лимбаха да „интелектуално поштење приморава да се призна да нема јасних критеријума који би служили као знак или као путоказ у уском пролазу између права и политике.“ Зато се може рећи да је уставносудска контрола заузела своју аутентичну позицију на размеђу права и политике. Можда један од најбољих радова о симбиози права и политике у контексту уставног судства код: Вучић, О; Стојановић, Д – Уставно судство на пресеку права и политике, 89-109.

Како закључује Маја Настић уставно судство је „као филигрански правни коректив уграђен у структуру поделе власти и она га током низа година није одбацила.“²⁷

2.1.2. Уставни суд у систему јединства власти

Систем јединства власти почива на усредсређености власти у рукама једног органа или лица, односно превласти једног државног органа над другима. У првом случају говоримо о апсолутном јединству власти који је карактеристичан за правне системе у прошлости и није од значаја за овај рад. Други модалитет јединства власти означава да један орган доминантно утиче на рад других органа и да се они налазе у организационо-функционалној подређености том органу.²⁸ Поставља се питање да ли у таквом амбијенту има простора за дјеловање институционализованог облика контроле уставности. Уколико конкретни државно-правни поредак познаје устав као писани документ највише правне снаге, одговор би био потврдан. Без обзира на концентрисаност власти у рукама једног државног органа који организационим (избор и опозив носилаца других власти) и функционалним средствима (надзор над радом других органа власти и могућност поништавања или укидања аката тих власти) контролише друге власти, постоји могућност да се бојазан неких аутора да јединство власти „разара плурализам у оквиру демократије“²⁹, ипак не оствари. Гашо Мијановић је такође изнио своје резерве у погледу инкомпатибилности начела јединства власти са контролом уставности од стране специјализованог суда сматрајући да су такви ставови настали на претјераном и ненаучном истицању могућег „угрожавања власти парламента као народног представништва и отварању потенцијалне могућности судократије и сличних непожељних појава.“³⁰ Треба оставити могућност складног функционисања таквог релативног облика јединства власти у којем се уставни суд појављује и обавља корективну функцију у погледу заштите устава – јер ако би контрола изостала у неком случају „устав би [у таквим системима, прим. М.Р.] био изложен опасности да буде смјењен

²⁷ Настић, М – Начело поделе власти и уставно судство, 69.

²⁸ Петров В; Станковић, М – Уставно право, 179.

²⁹ Марковић, Р – Уставно право, 185.

³⁰ Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 75.

са челног мјеста које заузима у хијерархији правних норми, јер кршење устава не би имало од кога бити спријечено или благовремено санкционисано.³¹ Наша правна историја познаје јединство власти које је успостављено првим послеријатним уставном из 1946. године а којим је истовремено правно формирана југословенска државотворна заједница утемељена на новим идеолошким основама. Наиме, како се тада истицало јединство власти не представља нужно да све власти врши један орган већ да је власт једна, јединствена, суверена и да има једно извориште – (радни) народ. А ако би постојало уједињавање послова неких власти у једном органу, то би било законодавне и извршне власти, уз постојање неопходне подјеле рада између државних органа. Овакав вид „демократског јединства власти“ формално остварен у Другој Југославији није могао да заживи у пракси ни као демократски ни као онај који своје исходиште има у народу имајући у виду да је посреди био једнопартијски систем без могућности контроле уставности и законитости од посебног органа који не би био зависан од чврстог механизма јединства власти.³²

2.2. Управни рад као предмет уставносудске контроле

2.2.1. Управни рад и нормативна контрола

Општенормативна контрола права се налази у самој суштини одређења природе уставног судства, она је полазна тачка у креирању надлежности сваког конкретног уставног суда око којег гравитирају све остале, често називане додатним надлежностима уставног суда. Ова контрола се јавља као контрола уставности закона и других општих аката, те као контрола законитости подзаконских општенормативних аката. Поред мјерила контроле (устава, закона а негдје и међународних уговора), потребно је прецизирати предмет нормативне контроле права, зато што она као „израз практичног остварења супрематије устава и владавине права“³³, не смије да буде

³¹ Ожеговић, Љ – Уставно судство у Босни и Херцеговини, 27.

³² Детаљније о јединству власти у Југославији према Уставу из 1946. године код: Стјепановић, Н – Начело јединства власти и наш нови уставни систем, 129-141. Иако смо истакли да није постојао систем контроле уставности, постојао је хибридни облик контроле законитости правоснажних пресуда нижих судова од стране Савезног врховног суда по захтјеву за заштиту законитости у погледу примјене савезних закона.

³³ Петров В; Симовић, Д – Уставно право, 436.

препуштена било каквој арбитражности и неодређености. Поред закона а негдје и међународних уговора (осим у правним системима гдје међународни уговори имају једнак положај у хијерархији правних аката са уставом, нпр. Краљевина Холандија), под лупу уставног суда долазе општи подзаконски акти извршне власти, органа територијалне децентрализације, организација са јавним овлашћењима као и статутарни акти политичких странака и других удружења.³⁴ Уставни суд Републике Србије је овлаштен у складу са чланом 167 Устава да одлучује о : 1. сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима; 2. сагласности потврђених међународних уговора са Уставом; 3. сагласности других општих аката са законом, 4. сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са Уставом и законом, 5. сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом.³⁵

Постоје три врсте нормативне контроле права, како се ова подјела уобичајила у правној теорији: контрола *in abstracto*, инцидентна и превентивна контрола. Апстрактна нормативна контрола је својствена оцјени уставности аката независно од њихове примјене у конкретном случају. Такав уставни спор је „објективни спор који настаје када се појави разумна сумња о сагласности неке законске норме са уставом.“³⁶ Акцесорна или инцидентна контрола уставности постоји када се уставност неког акта поставља као претходно питање од којег зависи рјешавање поступка (кривичног, грађанског, управног) који је већ покренут, најчешће пред редовним судовима. Рјешење питања уставности није главно питање уставног спора већ је оно успутно и додатно да би се приступило мериторном одлучивању у главној ствари. Оваква контрола се активира захтјевом за екцепцију³⁷ (уставности односно законитости), пред судом који води конкретни поступак и који је у току (грађански, кривични, управни). Контрола *in concreto* разликује се од апстрактне прије свега због тога што одлука редовног

³⁴ За детаљније види код: Ненадић, Б – Особеност контроле уставности закона у Републици Србији, 64-67.

³⁵ Устав Републике Србије, чл. 167.

³⁶ Стојановић, Д – Уставно правосуђе, 25.

³⁷ Екцепција се може овако дефинисати: „...oblik kontrolnog ovlaštenja prema općim aktima putem kojeg određeni državni organ (u pravilu sud) odbija primjenu podzakonskog akta na konkretni slučaj kad utvrdi da je taj u suprotnosti s višom pravnom normom (zakon).” Види код: Borković, I - Управно право, 88.

суда има релативни ауторитет пресуђене ствари, она важи само између странака, *inter partes*, те што за разлику од непосредне контроле уставности, децентрализовани систем у номотехничком смислу постоји и кад није изричито предвиђен уставом или законом о уставном суду. Овај систем се још нашива дифузни или децентрализовани јер о уставности закона могу да одлучују сви судови.³⁸ У оба поменута случаја говорили смо о накнадној контроли уставности до које долази у тренутку када је правни акт чија се уставност оцјењује већ ступио на снагу. Међутим, уставносудска пракса познаје и претходну контролу уставности³⁹, која се обавља док се општи правни акт још увијек не налази у правном поретку (таква контрола се може спровести од усвајања општег акта у представничком тијелу до ступања на снагу). Постоји једно правило, често присутно у упоредном законодавству о немогућности накнадне контроле уколико је исцрпљена претходна.⁴⁰ Теорија сматра за добру страну таквог рјешења постојање правне сигурности, док је негативна страна немогућност накнадног отклањања грешке која се може само открити у примјени општег правног акта који би хипотетички као неуставан морао да се примјењује.⁴¹ У позитивноправном поретку се претходна контрола критикује поготово у контексту предвиђене апстрактне и инциденте контроле, као сувишна и за процесни свијет права оптерећавајућа⁴² (за разлику од француског узора у којем је она присутна

³⁸ Sokol, S; Smerdel, B – *Ustavno pravo*, 170-171.

³⁹ Феномен времена и овде долази до изражаја јер се укрштају два „процесна тока“ – једног који се тиче законодавног поступка и другог који се односи на оцјену уставности тог истог закона. У теорији је већ истицано збуњујуће дејство одредбе из чл. 169 ст. 4 која нормирајући претходну контролу одређује да уколико Уставни суд донесе одлуку о неуставности прије проглашења, истовремено са даном проглашења закона ће ступити на снагу и одлука о неуставности, што значи да закон ступа на снагу али без неуставних одредаба. Зоран Томић на овом мјесту додаје „у правном систему/поретку, осим трајања, свакад пресуда и редослед појединих радњи, односно предвиђених правних операција, поступака и аката.“ Види у: Томић, З - Време и (у) устав(у) – овадашње право са почетном филозофском белешком, 19.

⁴⁰ Афирмативан став у погледу оваквог приступа из разлога немогућности друге или двоструке оцјене уставности код: Марковић, Р - Уставни суд у уставу Републике Србије од 2006. године, 32.

⁴¹ Бојан Бојанић констатује да нема никаквог оправдања у намјери да се законске одредбе о чијој се уставности није одлучивало унапријед аболтирају и учине недодирљивим а немогуће их је бранити ни начелом *ne bis in idem*. Аутор закључује да се оваквом концепцијом претходне контроле уставности иста пријети да се претвори у своју супротност. За више у: Bojanić, B – *Položaj i nadležnost Ustavnog suda Republike Srbije*, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd, 2013, 145-147.

⁴² За исцрпну критику претходне контроле уставности у уставноправном систему Србије консултовати врло детаљан и студиозан мастер рад Биљане Станојевић: Станојевић,

као примаран облик контроле уставности и са другачијом уставном физиономијом у односу са домаћу рецепцију). Као један вид компромиса неки правни теоретичари предлажу да би као рационално и прихватљиво рјешење било да претходна контрола *de constitutio ferenda* буде предвиђена у поступку претходне оцјене уставности међународних уговора, прије него што се оконча парламентарна ратификација.⁴³

Посматрајући управу кроз особен управни рад као главну садржину управе, који се фокусира на примјену прописа у ванспорним појединачним ситуацијама,⁴⁴ увиђамо на први поглед да се у раду управе који се једним дијелом манифестује кроз нормативну дјелатност доношења подзаконских аката регулаторног карактера а којима се примјењују законски прописи, управа позиционира у линију субјеката чији рад је могућ и очекиван објекат судске контроле уставности. По страни сада остављамо могућност касирања закона на основу којег је донијет управни акт јер таква ситуација ће бити детаљно разрађена у даљем тексту рада. Фокус наше пажње јесте у једном сегменту ауторитативног управног рада који се састоји у стварању права а који подлијеже оцјени уставности и/или законитости. По правној природи тешко да се може појавити претходна контрола, што оставља теорији а и пракси пријемчивију апстрактну контролу коју покрећу било овлаштени предлагачи било заинтересовани субјекти путем иницијативе, али и инцидентну контролу кориштењем ексцепције неуставности а превасходно незаконитости.

Важан квалитет уставног текста Србије је како примијећује Ратко Марковић што је извршена подјела подзаконских општих аката према доносиоцу,⁴⁵ а поменута подјела обухвата: 1) подзаконске опште акте државних органа; 2) подзаконске опште акте органа аутономних покрајина (укључујући и статуте аутономних покрајина) и јединица локалне самоуправе (подзаконски општи акти јединица територијалног уређења Републике Србије); 3) подзаконске опште акте које доносе организације којима су повјерена јавна овлашћења, политичке странке, синдикати, удружења грађана, као и колективни уговори послодаваца и синдиката

Б – Претходна (превентивна) контрола уставности са посебним освртом на Републику Србију, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим сједиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2021, 29-48.

⁴³ Стојановић, Д - Да ли и како реформисати Уставни суд?, 36.

⁴⁴ Томић, З – Опште управно право, 56.

⁴⁵ Марковић, Р - Уставни суд у уставу Републике Србије од 2006. године, 33 и фуснота 19.

(подзаконски општи акти недржавних субјеката). У поступку контроле уставности и/или законитости ових општих аката, уставни спор који је у случају подзаконских прописа објективни спор⁴⁶ али не мора да буде ако је покренут захтјевом у виду екцепције неуставности односно незаконитости, јесте додирна тачка управе као доносиоца неких од ових аката и уставног суда као врховног правног контролора. Номотехнички је привлачан израз који Устав употребљава – други општи акти у члану 167 у контексту њихове сагласности са Уставом односно законом. Овакво одређење заиста оставља широки простор за тумачење. У хрватској уставно-судској пракси се појавио сличан проблем са тумачењем синтагме „други прописи“ чија се уставност оцјењује поред оних који су таксативно набројани.⁴⁷ Забуну може да створи сувише екстензивно тумачење, о којима се то актима ради у синтагми - „друге опште акте“ чија се сагласност одређује с обзиром на Устав односно закон.

2.2.2. Управни рад и заштита основних људских права и слобода

У почетку уставно судство било је конципирано као заштитник вертикалне структуре власти, иницијално рјешавање сукоба између федерације и федералних јединица.⁴⁸ Данас се без претјеривања може изрећи оцјена да је заштита људских права и слобода доминантна функција у раду уставног суда, и то не само европског типа. Уставни суд је у склопу ове своје функције постао „суд обичних грађана“, који у склопу својих надлежности обезбјеђује директну и индиректну заштиту уставом зајамчених слобода и права грађана, али како се то у теорији истиче, у јавности дуго непознат постао је „...државни орган препознатљиве надлежности који многима пружа наду у коначно остварење правде“⁴⁹, али који и развија тзв. објективно уставно право. Предмет овога рада како је одређено у уводном поглављу није непосредна заштита људских права и слобода коју уставни суд обавља путем

⁴⁶ Како га назива Иво Крбек у свом дјелу: Krbek, I – Ustavno sudovanje, 76.

⁴⁷ За детаљније погледе на проблематику одређена „осталих прописа“ у Хрватској и рјешења видјети код: Arlović, M – Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, Pravni vjesnik, Pravni fakultet Josipa Juraja Štrosmajera Sveučilišta u Osijeku, Vol. 30, No. 3-4, 2014, 19-25.

⁴⁸ Видјети о томе код: Вучић, О – Аустријско уставно судство, докт. дисерт., 212-217.

⁴⁹ Манојловић-Андрић, К – Поступак и обим испитивања уставне жалбе, 162.

института уставне жалбе, већ је акценат на заштити тих истих права у поступку опште нормативне контроле права и последично њеног утицаја на појединачне животне ситуације које су правно уобличене конкретним управним актима. Међутим, на овом мјесту сврсисходно је указати на основне карактеристике заштите људских права и слобода у механизму уставне жалбе односно тужбе, поготово њене физиономије у правном поретку Републике Србије.

Уставна жалба може да се изјави против појединачних правних и материјалних аката (радњи државних органа или организација којима су повјерена јавна овлашћења) а којима се повређују или ускраћују људска и мањинска права и слободе зајамчене уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.⁵⁰ Из овако дефинисане уставне жалбе се закључује да је за њено активирање неопходно кумулативно испуњење три услова: 1) искљученост односно исцрпљеност управне жалбе (ванредна управноправна средства су без значаја у овом случају⁵¹) 2) правна немогућност односно исцрпљеност управносудске тужбе 3) правна недоступност односно исцрпљеност сваког другог пута судске заштите.⁵²

Уставна жалба је мјешовите правне природе⁵³, и зато је интересантна са аспекта управног рада и заштите људских права. Уставне, због органа пред којим се води и поступка по којем се води, дакле организационо-формалних карактеристика, али је по предметном одређењу управне природе.

У погледу предмета уставне жалбе, теоријски би се могло констатовати да је против било којег акта односно радње државног органа могуће поднијети уставну жалбу. Упоредно право познаје различита предметна ограничења. Њемачком уставном суду се може апелација изјавити против свих мјера јавне власти (нпр. органа управе, судства али и законодавне власти те чак и

⁵⁰ Устав Републике Србије, члан 170. Уставна дефиниција уставне жалбе је подробније разрађена у законском тексту: Закон о Уставном суду Републике Србије, чл. 82-83. (у даљем тексту: ЗОУС)

⁵¹ Уколико би се оставила могућност обавезног кориштења ванредних правних средстава као предуслова за уставну жалбу обесмислила би се улога овог института, прије свега због дугих рокова или непостојања било какве орочености који су често предвиђени ванредним средствима али и због саме њихове правне природе која треба да буде оличена у изузетном и нередовном кориштењу а не једног редовног низа кориштена правних средстава који се уоквирује уставносудском контролом у виду уставне жалбе.

⁵² Томић, 3 – Опште управно право, 70.

⁵³ *Ibidem*, 71.

ревизионе уставотворне власти), док је у Аустрији предмет уставне жалбе одређен рестриктивније.⁵⁴ До 1975. године то су могли само да буду управни акти, а данас у тај опсег улазе и ордонансе са законском снагом и акти парламента али не и судски акти (због традиционалног угледа који ужива аустријско судство у систему организације власти). Издваја се круг земаља који предвиђа необична, чак егзотична предметна ограничења – нпр. Украјина која своди уставну жалбу на искључиво тражење тумачења појединих одредаба устава или закона од уставног суда у циљу обезбјеђења примјене уставних права, док је предуслов за подношење уставне жалбе да постојеће тумачење води ка повреди уставног права подносиоца. Пољска такође садржи специфично рјешење, по којем се апелација подноси против општег акта али је условљена чињеницом да су права апеланта повријеђена појединачним правним актом који је донесен на основу општег који се оспорава.⁵⁵

Важно својство уставне жалбе је супсидијарност, која означава да су претходно искориштена сва правна средства управно-правне природе али и друга која су подносиоцу стајала на располагању.⁵⁶ Упоредно законодавство нам показује унеколико другачије модалитете, тачније одступања од правила исцрпљивања редовног правног пута, нпр. у Њемачкој се уставна жалба може поднијети и прије него се искористе остала правна средства уколико је рјешавање тог предмета од општег значаја а за подносиоца може да настане тешка и ненадокнадива штета.⁵⁷ И у Аустрији постоји необично одступање од правила супсидијарности уставне жалбе, а тиче се управног судства а оличено је у могућност жалиоца да се истовремено обрати уставном и управном суду, зависно од тога да ли су му повријеђена права гарантована уставним или неким другим правним актом, уставни суд ће узети предмет или ће жалиоца упутити на управни суд (обратни слијед догађаја није могућ).⁵⁸

Легитимисано лице за подношење уставне жалбе би се могло одредити у најширем кругу – свако физичко или правно лице које може да буде носилац права и слобода зајамчених уставом. Притоме, поједина законодавства (нпр. у Њемачкој, Шпанији и Македонији) предвиђају заштиту ужег круга права, не свих права у уставу (као нпр. у Аустрији и Србији). Најчешће присутно

⁵⁴ Вучић, О – Аустријско уставно судство, докт. дисерт., 217-222.

⁵⁵ Симовић, Д – Уставна жалба, 209-211.; Ђурић, В – Уставна жалба, 44-55.

⁵⁶ Манојловић-Андрејић, К - Поступак и обим испитивања уставне жалбе, 164.

⁵⁷ Ђурић, В - Уставна жалба, 141-145.

⁵⁸ Вучић, О – Аустријско уставно судство, докт. дисерт., 217-222.

рјешење је да није релевантно држављанство да би се поднијела уставна жалба, што значи да су и страни држављани активно легитимисани. У Шпанији је овај круг лица проширен са омбудсменом и државним тужиоцем, а и српски ЗОУС проширује круг подносилаца уставне жалбе тако што лице којем је повријеђено неко уставом гарантовано право и/или слобода може дати писано овлаштење другом лицу да у његово име поднесе уставну жалбу. Али не само свако физичко лице већ и државни или други надлежни орган за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода.⁵⁹ Важна карактеристика активне легитимације коју жалилац мора да покаже јесте да је непосредно погођен оспораваним актом тј. да има легитиман правни интерес. Вјероватно је зато у њемачком праву установљен механизам претходне селекције као својеврстан вид филтрирања свих оних апелација које не испуњавају претпоставке да би се о њима одлучивало. Овај претходни уставнојудски поступак се води пред вијећем од троје судија који једногласно могу да одбаце уставну жалбу уколико сматрају да нема изгледа за успјех.⁶⁰ Сличан систем познаје и Уставни суд Хрватске који у свом саставу има Вијеће за рјешавање претпоставки за одлучивање о уставној тужби, односно ријеч је о трочланом вијећу које утврђује да ли су уставни и законски услови у вези подносиоца уставне тужбе, супсидијарности, правремености и садржаја уставне тужбе испуњени да би о уставној тужби могло да расправља Вијеће за одлучивање о уставној тужби.⁶¹ Оба наведена модела су израз тежње законодавца да се спријечи олако кориштење и злоупотреба уставнојудске заштите и загушење рада уставног суда које пријети од прекобројног подношења уставних жалби.⁶²

Рокови за подношење уставне жалбе су обично краћи и прецизни због важности предмета заштите и ефикасности самог правног средства али и због очувања правне извјесности и сигурности. У упоредном праву се сусрећу рокови од 20 дана до три

⁵⁹ ЗОУС, члан 83. став 2. Ријеч је у првом реду о општим и специјалним омбудсменима: Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправност. За детаљнији однос ових јавноправних тијела и Уставног суда консултовати: Давинић, М – Независна контрола тела у Републици Србији, Досије студио, Београд, 2018.

⁶⁰ За више код: Симовић, Д – Уставна жалба теоријскоправни оквир, 212.; Ђурић, В – Уставна жалба, 146-157.

⁶¹ Крапас, Д – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, 202 и даље.

⁶² Крапас, Д – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, 190-202.; Crnić, J – Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, 277-279.

мјесеца, ријетко су дужи као нпр. у Летонији и Албанији тај рок износи шест мјесеци.⁶³ Наше право одређује рок од 30 дана за подношење уставне жалбе од достављања појединачног акта, тј. од предузимања материјалне радње којом је повријеђено право зајамчено уставом.⁶⁴ Овакво правило трпи једну корекцију у случају да је рок пропуштен из оправданих разлога, сматраће се да је уставна жалба поднесена на вријеме уколико у року од 15 дана од престанка разлога због којег је пропуштен рок буде затражен *restitutio in integrum*. Након протека објективног рока од 3 мјесеца од достављања појединачног акта односно извршене радње не може се поднијети захтјев за поврат у пређашње стање.⁶⁵

Остаје да се испитају два дејства у зависности од процесног тренутка: подношења уставне жалбе и доношења одлуке уставног суда на основу уставне жалбе. По правилу уставна жалба не одлаже извршење оспораваног акта, иако је већ укоријењен изузетак од овог правила у аустријском, њемачком и шпанском законодавству које у случају настанка ненадокнадиве штете отвара могућност уставном суду да изрекне привремену мјеру којом обуставља извршење оспораваног акта.⁶⁶ Уставни суд Србије такође може да одложи извршење акта уколико би произвео ненадокнадиву штету али да такво одлагање није супротно јавном интересу и да не настане штета за трећа лица. Ситуација је компликованија са дејствима одлука по уставним жалбама.⁶⁷ Поступак пред уставним судом се може завршити двојачко: обуставом и доношењем одлуке. Обустава је у нашем праву предвиђена у три случаја: када је оспоравани акт поништен, укинут или измијењен; када подносилац повуче уставну жалбу; или нестанком других процесних основа (нпр. смрт апеланта).⁶⁸ Одлуком се уставна жалба може одбацити, одбити и усвојити. Одбацивањем се констатује да уставна жалба не испуњава процесне и/или материјалне услове да се по њој поступа.⁶⁹ Када Уставни суд приступи мериторном одлу-

⁶³ Симовић, Д – Уставна жалба теоријскоправни оквир, 214-215.; Ђурић, В – Уставна жалба, 175-179.

⁶⁴ ЗОУС, чл. 84 ст. 1.

⁶⁵ ЗОУС, чл. 84 ст. 2-3.

⁶⁶ Ђурић, В – Уставна жалба, 203-204.

⁶⁷ За детаљније код: Бабић, Б – Касација судских одлука по уставној жалби у Републици Србији, Српска политичка мисао, број 2/2018, година XXV, свеска 60 стр. 289-303.

⁶⁸ ЗОУС, чл. 88.

