

## ВРСТЕ И ПРАВНО ДЕЈСТВО ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА

Уставни суд решавајући настали спор о уставности закона или самоуправног општег акта односно спор о законитости прописа или самоуправног општег акта (даље уставни спор) доноси одлуке и друге акте. Одлучујући о суштини ствари (мериторно) суд доноси коначан, обавезан и извршан акт у форми одлуке. Ради уклањања откривене неуставности или незаконитости суд је овлашћен да доноси одлуку констатације и одлуку касације.

### *Овлашћења уставног суда<sup>1)</sup>*

У уставном спору у коме је предмет уставност закона суд је овлашћен да донесе одлуку констатације. Поступак се састоји из две фазе. У првој фази, суд испитује уставност закона и даје одговор на питање да ли је закон сагласан уставу. У случају одговора да је закон неуставан, суд то утврђује одлуком и одлуку доставља надлежној скупштини, доносиоцу тог акта. Ако надлежна скупштина не усагласи закон са уставом у одређеном року, или не затражи продужење рока за усаглашавање, стичу се услови да закон по уставу престаје да важи. Уставни суд утврђује одлуком да је престао да важи закон. Суд доноси у овом случају одлуку констатације.

У споровима у којима је предмет уставност односно законитост другог прописа, општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, суд је овлашћен да донесе касаторну одлуку. Овом одлуком укида или поништава оспорени општи акт. После констатације неуставности, односно незаконитости, суд изриче санкцију која погађа оспорени акт.

Кад је реч о закону или другом нормативним акту или самоуправном општем акту који је доведен у склад са уставом или законом у току спора или је престао да важи а спор је покренут, суд је овлашћен да утврди да је такав акт био неуставан, односно незаконит. Оваква одлука суда има исто правно дејство као одлука констатације кад је реч о закону, односно као касаторна одлука којом се поништава или укида пропис или самоуправни општи акт.

Уставни суд је овлашћен да нареди обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу закона или другог општег

---

1) Овлашћења уставних судова и правно дејство одлука уставних судова прописана су на идентичан начин у Уставу СФРЈ и у уставима република и покрајина. Уколико неке разлике постоје биће посебно наглашене.

акта који је предмет уставног спора. Суд може ово овлашћење да искористи кад се штетне последице извршења појединачног акта или радње не би могле да отклоне.

### *Правно дејство одлуке уставног суда*

Циљ је интервенције уставног суда да се из правног поретка уклоне неуставни и незаконити нормативни и други општи акти и тај поредак репарира. Ради остваривања тог циља суду су дата овлашћења да изриче напред наведене санкције. При одмеравању врсте санкције узима се, поред врсте акта, у обзир тежина противправности, узима се у обзир колико због тога трпи правни поредак. Тежина повреде правног поретка, општих и појединачних интереса, опредељује санкцију и њен домашај.

Свака правна грешка има по правилу санкцију. Битан елемент који утиче на санкцију је тежина почињене грешке и значај општег и појединачног интереса. Санкција је последица противправности и различитог је домашаја зависно од правне грешке. Међутим, последице уклањања правне грешке некада су веће по правну и социјалну сигурност него што су последице по законитост ако правни акт са таквом грешком опстане.

Питање се поставља какав је домашај сваке поједине мере изречене одлуком уставног суда како према закону, другом пропису или општем акту, тако и према појединачном акту донетом у примени општег акта према коме је изречена уставом утврђена мера.

#### *а) Правно дејство према општим актима*

Кад уставни суд утврди да закон није у складу са уставом, односно кад Уставни суд Југославије утврди да је републички или покрајински закон супротан савезном закону, одлуку о томе доставља скупштини, доносиоцу тог закона. Уставна је обавеза доносиоца тог закона да га у року од 6 месеци доведе у склад са уставом, односно да отклони супротности између републичког или покрајинског закона и савезног закона. Рок од шест месеци почиње да тече од дана достављања одлуке суда надлежној скупштини. Ако протекне овај рок без резултата, суд другом одлуком утврђује да је закон престао да важи на основу устава<sup>2)</sup>. Исти поступак се примењује у случају кад је покрајински закон несагласан са републичким законом који се примењује на целој територији СР Србије (члан 410. Устава СРС).