⁶⁹ ЗОУС, чл. 36 ст. 1, чл. 46 ст. 1 т. 9.; Уставни суд ће одбацити поднесак којим се иницира или покреће поступак пред Уставним судом: 1) кад утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање; 2) ако поднесак није поднет у одређеном року; 3) ако је поднесак анониман; 4) кад у остављеном року подносилац није отклонио недостатке који онемо-

чивању може поступити двојако: када установи повреду права зајамченог Уставом појединачни (у)правни акт поништава односно ако је у питању материјална радња онда забрањује њено даље вршење или наређује извршење друге радње како би се отклониле настале штетне посљедице, у супротном Уставни суд ако утврди да не постоји повреда права и слобода из Устава одбија уставну жалбу као неосновану.⁷⁰ Природа спора по уставној жалби захтјева уже дејство одлуке уставног суда, и то дејство *inter partes*, осим уколико је ријеч о оним системима у којима предмет испитивања може бити општи правни акт (што није случај са Србијом).⁷¹ У нашем праву постоји ситуација када Уставни суд посумња у уставност општег акта на основу којег је донесен појединачни правни акт који је био повод за покретање уставносудског поступка, и тада застаје уставносудски поступак по уставној жалби те се упушта у *ex officio* нормативну контролу уставности и законитости тог општег акта. Одлука Уставног суда остварују своје дејство од дана достављања учесницима поступка и то не само онима који су поднијели уставну жалбу већ свим лицима којима су у једном животном догађају повријеђена уставна права и слободе.⁷² Треба додати да је одлука Уставног суда правни основ за потраживање накнаде штете уколико је до настанка исте дошло приликом повреде права и слобода жалиоца, првенствено Комисији за накнаду штету која дјелује при Уставном суду, а у случају неуспјеха покретањем парничког поступка тужбом пред редовним судом.⁷³

На крају вриједно је споменути активну проблематику у вези институционализације уставне жалбе у правном систему Републике Србије а у контексту обима испитивања повријеђених права и слобода који су зајамчени уставом. Ово питање има рефлексе у једном хронично конфронтирајућем односу – уставних и редовних судова. Поставља се питање да ли би у случају да

гућавају поступање; 5) кад утврди да је поднесак очигледно неоснован; 6) ако утврди да се поднеском злоупотребљава право; 7) кад не постоје друге претпоставке за вођење поступка и одлучивање, утврђене законом. Подробије се претходни поступак спомиње у Пословнику о раду Уставног суда: „У претходном поступку се испитује уредност и допуштеност поднесака којима се покрене или иницира поступак пред Судом, достављају акти о покретању поступка, односно иницијативе на одговор и мишљење, прикупљају потребни подаци, обавештења и докази у циљу провере навода из иницијативе за покретање поступка за оцену уставности или законитости и предузимају друге процесне радње од значаја за одлучивање Суда.“ Види у: Пословник о раду Уставног суда, чл. 44 ст. 1.

⁷⁰ ЗОУС, чл. 89 ст. 1-3.

⁷¹ За такве системе видјети код: Ђурић, В – Уставна жалба, 217-221.

⁷² Симовић, Д – Уставна жалба теоријскоправни оквир, 219-220.

⁷³ ЗОУС, чл. 89 ст. 2.

суд уочи повреду још неких права која нису наведена у уставној жалби Уставни суд на себе преузео улогу редовног суда, односно да ли Уставни суд може да утврђује чињенични стање и испитује примјену праву или строго мора да се држи утврђивања – да ли је или није дошло до повреде уставних права и слобода? У домаћој правној теорији издвајају се два супротна гледишта и једно средње рјешење које назначује могући одговор. Прво гледиште изнио је Драган Стојановић наводећи да би у циљу очувања коректних односа уставног и редовног судства, Уставни суд требао да обраћа пажњу само на наводе из уставне жалбе, уз опаску да у уставном поступку не би требало уопште да постоје разлози на које Уставни суд треба по слову закона да пази *ex officio*.⁷⁴ Супротно гледиште има Катарина Манојловић-Андрић која реторским питањем износи став – да ли би уздржаност Уставног суда у смислу самоограничења на губитку био жалилац чија уставом зајамчена права су повријеђена и Република Србија која је у члану 1 Устава дефинисана као држава заснована на владавини права.⁷⁵ Помирљиво схватање се приписује Боси Ненадић⁷⁶ која узимајући у обзир све околности сматра неизоставним улазак у домен испитивања примјене права од стране Уставног суда јер само кроз такву активност суд може да утврди да ли је дошло до правилне примјене материјалних и процесних прописа који су могли да директно утичу на повреду уставом зајамчених права и слобода. Међутим, такво испитивање мора да буде са мјером која не прелази изричито прописану надлежност уставног судства – а то је испитивање у поступку по уставној жалби да ли је или није дошло до повреде права и слобода наведених у Уставу Републике Србије. Налажење таквог омјера није прецизно одређена категорија и зависна је од поступања суда у сваком конкретном случају.

2.2.3. Управни рад и рјешавање компетенционих спорова

Рјешавање сукоба надлежности спада у оне ингеренције уставног суда које су успостављене његовим оснивањем а чак су битно утицале на настанак уставног судства у Европи. Келзену

⁷⁴ Stojanović, D, Vučić, O – Domašaj ustavnosudskog ispitivanja odluka redovnih sudova u postupku odlučivanja o ustavnim žalbama građana. Pravni život, br. 14, 2009, 879–895.

⁷⁵ Манојловић-Андрић, К - Поступак и обим испитивања уставне жалбе, 178.

⁷⁶ Ненадић, Б – Општи осврт на контролу уставности судске власти, 101-110.

се приписује тврдња да се „политичка идеја федерације правно може остварити тек уставним судством.“⁷⁷ Уставни суд у поступку спора око надлежности одлучује као конфликтни трибунал – који орган или ниво организованости у једној држави је надлежан да поступа у конкретном случају без мериторног залажења у срж проблема. Терминолошке непрецизности „спора о надлежности“ и „сукоба надлежности“ су у теорији одавно разјашњене. Први појам се превасходно односи на сукоб виших државних органа или структурних дијелова државе а који се односе на нормирање одређених области које (не) спадају у њихову надлежност и уставни суд само доноси одлуку који орган је надлежан да уреди дату правну област, док се други појам односи на прецизно одређени јавноправни спор између различитих државних органа у погледу који од тих органа је надлежан да о датом питању одлучи.⁷⁸ Поред споменуте, разликујемо према карактеру позитивни и негативни сукоб надлежности, тј. онај који настаје када два органа истовремено заснивају односно када одричу надлежност у конкретном случају.⁷⁹ Важнија подјела за потребе овога рада јесте тродиоба према предмету спора: јавноправни спорови између саставних дијелова сложених државних структура или највиших државних органа, спорови у погледу извршавања у некој правној области, и тзв. класични сукоб надлежности између три гране власти.⁸⁰ Једноставнија и сублимирајућа подјела јесте на сукобе надлежности између носилаца истог хијерархијског ранга – хоризонтални сукоб надлежности, и спор о надлежности унутар сложених држава на релацији федерације и федералне јединице односно код унитарних држава у односу централне власти и различитих форми децентрализације власти (нпр. јединице локалне самоуправе). Улога уставног суда у вертикалном спору о надлежности је приоритетне природе јер обезбјеђује „супрематију федералног правног поретка... рјешавањем федералних спорова осигуравају поштовање одредаба савезног устава о подјели надлежности између федерације и федералних јединица.“⁸¹ У замршеној

⁷⁷ Марковић, Р – Уставно право, 555.

⁷⁸ Славнић, Љ – Рјешавање сукоба надлежности – традиционални домен Уставног суда Србије, 225-226. Ауторка напомиње да у појам „спор о надлежности“ као неоспорно шири појам спадају и федерални спорови као најбројнији у овој категорији надлежности уставног судства. Овакву терминолошку дистинкцију прави и уставносудска пракса али и историјскоправна генеза ове надлежности у српској уставности.

⁷⁹ Петров, В; Симовић, Д – Уставно право, 446.

⁸⁰ Пајић-Шавија, С – Уставни суд и спорови о сукобу надлежности, док. дисерт., 72.

⁸¹ Влашки, Б – Организација јавне управе у федерализму – посебно у Босни и Херцеговини, докт. дисерт., 218.

мрежи надлежности федерације и федералних јединица издвајају се и органи управе који могу обављајући послове из свог дјелокруга због недоречености уставне норме или потпуног одсуства у уставном тексту изазвати спор о надлежности између органа управе федералног нивоа и органа управе федералних јединица. Такође, сукоб између органа управе јединица територијалне аутономије (нпр. покрајинске управе) и органа локалне самоуправе (нпр. општине или града) улазе у опсег ове подјеле. Илустративан примјер у Босни и Херцеговини јесте организација и дјелатност државне и републичке управне организације надлежне за послове високог образовања – Агенција за високо образовање БиХ и Агенција за високо образовање РС. Иако њихови послови нису подијелени ни уставним ни законским текстом *ratione materiae* већ представљају изворну надлежност ентитета, тј. Републике Српске и Федерације БиХ, најбоље показују уџбенички примјер једног федералног спора, који до данас није ријешен.⁸² Пошто и принцип организације власти – зависи да ли је у питању јединство или подјела власти, сукоб надлежности се појављује између законодавне, извршне и судске власти. Они се јављају много рјеђе, како се истиче због тога што су критеријуми за хоризонталну распоdjелу надлежности много јаснији и недвосмисленији, иако је оправдана опаска у теорији да у још недовољно развијеним демократијама уставни судови су били приморани да се баве и оваквим сукобима надлежности јер институције још нису прецизно дефинисале и спровеле подјелу надлежности у пракси.⁸³

2.2.4. Управни рад и изборни спорови

Као једно од основних људских права – изборно право штити се и у уставносудском поступку, најчешће (иако не увијек) супсидијарно, када друга правна заштита није предвиђена или је исцрпљена (додуше тада по механизму уставне жалбе). Неопходно је направити јасну разлику између ове надлежности уставног суда и уставне жалбе. Потоња се користи за заштиту свих уставом зајамчених права и слобода, о чему је већ било ријечи, док се ова специфична ингеренција употребљава приликом повреде искључиво изборног права. У рецентној правној теорији изборни

⁸² Устав Босне и Херцеговине, чл. III 1.

⁸³ Пајић-Шавија, С – Уставни суд и спорови о сукобу надлежности, докт. дисерт., 73.

спор је одређен као „појединачан спор који се покреће и води због повреде конкретног субјективног уставног права грађанина – изборног права.“⁸⁴ Период који је покривен овим видом заштите је од тренутка расписивања избора све до поступка потврђивања мандата. Врло важно претходно питање је који изборни процеси су обухваћени овом заштитом, у упоредном праву срећу се поред предсједничких и парламентарних, и сва друга представничка тијела која се непосредно бирају. Занимљива је улога Уставног суда Аустрије у изборним споровима. Пошто располаже са широким опсегом овлаштења у смислу скоро свих избора који се проводе у Аустрији, Уставни суд утврђује ништавост изборног процеса у цјелини или дјелимично, а подносилац приједлога је дужан да учини противправност избора вјероватним.⁸⁵ Додирне тачке са управом су у погледу начина на који Уставни суд одлучује. Уколико дјелује као инстанциони суд, а то значи да је на изборни процес уложена жалба на одлуку управног суда који је у првом степену одлучивао о нерегуларностима избора. Ако пак одлучује самостално тада се ради о уставном поступку који је самосталне природе и невезан је за било какву претходну инстанцу.⁸⁶

Уставни суд Србије је у члану 167. тачка 5 надлежан „да одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност судова“.⁸⁷ Поред Уставног суда чија је надлежност секундарног карактера, тек ако није утврђена друга судска заштита, изборни процес се штити пред Републичком изборном комисијом, те Врховним судом и другим надлежним судовима. Републичка изборна комисија одлучује у случајевима када учесници изборног процес активирају једно од три правна средства које има стоји на располагању: захтјев за поништавање гласања на бирачком мјесту (само за гласаче у иностранству, за изборе у Србији надлежни су у овом случају локалне изборне комисије), приговор и жалба.⁸⁸ Сви поступци по овим правним љековима су хитни и морају се подносити у року од 72 сата од пријема акта или предузимања радње коју учесник избора сматра неправилном, а исто тако Републичка изборна комисија има на располагању 72 часа да поступи по захтјеву односно приговору и донесе рјешење.⁸⁹ Против оваквих

⁸⁴ Петров, В; Симовић, Д – Уставно право, 449.

⁸⁵ Стојановић, Д – Уставно правосуђе, 43-44.

⁸⁶ *Ibidem*, 44-45.

⁸⁷ Устав Републике Србије, чл. 167 ст. 1 т. 6.

⁸⁸ Закон о избору народних посланика, чл. 147 и чл. 148 ст. 3.

⁸⁹ Закон о избору народних посланика, чл. 148 ст. 4 и чл. 153 ст. 2.

рјешења када се прихвата, одбацује, одбија или неодлучује у предвиђеном року, лице има право на жалбу у року од 72 сата пред Управним судом, којем жалбу са списом предмета има обавезу да достави Републичка изборна комисија у року од 24 часа, а Управни суд опет у року од 72 сата мора да одлучи по жалби и по слову закона, таква његова одлука представља дефинитивно разрјешавање изборног спора, те се против одлуке Управног суда не може искористити ни једно ванредно средство предвиђено у управном спору.⁹⁰ Међутим, када није законски предвиђена надлежност суда, тада сваки бирач и учесник изборног процеса има право да се обрати Уставном суду са посебном жалбом. Захтјев жалиоца се мора поднијети у року од 15 дана од окончања избора, те подносилац мора да укаже на разлоге због којих би Уставни суд требао да поништи дјелимично или у потпуности изборни процес, с тим да је за овакву активност Уставног суда потребно да је ријеч о неправилности која је битно утицала на ток избора.⁹¹

Испреплетена улога управе и уставног судства, оличена прије свега у улози Републичке изборне комисије чија превентивна улога у заштити изборног права има примарно и основно мјесто, зато је неопходно да сачува свој интегритет који се састоји у самосталности, независности и непристрасности комисије. Као коректив, поред судске надлежности у жалбеном поступку, појављује се суспидијарна улога Уставног суда. Досадашња уставно-судска пракса није богата јер се Уставни суд ријетко оглашавао надлежним за изборне спорове, без обзира на чињеницу да су изборни процеси обиљежени „великим бројем повреда изборног права и бројним неправилностима током спровођења избора“,⁹² а чиме се обесмишљава улога овог уставом гарантованог права и формално предвиђене заштите. Разлог који је Уставни суд наводио, бранећи своје непоступање јесте да су „ти спорови по природи првенствено политички.“⁹³ Можда је резеновање Уставног суда разумљиво у контексту сложених друштвених прилика када

⁹⁰ Закон о избору народних посланика, чл. 156-158.

⁹¹ ЗОУС, чл. 75-78. Постоји још једна посебна врста жалбе пред Управним судом у контексту изборних спорова нормирана у чл. 79 а то је ситуација код потврђивања мандата народних посланика. Такође је поступак ургентне природе и најдуже може да траје 6 дана (48 сати је рок за изјављивање жалбе на одлуку органа надлежног за потврђивање мандата, 24 сата је рок да се исти орган огласи и достави документацију Уставном суду, и 72 сата рок у којем Уставни суд мора да ријешити предмет по жалби).

⁹² Настић, М – Право на непристрасан и независан суд – у контексту решавања изборних спорова, 185.

⁹³ Ненадић, Б – Изборни спорови у надлежности Уставног суда Србије, 275.

се врши велики притисак, али не смијемо заборавити велика очекивања која то исто друштво има од Уставног суда, тражећи од њега „храброст да се одлучи и у предметима са великом политичком тежином на начин да се заштити Устав“.⁹⁴

2.3. Управа и извршење одлука уставног суда

Извршење судске одлуке спада у домен примјене права, те са аспекта теорије представља завршни чин у поступку остварења права односно круну правне државе. Специфичност уставног судства огледа се и на пољу извршности његових одлука. Иако знамо да је по слову Устава у члановима 166. став 3 и 171 одлука Уставног суда општеобавезујућа, коначна и извршна, као и да су сви органи дужни да поштују и извршавају одлуке уставних судова, на овом мјесту заслужује пажњу улога управе као извршне власти у поступку извршавања одлука Уставног суда. До уплитања управе у поступак извршења долази у оном тренутку када адресат одлуке Уставног суда не жели вољно да изврши обавезу установљену у диспозитиву. Три својства одлука уставног суда⁹⁵ у најкраћем значе сљедеће: општеобавезујуће да дјелују по правилу према свима - *erga omnes* (осим у поступку по уставној жалби када имају дејство *inter partes*), коначне⁹⁶ су зато што се против њих не може изјавити никакав правни лијек нити било који начин организационог функционисања уставног суда (рад у вијећима: великим, малим или специјализованим) не означава инстационо одлучивање, и на крају извршне, о чему детаљније у редовима испод.

Два питања која се постављају у контексту извршења одлука уставних судова јесу који орган и на који начин спроводи извршење, с обзиром да по правилу уставни судови нису оспособљени са властитим кадровима који су задужени за принудно извршење. Занимљиво је рјешење у њемачком праву по којем Савезни уставни суд је „господар извршења“ својих одлука, односно суд има пуну слободу у погледу одабира „наједноставнијег,

⁹⁴ Орловић, С – Правни положај и реалност Уставног суда Србије, 87.

⁹⁵ Детаљније види код: Маринковић, Т – Дејство одлука уставних судова, 292-305.

⁹⁶ Како наводи Драган Стојановић коначне су и зато што важи начело *ne bis in idem* и *res iudicata*, те зато што не постоји могућност понављања поступка. Види у: Стојановић, Д – Уставно правосудје, 334. О томе детаљније у сљедећем раду: Đurić V – *Res iudicata* u ustavnom procesnom pravu, *Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu*, br. 12, 2000.

најпогоднијег, најбржег и најефикаснијег начина⁹⁷ за извршење своје одлуке. У Србији је Законом о Уставно суду врло лапидарно и недовољно прецизно утврђено да државни и други органи, организације којима су повјерена јавна овлашћења, политичке странке, синдикалне организације, удружења грађана или вјерске заједнице дужни су да, у оквиру својих права и дужности, извршавају одлуке и решења Уставног суда. А у случају потребе, извршење одлуке и рјешења Уставног суда обезбиједиће Влада, на начин који је утврђен посебним рјешењем Уставног суда.⁹⁸

Одлуке Уставног суда остварују дејство од дана објављивања у службеном гласилу, тј. у Службеном гласнику Републике Србије, осим у случају уставних жалби када дејство одлуке почиње са достављањем одлуке уставног суда странкама у поступку.⁹⁹

Извршење одлуке донијете на основу уставне жалбе надовезује се на већ споменута дејства одлука уставног суда када одлучује о уставним жалбама, тј. када поништи појединачни акт или забрани материјалну радњу којим је повријеђено право подносиоца жалбе, Уставни суд доставља одлуку надлежном државном органу који одмах доноси нови појединачни акт респектујући становишта која је изнио суд у свом образложењу одлуке. Уколико је у склопу своје одлуке Уставни суд одлучио и о питању накнаде штете неопходно је одредити тачан орган који има законски рок од четири мјесеца да исплати штету.¹⁰⁰

Потпуно је другачија ситуација о извршењу одлука која се доносе у поступку нормативне контроле права, прије свега одлуке о (не)уставности закона. Теорија је направила подјелу о дејству одлука Уставног суда у двије равни: у равни прописа и равни појединачних аката.¹⁰¹ У равни прописа дејство одлуке се односи на потпуно и дјелимично касирање општег правног акта који престаје да важи односно његови дијелови даном објављивања у службеном гласилу, дјелује према свима и за будуће. Међутим, проблематичност наступа са другом равни: појединачних аката који су донијети на основу оних прописа који су у поступку опште нормативне контроле одређени као неуставни односно незаконити. Каква је судбина појединачних аката односно њихових

⁹⁷ Šarčević, E – Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke, 80.

⁹⁸ ЗОУС, чл. 104.

⁹⁹ ЗОУС; чл. 49 ст. 2 и 89 ст. 3.

¹⁰⁰ Маринковић, Т – Дејство одлука уставних судова, 302-305.

¹⁰¹ Ивошевић, З – Извршење одлука Уставног суда, у: Уставни суд Србије: У сусрет новом уставу, Београд, 2004, 237-238.

адресата представља тежиште овога рада. Посебно питање тангира интерпретативне одлуке, оне одлуке које уставни суд доносу у склопу нормативне контроле а тичу се истицања обавезног тумачења закона односно елиминисања оног тумачења које је супротно уставу. Извршење оваквих одлука је посебно отежано због непостојања механизма да се испрати да ли редовни судови или други државни органи поштују тумачење закона уставног суда у поступку примјене тог закона, као једно од ултимативних опција издваја се она која предвиђа да „пред Уставни суд доспије уставна жалба која се позива на интерпретативну одлуку.“¹⁰²

¹⁰² Стојановић, Д – Уставни суд у светлу интерпретативних одлука у нормативној контроли, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Број 72, Година LV, 2016, 49.

3. ВРСТЕ АКАТА УСТАВНОГ СУДА

Уставни суд у свом раду доноси читав низ одлука, и зато на почетку треба одмах указати на термилошку дистинкцију између термина „одлука“ у смислу генеричког појма за све акте које доноси уставни суд и „одлука“ као једног од најчешћих видова аката које уставни суд доноси у погледу разријешавања уставног спора, најприје вршећи функцију нормативне контроле права али и других функција. Стога ћемо у даљем раду приликом класификације аката уставног суда термин „одлука“ користити искључиво у смислу једне од врста аката уставног суда (пандан у упоредном праву би била „пресуда“ у смислу коначног акта уставног суда којим се ријешава један уставни спор) и зато прва подјела јесте формалнопроцесне природе.

3.1. Врсте аката по облику доношења

Водећи се позитивним законодавством извршићемо подјелу аката које доносе уставни судови на одлуке, рјешења и закључке.¹⁰³ Међутим, у обзир ћемо узети теоријску подјелу Виде Чок насталу на основу проучавања упоредног законодавства, те овим актима додати и друге акте које уставни суд може да донесе (мишљење, приједлог, итд.). Да закључимо – акти уставног суда могу да буду рјешавајући (одлуке, рјешења, закључци) и акти необавезујућег карактера (мишљења, приједлози, обавјештења).¹⁰⁴ Суштинско разликовање почива на мериторном одлучивању о (не)уставности или неодлучивању, када суд својим актом (нпр. рјешењем) није произвео никакве правне посљедице за нормативни поредак, за разлику од одлуке којом се спорно питање правоснажно ријешило те је уставни суд интервенисао у нормативни поредак и утицао на положај оспораваног акта у пирамиди правних аката конкретног правног поретка.¹⁰⁵

¹⁰³ ЗОУС, чл. 44.

¹⁰⁴ Стојановић, Д – Уставно судство, 191.

¹⁰⁵ Ožegović, Lj – Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini, 34-35.

О кориштењу термина „одлука“ или „пресуда“ у литератури се налази на мишљење да употреба првог односно другог сугерише на поимање уставног судства као независне власти која не улази у класичну тродиобу власти, тј. да се уставни суд схвата као својеврсни „суд“ и дио правосудне власти.¹⁰⁶ Искључиво оријентисање на назив акта без дубље спознаје његове садржине може да наведе и на погрешне закључке о положају уставног судства.

Уставносудска одлука, како пише Давор Крапац, јесте процесна радња којом уставни суд изјављује своју вољу да се уставна правила примијене као одговори на питања постављена током уставносудског поступка и тако ауторитативно створе правни учинци.¹⁰⁷ Законодавац у Србији таксативно набраја ситуације¹⁰⁸ када се одлука доноси тако да одлуке можемо подијелити на: шест одлука које се доносе у склопу општенормативне контроле права (одлука којом се утврђује да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе и други општи акт није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, односно да у вријеме важења није био у сагласности са Уставом; одлука да закон који је изгласан, а није указом проглашен, није у сагласности са Уставом; одлука да потврђени међународни уговор није у сагласности са Уставом; одлука да статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или други општи акт није у сагласности са законом, односно да у време важења није био у сагласности са законом; одлука да колективни уговор није у сагласности са Уставом и законом; и одлука којом Уставни суд одређује начин отклањања посљедица које су настале усљед примјене општег акта који није у сагласности с Уставом или законом); одлуке о изборним споровима за које није одређена надлежност суда; одлука којом се забрањује рад политичке странке, удружења грађана, синдикалне организације и вјерске заједнице; одлука о уставној жалби; одлука о жалби органа аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у поступку ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе; одлука у поступку о постојању повреде Устава од стране председника Републике; одлука у поступку по жалби судија на одлуку

¹⁰⁶ Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 24.

¹⁰⁷ Крапац, Д – *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, 93.

¹⁰⁸ ЗОУС, чл. 45.

о престанку функције и друге одлуке Високог савета судства и одлука у поступку по жалби јавних тужилаца и замјеника јавних тужилаца на одлуку о престанку функције; као и одлуке у случају одбијања приједлога за утврђивање неуставности и незаконитости, те одбијање захтјева за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта из иницијативе поводом које је донијето рјешење о покретању поступка.

У старијој пракси уставних судова на тлу бивше Југославије основни параметар разликовања одлуке и рјешења јесте околност да се првим актом одлучује о суштини ствари а другим у свим другим случајевима (најчешће процесне природе).¹⁰⁹ Данас у уставноправном систему Србије рјешење има унеколико другачију улогу. Могли бисмо систематизовати улогу рјешења као акта процесног, привременог или допунског карактера.¹¹⁰

Упоредно право не познаје једнообразно схватање рјешења јер се различитим називима аката означава њихова различита улога.¹¹¹ Аустријско право познаје рјешење као процесни акт (онако како се закључак перципира у српском праву) којим се одбацује приједлог за покретање нормативне контроле уколико постоје сметње процесног карактера. Док њемачко право користи тзв. дјелимично рјешење и међурјешење али којима се заправо означавају врсте привремених рјешења како би се предузеле одређене мјере прије доношења коначне пресуде, а све у циљу да се не изигра коначна пресуда, чиме се и оправдава њихова привременост (оваквом одређењу рјешења приближава се оно у Србији, док би у Аустрији више одговарала „наредба“ или „закључак“).¹¹²

Као акт процесног карактера у важећем праву Србије рјешењем Уставни суд: покреће поступак за утврђивање неуставности, незаконитости или несагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором; одбацује иницијативу за покретање поступка за оцјену уставности или законитости кад Уставни суд нађе да је иницијатива неприхватљива, јер изнијетим разлозима оспоравања није поткријепљена тврдња да има основа за покретање поступка за

¹⁰⁹ Међутим, и данас је у Хрватској присутна овакав став разликовања одлуке и рјешења. Види код: Кгарас, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2014, 93.

¹¹⁰ Стојановић, Д – Уставно судство, 193.

¹¹¹ Примјери из упоредног законодавства код: Чок, В – Дејства и врсте одлука уставних судова, 26-27.

¹¹² Вучић, О – Аустријско уставно судство, докт. дисерт., 244-258.

оцјену уставности или законитости; обуставља поступак¹¹³; одбацује захтјев за оцјењивање уставности или законитости општег акта о коме је већ одлучивао, а из нових навода, разлога и поднијетих доказа не произилази да има основа за поновно одлучивање; и одбацује уставну жалбу ако нису испуњене процесне претпоставке.¹¹⁴ Позитивно право познаје такође привремено и допунско рјешење, као и посебно рјешење. Привременим рјешењем Уставни суд: обуставља извршење појединачног акта, односно радње и укида мјеру обуставе или одбацује захтјев за обуставу извршења појединачног акта или радње; одлаже ступање на снагу одлуке органа аутономне покрајине и одлаже објављивање своје одлуке у “Службеном гласнику Републике Србије“. Допунским рјешењем се одређује начин извршења одлуке Уставног суда. Посебно рјешење Уставни суд доноси у компетениционим споровима када је по слову Закона обавезан да одлучи о сукобу надлежности између државних и других органа у складу са Уставом.

На крају, долазимо и до закључка, акта уставног суда који није познат у свим правним системима односно који се различито назива. Док аустријско право познаје закључак које се доноси у претходном поступку као акт процесне природе, у њемачком праву закључак по садржају одговара ономе што смо рекли о рјешењу Уставног суда Аустрије.¹¹⁵ У Србији је закључак важан процесни акт у току нормативне контроле праве али и вршењу других уставносудских функција којима се првенствено одбацују иницијативе, приједлози, уставне жалбе односно поднесци у генералном смислу који не испуњавају процесне претпоставке које поднесак мора да испуњава да би Устави суд могао да поступа.¹¹⁶ Обустављање

¹¹³ Обустава поступка у поступку нормативне контроле се врши у два случаја: 1) кад је у току поступка општи акт усаглашен са Уставом или законом, а Уставни суд није оценио да због последица неуставности или незаконитости треба донети одлуку због тога што нису отклоњене последице неуставности или незаконитости; 2) кад у току поступка престану процесне претпоставке за вођење поступка (ЗОУС, чл. 57); у поступку по уставној жалби поступак ће се обуставити у три случаја: 1. ако је уставна жалба повучена; 2. ако орган који је донео оспорени појединачни акт поништи, укине или измени тај акт у складу са захтевом из уставне жалбе или ако је престала радња која је проузроковала повреду или ускраћивање зајемченог Уставом права и слобода, уз сагласност подносиоца уставне жалбе; 3. ако престану друге процесне претпоставке за вођење поступка. (ЗОУС, чл. 88); у поступку одлучивања о повреди Устава од стране председника Републике поступак ће се обуставити у два случаја: 1. ако Народна скупштина повуче акт о покретању поступка; 2. ако у току поступка престане функција председника Републике. (ЗОУС, чл. 97)

¹¹⁴ ЗОУС, чл. 46.

¹¹⁵ Чок, В – Дејство и врсте одлука уставних судова, 27.

¹¹⁶ У ЗОУС-у чл. 47 се наводи осам ситуација одбацивања закључком: 1) одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, предлог

поступка, иако се обично одређује рјешењем, закључком се врши само у два случаја:¹¹⁷ када је повучен приједлог за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта, односно кад иницијатор одустане од иницијативе за покретање поступка за оцјену уставности или законитости и у другим случајевима, изузев поступка по уставној жалби, због повлачења или одустанка овлашћеног предлагача, односно подносиоца поднијетог захтјева или због престанка других процесних претпоставки за вођење поступка (када се поступак обуставља рјешењем). Одлучивање закључком није уобичајена појава у упоредном праву, међутим нашем праву је познат случај када Уставни суд одлучује о захтјеву доносиоца оспореног општег акта да се застане са поступком. Генералном клаузулом у Закону је одређено да се закључак доноси и у свим оним случајевима када није прописано доношење одлуке и рјешења.

Друга категорија аката су правно необавезујући акти које Уставни суд у свом раду доноси у контакту са Народном скупштином. Закон о Уставном суду¹¹⁸ (у даљем тексту: ЗОУС) спомиње обавјештења и мишљења. Треба нагласити да није ријеч о никаквом извјештају о раду јер уставни суд је независна институција која никоме па ни народном представништву не подноси

или други захтев којим се покреће поступак пред Уставним судом, изузев уставне жалбе, због ненадлежности; 2) одбацује предлог за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта и иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости који нису поднети у року из члана 168. став 5. Устава; 3) одбацује жалбу судије, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца ако није поднета у законом прописаном року; 4) одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, предлог или други захтев којим се покреће поступак пред Уставним судом, изузев уставне жалбе, који је неразумљив или непотпун, односно који садржи друге недостатке који онемогућавају поступање Уставног суда; 5) одбацује анонимну иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, предлог или други захтев којим се покреће поступак пред Уставним судом, изузев уставне жалбе; 6) одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости општег акта, предлог или други захтев којим се покреће поступак пред Уставним судом, изузев уставне жалбе, који представља злоупотребу права; 7) одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости и предлог за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта који није донет; 8) одбацује иницијативу за покретање поступка за оцену уставности или законитости и предлог за утврђивање неуставности или незаконитости општег акта чији је доносилац правно престао да постоји.

¹¹⁷ ЗОУС, чл. 47 т. 10-11.

¹¹⁸ ЗОУС, чл. 105-106. у којима се наводи да Уставни суд доноси обавјештења о стању и проблемима уставности и законитости која доставља Народној скупштини, али и доноси мишљења којима може указати на измјене и допуне закона како би се то стање поправило. Исто тако када надлежни орган не донесе општи правни акт на чије га је доношење обавезао Уставни суд, биће донесено обавјештење и послато Народној скупштини.

извјештај о свом раду.¹¹⁹ Ријеч је заправо о информацијама које Народна скупштина може да затражи у погледу општег стања и остваривања уставности у правном поретку. Са друге стране, не може бити ријечи о актуелним уставним споровима већ евентуално о онима који су окончани. Мишљење је акт конкретније природе у којем се изражава став о тачно одређеном правном питању, те указује законодавцу на потребу измјена и допуна појединих законских рјешења.¹²⁰ Како то назива Драган Стојановић – таква мишљења за парламент имају карактер неформалне „законске иницијативе“.¹²¹

У упоредном праву присутна је широка палета правно необавезујућих аката које у свом раду доноси уставни суд вршећи консултативну надлежност, односно користећи снагу правне аргументације и ауторитет свог положаја, указује на одређена правна питања и тумачи их у контексту очувања уставности и законитости. Први међу њима су мишљења која се схватају другачије него у нашем позитивном правом. Док је њемачко право познавало савјетодавно мишљење Савезног уставног суда којим би суд заузео став у погледу неког уставноправног питања на тражење предсједника Савеза, савезне владе, савезне скупштине или Савезног вијећа истовремено у Сједињеним Америчким Државама постоји право Врховног суда да доноси савјетодавна мишљења¹²² најчешће

¹¹⁹ Слично је у Хрватској са „извјешћем у праћењу остваривања уставности и законитости“ који утврђује сједница Уставног суда и доставља предсједнику Хрватског сабора, те извјештаји Влади и Сабору о томе да надлежно тијело није донијело пропис за извршење одредаба Устава, закона и других прописа, а било је дужно донијети такав пропис. Више код: Кларас, Д – *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, фуснога 82.

¹²⁰ У уставносудској пракси илустративан је случај из 2011. године поводом Закона о радним односима у државним органима када је Уставни суд одлучивао о сагласности одредби поменутог Закона у контексту запошљавања под једнаким условима и без дискриминације, и у једном дијелу одлуке савјетује законодавца „Законом је било потребно прецизно дефинисати случајеве заснивања радног односа без оглашавања, али и начин транспарентног поступка избора кандидата од стране органа у којима постоји потреба за овом врстом рада, саобразно начелу *exceptiones sunt strictissimae interpretationes*“ како би се у пракси избегла могућност злоупотребе института рада на одређено време. Суд налази да оспорени Закон није на задовољавајући и јасан начин означио обим дискреционе власти поступајућих органа, нити одредио начин примене оспорене одредбе“. За детаљније консултовати одлуку: : ПУз-299/2011.

¹²¹ Стојановић, Д – Уставно правосуђе, 196-197.

¹²² Тзв. савјетодавна мишљења (*advisory opinion*) своју историју вежу за период првог предсједника Џорџа Вашингтона који је 1793. године захтјевао од Врховног суда тумачење Француско-америчког споразума из 1778. године. Неразумијевање одредаба уговора на исти начин утицало је на привредну и политичку ситуацију младе америчке федерације. Ондашње судско вијеће одбило је да понуди савјетодавно мишљење сматрајући да се проблем не тиче правосуђа већ подјеле власти и да се пред Врховни суд могу изно-

у погледу будуће законодавне дјелатности парламента заузимајући став какав закон треба донијети да би био у складу са уставним и правним поретком. Ова компаративноправна рјешења су приближила уставни суд законодавцу и зато је у Њемачкој измјеном Закона о Савезном уставном суду из 1956. године таква опција укинута а у америчком право подвргнута оштрим критикама.¹²³

3.2. Подјела одлука по *ratione personae* дејству

3.2.1. Дејство одлуке *erga omnes*

Дејство одлука уставних судова *ratione personae* претпоставља као претходно питање подсјећање на основне надлежности уставног суда. С обзиром на вршење појединих својих надлежности (нпр. нормативна контрола права) одлуке скоро увијек дјелују према свима, дакле и према оним лицима која *stricto sensu* нису учесници у уставносудском поступку (нити су иницирали нити су као овлаштени предлагачи покренули уставносудски спор), а не треба заборавити ни оне надлежности код којих се подразумева (нпр. одлучивање по уставним жалбама) дејство одлуке само између конкретних странака у спору. Међутим, ова начелна правила трпе изузетке. Други угао гледања нам пружа одговор на питање – ко може да буде учесник у уставносудском поступку. Иво Крбек је подијелио учеснике на три категорије: 1) активне, који покрећу приједлогом уставни спор, 2) пасивне, против којих се води поступак, 3) трећа лица, које може тангирати одлука суда.¹²⁴ Иако доста симплификована и на први поглед комплетна подјела, како истиче Вида Чок „оваква подјела... сама по себи не би била довољна за утврђивање какво дејство има одлука уставног суда на поједину категорију учесника.“¹²⁵

Као најважнија и темељна функција уставног суда – нормативна контрола права, а прије свега контрола уставности закона,

сити само питања везана за конкретне и актуелне судске поступке. Управо су се америчке судије генерацијама позивале на овај преседан и тако уздржавали од давања поменутих мишљења. Иако није увијек тако било, што је и изазвало снажне реакције. За више консултовати водич: *The Oxford Companion to the Supreme Court of United States*, ed. Kermit L. Hall, Oxford University Press, Second Edition, 2005, 21.

¹²³ Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 28-29.

¹²⁴ Крбек, И – Уставно судовање, 82.

¹²⁵ Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 73.

због своје природе има дејство *erga omnes*, што у најкраћем значи да дејствује према свим лицима, односно према свим јавним властима (законодавној, извршној и судској) те да су сви у обавези да респектују такву, на првом мјесту касаторну одлуку. Улога интерпретативних одлука ће бити размотрена у наредном поглављу због свог специфичног дејства. У теорији се истиче да је круг субјеката који је обавезан одлуком Уставног суда сигуран показатељ вододјелнице између уставних и редовних судова, подразумевајући систем централизоване судске контроле уставности. Ситуација у којој је редовни суд по систему инциденте контроле условљен конкретним спором, покреће поступак оцјене уставности закона, не представља само ексклузивну обавезу за тај суд у погледу примјене уставносудске одлуке већ и свих других, судских и вансудских органа који примјењују контролисани нормативни акт.¹²⁶ Ратко Марковић је прецизно разријешо наведену дилему, констатујући да одлуке уставног суда „нису норме, али су попут норми општеобавезне (не дјелују само према учесницима поступка) и стварају као норма права и обавезе. Закон се проглашава неуставним са важношћу *erga omnes*, дакле према свакоме и за свакога.“¹²⁷

3.2.2. Дејство одлуке *inter partes*

Систем конкретне и децентрализоване контроле уставности који смо теоријски скицирали у уводном поглављу, најбољи је примјер за одлуке чије дејство по логици ствари може само да буде *inter partes*, односно између странака (Крбек би додао: између активног и пасивног учесника). Овакво дејство одлуке означава да нормативни акт који се оспорава не може да важи у конкретном случају и да не обавезује друге исте или сличне случајеве пред другим судским инстанцама и државним органима. Заправо ради се о томе да суд одбија примјену нормативног акта у актуелном случају али да општи акт остаје саставни дио правног поретка. Ово рјешење блиско је државама свог настанка – англосаксонском правном кругу, али није се задржао само у ваневропском правном простору већ се среће и у неким одлукама Федералног суда Швајцарске, нпр. одлукама којима се констатује неуставност закона

¹²⁶ Стојановић, Д – Уставно судство, 199.

¹²⁷ Марковић, Р – Уставно право и политичке институције, 676.

или другог општег акта, по свом дејству тиче се само конкретног случаја, те се *pro future* може примијенити на друге случајеве јер закон односно други општи акт остаје на снази.¹²⁸ Врло специфично *inter partes* дејство одлука уставног суда у поступку опште нормативне контроле налазимо у јудикатури Савезног уставног суда Њемачке који у намјери да одржи неко неуставно законско рјешење констатује неуставност одредаба закона уз обавезу законодавца да по упутству суда измијени закон како би он несметано остао дијелом правног поретка. Ријеч је о интерпретативним одлукама чији је циљ избјећи касацију.¹²⁹

Дејство између странака у поступку данас имају одлуке које уставни суд доноси највише у поступку по уставној жалби, иако је поменуто дејство могуће и у другим тзв. посебним или другим поступцима пред уставним судом (против највиших државних органа, изборних спорова, компетенционих спорова, поводом посебних жалби о којима одлучује Уставни суд, о забрани рада политичких странака или других удружења). Примарна логика овог расуђивања вођена је премисом да када уставни суд касира или констатује неуставност општег правног акта, његово дејство *a priori est erga omnes*, и супротно ако уставни суд разматра појединачни правни акт такво дејство мора бити *inter partes*.¹³⁰ Одмах треба нагласити да не мора у сваком случају поступак по уставној жалби да заврши одлуком *inter partes*. О томе нам говоре искуства компаративног права, нпр. Пољске или Мађарске у којима се уставна жалба може покренути искључиво против општег правног акта али на основу којег је донесен појединачни правни акт (или извршена материјалноправна радња) којим је посљедично повријеђено људско право и слобода зајамчена уставом.¹³¹ Илустративан је коментар из хрватске уставноправне теорије и праксе у којем се наводи да иако уставна тужба примарно дјелује између подносиоца и тијела државне власти, постоји обавеза уставног ранга да „свака физичка и правна особа поштује одлуке и рјешења

¹²⁸ Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 75.

¹²⁹ Stanković, M – Ustavni sud kao aktivni normotvorac – o interpretativnim odlukama ustavnih sudova, 894.

¹³⁰ Исту мисао налазимо код Давора Крапца који констатује да „...у предметима уставних тужби дјелује *inter partes*, тј. између подносиоца уставне тужбе и државног тијела или правне особе с јавним овластима чијим је актом повријеђено неко подносиоцево људско право или темељна слобода.“ Иста ситуација у хрватском праву се примјењује и код посебних уставних жалби. Види код: Крапас, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, 103.

¹³¹ Симовић, Д – Уставна жалба теоријскоправни оквир, 209-211.

Уставног суда које су обавезне¹³², па се може рећи да су и они – а не само државно тијело које је донијело спорни акт¹³³ – дужни слиједити одлуку којом се усваја уставна тужба, дакле да она има, у ширем смислу, такође учинак *erga omnes*.¹³⁴

3.3. Врсте одлука према дејству у поступку нормативне контроле

У поступку опште нормативне контроле права уставни судови рјешавају најчешће у меритуму доносећи одлуку. Претходно смо размотрили позитивноправне и компаративне импликације других аката које уставни суд доноси (рјешења, закључке и друге акте) те је приказано дејство тих аката у зависности да ли дјелују према свим или само између одређених субјеката. Наставак рада се бави практично најважнијом подјелом одлука уставних судова и то према њиховом дејству: касаторне, декларативне и интерпретативне. Притоме, само се скицира појам и значај декларативних и интерпретативних одлука, те *rem tene* фокус излагања је на касаторним одлукама које по обиму касације могу бити потпуне и дјелимичне. Временско дејство ових посљедњих, односно да ли дјелују поништавајуће (*ex tunc*) или укидајуће (*ex nunc*), јесте кључна претпоставка у трагању за одговором на питање из хипотезе рада а детаљније се елаборира у наредном поглављу.

3.3.1. Касаторне одлуке

Касаторне одлуке су централно питање у поступку нормативне контроле права, оличеној у прије свега општим али и појединачним правним актима, којим се дефинитивно пружа заштита загарантованих људских права и слобода грађана али и одржава стање уставности. Како се у теорији напомиње „касаторна одлука је примјенљива уколико је закон на снази тј. након његове промулгације и уколико није дерогиран доцнијим законом или уставом.“¹³⁵

¹³² UZUS, чл. 31. ст. 1.

¹³³ UZUS, чл. 77. ст. 2.

¹³⁴ Крапас, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, 105. Исто код: Crnić, J – Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, 69-71.

¹³⁵ Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 162.

Овај сегмент указује на основне разлике између одлука касације и констатације.¹³⁶ Уколико је ријеч о накнадној контроли уставности, углавном ће се одлуке доносити са касаторним дејством а уколико контрола уставности претходни промулгацији закона, инкорпорирајући се у законодавни поступак, тада се по правилу доноси одлука констатације која само служи као упутство законодавцу да уколико не отклони неуставно ткиво закона, исти ће бити поништен односно укинут, тј. нормативни акт ће изгубити својство важећег права. Видјели смо које су последице касације у случају појединачног правног акта. Ради се о поступку по уставној жалби у којој уколико установи повреду Уставом зајамченог права, Уставни суд касира конкретни акт.¹³⁷ Код касације општих аката размотрићемо два питања: обим касације и временско дејство касације.

3.3.1.1. Пошћуна касација

Врло ријетка у пракси, појављује се у случајевима формалне неуставности, тј. када су у току законодавног поступка настале грешке, али које по свом карактеру морају да буду битне и значајне, те тада уставни суд ставља ван снаге цјелокупни закон.¹³⁸ Зависно од система контроле уставности, инцидентна контрола у децентрализованом облику уставног судства склона је касирању само појединих одредби које нису сагласне са уставом а које су

¹³⁶ Декларативне уставног судског одлуке којима се констатује неуставност односно незаконитост по свом правном дејству су видљиво слабије од касаторних одлука, без обзира на врсту нормативне контроле права (апстрактна али и акцесорна). Двоструко можемо увидјети предност касације над констатацијом: због могуће ситуације правне несигурности и неизвршења одлуке констатације. Као што констатује Вида Чок „... одлука констатације у таквим случајевима може се сматрати неком врстом неуспелог „међурешења“, које би могло у друштвеној средини са развијеним схватањима уставности и законитости да задовољи у потпуности...“ Види у: Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 49.

¹³⁷ Бабић, Б – Касација судских одлука по уставној жалби у Републици Србији, Српска политичка мисао, број 2/2018, год. 25. vol. 60, стр. 289-303. Чиме је актуелизовано питање сукоба Врховног касационог суда и Уставног суда, те доведено у питање начело подјеле власти. Ауторка наводи став судија – „Према судијама Врховног касационог суда „сукоб јурисдикција, који дубоко нарушава начело независности и самосталности судске власти, може бити решен само променом Устава, који би изричито уредио овлашћења Уставног суда и дозволио или онемогућио поништавање судских одлука у поступку по уставној жалби“, а „Уставни суд практично представља четврту инстанцу у преиспитивању судских одлука и компликује процес уједначавања судске праксе, будући да судске одлуке поништава орган вансудске контроле.“

¹³⁸ Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 165.

директно ангажоване у конкретном случају, док истовремено централизовани систем апстрактне контроле познаје оба вида касације.¹³⁹ Овај вид касације ствара обавезу законодавцу да новостворену ситуацију насталу стављањем ван снаге закона тј. његовим уклањањем из правног поретка надомјести новим законским текстом, у којем би требала да буде испоштована утврђена неуставност првобитно касираног прописа, или у супротном говоримо о изигравању одлуке уставног суда и њеном неизвршавању.

3.3.1.2. Дјелимична касација

Много чешћа у уставносудској пракси, а за разлику од потпуног касирања, узрок дјелимичне касације представљају материјални разлози тј. недостаци оспораваног акта. Кључно питање код овог модалитета одлука уставног суда јесте опстојност правног акта који је пред судом оспораван и који је интервенцијом суда промијењен јер су поједине одредбе тог нормативног акта стављене ван снаге. Да ли такав закон може и даље бити на снази? Сасвим важно питање које зависи од околности случаја. Иво Крбек сугерише један доста неодређен параметар (да ли и може постојати чврст критеријум?) – уколико закон и без одредби које су касиране и даље „има смисла“, такав закон би требало наставити примјењивати, а у супротном ако се касираним одредбама губи смисао закона који је он имао приликом његовог доношења, Крбек сматра да би суд прекорачио своју уставносудску функцију и преузео улогу законодавца ако би такав закон и даље остао на снази.¹⁴⁰ Уставни суд не може преузети улогу законодавца тако што би укинути односно поништени закон надомјестио новим одредбама, нити може мијењати било коју ријеч у законском тексту, суд је само позван да прогласи неуставним одредбе закона.¹⁴¹ Пракса Уставног суда у Србији показује да је у случајевима дјелимичног касирања закона из разлога материјалне природе доводило до престанком важења тих закона у цјелини, јер управо по ријечима Крбека закон је губио смисао оног тренутка када су најважније одредбе стављене ван снаге као

¹³⁹ Марковић, Р – Уставно право, 574.

¹⁴⁰ Крбек, И – Уставно судовање, 82.

¹⁴¹ Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 165. Иако њемачко право тј. уставни судови федералних јединица имају праксу да мијењају понекад ријечи закона утврђујући тако „праву вољу закона“. Види код: Крбек, И – Уставно судовање, 59.

неуставне.¹⁴² Занимљиво је на овом мјесту споменути упоредну уставносудску праксу аустријског и њемачког Уставног суда. Код првога постоји обавеза да се већ у захтјеву за испитивање уставности односно законитости подзаконског прописа али и уставних закона наведе да ли се тражи укидање цијелога или само одређеног дијела акта. Њемачки законодавац ријешио је ово питање тако што Савезни уставни суд се обавезно изјашњава у одлуци да ли ће закон у цјелини или дјелимично важити.¹⁴³

3.3.2. Декларативне одлуке

Декларативне одлуке уставног суда односно одлуке којима се констатује неуставност доводе се у вези са оним почетним удбеничким подјелама на апстрактну и конкретну контролу, тј. зависно од начина покретања поступка нормативне контроле права, органа који контролу врши (да ли је у питању редовни или уставни суд), те од развијености конкретног правног поретка у смислу свијест друштва о уставности и законитости као темељним вриједностима тог поретка.