Одлука констатације да је престао да важи закон или неки његов део делује од дана објављивања у службеном гласилу у коме по уставу иначе уставни суд објављује своје одлуке. После тога дана више се нико не може позивати на тај закон, јер одлука делује *erga omnes*. За деловање одлуке уставног суда је услов да она буде прописно објављена а тај захтев је иначе у савременом схватању примарни захтев да би норма деловала и обавезивала. Одлука уставног суда значи и забрану даље примене закона на правне односе настале после дана њеног објављивања.

2) V. члан 384. Устава СФРЈ.

Настанак или стварање нових правних односа после тога дана, значило би стварање нових правних ситуација које су неуставне. Одлука делује и ретроактивно али на оне правне односе који су настали под тим законом, али који нису правоснажно решени до дана објављивања одлуке<sup>3</sup>). Посебан вид ретроактивног дејства одлуке, испољава се у установи ревизије правоснажних појединачних аката донетих на основу неуставног закона<sup>4</sup>).

Исте правне ефекте остварује и одлука уставног суда којом се поништава или укида пропис осим закона или други општи акт.

Устав даје одлуци уставног суда ретроактивно дејство, које се испољава у гашењу оних правних односа који су настали пре објављивања одлуке констатације, односно одлуке о укидању или поништавању, ако нису правоснажно решени до тада. Овом мером уз друге, сужава устав могућност да се у објективном смислу ствара противправно стање, сужава могућност да се ствара стање супротно оном које мора да постоји у правној држави, поготово у самоуправној социјалистичкој држави.

Тиме се не исцрпљује правно дејство касаторне одлуке. Одлука о поништавању проглашава да пропис или општи акт није ни постојао. Полазећи од теорије поништавања, даљи ефекат био би да такав неуставан односно незаконит акт није ни производио правне последице — *Quod nullum est nullum producit, effectum* —. Одлука делује *ex tunc*. Одлука о укидању неуставног, односно незаконитог акта укида, ставља ван снаге тај акт. Правило је у праву, да акт о укидању делује *ex tunc* и да не дира у правне последице створене применом тог акта до укидања. Актом о укидању спречава се правно дејство укинутаг акта убудуће. Устав је, како ћемо видети у даљем излагању, одступио од ових правила створивши тиме и неке дилеме.

Одлука суда непосредно се односи на акт који је био предмет уставног спора. Санкција погађа онај акт за који је суд утврдио да је неуставан или незаконит, јер санкција је логична последица такве констатације. Наиме, ако не би на изричит начин било одређено који акт погађа санкција због неуставности односно незаконитости, створила би се сумња да ли изван пропис или општи акт важи или не. Такве сумње не би биле поштећени ни они акти који су уставни и законити. То би довело до отпора у примени прописа и општих аката и до девалвираних ауторитета правног поретка. Одлука уставног суда о укидању или поништавању акта делује посредно према свим актима са истим недостатком. Упозорава доносиоца тих аката како треба да уређују исте или сличне односе или ће у противном ти акти пасти под удар санкције суда. Одлука подиже правну свест, подстиче органе, организације, радне људе и грађане да се обраћају уставном суду са предлогом, односно иницијативом за локретање поступка за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката, усмерава уставни суд да по службеној дужности брже открива нове случајеве неуставности односно незаконитости и примени мере.

3) В. одредбу члана 386. ст. 1. Устава СФРЈ.

4) В. члан 388. Устава СФРЈ.

б) *Право дејство према спроведеним прописима и актима*

Чест је случај да се ради извршења закона и другог прописа као и самоуправног општег акта, доносе прописи и други општи акти (спроведени прописи). Питање се поставља какав је утицај одлуке уставног суда на ове спроведене прописе кад је одлуком утврђено да је престао да важи закон, односно када је поништен или укинут пропис или општи акт ради чијег извршења су донесени. Устав<sup>5)</sup> налаже да се пропис односно општи акт донесен за извршење прописа или самоуправног општег акта не примењује од дана објављивања одлуке али под условом да из одлуке произилази да су неуставни или незаконити. Устав није прихватио принцип аутоматизма по коме стављањем ван снаге прописа или општег акта, истовремено престају да важе и спроведбени прописи. Да би се избегли могући спорови о томе да ли из одлуке суда произилази да је спроведбени пропис неуставан или незаконит, односно да ли тај пропис важи, уставни суд треба да у сваком поједином случају изричито утврди да ли спроведбени пропис престаје да важи, наравно ако је за то и надлежан. У противном грађани и други субјекти би на свој ризик могли да пружају отпор примени тих спроведбених прописа позивајући се на околност да су неуставни или незаконити. Изричита одлука суда је неопходна ради отклањања сумње у погледу важења спроведбеног прописа, нарочито с обзиром на оне прописе и акте који су донесени на основу незаконитог прописа и општег акта, а основ имају у неком другом законском пропису, односно општем акту.

Устав не утврђује изричито да предње дејство имају одлуке уставног суда и према прописима који су донесени за извршење закона за који је одлуком утврђено да је престао да важи. Међутим, логично је закључити да под режим прописа донесених за извршење прописа треба подвести и њих, јер је и закон пропис и појам „пропис“ обухвата и закон ако није другачије одређено.

Правило да се спроведбени пропис неће примењивати од дана објављивања одлуке о неуставности закона, односно другог прописа или општег акта, значи да одлука суда према њему делује *ex tunc*. Изгледа, да устав не прави разлику да ли је одлуком пропис или општи акт укинут или поништен. Било би логично да спроведбени пропис дели судбину прописа у извршењу кога је донесен. У том случају ништењем прописа осим закона или општег акта, ништили би се и спроведбени прописи и други општи акти како и одређује теорија о поништавању правних аката. Одлука суда деловала би *ex tunc*. При другојачијем стању, ефекат поништавања и укидања био би исти и јавило би се питање због чега Устав СФРЈ употребљава истовремено речи „поништиће или укинуће тај пропис или општи акт“ (члан 385.), или речи „укида или поништава други пропис или општи акт“ (члан 393.), а тако чине и уставни република и покрајина. Када су ови појмови употребљени заједно у истој одредби, боље рећи у истој реченици, онда они не означавају исту већ различите садржине. Наиме, правни је правне технике да свака одредба буде кратка, јасна и сажете садржине и без нагомлавања сувишних речи.

Може се схватити да устав забрањује на изричит начин примену спроведбеног прописа или општег акта чији је правни основ поништен

5) V. одредбу става 2. члана 386. Устава СФРЈ.

или укинут и да спречава даље стварање противуставног стања, а да тиме не прејудицира коначну одлуку о судбини спроведбеног прописа. При таквом ставу, спроведбени пропис делио би судбину прописа на основу кога је донесен, односно суд би га одлуком поништавао или укидао, зависно од тежине последица које би требало отклонити ради репарирања правног поретка.

в) *Правно дејство одлука уставног суда према појединачним актима*

Одлука констатације као и касаторна одлука, остварује одребене правне ефекте и према појединачним актима којим се ствара или утврђује постојање правног односа или његова садржина. То су појединачни акти органа управе и других државних органа као и појединачни акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница. Дејство одлуке уставног суда према овим актима, зависи од тога у којој фази се налази остваривање садржине појединачне ситуације произашле из појединачног акта донетог на основу неуставног закона, другог прописа или општег акта. То дејство је превентивно, суспензивно и ревизионо.

Одредбом члана 386, став 1. Устава СФРЈ забрањује примену закона који је престао да важи као и примену поништеног или укинутог прописа или општег акта на правне односе које су настали пре објављивања одлуке суда којом је интервенисао против неуставног закона, другог прописа или општег акта, или који нису правоснажно решени. На тај начин, одлука делује ограничено *ex tunc* и превентивно. Појединачни акти, који су донесени а нису правоснажни, биће стављени ван снаге у поступку инстанционе или судске контроле, а нови појединачни акти не могу се доносити.