Констатујућом одлуком може да се искључиво оспорава општи правни акт а не и појединачни. Ријеч је о логичном слиједу ствари: законитост појединачног правног акта у континенталном правном систему испитује редовно судство док само изузетно у оквиру посебног уставносудског поступка – по уставној жалби може да се касира појединачни правни акт. Дакле, касација је резервисана као што смо видјели за све акта који се нађу као предмет контроле уставног суда док се констатација протеже само на опште акта.¹⁴⁴ Изузетно и у поступку по уставној жалби, када уставни суд не касира појединачни правни акт, већ одреди вид правичне сатисфакције у виду материјалне односно нематеријалне штете, тада ће бити донесена декларативна одлука. Уставни суд прибјегава оваквом солomonском рјешењу онда када поништавање оспораваног акта не би на дјелотворан начин по

¹⁴² Стојановић, Д – Уставно судство, 201-202. Аутор нас упућује на одлуку Уставног суда из 2015. године којом су касиране најважније одредбе Закона о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05), те који је доживио управо поменути правну судбину. Види детаљније у: УС IУз-204/2013.

¹⁴³ Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 80.

¹⁴⁴ Ožegović, Lj – Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini, 35.

мишљењу суда пружило „правичну заштиту“ подносиоца, док се уставни судови у упоредном праву (али и наш Уставни суд) одлучује за констатацију неуставности уз правичну надокнаду.¹⁴⁵ Најчешће у пракси долази до примјене овог вида одлучивања код ексцепције неуставности односно незаконитости, тј. поступања редовног суда који у примјени (под)законског акта уочи његову несагласност за уставом и(ли) законом. Тако и у праву Србије уколико се пред судом опште или посебне надлежности постави питање сагласности закона или другог општег акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, суд ће, ако оцијени основаним такво питање, застати са поступком и покренути поступак за оцјену уставности или законитости тог акта пред Уставним судом.¹⁴⁶ Као што видимо ради се о непримјењивању (под)законског прописа (нпр. одређеног управног закона), те поменути пропис остаје на снази уз обавезу суда да након што застане са поступком покрене поступак пред Уставним судом или пред врховним судом у држави (англосаксонски модел). Могуће је и да се поступак не прекида, али се у таквим системима директно мора примијенити устав (нпр. у праву САД-а).¹⁴⁷ Други случај када се доноси декларативна одлука јесте правна ситуација у којој је током вођења уставног поступка оспоравани правни акт престао да важи (законодавац га је уклонио из правног поретка) или је у међувремену усаглашен са Уставом,¹⁴⁸ чиме се заправо обесмишљава даље вођење спора, али се одлука о неуставности акта доноси као констатујућа да би се санирале правне посљедице које је такав акт произвео.¹⁴⁹ Слично рјешење срећемо у правном систему Хрватске, гдје Уставни суд доноси декларативне одлуке када пропис више није на снази односно када је пропис усаглашен

¹⁴⁵ Стојановић, Д – Уставно правосуђе, 320-321. Такође и у: ЗОУС, чл. 62.

¹⁴⁶ ЗОУС, чл. 63.

¹⁴⁷ Tomić, Z – Vreme u upravnom pravu-mala skica jednog eseja, 467.

¹⁴⁸ ЗОУС, чл. 64. „Кад је у току поступка општи акт престао да важи или је усаглашен са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, али нису отклоњене последице неуставности или незаконитости, Уставни суд може одлуком утврдити да општи акт није био у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом. Ова одлука Уставног суда има исто правно дејство као и одлука којом се утврђује да општи акт није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом.“

¹⁴⁹ Само код накнадне контроле уставности закона, иначе да је посреди претходна контрола уставности тада би уставносудска контрола била уметнута као једна од фаза законодавног поступка (не нужно као формални дио тог поступка), те такав акт у процедури не би ни имао прилику да произведе било какве правне посљедице.

са уставом.¹⁵⁰ Указати на непостојање разлике у дејству декларативне одлуке, која без обзира да ли је донесена у апстрактном или конкретном систему контроле уставности, има дејство *erga omnes* те дјелује ретроактивно и поништавајуће на све донесене акте, из разлога да би се онемогућио утицај који је имао неуставни општи акт у прошлости, али се ствара високи степен правне несигурности. Овакав систем најпотпуније се развио у праву САД-а, док је присутан и у другим земљама Комонвелта, па чак и у државама које не припадају овом англосаксонском правном миљеу (нпр. Аргентина и Бразил).¹⁵¹ Занимљиво је да ексцепцију неуставности не познаје правни систем Велике Британије, у којој постоји алтернативни начин избјегавања примјене неуставних закона.¹⁵² Није непозната оваква техника ни европскоконтиненталним системима, као што смо видјели у два случаја и у нашем позитивном праву. Наиме, у правним порецима Њемачке, Италије и Аустрије када подносилац покрене поступак пред уставним судом и буде донесена декларативна одлука, орган који је покренуо поступак има да поступи двојачко: или ће оспоравани општи акт бити примјењен у конкретној ситуацији (уставни суд је одлуком констатовао да је акт у складу са уставом), или ће бити забрањена примјена општег акта (уставни суд је одлуком констатовао неуставност оспораваног акта).¹⁵³ Ово је један модалитет који се сусреће и у правним системима многих држава. Други је много деликатнији и оправдано је доведен у питање смисао таквог правног дејства са опаском да се обесмишљава уставносудска функција. Ријеч је о случају када у склопу непосредно контроле уставности закона или другог општег акта (дакле не и путем ексцепције неуставности) суд констатује неуставност појединих одредби или цијелог прописа. Уколико суд предвиђа неку обавезу за законодавца тада се декларативна уставносудска одлука приближава једној

¹⁵⁰ Крапас, D – Postupak pred ustavnim sudom Hrvatske, 178-179.

¹⁵¹ За детаљније код: Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 48.

¹⁵² Алтернативни пут претпоставља да судска одлука којом се констатује незаконитост подзаконског прописа најчешће има ограничено дејство само на странке у спору све док поменути акт у редовном поступку не буде укинут или измијењен. Други начин избјегавања поништавања јесте тзв. тест „плаве оловке“ (*The Blue Pencil Test*), којим се може измијенити или укинути нека одредба подзаконског прописа али тако да акт остаје на снази јер оно што остане од таквог подзаконског прописа или буде измијењено има смисла и може да остане интегралним и непротивријечним дијелом правног поретка. О контроли подзаконских аката видјети код: Stevandić, D – Sudska kontrola podzakonskih propisa u Engleskoj, Strani pravni život, 67-77. За контролу уставности закона: Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 99-111.

¹⁵³ Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 48.

особеној врсти интерпретативне одлуке о чему детаљније у редовима који слиједе. Ако и не предвиди такву обавезу поново се поставља питање дејства такве констатације. Чему констатација без позива на акцију или конкретне одлуке (нпр. касација)? Да не би назначена промишљања попримила обриси научног ларпурлартизма наводимо илустративан примјери из уставносудске теорије и праксе Француске. Уставни савјет у поступку претходне нормативне контроле, било облигаторне или факултативне, доноси декларативну одлуку којом одлаже ступање на снагу закона, тј. закон не може да дође до фазе промулгације без позитивне одлуке Савјета у погледу уставности закона. Овакво дејство декларативне одлуке има смисла и оправдава функцију, додуше специфичног, уставног судства Пете републике.¹⁵⁴

De constitutione ferenda треба размислити о статуирању декларативне одлуке у склопу претходне контроле уставности, која је пријемчива нашем правном систему апстрактне контроле, те која ће јасно да назначи врсту и дејство те одлуке у законским одредбама. Још један разлог, више доктринарне природе погодује овим одлукама а доводи се у вези са положајем уставног система у подјели власти. Уколико би Уставни суд доносио одлуке констатације (не)уставности несметано би вршио своју улогу независног и непристрасног контролора законодавца али не би се својим одлукама директно уплитао у законодавчев посао као у случају већ помињаних касаторних одлука. Тиме би равнотежа власти била очувана.

3.3.3. Интерпретативне одлуке

Судска контрола уставности о којој је било ријечи у уводном дијелу у релацији са основном функцијом уставног суда – опште-нормативном контролом општих правних аката, озбиљно и оправдано се угрожава фактичким проширивањем дејства одлуке са већ споменуте касације на одржавање спорног прописа дијелом

¹⁵⁴ Portelli, H; Ehrhard, T – Droit constitutionnel, DALLOZ, 14 Edition, 2021, 391.

У погледу домаће литературе консултовати радове: Nikolić, O – Ustavnost pravnih akata Evropske Unije i međunarodnog prava sa posebnim osvrtom na Ustavni savet Francuske, Strani pravni život, 2/2012, 10-18.; Kulić, D – Ustavni savet Francuske u sistemu kontrole ustavnosti, Zbornik radova Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu, Niš : Pravno-ekonomski fakultet, Sv. 7, 1968, 27-51.; Булајић, С – Четрдесет пет година Уставног савета Француске, у: Устав Lex superior, прир. Срђан Ђорђевић, Београд, 2004, 51-67.

правног поретка уз обавезно поштовање тумачења уставног суда у погледу примјене појединих одредби закона. Овај тип одлука, настао и развијао се у јурисприденцији Уставног савјета Француске и дубоко укоријењен и примијењен у раду Савезног уставног суда Немачке, очигледан је примјер дуго подозреване функционалне еволуције уставног судства од келзенијанског „негативног“ до много у теорији критикованог „позитивног“ законодавца. На самом почетку потребно је појмовно одредити интерпретативне одлуке, а на једну од најбољих дефиниција наилазимо код Драгана Стојановића – „Интерпретативним одлукама се одбија констатација да је генерална норма супротна уставу, али са резервом да се интерпретира једино онако како је њу уставни суд протумачио. Другим речима, афирмише се значење норме које њу доводи у склад са уставом. У сваком другом случају, сваким њеним другачијим тумачењем, генерална норма би се сматрала противном уставу.“¹⁵⁵

Настале у богатој пракси француског Уставног савјета, интерпретативне одлуке су имале занимљиву историју. Сматрајући да широким тумачењем законских формулација егзекутива преузима одређење прерогативе који јој словом устава нису дати, поготово у погледу независних управних агенција, Уставни савјет се поставио као брана таквој пракси, утврђујући својим тумачењима уставни смисао законске норме, истовремено снагом свог ауторитета намећући такво тумачење као једино и исправно.¹⁵⁶ Одлучујући о сагласност закона са Уставом, Уставни савјет је почео да доноси одлуке уставности под одређеним условима, тј. одлуке којима се не негира уставност општег акта (а могла би), уколико се буде поштовало тумачење Савјета. Прве одлуке донијете су још 1959. године, да би пуни замах добиле осамдесетих година 20. вијека када је чак Уставни савјет „своје стриктне услове тумачења (*strictes réserves d'interprétation*) унео у сам диспозитив одлуке“.¹⁵⁷ Типологију интерпретативних одлука такође је изњедрила пракса Савјета диференцирајући неутрализујуће, конструктивне

¹⁵⁵ Стојановић, Д - Уставни суд у свјетлу интерпретативних одлука у нормативној контроли, 49. Слично дефинисање у нешто језгровитијем облику срећемо код Босе Ненадић: „... тзв. интерпретативне одлуке, специфичан облик одбијајућих одлука којима се закон одржава на снази уз назначење тумачења садржине на начин сагласан уставу.“ Види у: Nenadić, B – Ustavnosudska kontrola zakonodavne vlasti – prilog raspravi o sudskom aktivizmu, 8.

¹⁵⁶ Више о правно-политичким околностима настанка интерпретативних одлука код: Portelli, H; Ehrhard, T – Droit constitutionnel, DALLOZ, 14 Edition, 2021, 391-392.

¹⁵⁷ Маринковић, Т – Интерпретативне одлуке, 247-248.

и упућујуће одлуке. Првима се одузима правно дејство спорних законских одлука или искључују она тумачења која су по схватању Савјета супротна Уставу. Другима се отвара могућност дописивања законске одредбе, тј. својеврсна допуна или давање тумачења норми које не произлази непосредно из њеног значења. Трећима се прецизирају модалитети примјене законске одредбе или закона како би таква имплементација законског прописа била уставна.¹⁵⁸

Савезни уставни суд у Њемачкој је током више од седам деценија разрадио систем интерпретативних одлука из другачијих побуда у односу на француског колегу.¹⁵⁹ Трудећи се да у свом раду очува одређене законе на снази, пошто је дејство одлуке поништавајуће (иако не увијек) и повлачи за собом низ већ створених посљедица у прошлости, три технике су обликоване односно три врсте интерпретативних одлука.¹⁶⁰ Метод тумачења закона у складу са Уставом, као прва техника, подразумеје више алтернативно постављених могућности схватања законског рјешења и усмјеравајућу функцију одлуке уставног суда да се норма схвати искључиво у складу са Основним законом, те на тај начин одржи спорни нормативни акт на снази. Друга врста одлука има везу са већ спомињаним специфичним дејством *inter partes* уставно-судске одлуке али у поступку нормативне контроле. Да се кратко подсетимо – Савезни уставни суд ће донијети одлуку о неуставности закона али која дјелује само између суда и законодавца јер налаже измјену одређених законских одредаба које нису у складу са уставом али закон неће бити поништен и остаје дијелом правног поретка под условом измјене. Треће су тзв. одлуке са одложеном поништавањем или одлуке привремене уставности којима Савезни уставни суд прогласи закон уставним уз резерву да се одређени дијелови и одредбе морају уподобити уставу или ће накнадно закон бити касиран. Дакле, ријеч је о обрнутој ситуацији од претходне у којој уставни суд констатује неуставност. Поменуте технике или њемачка типологија интерпретативних одлука оформила је један од принципа уставног процесног права – начело уставно конформног тумачења закона. Кориштеће овог принципа

¹⁵⁸ За врсте одлука такође види код: Маринковић, Т – Интерпретативне одлуке, 248.

¹⁵⁹ Опште информације о Савезном уставном суду код: Šarčević, E – *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, 71-85.

¹⁶⁰ О интерпретативним одлукама у Њемачкој и техникама одржавања закона на снази детаљније код: Stanković, M – *Ustavni sud kao aktivni normotvorac – o interpretativnim odlukama ustavnih sudova*, 894.

има своја ограничења и не може означити арбитрерност до границе да тумачење уставног суда иде супротно од јасно и прецизно формулисане законске норме.¹⁶¹

Корисно је споменути подјелу на позитивне и негативне интерпретативне одлуке, која нам долази из словеначке уставно-судске праксе. Првима се установљава једина могућа интерпретација закона која је у складу са Уставом, а другима се из правног система елиминишу она тумачења и значења која су супротна Уставу.¹⁶²

Слично као и у упоредном праву (прије свега уставних судова Француске и Њемачке), ни наш Закон о Уставном суду не познаје посебне интерпретативне одлуке као вид уставносудског одлучивања, што са једне стране отежава њихово правно сагледавање али истовремено побуђује посебну пажњу за коју би по правну науку било штетно да је ускратимо. Како се у пракси истиче – ове одлуке нити су бројне нити су по својим дометима приближне поменутим колегама у компаративном праву, а сљедствено реченоме оне се никада не појављују самостално, нити би могле, већ искључиво као саставни дио касаторних одлука, чак и у диспозитиву али много чешће и присутније у образложењу.¹⁶³ На основу рецентне уставносудске праксе у теорији је извршен покушај класификације интерпретативних одлука у праву Србије – прве, одлуке којима се у диспозитиву, поред одлуке о одбијању захтјева за оцјену уставности, тумачи спорна законска одредба; друге, одлуке којима се у диспозитиву поред одлуке о одбијању захтјева за оцјену уставности, упућује на образложење у којем је наведено тумачење оспораване законске норме; треће, одлуке којима се у образложењу тумачи оспоравана законска одредба и утврђује њено право значење, док диспозитив задржава стандардну формулацију.¹⁶⁴ Тачна је мисао да колико има уставних судова толико вјероватно има и различитих класификација интерпретативних одлука које ти

¹⁶¹ Hesse, K – Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., Heidelberg 1982, 30. Цитирано према: Стојановић, Д – Уставни суд у светлу интерпретативних одлука у нормативној контроли, 48.

¹⁶² Ribičič, C – Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije, Pravni vjesnik god. 32 br. 3-4, 2016.

¹⁶³ Стојановић, Д - Уставни суд у свјетлу интерпретативних одлука у нормативној контроли, 50-51.

¹⁶⁴ Наведена типологија извршена је од стране Наташе Рајић, која даје детаљан преглед скорије уставносудске праксе из којег индуктивном методом долази до наведене двије односно три врсте интерпретативних одлука у праву Србије: Рајић, Н - Интерпретативне одлуке у пракси Уставног суда Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4, 2014, 363.

судови у свом раду доносе, вршећи тиме стваралачко-креативну функцију која *strico constitutione* није им дата, те је створила два опречна теоријскоправна становишта. Са једне стране су они теоретичари¹⁶⁵ који сматрају да се постојањем интерпретативних одлука доводи у питање природа и легитимитет судске контроле уставности. Поготово када „уставни судија напушта правни терен и упушта се, *nolens volens*, у политичку арену у којој важе нека друга правила игре.“¹⁶⁶ Када се томе дода и историјска перспектива настанка ових одлука у пракси а не словом устава, те да уколико уставни суд себи допушта такав флексибилан начин рада, шта онда очекивати од других државних органа, најприје редовних судова? Посебна димензија критике представља проширивање дејства одлуке уставног суда у домену образложења које постаје обавезног карактера (до тада је то само имао диспозитив) и претендује да буде извор права. Друга групација, чији изразити представник је Драган Стојановић¹⁶⁷, вођена је следећим аргументима – да интерпретативне одлуке доприносе релаксацији односа на релацији уставни суд и парламент у смислу да се истовремено чува интегритет суда и законодавног тијела, те да се доношењем оваквих одлука спријечава настанак правних празнина. Уколико бисмо ставили по страни критичност да уставни суд од „негативног“ постаје „позитивни“ законодавац, као и да се проширује дејство одлуке са диспозитива на образложење, те уколико би *de lege ferenda* било предвиђено доношење интерпретативних одлука, цјеловитост правног поретка и уставности као битног својства – како пише проф. Врачар „... то је својство цијелог уставног и правног поретка а такође својство сваког исправног акта у датом правном систему.“¹⁶⁸ могли бисмо закључити да предности претежу над манама ових врста одлука (поготово тзв. негативних интерпретативних одлука) којима на један специфичан начин уставни суд бди над уставом и остварује своју основну функцију чувара уставности и законитости.

¹⁶⁵ Наведимо само неке од њих: Т. Маринковић, М. Станковић, Н. Рајић.

¹⁶⁶ Маринковић, Т – Интерпретативне одлуке, 260.

¹⁶⁷ Стојановић, Д - Уставни суд у свјетлу интерпретативних одлука у нормативној контроли, 49.

¹⁶⁸ Врачар, С – Преиспитивање правне методологије, 270.

4. RATIONE TEMPORIS ДЕЈСТВО КАСАТОРНИХ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУД

Касација као генерички појам има своја два појавна облика: касирање као поништавање, односно дејство одлуке *ex tunc*, и касирање као укидање, односно дејство одлуке *ex nunc*. Међутим, пракса и теорија су показале да ови видови дејстава уставносудских одлука не одговарају у свом изворном виду пракси и да њихова ригидна примјена доводи до разних аномалија (мањкавости укидајућег и поништавајућег дејства),¹⁶⁹ те је јудикатура уставних судова изњедрила својеврсне правно-временске корективе у виду проспективног и ретроактивног дејства одлука. Капелетију се приписује општа констатација да у централизованом систему судске контроле уставности преовладава дејство *ex nunc* а да у децентрализовани систем познаје *ex tunc* дејство.¹⁷⁰ Први који третира да је општи правни акт, на првом мјесту закон, био правно исправан и уставан до тренутка интервенције уставног суда (што значи посредно да су сви донијети појединачни али и подзаконски општи акти у складу са уставом), а други претпоставља ништавост једног закона од тренутка када је постао дио правног поретка, сматрајући да његова неуставност се протеже од тренутка доношења закона (у овом случају се посредно испитује уставност односно законитост донесених појединачних али и општих подзаконских аката).

4.1. Дејство одлуке *ex nunc*

Дејство уставносудских одлука које имају карактер искључиво *pro future*, тј. убудуће (од тада) и ни у ком сегменту не тангира донесене правне акте и створене правне ситуације настале важењем касираног закона назива се дејство одлука уставног суда *ex nunc*.¹⁷¹ Укидање закона (или другог општег правног акта) има

¹⁶⁹ Види код: Крбек, И – Уставно судовање, 80.

¹⁷⁰ Марковић, Р – Уставно право, 575.

¹⁷¹ Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 162.

своје предности. На првом мјесту – захтјев за правном сигурношћу иде у корист оваквог дејства одлуке уставног суда, како пише Ратко Марковић – важна су трајна и извјесна рјешења „...како би грађани могли да планирају своја понашања, за избјегавање непотребних спорова између судова и других органа државне власти ...“.¹⁷² На ово се наслања стабилност правних односа и гарантовање стечених права, тј. оних односа и права која проистичу (из сада) неуставног закона (или другог општег акта). Сви ти односи су манифестни, садржани у конкретним правним актима који без обзира на укинути закон и даље остају на снази са свим својим посљедицама. На примјер – управни акти којима су утврђене обавезе, права или неки на закону засновани интереси остају на снази без могућности (било каквог) нападања њихове пуноважности. Адресати тих управних аката остају сигурни у погледу стечених права и наметнутих обавеза насупрот одлуци о неуставности закона која дјелује само за убудуће. На крају треба додати ауторитет закона и дигнитет законодавца који се овим дејством успјешно чувају, као и начело економичности које по неким ауторима¹⁷³ поставља стварна ограничења могућностима накнаде штете, која је настала примјеном неуставног закона.

Илустративан примјер укидајућег дејства јесте уставносудски систем успостављен „професорским“ уставом из 1920. године у Аустрији. Како је и прописано релевантном нормом Устава одлука дјелује тако што се укида закона и то од тренутка њеног објављивања.¹⁷⁴ Међутим, управо из горенаведених разлога ова искључива примјена *ex tunc* дејства није апсолутна. Прва корекција овог временског дејства ишла је у правцу ретроактивне примјене уставносудске одлуке и допире до првих година правног живота овог Устава – 1929. године када су Врховни и Управни суд постали легитимисани да покрећу поступак пред Уставним судом. Наиме, због апсурдности рјешења да у конкретним споровима који су били повод за покретање уставног спора, одлука са укидајућим дејством коригована је повратним дејством али односећи се само на конкретне странке у поступку. Називајући овакву околност „техничком нужношћу“, коректив је прихватио и Ханс Келзен, али ипак правни теоретичари су ово рјешење вишеструко

¹⁷² Марковић, Р – Уставно право, 576.

¹⁷³ Sokol, S; Smerdel, B – Ustavno pravo, 103.

¹⁷⁴ Чл. 140 ст. 5 “Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, mit dem ein Gesetz als verfassungswidrig aufgehoben wird...Die Aufhebung tritt mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft.” Види у: Bundes-Verfassungsgesetz, Artikel 140. (5).

критиковали због немогућности осталих субјеката која су се на основу неуставног закона нашли у истој или сличној незавидној правној ситуацији.¹⁷⁵ Супротно ретроактивном јесте проспективно кориговање дејства одлуке уставног суда у смислу да суд може одредити да одлука своје дејство остварује у будућем тренутку од момента објављивања, уз најдужи рок од 18 мјесеци.¹⁷⁶

Унеколико сличну правну могућност познају италијански и турски уставни суд. Италијански законодавац је релевантним законом о уставном суду прописао да се касиране законске одредбе не могу примјењивати од дана који слиједи објављивању, тј. дејство одлуке је укидајућег карактера. Старија италијанска теорија није јединствена у погледу тумачења и примјене наведеног рјешења. Према једном ставу (Азарати) у доктрини наведена одредба се схвата тако да судије не могу примијенити касирани закон ни на један поступак који је у току, без дирања у већ донесене правоснажне пресуде односно оне које су стекле својство коначности прије дана објављивања. Другачији став бране они (на првом мјесту Гарбањати) теоретичари који су у спорној уставној одредби видјели простор за ретроактивно дејство одлуке о касацији сматрајући да се неуставност протеже од тренутка доношења.¹⁷⁷ Турски колега такође познаје проспективно дејство, које *pro futuro* може да одгоди дејство одлуке најкасније за шест мјесеци, али зато изричитом законском одредбом сваки вид ретроактивности је забрањен.¹⁷⁸

На поменуте примјере из компаративног права угледали су се неки уставни судови из региона. Прво мјесто свакако припада Уставном суду Хрватске. Према Уставном закону о Уставном суду чл. 55 ст. 1 када Уставни суд прихвати наводе истакнуте у приједлогу за покретање поступка онда се спорни пропис или његове одредбе укидају,¹⁷⁹ односно општи акт ће бити неважећи од дана објављивања одлуке у „Народним новинама“. Ипак, по слову

¹⁷⁵ Детаљније код: Ђурић, В – Временско дејство одлука уставних судова, 93.

¹⁷⁶ У одричном маниру се у Уставу наводи ова одредба, „осим у случају“ – „wenn nicht der Verfassungsgerichtshof für das Außerkräfttreten eine Frist bestimmt. Diese Frist darf 18 Monate nicht überschreiten.“ (чл. 140 ст. 5). Овај рок је установљен допунама Устава из 1992. године и оправдано је критиковано неодређено проспективно дејство одлуке које може да води правној несигурности и злоупотребом овакве могућности од стране Уставног суда, истовремено излазећи из оквира замишљене келзенијанске функције уставног суда.

¹⁷⁷ За више о сукобу италијанских теоретичара консултовати: Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 67-68.

¹⁷⁸ Мијановић, Г – Контрола уставности закона, 163-164.

¹⁷⁹ UZUS чл. 55 ст. 1

Уставног закона Уставни суд може да одреди и други рок објављивања његове одлуке¹⁸⁰ и тиме се остварује проспективно дејство. Пракса Уставног суда је показала да се обавезно у одлуци којом се одлаже објављивање одлуке одређује тачан датум када укинуте одредбе или пропис у цјелини престају важити.¹⁸¹ Ретроактивност је начелно искључена, али о томе детаљније у наставку рада. Укидајућа одлука је конститутивне природе, те укида односно мијења све правне односе који су настали на основу њих и који су стога посредни објекат поступка пред Уставним судом.¹⁸²

4.2. Дејство одлуке *ex tunc*

Поништавајуће дејство одлуке уставног суда или дејство *ex tunc* подразумеијева ништавост законског прописа (или другог општег акта) од тренутка његовог доношења, тј. завршетком законодавног поступка и ступањем на снагу закона. Овакво касирање је вођено логиком да је закон био оптерећен ништавошћу од самог почетка, те такав није ни могао да остварује дејство, стога је потребно да се сви правни односи настали на основу тог неуставног општег акта ускладе са уставом, тј. како то назива Гашо Мијановић „репарира незаконитост“.¹⁸³ Ханс Келзен није био присталица оваког дејства одлука уставног суда сматрајући „да се поништити (одузети ваљаност правним учинцима) може само актима који су постојали у часу њиховог доношења, а не и непостојећим, инегзистенцијалним актима – супротно би био правни апсурд.“¹⁸⁴ Управо из тог разлога што повратно дејство дерогира правну сигурност системи централизоване контроле нису углавном прихватили овај вид дејства одлука. Ретроактивно дејство има и своје предности. Начело стриктног легалитета које подржава повратно дејство уставног суда одлуке сматра да закон без обзира на легитимитет његовог доношења оличеног у представничком тијелу не може бити правно ваљан

¹⁸⁰ UZUS чл. 55 ст. 2

¹⁸¹ Крапас, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, фуснота 67.

¹⁸² *Ibidem*, 178.

¹⁸³ Незаконитост у смислу појединачних аката који су донијети на основу неуставног закона. Види: Мијановић, Г - Контрола уставности закона, 162-163.

¹⁸⁴ Kelsen, H – Judicial Review of Legislation: A comparative Study of the Austrian and the American Constitution, *The Journal of Politics*, Vol. 4, no. 2, 1942, 190. Цитирано према: Крапас, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, 178.

нити толерисан унутар правног поретка који почива на пирамиди правних аката на чијем врху се налази устав као *lex superior*, те зато мора да буде поништен а дејства таквог општег акта анулирана. Други аргумент у прилог поништавајућем дејству јесте интереси субјеката (односно принцип правичности) који су били погођени неуставним законом, тј. управним или судским актом који је на основу таквог закона донесен. Легитимна очекивања адресата таквих аката су да неуставни пропис не може бити ваљана подлога за доношење било какве правно уобличене државне воље, те стога без обзира што је формално посматрано акт донесен у периоду његове уставности, накнадно касирање треба да утиче и на њихов правни положај узрокован примјеном посредно неуставног акта.

Иако нигдје дословно примијењен, поништавајући систем највише је остварен у уставносудском систему Њемачке, а рад њемачког уставног суда је у овом погледу уџбенички примјер. О томе нам говори члан 78 Закона о Савезном Уставном суду, којим се одређује да сваки закон, савезни или покрајински, уколико није у складу са Уставом биће оглашен ништавим, те да свака одредба истог (неуставног) закона ако се доцније из истих разлога побија, поменуте одредбе ће бити поништене.¹⁸⁵ Одмах затим слиједи одредба гдје се поменута општа норма оживотворава у пуном капацитету – кривичне пресуде донијете на основу одредбе закона која је касирана. По слову Закона таква пресуда се поништава и поступак се понавља по правилима кривичног процесног права.¹⁸⁶ Корекција ретроактивности одлука њемачког Уставног суда спроведена је на два начина: ставом 2 истог члана и развијањем у пракси проспективног дејства одлука. Поменути став регулише *ex nunc* дејство одлуке у оним ситуацијама када је ријеч о актима који се више не могу правно побијати односно спорити.¹⁸⁷ Такви акти по њемачком законодавцу остају нетакнути (*unberührt*). Детаљније о овом одступању ће бити ријечи у наставку рада гдје ћемо сагледати правне рефлексе одлуке уставног суда на управне акте. Са друге стране, проспективно дејство поништавајућих одлука било је плод тумачења чл. 35 Закона о Савезном уставном суду којим се доноси констатујућа одлука о неуставности појединих одредаба закона, којим се имплицитно одлаже поништавање

¹⁸⁵ Врло је јасна одредба која каже да ће ти неуставни закони поништени - „so erklärt es das Gesetz für nichtig“. Види у: BverfGG, § 78.

¹⁸⁶ BverfGG, чл. 79 ст. 1.

¹⁸⁷ BverfGG, чл. 79 ст 2. – „die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen“

и усмјерава законодавац да изврши измјене у законском пропису и поврати уставно стање. Обавезни дио такве одлуке Уставног суда јесте рок, прецизно одређен или везан за неку чињеницу.¹⁸⁸ Њемачка доктрина истиче да одређивање правца законодавцу, у садржинском и временском смислу доприноси значају ових проспективних одлука.¹⁸⁹ И у домаћој правној књижевности наилази се на похвале оваквог увођења проспективности путем декларативних одлука уставних судова – „уставни суд заузимајући став о одређеном питању... не касира одмах акт који је предмет оцене уставности (законитости), већ оставља могућности исправљања неуставности од стране самог доносиоца акта.“¹⁹⁰

Већ је било ријечи о дејствима одлука хрватског Уставног суда. Међутим, корекције *ex tunc* дејства у виду поништавања „другог прописа“ предвиђење су чл. 55 ст. 3 УЗУС-а који прописује да се поништавање може десити само када Уставни суд узме у обзир све околности које су од важности за заштиту уставности и законитости, те водећи истовремено рачуна о тежини повреде Устава и закона, те испуњавајући два кумулативна услова: да се не вријеђају права и људске слободе гарантоване Уставом, и да се појединци, групе и организације не стављају неосновано у повољнији или неповољнији положај.¹⁹¹ Хрватски законодавац води рачуна да поништавајуће дејство буде кориштено само изузетно и уз претходно испуњење рестриктивних услова, тиме нам наговјештавајући да је правни поредак превасходно оријентисан да очува правну сигурност а сасвим ванредно да је угрози повратним дејством својих одлука. Хрватска теорија уставног права¹⁹² строго језички тумачећи наведену норму чл. 55 ст. 3 извела је закључак да се *ex tunc* дејство не може протегнути на законе или поједине његове одредбе, пошто УЗУС користи „пропис, односно поједине његове одредбе“, иако у цијелом законском тексту врло прецизно се (када је то потребно) наводи да је ријеч о закону (или другом општем акту), што нас доводи до истог закључка – повратним дејством не могу да буду обухваћене касаторне одлуке у поступку нормативне контроле закона већ само других општенормативних аката. Јуриспруденција хрватског Уставног

¹⁸⁸ Ђурић, В – Временско дејство одлука уставних судова, 94.

¹⁸⁹ Pestalozza, С – Verfassungsproceßrecht, 354.

¹⁹⁰ Чок, В – Врсте и дејство одлука уставних судова, 70.

¹⁹¹ UZUS, чл. 55 ст. 3.

¹⁹² Види код: Крапас, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, 178.; Crnić, J – Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, 173.

суда показала је рестриктивност примјене ретроактивног дејства одлука, те назначила у којим случајевима је наведена могућности искориштена.¹⁹³

4.3. Дејство одлука Уставног суда Републике Србије

Уставно судство Србије следујући примјере европских узора својима одлукама остварује дејства *ex tunc*, што јасно прои­з­ла­зи из чл. 168 ст. 3 Устава и чл. 58 ст. 1 ЗОУС-а. Уставна норма недвосмислено указује на укидајуће дејство одлуке – закон или други акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.¹⁹⁴ Међутим, с правом теорија напомиње да треба правити, само на први поглед, тешко примијетну разлику између дејства одлуке Уставног суда с обзиром на тренутак достављања и објављивања, зато што те двије чињенице важе с обзиром на врсту надлежности коју суд врши.¹⁹⁵ ЗОУС у чл. 74 ст. 1 пропи­сује да се правно дејство одлуке у споровима сукоба надлежности везује за тренутак достављања одлуке органима који су били у сукобу.¹⁹⁶ Достављање као чињеница за коју се везује почетак дејства уставносудске одлуке је релевантно и у изборним споровима, код одлучивања по уставној жалби, о забрани рада политичке

¹⁹³ Свега десет пута до 2014. године је искориштено повратно дејство одлука и то у случају следећих општих аката: Одлука Скупштине општине, Одлука о измјени Одлуке о доношењу provedбеног регулационог плана, Одлука Скупштине општине о укњижи и пред­би­љежби некретнина у друштвеном власништву, Одлука општине о ограничењу изградње на подручју општине, Уреда о начину утврђивања цијене стана и гараже, Одлука о престанку станарског права над становима додијелим на привремено кориштење, Одлука Министарства обране о забрани иступа у средствима јавног приопћавања без одобрења министра, Одлука Градског вијећа о издвајању насеља у самостално насеље, Вјеродостојно тумачење Градског вијећа у погледу Проведбеног урбанистичког плана, Вјеродостојно тумачење Градског вијећа Просторног плана. Као што видимо ради се углавном о општим актима подзаконског карактера које су доносиле махом јединице територијалне децентрализације у склопу вршења послова из пренесеног дјелокруга када је Уставни суд сматрао да је директно повријеђен Устав, највише у погледу људских права и вриједно­сти­ма на којима почива уставно уређење (равноправност, правна сигурност, итд.), те је стога поништио наведене акте. Само двије од поменутих десет одлука су израз касирања општих аката Владе, и то једне Уредбе (чији чланови и ставови нису били у складу са Уставом и законом, те су стављали грађане у неједнак положај) и једна одлука ми­ни­старства (донесена без законског овлаштења и уз кршења права на слободу мишљења и изражавања). Сви предмети су рјешавани у периоду од 1991. до 2005. године. Види код: Крарас, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, фуснота 68.

¹⁹⁴ Устав Републике Србије, чл. 168 ст. 3.

¹⁹⁵ Марковић, Р – Уставно право, 576.

¹⁹⁶ ЗОУС, чл. 74 ст. 1.

странке, синдикалне организације, удружења грађана и вјерске заједнице, код одлучивања о повреди Устава од стране предсједника Републике, посебне уставне жалбе, и код одлагања ступања на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине. Дејство одлуке у нормативној контроли регулисано је ЗОУС-ом на сљедећи начин - након утврђивања да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.¹⁹⁷

Уставом и законом стриктно *ex nunc* дејство ублажено је проспективним и ретроактивним корекцијама, у циљу заштите дигнитета законодавца али и интереса субјеката који су стекли одређена права на основу прописа који је одређен као неуставан, у ком случају се фаворизује принцип строгог легалитета. Проспективно дејство прописано чл. 58 ст. 4 и 5 одређује да Уставни суд може посебним рјешењем да одложи објављивање одлуке Уставног суда, али најдуже шест мјесеци од тренутка доношења одлуке, истовремено достављајући доносиоцу неуставног акта одлуку о несагласности општег акта са Уставом уз рјешење о одлагању објављивања. Овакве одреде ЗОУС-а изазвале су такве реакције да је чак дошло и до оцјене уставности поменутих одредаба. Уставни суд је бранећи своју позицију навео у образложењу своју одлуку да наведена корекција укидајућег дејства са важењем *pro futuro* је процесна могућност а не обавеза, те да Уставни суд желећи да сачува цјеловитост правног поретка која би могла бити нарушена

¹⁹⁷ ЗОУС, чл. 58 ст. 1. Посебан третман предвиђен у ставу 2 истог члана је намијењен за неуставне одредбе међународних уговора које престају да важе у складу са релевантним нормама тог међународног уговора или у недостатку истих, општеприхваћеним правилима међународног права. У теорији су двије примједбе стављене. Прва се тиче људских права и слобода прихваћена ратификованим међународним уговорима загарантована и Уставом, те им се тако признаје једнака снага као и уставној норми. Такви међународни уговори не би могли у том дијелу бити контролисани са аспекта њихове уставности јер имају уставну снагу. Друга начелна примједба тиче се оних проведбених закона који се доносе да би се олакшала и осигурало имплементирање обавеза преузетих међународним уговором. Више о томе код: Ђурић, В – Устав и међународни уговори, 383-386.

Интригантно питање које се директно тематски веже за проблематику овог рада јесу и они појединачни акти управе, превасходно управни акти, донесени на основу неуставних одредаба међународног уговора. Због ограничености простора шира елаборација овог питања ће изостати на овом мјесту.

насталим правним празнинама, и на крају остављање још једне прилике органу доносиоцу оспореног општег акта да се самоисправи и поврати у сферу уставности.¹⁹⁸ Теорија је разрађујући свако понаособ питање које се могло извести из овакве одлуке пред Уставним судом конституисала чврст *de constitutione ferenda* приједлог – нормативно унапријеђење ових одредаба ЗОУС-а тако да одлагање наступајуће касације која је предвиђена објављеном одлуком уставног суда, буде одлагање објављивања одлуке о неуставности.¹⁹⁹ Тиме би се рјешење српског ЗОУС-а приближило упоредноправним узорима а и многе дилеме²⁰⁰ би биле разријешене, на које указује Издвојено мишљење из поменутог случаја а и правна наука. Ретроактивну корекцију укидајућег дејства примјењујемо на оне односе који су настали али нису правоснажно ријешени до дана објављивања одлуке о неуставности закона или другог општег акта. Закон прописује да општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с Уставом,

¹⁹⁸ Рјешење о одбацивању иницијативе Уставног суда: IУz-934/2012. Пажњу привлачи издвојено мишљење судије др Босе Ненадић. Одмах треба указати да оно није супротно диспозитиву рјешења о одбацивању иницијативе, али да указује на недовољно исцрпно образложење и недостатност ширине правне аргументације у погледу једног круског питања какво је уставност проспективног дејства одлука Уставног суда. У мишљењу се наводи да „Уређујући „правно дејство“ одлука Уставног суда, законодавац је извршио „додатна моделирања“ принципа из чл. 168 ст. 3 Устава. Наиме, у зависности од врсте и природе уставног спора, законодавац је у одредбама чл. 58 до 61 Закона предвидео одређене модалитете дејства одлука Уставног суда.“. Иако оправдава постојање ових „модалитета“ уставносудских одлука, Боса Ненадић сматра да аргумент правих празнина и тај неоправдани страх Уставног суда није утемељен у пракси, те наставља да критикује образложење одбацујућег рјешења набрајајући сва могућа питања на која је могао и требао да одговори Уставни суд како би тиме била успостављена доктринарна основа за будућу несметану примјену проспективног дејства.

¹⁹⁹ Турић, В – Ретроактивне и проспективне корекције *ratione temporis* дејства одлука уставних судова, 559-560.

²⁰⁰ Боса Ненадић је у посебном чланку изнијела седам актуелних питања која су остала неогворена од закључења случаја IУz-934/2012. Због немогућности да о свима њима распраљамо, само их наводимо таксативно: 1. Када је поступак уставносудске контроле у случају примјене одредби чл. 58 ст. 4 и 5 ЗОУС-а уопште окончан; 2. да ли је рјешење донесено на основу одредаба чл. 58 ст. 4 и 5 општеобавезно, коначно и извршно; 3. да ли је таква одлука – рјешење обавезно само за Суд или/и за доносиоца правних норми које нису у складу са Уставом; 4. да ли би рјешење о одлагању требало увијек објављивати и у службеном гласилу, с обзиром на његово дејство и значај; 5. може ли рјешење о одлагању објављивања бити преиспитивано и, ако може, када; 6. да ли се рок на који се одлаже објављивање одлуке о неуставности може мијењати у оквиру одређеног максимума; 7. може ли Уставни суд у рјешењу о одлагању објављивања одредити и начин отклањања неуставности утврђене у одлуци чије се објављивање одлаже и напослијетку, али чини се најважније, 8. какво дејство у суштини има рјешење о одлагању објављивања одлуке којом је утврђена неуставност на обавезност, коначност и извршност одлуке чије се објављивање одлаже? Консултовати: Nenedić, В – Ustavnosudske odluke sa odložnim dejstvom, 61-83.

општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу се примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно ријешени.²⁰¹ Теоријски се овакво ретроактивно дејство класификује као тренутно опште дејство одлуке, што је кованица француске правне науке (*effet immédiat général*) а означава дејство на све правне ситуације које су у току, тј. све оне које су настале прије интервенције Уставног суда а нису окончане у тренутку када је одлука објављена.²⁰² Из овога логично слиједе друга два става истог члана ЗОУС-а који предвиђају да се неће примијењивати прописи који су донијети (закони или подзаконски акти) за спровођење неуставних закона нити ће се дозволити извршење правоснажних појединачних аката донијетих на основу неуставног општег акта. Уколико је такво извршење започето мора се обуставити.²⁰³ Наочиглед невидљива, али у пракси и теорији важна, поставила се дилема – да ли би се, упркос одлуци Уставног суда о неуставности закона, могло очекивати извршење оних аката који су стекли својство коначности али још увијек не и правноснажности? Владимир Ђурић је констатујући наведену термилошку непрецизност ЗОУС-а примијетио да би такве појединачне акте, нпр. управне акте који су стекли својство коначности и извршности могло спровести, те да поменути нису уопште у правној позицији да стекну својство *res iudicata* с обзиром да су донесени на основу закона који је дјелимично или у потпуности касиран, односно било би немогуће пронаћи правни основ за судску контролу материјалне законитости таквих аката.²⁰⁴

²⁰¹ ЗОУС, чл. 60 ст. 1

²⁰² Ђурић, В – Проспективне и ретроактивне корекције дејства одлука уставних судова, 554.

²⁰³ ЗОУС, чл. 60 ст. 2-3.

²⁰⁴ Ђурић, В – Временско дејство одлука уставних судова, 96.

5. ПОНИШТАВАЊЕ, УКИДАЊЕ, ИЗМЈЕНА УПРАВНОГ АКТА И ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА ПОВОДОМ КАСАТОРНЕ ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА

Корективна ретроактивност, изузетно предвиђена у односу на дејство одлука *ex nunc* у нормативној контроли права има свој утицај на појединачне правне акте донесене на основу оних општих аката односно оних одредаба тих општих аката. У наредним поглављима размотрићемо правну судбину управних аката којима је одлучено о неком праву, обавези или правном интересу субјекта, и правним могућностима који стоје на располагању адресату таквог управног акта након одлуке Уставног суда о касацији општег акта који је био правни основ доношења поменутог управног акта. Такође, поред неумитне условљености уставно-судске и управно(судске) процедуре анализираћемо правна средства која стоје на располагању лицима чија су права и интереси повријеђени посредно неуставним појединачним правним актом.

5.1. Системска (не)усклађеност Закона о Уставном суду и Закона о општем управном поступку / Закона о управним споровима

Уставносудска функција остварена у равни општих правних аката дејствује много шире остварујући свој утицај и на читав низ оних појединачних правних аката који су донесени имајући за основу касирани општи правни акт. Поставља се питање – како би била у потпуности испуњена улога уставног суда као чувара уставности ако не би били заштићени субјекти права који су у додир са касираним актима дошли управо путем низа различитих појединачних аката којима је одлучивано у њиховим индивидуалним правним ситуацијама.

Српски законодавац је релевантним законским одредбама прописао да свако коме је повријеђено право коначним или

правноснажним појединачним актом, донијетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измјену тог појединачног акта, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет.²⁰⁵ У опус аката чија се измјена може тражити улазе подједнако коначни и правноснажни управни акти што је много извјеснија ситуација него код претходног чл. 60 ЗОУС-а којим су обухваћени само правоснажни акти, те је остављен простор да *argumentum a contrario* закључимо да коначни акти ипак могу бити извршени. Таквих непрецизности није било у овој ситуацију, али се проблем појавио на другом мјесту. Дио законске одредбе који одређује да ће се управни акти измијенити „у складу са правилима поступка у које је појединачни акт донет“, сугеришу на понављање поступка у складу са правилима управног поступка у којем је акт донијет. Пошто ће у наставку рада бити детаљније анализирана правна средства која стоје на располагању органима у овим ситуацијама, самим тим и понављање поступка, задржаћемо се на нужном односу који би требао да постоји између уставног поступка како је он регулисан ЗОУС-ом и правилима за измјену односно понављање поступка како су они регулисани ЗУП-ом, али и ЗУС-ом.

Први је недостатак органске повезаности ова два закона у својим радовима примијетио Владимир Ђурић.²⁰⁶ Често спомињана системска повезаност и условљеност ова два закона наводи нас да одговоримо зашто је системско тумачење права у овом, али и сваком другом сличном случају, неопходно. Системско тумачење, како је у теорији одређено, састоји се у утврђивању правог значења правне норме доводећи у везу ту норму са осталим нормама правног система.²⁰⁷ Правни систем треба посматрати цјеловито, не узимајући неку норму као једну и изоловану већ

²⁰⁵ ЗОУС, чл. 61 ст. 1.

²⁰⁶ Хронолошки посматрано ријеч је о неколико радова: први из 2013. године „Међутим, такво решење [предвиђено ЗОУС-ом, прим. М. Р.], није системски усклађено са правилима управног и управног поступка...“ Види у: Ђурић, V – *Dejstvo odluka ustavnog suda o neustavnosti zakona na pojedinačne akte uprave u SR Njemačkoj i Republici Srbiji*, *Strani pravni život*, br. 57, sv. 1, 115-133; други из 2016. године „бар што се тиче управних аката, такво рјешење, није системски усклађено, са правилима управног и управног поступка.“ Види у: Ђурић, V – *Retroaktivne i prospektivne korekcije ratione temporis dejstva odluka ustavnih sudova*, *Pravni život*, br. 12. Трећи из 2021. године: Ђурић, V – *Vremensko dejstvo odluka ustavnih sudova*, *фуснота* 37.

²⁰⁷ Лукић, Р – *Увод у право*, 361.

као дио складне цјелине саздане не само од норми већ и од идејних извора који нису увијек писано истакнути али чине везивно ткиво једног непротиврјечног и конзистентног правног поретка. Управо су разлози: недовољно схватање неког израза и ванконтекстуално схватање норме, или потпуно супротно регулисање истог правног односа на различит начин у другачијим правним изворима (исте или различите правне снаге), представљали кључне разлоге успостављању системског тумачења права. Општа теорија права би на овом мјесту додала „...ако се таква ситуација ипак догоди, тада кажемо да је системски контекст у којем се правне норме налазе разлог да један случај примене права постане споран, проблематичан.“²⁰⁸ Двије основне врсте системског тумачења – оно које се врши по мјесту које норма заузима и оно које се врши по смисаоном повезивању норми. Првом се углавном рјешава противрјечност која настаје између норми из два или више различитих аката, док се другом ближе одређује значење норме. Тешкоћу представља динамика промјена у правном систему, и ту долази још више до изражаја системско тумачење зато што се никада не тумачи једна норма само за себе, изузимајући значај и других норми правног система, зато овај задатак треба схватити као веома сложен, а правни систем увијек тумачити и еволуционистички.²⁰⁹ Један од начина примјене системског тумачења јесте и повезивање одредаба. Под одредбама подразумијевамо правне норме и правна начела. Често и сам законодавац директно упућује на примјену системског тумачења, директно се позивајући у једној норми на другу са којом се мора довести у вези она прва како би се схватила воља законодавца и право значење норме.²¹⁰ Такав бисмо случај имали да је српски законодавац *de lege ferenda* предвидио детаљнију регулацију у чл. 61 ЗОУС-а у којем повезује дату норму са другим процесним законима, те би нејасна формулација „у складу са правилима поступка у којем је појединачни акт донијет“²¹¹ била избјегнута а на њено мјесто би дошла прецизна и са аспекта системског разумијевања права цјеловита норма. Обрнута перспектива доводи нас до идентичног закључка – правила тих поступака у којем је појединачни акт донијет махом не познају као основ измјене и/или понављања поступка правну ситуацију када Уставни суд касира општи правни акт, чиме ова изолована

²⁰⁸ Васић, Р; Јовановић, М; Дајовић, Г – Увод у право, 334.