Одлука уставног суда о неуставности, односно незаконитости одребеног прописа или општег акта суспендује извршење појединачних правоснажних аката донесених у примени тог прописа или општег акта. Устав наређује обуставу започетог извршења и забрањује давање дозволе за извршење појединачних аката (члан 386, ст. 3. Устава СФРЈ). Суспендовањем клаузуле извршности таквих појединачних аката спречава се стварање појединачних последица које нарушавају уставност и законитост, смањује се негативан ефекат појединачних аката донесених на основу неуставног закона, другог прописа или општег акта.

Под условима утврђеним одредбама члана 388. Устава СФРЈ, могу се мењати појединачни правоснажни акти који су донесени на основу закона који је престао да важи односно другог прописа или општег акта који је поништен или укинут. То су следећи услови:

- да је појединачни акт коначан или правоснажан
- да је тим актом повређено појединачно право
- да од дана достављања тог акта до дана доношења одлуке није протекло више од једне године дана, и
- да је захтев за измену тог акта поднео титулар повређеног права у року од 6 месеци, рачунајући од дана објављивања односне одлуке уставног суда.

Услови су кумулативни и постојање сваког од њих као и свих у целини цени надлежни орган. Изостанак било ког услова је разлог да надлежни

орган одбаци захтев за измену појединачног акта. (Ово средство не искључује употребу ванредних правних лекова који се могу употребити против појединачног акта на основу процесних закона и других прописа). Повреда правног интереса није уставни разлог за ревизију појединачног акта.

Устав не прави изреком разлику да ли је појединачни акт донет на основу поништеног или на основу укинутог прописа или општег акта и одређује ограничено *ex tunc* дејство одлуке суда. Та недоследност устава има и негативних последица на плану заштите појединачних појава права јер, појединачни акт донесен на основу поништеног прописа измиче ревизији протеком рока од године дана од дана доставе тог акта, па до доношења одлуке суда. Такво дејство није имала одлука по Закону о Уставном суду Југославије од 24. XII 1963. године. Наиме, Устав из 1963. године, пропустио је закону да регулише правно дејство одлука уставног суда. Кад је реч о појединачним актима донесеним на основу поништеног прописа или општег акта, закон је дозвољавао подношење захтева за ревизију без обзира колико је времена протекло од дана доставе тог акта па до дана доношења одлуке уставног суда о поништају норме. Одлука је деловала *ex tunc* без обзира на „старост“ акта. Преклузивни рок од 6 месеци текао је само после дана објављивања одлуке. Закон је уважио околност да поступак пред судом може да траје дуго, да брзина доношења одлуке зависи од ажурности суда и да то не зависи од иницијатора или овлашћеног предлагача, па ни од појединаца чије је право повређено појединачним актом донесеним на основу прописа који је пред уставним судом. Закон је на тај начин спречио штетно дејство трајања уставног спора на право подношења захтева за измену појединачног акта донесеног применом поништеног прописа. Закон је учинио одговорним и оштећеног таквим актом за судбину тог акта, прописујући да се захтев подноси у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке. После овог рока, оштећени губи право захтева и одлука уставног суда престаје да делује према појединачном акту. Закон није оставио неуређену правну ситуацију преко тог рока.

Закон је другачије димензионирао дејство одлуке уставног суда према појединачним актима донесеним на основу укинутог прописа или општег акта. Дозволио је ревизију појединачних аката на основу енумерације, набрајајући у којим стварима је дозвољена ревизија појединачних аката. Уз то је као услов прописао и два рока за право подношења захтева за ревизију и то рок од 6 месеци рачунајући од дана уручења акта па до дана доношења одлуке (за случај изрицања казнене санкције овај рок није био услов) и рок од 6 месеци од дана објављивања одлуке. Први рок је могао да продужи сам суд и да тиме неутралише негативно дејство спорости поступка пред судом. Ограничено *ex tunc* дејство одлуке о укидању прописа било је, у ствари, компромис правила о дејству укидања правног акта и захтева за посебном заштитом одређених правних вредности (право самоуправљања утврђено уставом и друго основно право и слобода) као и захтева правне сигурности.