²⁰⁹ Лукић, Р – Увод у право, 361-364.

²¹⁰ Нарашић, Ж – *Domesti sistemskog tumačenja u pravu*, 320.

²¹¹ ЗОУС, чл. 61 ст. 1.

одредба још више збуњује. Разлози одређености, кохерентности и потпуности налажу примјену системског метода тумачења у овом случају, иако свјесни да је немогуће у сваком тренутку отклонити све неодређености и непотпуности, треба бити свјестан када се између „друштвеног факта и норме дође до високог ступња неусклађености угрожава се опстанак конкретног правног поретка.“²¹²

Све вријеме смо се *rem teme* строго фокусирали на управни и управносудски поступак, иако на овом мјесту желимо да укажемо на (не)постојање сличне проблематике са којом се сусрећу субјекти у грађанском и кривичном поступку, с обзиром на могућност доношења судске одлуке односно пресуде утемељене на одредбама закона које су од стране Уставног суда утврђене као неуставне.

У парничном поступку новим законским рјешењима из 2011. године извршена је реформа ванредних правних средстава, а за преиспитивање правоснажне пресуде предвиђена су три средства: ревизија, захтјев за преиспитивање правоснажне пресуде и понављање поступка. Анализирањем разлога за изјављивање поменутих ванредних правних љекова учачамо да ни један не познаје ситуацију у којој Уставни суд касира одредбе неког општег правног прописа (нпр. материјалног грађанског закона којим се уређује неки правни однос које је предмет парничног спора) те на основу којег је донијета пресуда у грађанском парничном поступку. Примјењујући одредбу чл. 61 ст. 1 ЗОУС-а били бисмо упућени на релевантне одредбе из овог сегмента Закона о парничном поступку (у даљем тексту: ЗПП) у којем би требао да буде нормиран као правни основ за понављање парничног поступка²¹³

²¹² Harašić, Ž – *Dometi sistemskog tumačenja u pravu*, 329.

²¹³ У раду смо навели примјер понављања поступка као правне опције која може доћи у обзир имајући у виду широку палету разлога из којих се може активирати овај ванредни правни лијек. Ревизија је законски предвиђена за различите облике повреда поступка, погрешну примјену материјалног закона и за прекорачење тужбеног захтјева, како је наведено у чл. 407 ЗПП-а. Из тако наведених разлога и природе овог процесног института не оставља се простор да се *de lege ferenda* предвиди измјена која се у раду предлаже. Очигледнији примјер немогућности проширења примјене ванредног средства на случај када Уставни суд донесе одлуку касације јесте захтјев за преиспитивање правоснажне пресуде, који је по много чему ограничено и изузетно правно средство. Прије свега јер га подноси републички јавни тужилац и то из разлога када је повријеђен закон на штету јавног интереса, како произилази из чл. 421 ЗПП-а. Иако јавни интерес у ширем смислу јесте оштећен – донесен је појединачни правни акт (пресуда) на основу закона који више не важи због своје неуставности, ипак закон није повријеђен већ је касиран, стога примјена овог ванредног средства не долази у обзир. Као оптимално рјешење остаје трећи вид рјешења у виду понављања поступка.

управо поменути правни сценарио, иначе суд не би могао да поступа по одредби ЗОУС-а, која се из тог угла класификује као опсолентна. Разлог више за овако ригидан став је постојање једног новитета у ЗПП-у којим је успостављена формалноправна веза између Уставног и парничног суда. Наиме, у чл. 426 ЗПП-а који се тиче понављања парничног поступка као један од разлога наведена је могућност да се поступак понови уколико је Уставни суд у поступку по уставној жалби утврдио да је повријеђено или угрожено неко људско или мањинско право у парничном поступку, а да је таква повреда била од значаја за доношење одлуке у истом поступку.²¹⁴ Правна теорија је пратећи судску праксу уочила да се понављање парничног поступка са позивом на одлуке Уставног суда у пракси скоро и не дешавају. Чак се дешавало да одлука Уставног суда по уставној жалби створи противријечну праксу у јудикатури Вишег суда у Београду.²¹⁵ Примичељено је да процедура понављања поступка, како је прописано релевантним одредбама ЗПП-а, супротна начелима грађанске процедуре – како пише поменути аутор „Судови се не сналазе и различито поступају, што је јако опасно за правну сигурност.“²¹⁶ На крају, закључак се сам намеће, да иако успостављена веза између Уставног и парничног суда, у досадашњој домаћој јудикатури није показала високе и очекиване домете. Како онда очекивати да се по својој природи компликованија правна ситуација која има индиректне рефлексе на резултате грађанског парничног поступка разријеша када ни постојећа по уставној жалби, иако предвиђена, није дала очекивани резултат. Створен је само дубоки јаз, о којем је било говора у уводним поглављима, између Врховног касационог суда и Уставног суда.

²¹⁴ ЗПП, чл. 426 ст. 12.

²¹⁵ О томе детаљније код, поготово у вези случајева ратних дневница и осигурања војних осигураника: Бодирога, Н – Понављање парничног поступка због одлуке Уставног суда, *Анали Правног факултета у Београду*, год. LXI, бр. 2, 2013, 136-143.

²¹⁶ *Ibidem*, 147. С тим, да се не можемо усагласити са ставом аутора да би постојећа ситуација захтјевала измјене Устава и правосудних организационих закона, те како се наводи у раду „Онда то не било понављање парничног поступка, нити би се та ситуација могла уређивати одредбама ЗПП-а, већ одредбама Закона о уставном суду.“ Управо се таква ситуација не би могла нити смјела уредити ЗОУС-ом који треба као нормативни оквир рада Уставног суда да упуту на релевантне одредбе поступка у којем је акт донијети, а у конкретном случају ријеч је о правилима парничног поступка, те би тиме једино измјена ЗПП-а долазила у обзир. Без обзира што се аутор у тексту реферише на поступак по уставној жалби, свака недореченост тог вида би морала да се разријеша системским законом за грађански поступак у цјелини и тако успостави системска веза између два поступка – уставног и парничног.

У кривичном поступку ситуација је унеколико другачија и може да послужи као примјер осталим процесним законодавствима о којим смо писали у овом раду. Дио ванредних правних средстава у српском Закону о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП) обogaћен је са правним средством којим се наша проблематика на нормативном нивоу врло успјешно разријешава – захтјев за заштиту законитости. Наиме, у питању је о ванредно, деволутивно и несуспензивно правно средство које се изјављује само по правном основу, и при томе има оба заштитна својства према окривљеном: *beneficium cohesionis* (привилегија здруживања) и *reformatio in peius* (забрана преиначења на горе) и представља својеврсни инструмент за обезбеђење владавине права предвиђене Уставом Републике Србије из чл. 3 ст. 2 Устава.²¹⁷ Један од разлога за изјављивање овог правног лијека, наведен у чл. 485 ст. 1 т. 2 ЗКП-а јесте и случај ако је у правоснажној одлуци примијењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.²¹⁸ Наведено средство може да се искористи у објективном року од три мјесеца од достављање одлуке Уставног суда републичком јавном тужиоцу, окривљеном и његовом браниоцу.²¹⁹ Једино ограничење кориштења овог правног средства јесте против одлуке о захтјеву за заштиту законитости или због повреде одредаба поступка који је пред Врховним касационим судом претходио њеном доношењу.²²⁰

²¹⁷ Бугарски, Т – Захтев за заштиту законитости, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1, 2016, 88.

²¹⁸ ЗКП, чл. 485 ст. 1 т. 2. Поред захтјева за заштиту законитости арсенал ванредних правних средстава састоји се и из захтјева за понављање поступка. Како је чл. 473 прописао разлози за изјављивање овог захтјева углавном су у вези са пресудом која је заснована на лажним доказима или исказима, недозвољеним радњама процесних субјеката, или ако се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази, повреда начела *ne bis in idem*, итд. Иако није немогуће замислити међу овако постављеним разлозима и један који се тиче понављања поступка због доношења пресуде на основу одредаба закона које је Уставни суд ставио ван снаге, ипак се захтјева за заштиту законитости по својој правној физиономији, од имена па све до дејстава најбоље прилагођава потребама заштите и оштећених лица у поступку и правног поретка у цјелини. Теорија наводи и практични разлог: због одлука против којих се не може користити редовно правно средство, те зато и кад је дозвољено кориштење редовног средства, није могуће против свих повреда већ само битних повреда, и на крају зато што је суд код жалбе везан жалбеним разлозима а не свим могућим повредама закона. Види докторат: Миловановић, М – Ванредни правни лекови кривичном поступку, докт. дисерт., 224.

²¹⁹ ЗКП, чл. 485 ст. 3, чл. 483 ст. 1.

²²⁰ ЗКП, чл. 482 ст. 2.

Правноисторијски посматрано овакво средство заштите лица у кривичном поступку егзистира у српском праву дуги низ година. Још је југословенским кривичним законодавством било предвиђено 1976. године, да би га под сличним називом предвидио ЗКП из 2001. године. У оба случаја било је ријечи о посебном случају понављања поступка на које су се примјењивала правила о правом понављању поступка. То је вјероватно мотивисало законодавца да га предвиди као један од разлога код понављања поступка ЗКП-ом из 2006. године, да би новим ЗКП-ом из 2011. године одлучили да уврсте овај основ као један од разлога за активирање заштите обухваћене захтјевом за заштиту законитости, што су теорија и пракса одобриле.²²¹ Најважније да у овом примјеру, примјеном методе системског тумачења права, доводимо у везу двије различите норме из два различита закона - чл. 61 ст. 1 ЗОУС-а и чл. 485 ст. 1 т. 2 ЗКП-а, те можемо констативати њихову подударност. Овај успјешни примјер ипак није без критике. Наиме, у погледу рокова предвиђених ЗОУС-ом (шест мјесеци од доношења одлуке Уставног суда и двије године од доношења пресуде у кривичном поступку) и ЗКП-ом (три мјесеца од достављања одлуке), постоји несагласје у погледу рока (три и шест мјесеци) и чињенице од које се рачуна (од достављања односно објављивања). Неки аутори²²² предлажу рјешење у виду правила *lex specialis derogat legi generali*, и заговарају примјену ЗКП-а у односу на ЗОУС, иако би најбоље рјешење била хармонизација ових рокова из два закона и то у складу са роковима из ЗОУС-а с обзиром да би се тиме пружила јача и дуготрајнија заштита субјектима али и због тога што се на ЗОУС у овом случају наслањају и други процесни закони. Новија истраживања судске праксе показала су итекако оправданост постојања овог ванредног правног средства, па је тако у периоду од 2012. до 2015. године од 288 судских одлука Врховни Касациони суд: у 145 пресуда одбио захтјев за заштиту законитости, у 56 пресуда усвојен захтјев за заштиту законитости, и у 87 случајева донијето је рјешење о одбацивању.²²³

Приказани случајеви из грађанског и кривичног поступка говоре о актуелности теме за цијели правни поредак, те о

²²¹ Кратак историјски преглед код: Миловановић, М – Ванредни правни лекови кривичном поступку, докт. дисерт., 233.

²²² Миловановић, М – Ванредни правни лекови кривичном поступку, докт. дисерт., 234.

²²³ Истраживање презентовано у раду: Бугарски, Т – Захтев за заштиту законитости, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1, 2016, 103-104.

немогућности сагледавања ексклузивно управне и управносудске процедуре. Управо су ова два примјера показала проблеме са којима се суочава пракса у случају парничног поступка која не познаје на адекватан начин ријешено питање примјене неуставних закона, али и богату праксу када је таква заштита пружена као што је то у кривичном поступку, у којем средства заштите јесу мијењала име али не и суштину. Треба се угледати на рјешења из ЗКП-а и прилагодити их правној природи управног поступка те правној техници управних процесних закона, како би адресатима оних управних аката који су донијети на основу неуставних закона била пружена потребна правна заштита.

5.2. Поништавање и укидање неуставног управног акта

Указавши на проблем системске (не)усклађености процесних закона којима се нормира општа управна процедура као и управносудски поступак са регулативом која статуира поступак и рад Уставног суда, у сљедећућем поглављу покушаћемо да уз помоћ репрезентативних рјешења из компаративног права и анализом постојећих ванредних правних средстава у управном и управносудском поступку испитамо могућности примјене истих а у циљу отклањања посљедица примјене неуставног закона у виду управних аката.

5.2.1. Поништавање управног акта

Устав Сјеверне Македоније предвиђа укидајуће и поништавајуће дејство коначних и извршних одлука Уставног суда зависно од случаја, док се као предмет нормативне контроле наводе закони, статути односно програми политичких странака или удружења, колективни уговори, други општи акти и прописи.²²⁴ Као и у њемачком праву правоснажни управни акти који су подобни да буду извршени, а донесени су на основу неуставног закона, неће бити извршени а уколико је извршење почело, мора се обуставити.²²⁵ Кључан тренутак у вези правне судбине појединачних

²²⁴ Устав на Република Македонија, чл. 112, ст. 1-3.

²²⁵ Деловник на Уставниот суд на Република Северна Македонија, чл. 80.

правних аката донесених на основу касираних одредаба закона или другог општег акта јесте чл. 81 Пословника о раду Уставног суда која предвиђа да свако коме је повријеђено право појединачним коначним или правоснажним актом које је Уставни суд поништио (али не и укинуо!), има право да тражи од надлежног органа поништавање тог појединачног акта у року од шест мјесеци од објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу.²²⁶ Македонски законодавац вођен логиком *ex tunc* дејства својих одлука задире у правне последице које је произвео закон док је био на снази, те преиспитује управе акте на тај начин што не само да их уклања из правног поретка већ анулира правне последице које је тај појединачни акт произвео од тренутка доношења. Ограничавајућа околност је рок у којем се оставља таква могућност адресату, али и системска усклађеност са релевантним правним средством којим је регулисана општа управна процедура. У питању мора да буде ванредни правни лијек са поништавајућим дејством.

Угледајући се на македонски примјер, размислимо о могућој примјени ванредног правног средства из српског ЗУП-а са поништавајућим дејством – поништавање коначног рјешења.²²⁷ По слову закону коначно рјешење ће бити поништено уколико није могуће остварити права или испунити обавезе утврђене диспозитивом акта, тј. када извршење није могуће. Притоме, не мисли се само на фактичко већ и на правно извршење.²²⁸ Такав став има и пракса, а као илустративно рјешење ће послужити једна одлука Управног суда Хрватске у којој се наводи да „под немогућношћу извршења управног акта има у виду како фактичку тако и правну

²²⁶ Деловник на Уставниот суд на Република Северна Македонија, чл. 80, ст. 2.

²²⁷ У складу са ЗУП-ом другостепени или надзорни орган (у недостатку првостепени орган) може по захтјеву странке или *ex officio* поништити коначно рјешење у сљедећим случајевима: 1) ако је донијето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; 3) ако његово извршење уопште није могуће; 4) ако је донето без захтева странке (члан 90. став (5) овог закона), а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење; 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи; 6) ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости; 7) ако је решење донето стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о разлогу за поништавање из тачке 1) овог става; 8) ако је у истој управној ствари раније донето правоснажно решење којим је управна ствар друкчије решена; 9) ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа (члан 138. овог закона); 10) ако је решење донело месно ненадлежни орган; 11) ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству. Види у: ЗУП, чл. 183.

²²⁸ Томић, 3 – Коментар Закона о општем управном поступку, 740.

немогућност извршења, па рјешење које је супротно основним принципима правног поретка није могућно извршити.²²⁹ Или једна новијег датума која је и данас врло актуелна у вези грађевинских дозвола, да је немогуће исту огласити ништавим због немогућности извршења ако је претходно на том локалитету изграђен објекат за који је издата потребна документација у складу са прописима који су били на снази у вријеме изузимања земљишта.²³⁰ Подводећи овакве теоријске ставове и практична искуства у раду управно(судских) органа под нашу ситуацију у којој управни акти донесени на основу неуставног закона *de lege ferenda* бивају поништени због разлога њихове немогућности извршења долази у обзир као варијанта правне немогућности извршења. Међутим, било би потребно овакво рјешење предвидјети ЗОУС-ом и подвести га под чл. 183 т. 3 ЗУП-а, а тиме би управни акт био уклоњен из правног поретка са свим последицама које је произвео. Друга могућност је вјероватнија а тиче се када је посебним законом одређени недостатак управног акта изричито предвиђен као разлог ништавости тј. поништивости без временског ограничења. Чини се пригодније да се посебним законом (Законом о Уставном суду) предвиди да сви правоснажни или коначни акти којима су повријеђена права и интереси управним актом који је донијет на основу неуставног закона буду поништени, односно да ће се овакав правни сценарио имати сматрати као разлог ништавости. Проблем оваквог промишљања јесу новитети у ЗУП-у који више не познаје ништавост као категорију правних грешака, те је потребно и те посебне законе довести у склад са ЗУП-ом. Како онда у чл. 183 ст. 1 т. 6 се користи израз „као разлог ништавости“ уколико таква категорија више није позната новом ЗУП-у? Зоран Томић пише да је „траг ишчезле ништавости ипак промакао (?) законописцима и редакторима ЗУП-а... Укратко, налазим да убудуће у одговарајућим посебним прописима – ради усаглашавања са ЗУП-ом – треба да пише „разлог неороченог поништавања“ јер су се, до сада, ништава решења обавезно оглашавала ништавим, и то у свако доба“.²³¹

Међутим, да ли је поништавање коначног рјешења у складу са природом проблема неуставних закона и њиховог односа са

²²⁹ УСХ, У-1198/78 од 10. јануара 1979. Према: Томић, 3 – Коментар Закона о општем управном поступку, 748-749.

²³⁰ УСС, 9 У 11970/2011 од 19. октобра 2012. Према: Томић, 3 – Коментар Закона о општем управном поступку, 754.

²³¹ Томић, 3 – Коментар Закона о општем управном поступку, фуснота 102.

(сада незаконитим) управним актима? Било какве законодавчеве интервенције у погледу повезивања ова два института би промијениле теоријско схватање овог ванредног правног средства, изискивале би велике измјене у постојећој регулативи, и не вјерујемо да би дале веће резултате, са једне стране зато што поништеним актом се не рјешава коначно једна животна ситуација већ се само отклањају последице примјене неуставног закона, а са друге стране много лакше у пракси се остварује укидајуће од поништавајућег дејства, о чему више у редовима који слиједе.

5.2.2. Укидање управног акта

Већ је било ријечи о поништавајућем дејству одлука њемачког Савезног уставног суда. Да се подсетимо – одредбама савезног закона одређена је природа ових одлука као обавезних за сваки ниво власти и сваки орган у њемачком савезу, те је додатно истакнуто да уставносудска одлука донијета у поступку опште нормативне контроле права има снагу закона (*die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft*).²³² Оваквом концепцијом уставног судства правда се чврстину њемачког федералног државног уређења и додатно оснажује чувена клаузула вјечности²³³ којом се путем забране промјене таквог уређења (*ist unzulässig*), штите есенцијална обиљежја Основног закона од било каквих амандмана супротних структуралним начелима њемачког Устава, те се на својеврстан начин замрзава историја.²³⁴ Одлуке Уставног суда дејствују *erga omnes* а могу да буду потпуно или дјелимично касирајуће по објекат контроле, зависно од става суда.²³⁵ Какво дејство има одлука Уставног суда – да ли укидајуће или поништавајуће, теоријски посматрано зависи да ли се спорни закон

²³² “Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden“, BVerfGG § 31.

²³³ Чл. 79 ст. 3 Основног закона: „Недопуштена је промјена Основног закона којом се задира у подјелу савеза на земље (федералне јединице, прим. прев.), у начелно право учествовања земаља у законодавству или у начела утврђена у чланцима 1. и 20.“ Према: GG, Art 79 (3).

²³⁴ Више код: Омејес, Ј - Велики њемачки устав и непromјенљива уставна начела у пракси Савезног уставног суда, 6-7.

²³⁵ У чл. 78 Савезног закона о уставном суду наилазимо на одредбу да се закон несагласан са Основним законом проглашава ништавим - *so erklärt es das Gesetz für nichtig*. Међутим, одмах у сљедећој одредби на два мјеста учовамо да се касирати може и поједина норма, а не само закон у цјелини - *... für nichtig erklärten Norm*. Види у: BVerfGG § 78, § 79 (1).

сматра неуставним од тренутка његовог доношења или од тренутка доношења или објављивања одлуке Уставног суда. Јасна је законска одредба чл. 78 Савезног закона којом се закони оглашавају ништавим, иако ово *ex tunc* дејство није дослиједно спроведено,²³⁶ јер нису све последице неуставног закона отклоњиве, и њих њемачки законодавац издваја, за разлику од аустријског колеге који се одлучио за укидајуће дејство у поступку контроле уставности закона. Коректив у виду *ex nunc* дејства нормиран је већ у сљедећем ставу чл. 79 у којем се наводи да они акти (дословни превод би био „одлуке“ у контексту свих појединачних (у)правних аката) који нису спорни односно не могу више да се побијају у редовном управноправном поступку, тј. стекли су процесно својство коначности, остају нетакнути и не могу се укинути (*unberührt*). Такође, истом одредбом је прописано да они (у)правни акти који су извршени до тренутка доношења касаторне уставносудске одлуке неће бити укидани, те у таквим случајевима адресат таквог појединачног акта неће имати право ни на накнаду штете.²³⁷ Још је у домаћој теорији примијећено да се овакав третман и класификација управних аката – оних који су стекли и који нису својство коначности, те оних који јесу или нису извршени, а у контексту са дејством касаторне одлуке Уставног суда не може довести у вези са декларативним и интерпретативним одлукама које су итекако познате њемачкој уставној јуриспруденцији. Тако је и њемачка правна наука истакнула да управни и други појединачни акти морају да буду донесени на основу поништене норме, а не и на основу норме за коју је констатовано, односно за коју је, или за чије је тумачење, донесена одлука о неуставности без поништавања.²³⁸ На крају, остаје недоумица – како

²³⁶ Дословна примјена поништавајућег дејства се одређује за случај доношења пресуде у кривичном поступку на основу одредаба закона које су касиране, или чак за које је декларативном и интерпретативном одлуком Уставног суда утврђено да су неуставне. Код: BverfGG § 79 (1).

²³⁷ Због важности одредбе за тему рада и превода аутора наводимо је у цјелини: „Im übrigen bleiben vorbehaltlich der Vorschrift des § 95 Abs. 2 oder einer besonderen gesetzlichen Regelung die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf einer gemäß § 78 für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt. Die Vollstreckung aus einer solchen Entscheidung ist unzulässig. Soweit die Zwangsvollstreckung nach den Vorschriften der Zivilprozeßordnung durchzuführen ist, gilt die Vorschrift des §767 der Zivilprozeßordnung entsprechend. Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung sind ausgeschlossen.“ Једини дио изостављен у тексту је екстерно упућивање на грађанско процесно законодавство којим треба да се спроведе извршење.

²³⁸ Консултовати изузетан рад на тему односа одлука Савезног уставног суда и појединачних аката управе, дакле не само управних аката већ и других, у првом реду управних уговора: Ђурић, В – Дејство одлука уставног суда о неуставности закона на појединачне акте управе у СР Њемачкој и Републици Србији, 124.

из оваквог нормативног оквира сазнајемо да је ријеч о укидању а не и о поништавању управних аката? Одговор није могао бити нађен ни након консултовања Закона о Савезном уставном суду јер такве одредбе не постоје, нити постоји јасна одредба у њемачком савезном ЗУП-у који истовремено користи термине поништавање, укидање и измјена акта. У помоћ нам долази правно становиште и пракса највише управносудске инстанце – Савезни управни суд (*Das Bundesverwaltungsgericht*). Наведени суд сматра да у конкретном случају може бити ријечи само о уклањању из правног поретка, дакле укидању управног акта са дејством *ex nunc*, без могућности његове измјене (тј. понављања поступка) и без задирања у правне посљедице које је тај акт произвео (тј. поништавање). Суд је сматрао да када је управни акт донесен на основу неуставне законске норме то може бити искључиво разлог за одбијање извршења акта у зависности када је он, како се наводи у мишљењу, „једноставно неодржив“.²³⁹

Аналогно њемачком рјешењу, можемо анализирати ванредно правно средство у праву Србије којим се врши укидање управног акта – укидање рјешења из чл. 184 ЗУП-а. Укидање рјешења може да изврши другостепени или надзорни орган (изузетно и првостепени орган када поменута два не постоје) у три случаја: (1) када је управни акт постао извршан, а укидање је потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбједност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, ако сврха укидања не може успјешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права; (2) у случају када је управни акт постао правноснажан а адресати тога акта поднесу захтјев за укидањем, истовремено не вријеђајући јавни интерес ни права трећих лица, (3) и када је то посебним законом одређено.²⁴⁰ Системским повезивањем чл. 184 ст. 3 ЗУП-а и релевантних одредаба ЗОУС-а (нпр. чл. 61 ст. 1) могло би се предвидјети *de lege ferenda* употреба укидања рјешења за оне управне акте који су донесени на основу касираних одредаба закона, иако захтјев легитимних очекивања адресата укинутог акта неће бити испуњена нити би био остварен вриједносни захтјев начела правне сигурности зато што укидајући

²³⁹ Правно становиште Савезног управног суда: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Februar 2011 – 2 С 50.09. Цитирано према: Ђурић, В – Дејство одлука уставног суда о неуставности закона на појединачне акте управе у СР Њемачкој и Републици Србији, фуснота 27.

²⁴⁰ ЗУП, чл. 184 ст. 1-2.

управни акт не би задирао у последице које је произвео, нити би орган био у обавези (*a contrario* говоримо о измјени управног акта и поновљању поступка) да донесе нови акт који је усклађен са новоуспостављеним стањем уставности односно законитости. Стога не видимо адекватно рјешење у контексту неуставности закона и донесених управних аката у свјетлу укидања рјешења како је он регулисан у позитивном законодавству. Можда највише зато што је природа овог ванредног правног средства у томе што је „посреди уклањање законитих рјешења (никаква неправилност код њега није утврђена, нити се том приликом утврђује!)“²⁴¹ те би супротна примјена била алогична са аспекта *ratio legis* мотива за увођењем овог ванредног правног лијека.

5.3. Измјена управног акта у поновљеном поступку

5.3.1. Понављање управног поступка

Повежимо одредбу из чл. 61 ст. 1 ЗОУС-а са ванредним правним средством – понављање поступка, као могућем правном излазу а користећи се методом системског тумачења. Понављање поступка има за циљ да се „још једанпут одлучује о истој управној ствари, о којој је већ коначно (или чак правоснажно!) решено.“²⁴² Ово средство се може активирати када је жалба искориштена, недопуштена или пропуштена. У односу на разлоге изјављивања захтјева за понављање поступка у претходном ЗУП-у додата су два нова, и то тачкама 11 и 12, те је управо овим новитетима успостављена иницијална веза између уставног и управног поступка.²⁴³ Наиме, у чл. 176 ст. 1 т. 11 прописује се да уколико Уставни суд у поступку по уставној жалби утврди да је повријеђено или ускраћено људско или мањинско право зајамчено Уставом, истовремено не поништи оспорено рјешење, може се тражити понављање поступка.²⁴⁴ Кључни тренутак јесте да Уставни суд није поништио оспорени управни акт, што би иначе требао да уради јер је овлаштен на такво поступање (о чему смо писали

²⁴¹ Томић, 3 – Опште управно право, 359.

²⁴² Томић, 3, Опште управно право, 2021, 353.

²⁴³ Чл. 176 ст. 1 т. 12 тиче се ситуације када Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврди да су права или слободе подносиоца представке повријеђена или ускраћена.

²⁴⁴ ЗУП, чл. 176 ст. 1 т. 11.

у првом поглављу), и тада се одлука Уставног суда третира као доказ повреде која је могла утицати на садржину коначне управне одлуке.²⁴⁵

Аналогно рјешење које је успостављено у поступку када орган управе је контролисан од стране Уставног суда у поступку по уставној жалби, не би могло у идентичном облику да се успостави када су у питању управни акти донијети на основу неуставног закона. Крунско питање у потоњем случају јесте да ли се може повезати право на тражење „измјена“ појединачног акта односно управног акта из чл. 61 ст. 1 ЗОУС-а и природа ванредног правног средства понављања поступка? Уколико је одговор позитиван, намеће се други проблем – да ли орган управе на основу касационе одлуке Уставног суда може да понови поступак са позивом на одредбе ЗОУС-а с обзиром да не може извршити понављање поступка по ЗУП-у јер у таксативно набројаним случајевима ЗУП-ом није предвиђен основ наведен у ЗОУС-у? Системским тумачењем и примјеном аналогije никако не би било могуће да орган управе понови поступак по ЗОУС-у, на првом мјесту јер језичким тумачењем видимо да долази до „измјене појединачног правног акта“, иако је ријеч о правилима истог поступка (што је логична нужност – неће се мијењати акт по правилима другог поступка). Таква могућност долази само у обзир, поштујући начело строгог легалитета, да се такав основ *de lege ferenda* нормира као тринаеста тачка овог правног средства – ако је Уставни суд донио одлуку о неуставности закона или другог општег правног акта на основу којег су донијети управни акти, адресати тих аката могу да траже понављање поступка. Истовремено *de lege ferenda* треба размислити о мањкавостима одредбе ЗОУС-а и прецизирања дијела у ком се упућује на измјену управног акта. Можда би управо директно екстерно упућивање на ЗУП (који би био такође допуњен поменутом тачком 13), било најцјелиходније рјешење које не би оставило простора за критике.

Из упоредног права издвојићемо неке примјере у којима би се чак и могло говорити о директној примјени закона којима се регулише рад уставног суда. Хрватско законодавство предвиђа да свако физичко и правно лице има право да поднесе захтјев надлежном органу управе да измијени правоснажни појединачни акт (али не и коначни?!), а који је донесен на основу укинута законског прописа или другог општег прописа, уз одговарајућу

²⁴⁵ Томић, Зоран – Коментар Закона о општем управном поступку, 704-705.

примјену одредаба о понављању поступка.²⁴⁶ Дакле не само управни акти донесени на основу неуставног закона, већ и сви други акти донијети на основу других општих аката који су поништени као неуставни (присјетимо се да у Хрватској закони се укидају а само други општи акти могу бити поништени).²⁴⁷ Захтјев за измјену правоснажног акта се може поднијети у року од шест мјесеци од објављивања одлуке Уставног суда у „Народним новинама“.²⁴⁸ Хрватско рјешење за разлику од нашег ЗОУС-а предвиђа да ће се измјена акта извршити у складу са одредбама о понављању поступка. Сличност се уочава када консултујемо хрватски ЗУС и разлоге за обнову поступка у којима не налазимо поменуто екстерно упућивање из Уставног закона. Наиме, у чл. 123 Закона о опћем управном поступку²⁴⁹ којим се уређује институт понављања поступка наведени су еnumerативном методом двије групе разлога за обнову поступка. Од укупно десет разлога нити један не помиње поменуто одредбу из Уставног закона о Уставном суду којим се у случају касирања закона или другог општег правног акта појединачни акти управе морају измијенити и то у складу са правилима о понављању поступка. Међутим, примјетна разлика у односу на српског рјешење јесте што је хрватски законодавац у Уставном закону јасно нагласио у ком ће поступку бити измијењени управни акти, а имајући у виду да се ради о пропису уставног ранга – уставном закону, могли бисмо рећи да системска мањкавост нерегулисања тог основа за понављање поступка би у овом случају могла да буде пренебрегнута. Другачију аргументацију наилазимо код неких аутора који истичу да „Разлози понављања неће се тражити у неким од оних предвиђеним поступковним прописима (нпр. Закон о опћем управном поступку, прим. М. Р.) у одговарајућем поступковном закону. Овде постоји посебан разлог и то је и једини разлог. То је чињеница да је правомоћни појединачни акт донесен на основу укинутог закона или укинутог другог прописа.“²⁵⁰ По поменутом аутору и нема потребе за измјенама и допунама процесних закона који нормирају разлоге понављања поступка, те да треба директно примјенити одредбе Уставног закона.

Хрватско рјешење има једну атипичност, која можда и отежава положај адресата управних и других појединачних аката

²⁴⁶ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, чл. 58 ст. 2.

²⁴⁷ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, чл. 58 ст. 3.

²⁴⁸ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, чл. 58 ст. 4.

²⁴⁹ Zakon o općem upravnom postupku, čl. 123 st. 1.

²⁵⁰ Crnić, J – Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, 150.

управе донијетих на основу неуставног закона. Право да поднесе захтјев надлежном органу имају само она физичка и правна лица која су поднијела приједлог за оцјену уставности закона или другог општег акта, те којима је Уставни суд прихватио такав приједлог и укинуо одредбу тог закона или другог општег акта.²⁵¹ То би значило да сва друга лица, која нису поднијела приједлог, немају право да траже измјену појединачног акта односно управног акта којим је одлучено о неком њиховом праву или обавези, чиме се адресати таквих аката стављају неправедно у веома неповољан положај и овакво рјешење стога неће пружити адекватну заштиту већини субјеката чија су права повријеђена неуставним законом. Постоје и другачија мишљења у хрватској правној науци која иако признају да је ријеч о сужењу права сматрају таква сужења заправо доприносом правној сигурности.²⁵² У теорији се истиче да овакве правне ситуације захтјевају умјереност и равнотежу између наочиглед два супротстављена захтјева – интереса правне сигурности у очувању коначних односно правоснажних управних аката и захтјева за заштитом уставног поретка и темељних људских права и слобода.²⁵³

Уставносудска пракса у Хрватској потврђује рестриктиван приступ лицима која могу да траже измјену правоснажних појединачних аката, али се и додаје „...цјелокупни накнадни (евентуални) поступак измјене правомоћног појединачног акта овиси о иницијативи странке. Ако те иницијативе нема, нема ни могућности задирања у постојећу правни ситуацију, па тако ни у оврху (тј. извршење, прим. М. Р).“²⁵⁴ Пажњу привлачи и једно питање које је потпуно запостављено – природа појединачног правног акта који је донијет на основу неуставног закона или другог прописа. Практика хрватског Уставног суда покушала је одговорити на поменуто питање – „...појединачни акт није непостојећи, односно ништав акт, него је побојан: особа чија су права повријеђена може, у законом одређеним увјетима, од надлежног тијела тражити измјену акта одговарајућом примјеном одредаба о понављању поступка... укинути закон противан је Уставу и прије његовог укидања па је – ради праведности и због начела уставности и законитости – било неопходно предвидјети правну заштиту особа

²⁵¹ Crnić, J – Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, 149.

²⁵² Crnić, J - Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, 149.

²⁵³ Krapac, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, 179.

²⁵⁴ Одлука Уставног суда бр. У-III-17/1998 од 6. фебруара 2002. објављена у Народним новинама бр. 34/2002.

које трпе штетне посљедице учинака неуставног закона и прије његовог укидања.²⁵⁵

Слични правну ситуацију сусрећемо и у законодавствима Црне Горе и Босне и Херцеговине. У црногорском Закону о Уставном суду одређено је да свако коме је повријеђено право коначним или правоснажним актом донијетим на основу закона или другог општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није био или да није у сагласности са Уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измјену тог појединачног акта, уз додатак да таква измјена не утиче на права савјесних трећих лица.²⁵⁶ Збуњује атипични додатак ове законске одредбе – ако измјена посредно неуставног управног акта не утиче на права савјесних трећих лица. Да ли би то значило да ако је на основу неуставног закона донијет управни акт, чијом би се измјеном хипотетички повриједила права трећих лица (али којих?!), да би надлежни орган строгим примјеном чл. 67 одустао од измјене управног акта и тиме повриједио начело уставности и законитости? Сувише нас ова законска синтагма подсјећа на поједине ситуације блиске околностима приватноправне провенијенције, а не постулатима јавног права у којима су слични изузеци потпуно непознати и неодрживи. У погледу рока за подношење захтјева, за разлику од хрватског колеге не садржи било каква ограничења у погледу лица која могу да траже измјену управног акта, али исто као хрватски па и српски законодавац шест мјесеци од објављивања одлуке у „Службеном листу Црне Горе“.²⁵⁷ Проблеми црногорског рјешења су слични као и горепоменути, ако не и већи, зато што се не прецизира значење термина „измјена“ појединачног акта, а ако бисмо перципирали „измјену“ кроз призму понављања поступка не бисмо могли да пронађемо основ у црногорском ЗУП-у.

Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, *sui generis* у цијелом свијету уставних судова по томе што суд сам доноси своја правила којима регулише начин и поступак свога рада, чиме се екстремно издиже изнад свих других органа власти, чак је истовремено нарушавајући, како својим саставом, тако и нормативним оквиром а можда највише резултатима свога рада.²⁵⁸

²⁵⁵ Одлука Уставног суда бр. У-III-839/2000 од 18. децембра 2000.

²⁵⁶ Закон о Уставном суду Црне Горе, чл. 67 ст. 1.

²⁵⁷ Закон о Уставном суду Црне Горе, чл. 67 ст. 2.

²⁵⁸ Детаљније о раду Уставног суда БиХ код: Марковић, Г – Уставни лавиринт, Апорије уставног система Босне и Херцеговине, 120-125.

Одлучујући о сагласности закона и других општих прописа са Уставом БиХ у својим Правилима Уставни суд одређује да свако коме је повријеђено право коначним или правоснажним појединачним актом, донесеним на основу одредаба које су престале да важе, има право да затражи од надлежног органа измјену тог појединачног акта. Похвална одлика Правила Уставног суда БиХ је што јасно одређују да ће надлежни орган измијенити појединачни акт тако што ће поновити поступак, али и ускладити појединачни акт са одлуком Уставног суда.²⁵⁹ У пракси би по оваквом моделу регулисања правних посљедица одлуке Уставног суда сваки орган управе у поновљеном поступку, поново без правног основа у ЗУП-у, морао да респектује у погледу садржаја одлуке коју доноси у поновљеном поступку директно одлуку Уставног суда што је донекле подразумијевајућа чињеница с обзиром да је Уставни суд касирао одредбе неуставног закона и тиме покренуо измијене конкретних управних аката, а можда и сувишно јер овде није (као нпр. у поступку по апелацији) ријеч о индивидуалном поступку већ о апстрактној контроли уставности у којем орган управе треба само да испоштује новоуспостављено стање и прилагоди га конкретном случају. Упоредив је и модел предвиђен у Републици Српској који нормира измјену појединачног акта уз јасно наглашавање у посебном ставу истог члана да одлука Уставног суда о неуставности закона или другог општег акта на основу којег је донијет појединачни акт представља разлог за понављање поступка пред оним органом који је донио коначни или правоснажни појединачни акт.²⁶⁰ Да ли је и у овом случају могуће без правног основа у ЗУП-у²⁶¹ измијенити акт на основу Закона о Уставном суду, остаје да се пракса изјасни, пошто смо теоријске ставове већ навели. Критичност овакве регулације у Босни и Херцеговини и Републици Српској посебно завређује сегмент у вези рокова. Наиме, по слову закона адресати управних аката који су донијети на основу неуставног закона могу се обратити надлежном органу за измјену акта ако од доношења акта није прошло више од пет односно једне године.²⁶² Ономогућавањем адресатима оваквих мањкавих аката чија су права и интереси очигледно повријеђени да затраже било какву правну заштиту након истека објективног

²⁵⁹ Правила Уставног суда БиХ, чл. 65.

²⁶⁰ Закон о Уставном суду Републике Српске, чл. 69 ст. 3.

²⁶¹ Закон о општем управном поступку, чл. 234.

²⁶² Пет године према: Правила Уставног суда БиХ, чл. 66, а једна година према: ЗОУС РС, чл. 69 ст. 2.

рока неразумна је из више разлога, најприје зато што уставносудски поступци дуго трају и врло вјероватно да ће рок од годину дана истећи а поступак неће бити ни окончан, а са друге стране треба оставити прилику и оним субјектима који касно сазнају за одлуке уставних судова. Такви рокови су непознати хрватском и црногорском законодавцу и представљају квалитет ових прописа који вриједи истакнути.

5.3.2. Понављање управног спора

Испитивање законитости коначних управних аката истовремено гарантујући тиме грађанима заштиту њихових права и на закону утемељених интереса представља важност постојања судске контроле рада управа. Стога на крају анализирања дејстава уставносудских одлука на управне акте, немогуће је а не осврнути се на једну поприличну компликовану ситуацију. Наиме, хипотетички постављено – управни акт који је донесен у складу са законом који је био на снази у тренутку када је акт донесен, у потоњем управном спору исти управни акт је постао правоснажан, те тиме чврсто гарантована његова законитост. Међутим, одлуком уставног суда неуставним су одређене одредбе закона на основу којег је управни суд у поступку пуне јурисдикције одлучивао и донио нови управни акт, те адресат тог акта тражи понављање поступка пред управносудског инстанцом. Посебно питање је – да ли се може предуприједити овакав сценарио ако се у току управносудског поступка затражи од суда по основу екцепције неуставности застајање са поступком до одлуке Уставног суда?

На прво питање бисмо одговор могли да дамо превасходно испитујући разлоге за подношење тужбе за понављање поступка.²⁶³

²⁶³ Разлози за понављање управног спора из чл. 56 ст. 1 ЗУС-а: 1) ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку; 2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противничковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело; 3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком; 4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку

Ријеч је о двије групе разлога – битним повредама поступка и новим правно релевантним чињеницама и околностима. Потоњој групи би било могуће *de lege ferenda* додати разлог који тренутно не постоји у позитивном праву – понављање поступка на основу одлуке Уставног суда о неуставности закона на основу којег је донијет и постао коначан управни акт који је у управном спору испитиван и посљедишно стекао и својство *res iudicata*. Зачуђује да је новелирањем ЗУП-а са увођењем везе између Европског суда за људска права (у чл. 176 ст. 1 т. 12 ЗУП-а) и органа управе истовремено успостављена веза са Уставним судом и то у поступку по уставној жалби, изостала оваква нормативна активност у погледу ЗУС-а којим се чак предвиђа и примјерен рок од шест мјесеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права за подношење тужбе за понављање поступка, који би био адекватан и за одлуке Уставног суда.

Друго питање је везано за једну одредбу ЗОУС-а која се тиче екцепције неуставности односно незаконитости, и то када у поступку пред судом опште или посебне надлежности се постави питање сагласности закона или другог општег акта са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, суд ће, ако оцијени основаним такво питање, застати са поступком и покренути поступак за оцјену уставности или законитости тог акта пред Уставним судом.²⁶⁴ Питање евентуалне неуставности закона на основу којег се просуђује законитост управног акта може да постави тужилац, тужени или сам суд, али остаје недоречено шта ако суд не оцијени да је такав приједлог неоснован, те настави са управносудским поступком. Уставни суд у оваквом случају нема законску могућност да одложи примјену тог закона све до окончања уставног спора и доношења одлуке. Уставни суд има супротну могућност – да одложи објављивање властите одлуке, и то изузетно и најдуже за шест мјесеци. Обрнута ситуација није могућа али оправдано се проблематизује сљедећи сплет околности – ако суд не оцијени оправданим застајање са поступком, а очигледна неуставност закона буде утврђена од Уставног суда што имплицира могућност понављања поступка и додатно компликује ситуацију која се могла разријешити једноставним застајањем са поступком.

донету у истом управном спору; б) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору; 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

²⁶⁴ ЗОУС, чл. 63.

Алтернативно рјешење горепоменутом видимо и у једном ванредном лијеку који је ЗУП-ом нормирао као мјењање и поништавање рјешења у вези са управним спором. Наиме, орган управе чији се управни акт преиспитује у управном спору би могао у току вођења управног поступка да до окончања управног спора, те ако уважава све наведене тужбене захтјеве, поништити или измијенити управни акт али из разлога због којих би и суд могао да поништи наведени управни акт.²⁶⁵ Орган управе би могао знајући за очигледан исход уставног поступка, да прихвати тужбене наводе (иако то отежава његову позицију) и измјени акт, те би такав акт могао бити усаглашен са Уставом, иако би се поставило питање законитости таквог акта, пошто закон на основу којег је донесен у том тренутку још увијек није донесен. Карактеристика овог ванредног средства јесте што спада у домен дискреционе одлуке органа управе и не може се покренути захтјевом странке, а нашу ситуацију додатно отежава околност *pro futuro* неуставности закона. Стога овај алтернативни пут, на начин како је сада регулисан у ЗУП-у, не би могао да удовољи потреби превенције доношења одбијајуће пресуде и стицања правоснажности управног акта чија ће законитост, а посредно и уставност бити доведена у питање.

У рецентној уставној пракси скренули бисмо пажњу на једну одлуку Уставног суда у поступку одлучивања о уставности и законитости Статута Универзитета у Београду (у даљем тексту: Статут) и Правилника о поступку утврђивања неакадемског понашања у изради писаних радова (у даљем тексту: Правилник). Иницијатори овог уставног поступка сматрали су да је општим актима Универзитета повријеђена аутономија Универзитета како је Уставом утврђена²⁶⁶, у смислу да Универзитет нема права да нормира „одузимање“ или „губитак“ звања наставника односно сарадника, те да такве радње не спадају у законом дефинисану аутономију²⁶⁷, нити је „Законом предвиђено да звање

²⁶⁵ ЗУП, чл. 175.

²⁶⁶ „Јемчи се аутономија универзитета, високошколских у научних установа. Универзитети, високошколске и научне установе, самостално одлучују о своме уређењу и раду, у складу са законом.“ Види у: Устав Републике Србије, чл. 72 ст. 1-2.

²⁶⁷ У Закону о високом образовању (“Сл. гласник РС”, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - др. закон, 67/2019, 6/2020 - др. закони, 11/2021 - аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021 - др. закон) у члану 6 разрађена је уставна норма а аутономија обухвата сљедеће ставке: 1) право на утврђивање студијских програма; 2) право на утврђивање правила студирања и услова уписа студената; 3) право на уређење унутрашње организације; 4) право на доношење статута и избор органа управљања и других органа, у складу са овим законом; 5)

наставника или сарадника може престати због изречене мере јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике.²⁶⁸ Уставни суд је у својој одлуци указао да звање наставника или сарадника може да престане само у складу са одредбама Закона о високом образовању, а пошто исти не предвиђа начин престанка који се помиње у Статуту и Правилнику (Закон је одредио да престанак радног однос наставника или сарадника може бити везан за вријеме избора у звање, навршење година старости и стажа осигурања, и одређене таксативно наведене групе кривичних дјела), констатује се да је Статут као општенормативни акт Универзитета предвидио нови општи услов као препреку као препреку за стицање звања наставника (изречена мјера јавне осуде за повреду Кодекса професионалне етике), и тиме прекорачио границе Уставом и Законом уобличене аутономије универзитета. Такође, став суда је да је повријеђено и право на рад јер одузимање или губитак звања наставника имплицира и промјену радноправног статуса у смислу да радни однос престаје, што такође мора да буде утврђено законом а никако општим актом високошколске установе. Посебно је била спорна одредба 9 Правилника која је предвиђала ретроактивну примјену општих прописа која су били на снази прије ступања на снагу овог општег акта. Међутим, уставноправна позиција суда била је јасна да по слову Устава само закони и то у изузетним случајевима уз испуњење услова могу да имају повратну примјену, не и други општи акти. Аргументација суда има и теоријскоправну димензију, подсјећајући да се наведени Правилник не може примијенити на „тзв. свршена факта (*facta praeteria*)“, али би дејство могло да се протегне на оне правне ситуације које још нису окончане, тј. „тзв. факта у току (*facta pendentia*)“. Друга ситуација се назива „привидном“ ретроактивношћу, или ретроспективношћу јер у односу на „праву“ ретроактивност не постоји повратно дејство на завршене и окончане правне ситуације, већ само на оне односе који су били у току када је донесен нови пропис, али ће се поступци у току правно разријешити по норми која је важила у тренутку њиховог заснивања. То се уређује прелазним одредбама и специјалним режимом за све овакве сличне ситуације. Важно је у горепоменутом случају нагласити да је Уставни

право на избор наставника и сарадника; 6) право на издавање јавних исправа; 7) право на располагање финансијским средствима, у складу са законом; 8) право на коришћење имовине, у складу са законом; 9) право на одлучивање о прихватању пројеката и о међународној сарадњи.

²⁶⁸ Одлука Уставног суда број IУо-107/2020.

суд одбацио захтјеве за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи које су предузете на основу неуставних и незаконитих одредаба општих аката Универзитета.