Устав из 1974. године, не чини такву разлику између поништавања и укидања када је реч о праву подношења захтева за измену коначног и правоснажног појединачног акта. То право је процесно-правно средство коме одговара дужност надлежног органа да по захтеву донесе акт. Дилеме настају о дејству поништавања и укидања прописа на измену поје-

диначног акта. Било би логично, да буде измењен појединачни акт донет на основу поништеног неуставног прописа. Поништавањем се ствара предпоставка као да тај пропис није ни донешен, као да није ни постојао у правном поретку, а оно што није постојало није ни могло стварати опште правне ситуације ни опредељивати материјалну садржину појединачног акта. Последице произведене деловањем „непостојећег“ прописа, као и појединачног акта из правне сфере, трансформишу се у фактичку сферу као противправне и отклањају се поправљањем штете или на други начин.

По теорији укидања, укинати акт престаје да делује за убудуће (ex tunc), а правне последице створене до укидања остају на снази, односно измена прописа не утиче на законитост појединачног акта, већ може бити разлог за доношење новог појединачног акта ако тако одређује нови пропис. Било би у складу са наведеним да остају појединачни коначни акти донесени на основу укинутаг прописа док је био на снази, а укинати такав појединачни акт само ако није извршен.

Прихватити гледиште да су подједнако подложни ревизији и са истим ефектом ревизије појединачни акти донесени на основу поништеног и укинутаг прописа, значи свести разлике у дејству поништења од дејства укидања на различите моралне ефекте. Пошто одлука значи и друштвену моралну осуду противправног стања, та би осуда била изречена само изразима различите градације.

### *Правно дејство касаторних одлука и уставно судска пракса*

Судећи према броју одлука о поништају оспорених аката у уставном спору у односу на број одлука о укидању донесених од неких уставних судова, могло би се закључити да судови виде разлику у правном дејству одлуке о поништавању и одлуке о укидању. (У 1977. години Уставни суд Србије, донео је 28 одлука о поништавању а 74 о укидању). Поједини судови доносе одлуке о укидању, утврђујући правно дејство са неким датумом после објављивања у службеном гласнику. Судови утврдивши незаконитост оспореног акта, остварују рок доносиоцу да акт усагласи са законом.<sup>6)</sup> У појединим законима о поступку пред уставним судом, да то је право суду да се на темељу законских критерија опредељује за укидање или поништавање оспореног акта. Ти критерији су на пр.: интерес заштите уставности и законитости, тежина последица насталих применом оспореног акта, као и интерес правне сигурности.

Са гледишта истоветног правног дејства одлуке о поништавању и од одлуке о укидању, све би то било сувишно и у неким случајевима у сукобу са принципом саправности. Давањем могућности доносиоцу акта да га усагласи са законом, значи са овог гледишта продужавање противправног стања. Исти ефекат имале би одлуке у укидању које ступају на снагу после дана објављивања у службеном гласнику. То би доприносило и повећању броја пративправних појединачних ситуација које у посебном поступку треба отклањати путем ревизије појединачних правоснажних аката и порављањем штете.

<sup>6)</sup> У. члан 38. Закона о поступку пред Уставним судом Србије („Службени гласник СРС”, бр. 51/75), и члан 27. Закона о Уставном суду Војводине („Службени лист САПВ”, бр. 24/76), који даје суду такво овлашћење.

Ипак би требало поћи од становишта да је устав са разлогом дао уставном суду овлашћење да укида или поништава пропис осим закона, општи акт органа друштвено-политичке заједнице и самоуправни општи акт и да није реч о редакторској грешци при употреби појмова „укидање” и „поништавање”. У том правцу су и нека законска решења која овлашћују уставне судове да се опредељују за меру поништавања или укидања у складу са датим критеријумима.<sup>7)</sup> Задатак би био правне теорије и уставно судске праксе да ближе одреди сличности и разлике.