Да сумирамо – одредбе општих аката Универзитета по којима је било могуће након изрицања мјере јавне осуде (због плагирања, аутоплагирања, лажног ауторства, измишљања и кривотворења резултата) да се наставнику одузме звање, а самим тим и престане радни однос на високошколској установи, проглашене су за неуставне и незаконите. Овакав сценарио афирмише тезу овога рада у домену свих оних поступака који су окончани на основну касираних одредаба општих аката Универзитета, те се поставља питање *pro future* на који ће начин у пракси да се примени чл. 61 ЗОУС-а којим предвиђа измјену аката донијетих на основу ових подзаконских прописа. Можда и важније питање гласи - какав ће став заузети Управни суд по питању управносудских поступака који се води против аката донијетих на основу касираних прописа? Да ли ће Управни суд обуставити управне спорове и упутити странке у поступку да поступе по одлуци Уставног суда, те да се приступи системској измјени управних аката у поновљеним поступцима, или ће Управни суд ипак се упустити у рјешавање ових предмета, остаје да се види. Несумњива актуелност теме која доводи у питање изборе у звања и стицање највиших академских звања узбуркала је академску и ширу јавност, реактуелизујући видљивост уставносудских одлука у свакодневном животу, истовремено постављајући питање о дејству одлука. Уставни суд је јасном поруком назначио важност ове одлуке: „Уставни суд наглашава да је целовито уређивање питања академске честитости, а што свакако подразумева адекватно санкционисање неакадемског понашања, од посебног значаја не само за Универзитет у Београду, већ и за друштво у целини, али указује да управо због демократског развоја друштва ова питања морају бити уређена на уставноправно утемељен начин”.²⁶⁹

²⁶⁹ Одлука Уставног суда број IУо-107/2020, тачка VI.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Међусобна испреплетаност управе и уставног судства представља органску повезаност од које зависи постојање сваког савременог демократског друштва изграђеног на постулатима партиципативне политичке културе. У таквом миљеу сазријева идеал одговорне и добре управе која вршећи своју примарну дјелатност чини то увијек у границама уставности и законитости. Узвратни утицај институције уставног суда огледа се у вишеструкој контроли коју врши над радом управе. На првом мјесту, штитећи људска права и слободе у поступку по уставној жалби, Уставни суд је доказао да је постао орган близак сваком појединцу, тзв. „суд грађана“. Непосредно одлучујући о актима и радњама државних органа, на првом мјесту органа управе, Уставни суд врши посебан вид контроле рада управе. На другом мјесту, истиче се примарна функција уставног суда – нормативна контрола права, када се у поступцима „суђења“ општим правним актима (било да су они законског или подзаконског карактера) којима се уређује управни рад, директно утиче на начин и ток тога рада, па до индиректних рефлекса који се испољавају на утицај неуставног и/или незаконитог општег акта на све појединачне акте донијете на основу његових одредаба. Управо та посредна неуставност привукла је истраживачку пажњу и стављена је у фокус овога рада као његова квинтесенција. Посредно неуставни акти су они управни акти који своју правну егзистенцију не могу више везивати за основ њиховог постојања тј. важења, те се поставља оправдано питање њихове опстојности и дејства. Такви акти не могу да пронађу своје мјесто у правном поретку заснованом на вриједностима уставности и законитости. Иако уставни суд не оцјењује директно њихову уставност, због чега их и не насловљавамо као непосредно неуставне и незаконите, већ се заправо ради о *ex tempore* дејству одлука уставног суда. Видјели смо да између два поларитета у временском дејству уставносудских одлука – поништавајућем и укидајућем створени су корективи који служе за ублажавање стрикне примјене једног од модалитета за који се законодавац одлучио. Упоредноправни увид у рјешења и проблеме са овим дејством одлука показао нам да *ex tunc* дејство са

својим проспективним и ретроактивним корективима показује оптималне резултате. И у нашем позитивном праву одлука Уставног суда са својим укидајућим дејством има наведене корекције, јер у константном сукобу начела, прије свих правне сигурности и строгог легалитета, требало је пронаћи правни баланс а опет заштити сваког појединца, чија права су повријеђена примјеном неуставног закона или незаконитог другог општег правног акта. Сужавајући тему на утицај неуставних закона на управне акте позвали смо се на чл. 61 ЗОУС-а којим је предвиђена заштита појединцима у наведеним случајевима, међутим захтјев кохерентности правног поретка иде корак даље и тежи да начелну и недо-вољно прецизну норму из Закона о Уставном суду разради на другом мјесту. Када су у питању управни акти ријеч је о Закону о општем управном поступку. Анализирајући дејство уставносудске одлуке на управне акте, које опет може да буде поништавајуће, укидајуће и мијењајуће, жељели смо да представимо корпус ванредних правних средстава у нашем управном поступку који би *de lege ferenda* могли да буду употријебљени како би се управни акт поништио, укинуо или измијенио. Полазна хипотеза се сама поставила – да ли постојећа ванредна правна средства у управно-(судском) поступку одговарају постојећим рјешењима у ЗОУС-у или је потребно предвидјети другачије односно нове процесне могућности? Сводећи закључке, а узимајући у обзир позитивно-правно рјешење и разлоге који су навели законодавца да се одлучи на измијену управног акта, супротстављајући све проблеме који настају у системима који имају друге видове поступања са таквим управним актима, закључујемо да је измјена поступка у поновљеном поступку уравнотежен избор. Проблем настаје код директне примјене чл. 61 ЗОУС-а у контексту разлога који су методом позитивне енумерације наведени у српском ЗУП-у, који не предвиђа као разлог за понављање поступка ситуацију када Уставни суд касира закон, што са једне стране чуди, пошто је приликом посљедњих измјена ЗУП-а уведена категорија не само Уставног суда (повнављање поступка по уставној жалби) већ и Европског суда за људска права. Сматрамо да би системским тумачењем норми ових закона могла да буде створена дивергентна пракса у раду органа управе, те би се тиме заиста оштетили појединци чија су права повријеђена посредно неуставним актом. Овакво усаглашавање уставносудске и управне процедуре афирмише владавину права на којој почива уставно уређење Републике Србије. Још

једна дилема у позитивном правном је и како ће органи управе у поновљеним поступцима донијети нови управни акт на основу оних одредаба закона које су и даље на снази, ако се ради о дјелимичној касацији. Шта у случају потпуне касације? Уколико је одговор негативан (а по елементарним законима логике, јесте), како ће се одразити чекање органа управа на законодавца да донесе нови закон, сада усклађен са Уставом, на све оне појединачне животне ситуације које су остале недефинисане, а посебно узимајућу у обзир законске рокове (шест мјесеци од објављивања одлуке Уставног суда и двије године од достављања појединачног акта адресату)? Начелно посматрано, приједлог за понављање поступка може да се поднесе респектујући ове рокове, али орган управе у немогућности да донесе управни акт на основу „остатка“ касираног закона се налази у незавидном положају чекања, по својој брзини не тако познатог, законодавца. Посебну пажњу смо скренули на једну могућност која више граничи са интелектуалном гимнастиком него са реално очекиваним сценариом у пракси. Наиме, дејство одлуке Уставног суда од значаја је и у управносудском поступку када Управни суд одлучује у спору пуне јурисдикције, а закон на основу којег је донијет нови управни акт (од стране Управног суда) уклоњен је из правног поретка. Аналогно претходној ситуацији, сматрамо да би и на овом мјесту било сврсисходно примјенити одредбе о понављању управног спора из Закона о управним споровима, како би се новостворено стање вратило у границе уставности и законитости. Посебно су актуелни посљедњи случајеви када је Уставни суд одлучивао о уставности и законитости општих аката Универзитета у Београду, те дејствима овакве одлуке на све донешене управне акте али и управне спорове који су у току, а чије окончање ће бити вриједно за продубљивање сазнања о овој теми и у пракси. Важан институт код заштите права појединаца од управних аката који су донијети на основу неуставног закона јесте и ороченост, тј. вријеме у којем адресати тих аката могу да траже понављање поступка. Неразумно је укинути овакав рок зато што би то водило у правну неизвјесност и константну недовршеност једног процеса. Сви закони који регулишу положај и рад уставних судова на простору бивше Југославије предвиђају рок подношења приједлога за понављање поступка у року од шест мјесеци од објављивања одлуке уставног суда у службеном гласилу. Међутим, разликују се у погледу другог рока – оног између подношења иницијативе односно приједлога за оцјену уставности

закона и тренутка достављања управног акта адресату. Тај рок у упоредном праву може бити годину дана (Република Српска), двије године (Србија), пет година (Уставни суд Босне и Херцеговине), или може бити неодређен овај други рок (Хрватска и Црна Гора). С обзиром на дуготрајност уставносудских поступака, те могуће одлагање објављивања одлуке уставног суда или чак одлагања њеног дејства, оправдано се критикује орочавање у контексту од тренутка доношења односно достављања управног акта, јер у супротном би многи појединци били оштећени за право да траже измјену акта од надлежног органа само због објективног рока на који нису могли да утичу. Да сумирамо – рок од двије године представља такав елиминаторни услов који није у складу са тенденцијом израженом у чл. 61 ст. 2 ЗОУС-а. Или да поставимо слѣдеће питање – да ли ће адресат акта од чијег је достављања прошло двије године бити у могућност да тражи алтернативни начин обештећена у виду поврата у пређашње стање или накнаде штете? По садашњем стању у позитивном законодавству, таква могућност не постоји.

На крају, уставност и законитост чији чувар је оличен у Уставном суду мора да води рачуна не само о актима који се постављају пред њега као предмет нормативне контроле, већ због врховних захтјева правде и правичности, мора бити упућен на људе о чијим се индивидуалним животним ситуацијама одлучује управним али и другим појединачним правним актима. Одузимајући основ за правни живот ових аката и доводећи их на тај начин у неко међустање (правни вакуум), Уставни суд ауторитетом и основаношћу свога положаја и правне аргументације мора заштити адресате тих појединачних правних аката, чиме ће на најбољи начин свједочити своју улогу у савременим демократским друштвима, манифестовати постојање владавине права, и одбранили своју позицију унутар система подјеле власти.

7. СПИСАК КОНСУЛТОВАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Консултована литература на српском језику:

- Arlović, M – Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa, Pravni vjesnik, Vol. 30 No. 3-4, Pravni fakultet Josipa Juraja Štrosmajera Sveučilišta u Osijeku, 2014.
- Bojanić, B – Položaj i nadležnost Ustavnog suda Republike Srbije, Žurnal za kriminalistiku i pravo, vol. 18, br. 3, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.
- Borković, I - Upravno pravo, Informator, 6. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 1997.
- Brewer-Carías, A – Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- Crnić, J – Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2002.
- Čavoški, K – Ustav kao jemstvo slobode, Institut za filozofiju i društvenu teoriju „Filip Višnjić“, Beograd, 1995.
- Čok, V – Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1972.
- Ćorić, D – Pravo u vremenu i vreme u pravu, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, vol. 77, br. 9, 2005.
- Đurić, V – Dejstvo odluka ustavnog suda o neustavnosti zakona na pojedinačne akte uprave u SR Njemačkoj i Republici Srbiji, Strani pravni život, god. 57, br. 1, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2013.
- Đurić, V – Res iudicata u ustavnom procesnom pravu, Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu, br.12, Udruženje pravnikâ Srbije, Beograd, 2000.
- Đurić, V – Retroaktivne i prospektivne korekcije *ratione temporis* dejstva odluka ustavnih sudova, Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu, br. 12, tom IV, Udruženje pravnikâ Srbije, Beograd, 2016.
- Đurić, V – Ustavna žalba, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2000.

- Đurić, V – Vremensko dejstvo odluka ustavnih sudova, *Constitutio lex superior* – sećanje na profesora Pavla Nikolića, ured. Oliver Nikolić i Vladimir Čolović, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021.
- Harašić, Ž – Dometi sistemskog tumačenja u pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, br. 2, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2009.
- Hesse, K – Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. aufl., Heidelberg 1982.
- Kelsen, H – Judicial Review of Legislation: A comparative Study of the Austrian and the American Constitution, *The Journal of Politics*, Vol. 4, no. 2, 1942.
- Krapac, D – Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb, 2014.
- Krbek, I – Ustavno sudovanje, Rad JAZU, Zagreb, 1960.
- Krčinski, B – Normativna kontrola ustavnosti i zakonitosti pravnih akata u Republici Makedoniji, *Strani pravni život*, br. 2, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2011.
- Kulić, D – Ustavni savet Francuske u sistemu kontrole ustavnosti, Zbornik radova Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu, Sv. 7, Pravno-ekonomski fakultet, Niš, 1968.
- Kuzmanović, R – Uloga države i prava u ostvarenju vladavine prava, ustavnosti i zakonitosti, *Constitutio lex superior* – sećanje na profesora Pavla Nikolića, ur. Oliver Nikolić i Vladimir Čolović, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021.
- Marković, R – Izvršna vlast, Savremena administracija, Beograd, 1980.
- Marković, R – Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata, Savremena administracija, Beograd, 1973.
- Nenadić, B - Ustavnosudska kontrola zakonodavne vlasti – prilog raspravi o sudskom aktivizmu, *Pravni informator*, br. 12, Beograd, 2013.
- Nikolić, O – Ustavnost pravnih akata Evropske Unije i međunarodnog prava sa posebnim osvrtom na Ustavni savet Francuske, *Strani pravni život*, god. 56, br. 2, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.
- Omejec, J - Veliki njemački ustav i nepromjenjiva ustavna načela u praksi Saveznog ustavnog suda, Zbornik “Pravo i pravda 2015”, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016.

- Ožegović, Lj – Ustavno sudstvo u Bosni i Hercegovini, Grafopapir, Banja Luka, 2019.
- Pestalozza, C – Verfassungsproceßrecht, 3. völlig neubearbeitete Auflage, C. H. Beck, München, 1991.
- Portelli, H; Ehrhard, T – Droit constitutionnel, DALLOZ, 14 Edition, 2021.
- Rađenović, M – Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2019.
- Ribičić, C – Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije, Pravni vjesnik, god. 32, br. 3-4, 2016.
- Rowling J. K. – Harry Potter and the Prisoner of Azkaban, Scholastic, 1999.
- Schlaich, K; Koriath, S – Das Bundesverfassungsgericht, 11. Auflage, C. H. Beck, München, 2018.
- Sokol, S; Smerdel, B – Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998.
- Stanković, M – Ustavni sud kao aktivni normotvorac – o interpretativnim odlukama ustavnih sudova, Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu, br. 12, tom IV, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2011.
- Stevandić, D – Sudska kontrola podzakonskih propisa u Engleskoj, Strani pravni život, god. 63, br. 1, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2019.
- Stojanović, D., Vučić, O. – Domašaj ustavnosudskog ispitivanja odluka redovnih sudova u postupku odlučivanja o ustavnim žalbama građana, Pravni život, br. 14, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 2009.
- Stojanović, M – Sudska kontrola ustavnosti, Savremena administracija, Beograd, 1960.
- Šarčević, E – Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke, KULT/B, Sarajevo, 2005.
- Teofilović, P; Korhecz, T – Upravno postupanje i sudska kontrola zakonitosti upravnih akata, Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkatić i Službeni glasnik, Novi Sad Beograd, 2018.
- The Oxford Companion to the Supreme Court of United States – ed. Kermit L. Hall, Oxford University Press, Second Edition, Oxford, 2005.
- Tomić, Z – Komentar zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Drugo dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

- Tomić, Z – Vreme u upravnom pravu – mala skica jednog eseja, Liber amicorum Vladimir Vodinelić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2020.
- Vranješ, N – Položaj uprave u sistemu podjele vlasti, Godišnjak fakulteta pravnih nauka, god. 4, br. 4, Fakultet pravnih nauka Univerziteta Apeiron, Banja Luka, 2014.
- Бабић, Б – Касација судских одлука по уставној жалби у Републици Србији, Српска политичка мисао, бр, 2, година XXV, свеска 60, 2018.
- Бодирога, Н – Понављање парничног постука због одлуке Уставног суда, Анали Правног факултета у Београду, година LXI, бр. 2, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- Бугарски, Т – Захтев за заштиту законитости, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2016.
- Булајић, С – Четрдесет пет година Уставног савета Француске, у: Устав Lex superior, Поводом 75 година живота и 50 година научног рада Павла Николића, прир. Срђан Ђорђевић, Удружење за уставно право Србије, Београд, 2004.
- Васић, Р; Јовановић, М; Дајовић, Г – Увод у право, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду, Пето издање, Београд, 2018.
- Влашки, Б – Организација јавне управе у федерализму – посебно у Босни и Херцеговини, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
- Врачар, С – Преиспитивање правне методологије – наговештају државноправног интегрализма, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени лист СРЈ, друго проширено и допуњено издање, Београд, 2000.
- Вучић, О – Аустријско уставно судство – чувар федерације и устава, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1995.
- Вучић, О; Стојановић, Д – Уставно судство на пресеку права и политике, Анали Правног факултета у Београду, година LVII, бр. 2, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Давинић М, Независна контрола тела у Републици Србији, Досије студио, Београд, 2018.

- Ђурић, В – Устав и међународни уговори, Институт за упоредно право, Београд, 2007.
- Ивошевић, З – Извршење одлука Уставног суда, Уставни суд Србије: у сусрет новом уставу, прир. Боса Ненадић, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2004.
- Јовановић, С – О држави, основи једне правне теорије, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Јовичић, М – Савремени федерализам:упоредноправна студија, Савремена администрација, Београд, 1973.
- Јовичић, М – Устав и уставност, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.
- Кошутић, Б – Место Уставног суда у систему поделе власти, Уставни суд Србије – У сусрет новом уставу, уред. Боса Ненадић и Срђан Ђорђевић, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2004.
- Кузмановић, Р – Улога државе и права у остваривању владавине права, уставности и законитости, *Constitutio lex superior*, уред. Оливер Николић и Владимир Чоловић, Институт за упоредно право, Београд, 2021.
- Кунић, П – Управно право, Друго измијењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2010.
- Лилић, С – Управно право, Управно процесно право, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Лукић, Р, Појам уставности и законитости и средства за њихово остваривање, Уставност и законотост у Југославији, Београд, 1966.
- Лукић, Р; Кошутић, Б – Увод у право, Научна књига, Београд, 1978.
- Манојловић-Андрић, К – Поступак и обим испитивања уставне жалбе, Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права, прир. Боса Ненадић, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2013.
- Маринковић, Т – Дејство одлука уставних судова, Улога и значај уставног суда у очувању владавине права, прир. Боса Ненадић, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2013.

- Маринковић, Т – Интерпретативне одлуке уставних судова, Уставни суд Србије- у сусрет новом уставу, уред. Боса Ненадић и Срђан Ђорђевић, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2004.
- Марковић, Г – Уставни лавиринт, Апорије уставног система Босне и Херцеговине, Службени гласник, Београд, 2021.
- Марковић, Г – Уставно право, ЈП „Завод за уџбенике и наставна средства“ и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Ново Сарајево, 2021.
- Марковић, Р – Уставни суд у уставу Републике Србије од 2006. године, Анали Правног факултета у Београду, vol. 55, бр. 2, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.
- Марковић, Р – Уставно право и политичке институције, Службени гласник, Београд, 1995.
- Марковић, Р – Уставно право, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Двадесет пето поновљено издање, Београд, 2020.
- Мијановић, Г – Контрола уставности закона, Правни факултет Универзитета у Српском Сарајеву, Српско Сарајево, 2000.
- Миловановић, М – Ванредни правни лекови кривичном поступку, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.
- Насић, М – Начело поделе власти и уставно судство, Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права, Уставни суд Републике Србије, прир. Боса Ненадић, Београд, 2013.
- Насић, М – Право на непристрасан и независан суд – у контексту решавања изборних спорова, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 50, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2007.
- Насић, М – Уставни суд и спорови о подели власти, Журнал за криминалистику и право, vol. 18, бр. 3, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
- Ненадић, Б – Изборни спорови у надлежности Уставног суда Србије, Уставно питање у Србији, Ниш, 2004.
- Ненадић, Б – Особеност контроле уставности закона у Републици Србији, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 49, 2007.
- Ненадић, Б – Уставносудске одлуке са одложеним дејством, Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу, бр. 42, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2015.

- Ненадић, Б. – Општи осврт на контролу уставности судске власти, Положај и перспектива уставног судства, прир. Одри, К. А., Безбрадица, Р., Бабић, Б., Лубарда Д, Уставни суд Републике Србије, Службени гласник, Београд, 2014.
- Ожеговић, Љ – Апелациона надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине, Литера Бања Лука, Бања Лука, 2013.
- Орловић, С – Правни положај и реалност Уставног суда Србије, Српска политичка мисао, посебно издање, Институт за политичке студије, Београд, 2017.
- Пајић-Шавија, С – Уставни суд и спорови о сукобу надлежности, док. дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2016.
- Петров, В; Станковић, М – Уставно право, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2020.
- Рајић, Н - Интерпретативне одлуке у пракси Уставног суда Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2014.
- Симовић, Д – Уставна жалба – теоријско-правни оквир, Анали Правног факултета у Београду, вол. 60, бр. 1, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Симовић, Д; Петров, В – Уставно право, Треће измењено и допуњено издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2018.
- Славнић, Љ – Решавање сукоба надлежности – традиционални домен Уставног суда Србије, Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права, прир. Боса Ненадић, Уставни суд Републике Србије, Београд, 2013.
- Спекторски, Е. В. – Држава и њен живот, Српска књижевна задруга, Београд, 1933.
- Станковић, М – Уставно судство у савременим федерацијама, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Становчић, В – Улога уставног судства у остваривању владавине права и поделе власти, у: Уставни суд Србије – У сусрет новом уставу, уред. Боса Ненадић и Срђан Ђорђевић, Београд, 2004.
- Станојевић, Б – Претходна (превентивна) контрола уставности са посебним освртом на Републику Србију, мастер рад, Правни

- факултет Универзитета у Пришини са привременим сједиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2021.
- Стјепановић, Н – Начело јединства власти и наш нови уставни систем, *Анали Правног факултета у Београду*, год. I, бр. 2, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1953.
- Стјепановић, Н – Смисао и практични значај начела правноснажности решења у нашем управном поступку, *Анали Правног факултета у Београду*, год. 9, бр.4, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1961.
- Стојановић, Д - Да ли и како реформисати Уставни суд?, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Година LVII, бр. 78, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2018.
- Стојановић, Д – Уставни суд у светлу интерпретативних одлука у нормативној контроли, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 72, Година LV, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2016.
- Стојановић, Д – Уставно правосуђе – Уставно процесно право, *Центар за публикације Правног факултета у Нишу*, Ниш, 2016.
- Стојановић, Д – Уставно судство – Уставни суд Републике Србије, *СВЕН-Ниш*, Ниш, 2017.
- Томић, З – Време и (у) устав(у) – овдашње право са почетном филозофском белешком, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXVII, бр. 1, Правни факултет Универзитета у Београду, 2019.
- Томић, З – Коментар Закона о општем управном поступку – са судском праксом и регистром појмова, Друго преправљено и знатно допуњено издање, *Службени гласник*, Београд, 2019.
- Томић, З – Опште управно право, *Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду*, Четрнаесто новелирано издање, Београд, 2021.
- Томић, З – Уставно судство између жреца и ствараоца, *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу*, прир. Боса Ненадић, *Уставни суд Републике Србије*, Београд, 2004.
- Ђорић, Д. – Време у праву, *Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду*, Нови Сад, 2007.
- Цуцић, В – Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, *Центар за издаваштво и информисање Правног факултета Универзитета у Београду*, Београд, 2016.

Правни извори:

- Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BverfGG)
Bundes-Verfassungsgesetz (BVG)
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)
Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 121/10)
Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 (VfGG)
Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21)
Zakon o upravnom postupku (Službeni glasnik BiH, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016)
Zakon o upravnom postupku (Službeni list Crne Gore, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 I 37/2017)
Zakona o Ustavnom sudu (Službeni list Crne Gore, br. 11/2015)
Деловник на Уставниот суд на Република Северна Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр.70/1992, 202/2019 и 256/2020)
Закон о избору народних посланика (Службени гласник Републике Србије, бр. 14/2022)
Закон о кривичном поступку (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС)
Закон о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05)
Закон о општем управном поступку (Службени гласник Републике Србије, бр. 18/2016 i 95/2018 - аутентично тумачење)
Закон о општем управном поступку (Службени гласник Републике Српске, бр. 13/2002, 87/2007 - испр., 50/2010 i 66/2018)
Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима – прир. Марко Давинић, Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2020.
Закон о парничном поступку (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020)
Закон о управним споровима (Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2009)

- Закон о Уставном суду (Службени гласник Републике Србије, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13 - Одлука УС, 40/15 и 103/15)
- Закон о Уставном суду Републике Српске (Службени гласник РС, бр. 104/11)
- Закон о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05)
- Закону о високом образовању (Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - др. закон, 67/2019, 6/2020 - др. закони, 11/2021 - аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021 - др. закон)
- Пословник о раду Уставног суда (Службени гласник Републике Србије, број 103/13)
- Правила Уставног суда Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр. 94/2014 – пречишћен текст)
- Устав Босне и Херцеговине (Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини)
- Устав на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11, 6/19, 36/19)
- Устав Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006)

Уставносудска пракса:

- IУз-934/2012 (Службени гласник Републике Србије, бр. 136/2014)
- IУз-204/2013 (Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2015)
- IУз-299/2011 (Службени гласник Републике Србије, бр. 29/2013)
- IУо-107/2020 (Службени гласник Републике Србије, бр. 79/22)
- U-III-17/1998 (Narodne novine br. 34/2002)
- U-III-839/2000 (Narodne novine br. 132/2000)

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.924(497.11)
342.565.2(497.11)

РОМИЋ, Марко, 1997-

Неуставност закона и управни акти : дејства уставносудских одлука о неуставности закона на управне акте / Марко Ромић. - Београд : Институт за упоредно право, 2023 (Београд : Службени гласник). - 106 стр. ; 24 см. - (Монографија / Институт за упоредно право ; 196)

Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 97-106.

ISBN 978-86-82582-08-3

а) Нормативни акти -- Законитост б) Нормативни акти -- Уставност в) Уставни судови -- Надлежност

COBISS.SR-ID 131577865