Свакако би најчистије решење било ако би устав појам „укидање” и „поништавање” заменио једним појмом на пр. „стављање ван снаге” ако ти појмови означавају исту правну а различиту моралну садржину или ако би утврдио у чему су те садржине и правно различите, на начин како је то било регулисано Законом о Уставном суду Југославије од 1963. године и законима о уставним судовима република од 1963. године и 1964. године (СРХ).

Прихватањем било које алтернативе као могуће солуције остаје отворен проблем отклањања последица насталих применом противправних аката. Проблем је створен преклузивним роком од године дана за право подношења захтева за ревизију појединачног акта и трајањем поступка пред судом. Појединачни акт донесен на основу поништеног општег акта може „престарити” и измаћи ревизији и онда када је донесен после покретања уставног спора, ако поступак траје дужи од годину дана. Трајање поступка непосредно утиче на могућност ревизије коначних појединачних аката. Нужно је дати право суду да рок застаре продужава у оправданим случајевима.

*др Лука Драгојловић*

7) „При одлучивању да ли ће поништити или укинати пропис, или општи акт органа друштвено-политичке заједнице или самоуправни општи акт, Уставни суд ће узети у обзир све околности које су од интереса за заштиту уставности, односно законитости, а нарочито односе који су успостављени на основу таквог прописа, општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, као и друге околности од значаја за економску, социјалну и уставно-правну сигурност”. То је текст одредбе члана 21. Закона о Уставном суду Социјалистичке Републике Црне Горе („Службени лист СР ЦГ”, бр. 44/75 и 49/75). Сличне садржине је одредба члана 21. Закона о поступку пред Уставним судом Македоније и о правном дејству његових одлука („Службени весник СРМ”, бр. 42/74), члана 23. Закона о поступку пред Уставним судом Социјалистичке Републике Словеније („Урадни лист СРС”, бр. 39/74 и 28/76), као и одредба члана 46. Закона о поступку пред Уставним судом Србије („Службени гласник СРС”, бр. 51/75).



## SUMMARY

### *The various kinds of decisions of the constitutional courts and their legal effect*

The article deals with the various aspects concerning the effect of decisions of constitutional courts in constitutional disputes on the basis of authority provided by the Constitution of 1974. Within the scope of their legal authority, constitutional courts are authorised to pass decisions of assertion and appeal. After the lapse of a period of six months without results from the date of submission of the decision that a law is unconstitutional to the relevant assembly, the constitutional court will pass a decision asserting that the law in question has become null and void. The Court either repeals or cancels all other regulations or general acts of law. The decision of the Court becomes effective from the date of publishing in the Official Gazette. The decisions of that kind mean the ban of further implementation of the law, other regulations or general acts of law as unconstitutional that is unlawful. The decision has direct impact on the law, regulation or other general acts of law the constitutionality that is legality of which had been the subject matter of the constitutional dispute.

The decisions of the constitutional courts concerning the repeal of a law as well as their decisions of appeal against other regulations or general acts of law due to their unlawful nature also has impact on other regulations and general acts of law (regulations and general acts of law of execution). These acts of law cannot be applied after the announcement of the decision if it is evident that they are unlawful. If the constitutional court does not repeal such regulations and acts of law, then the same court will pass decision on their constitutionality and legality in case of dispute.

The decision of the constitutional court has impact on the individual acts of law passed by way of implementation of the unconstitutional law, regulation or general act of law while they were in effect. Such acts of law, if not yet executed, will be completely abandoned, while the execution of other acts will be discontinued. Final and legally effective individual acts of law may be amended under the following conditions: that the provisions of the act of law have injured the rights of certain parties (the injury of the legal interest is not reason enough to revise individual acts of law); that the title holder of the injured right has submitted a formal request for the revision of the act to the relevant state organ within six months from the date of announcement of the constitutional court decision and if less than one year has passed from the date of handing of the act of law to the submitter of the request to the date of the decision of the constitutional court.

The decision of the constitutional court determining the fact that the individual act of law has ceased to have legal effect, has not been constitutional or legal while it was in effect, has practically the same legal consequences.