

ЗАШТИТА УСТАВНОСТИ ЗАКОНА

У реферату желим, као прво, да покренем нека теоретско-правна питања везана за проблематику заштите уставности закона у социјалистичкој држави и друго, да укажем на правна средства предвиђена у области заштите уставности закона, па чак и шире — права у Народној Републици Пољској.

Покретање неких теоретско-правних проблема сматрам неопходним, пре свега зато што у нашој литератури постоје неслагања у односу на прихватања ванпарламентарних форми контроле уставности закона и у односу на довољно присуство форми унутар парламентарне контроле. Неопходно је такође, управо на овом симпозијуму, посвећеном, између осталог тој проблематици, размотрити средства за заштиту уставности права предвиђених у нашем конституционом праву, а пре свега у Одлуци Државног Савета од 14. јула 1979. године која прати усклађеност права са уставом и која даје општу и обавезујућу интерпретацију устава. Ова Одлука даје правна решења која су у овој области у извесном смислу својствена у поређењу са решењима прихваћеним у другим европским социјалистичким земљама, која као нова — јер су недавно прихваћена — могу да буду веома интересантна за учеснике симпозијума.

I

Прелазећи на тему, желео бих у почетку да поставим неколико општих теза. Можда ће неком оне изгледати сувишне, било као потпуно размљиве, или као апсурдне, или пак ће представљати неку полазну тачку за даља разматрања.

Пре свега треба констатовати да сам проблем заштите уставности закона, или усклађености општих закона са уставом као главним законом, постоји само тамо где постоји устав као акт с посебном правном моћи, врховни у односу на опште законе; тамо где постоји могућност разликовања — на основу правног система дотичне државе — уставног законодавца. Тамо где су сви закони равноправни са становишта правне моћи тај проблем не постоји.

Истовремено тамо где устав у формалном смислу, тј. као основни закон постоји, и тамо где постоји жеља да се он третира озбиљно, тј. као

интегрални део правног система дотичне државе, тамо проблем испитивања усклађености устава и закона и заштита те усклађености не може да се избегне. Уколико устав стварно треба да чини основу правног система, стварно треба да одигра неку нормативну улогу у раду државних органа, а посебно органа који примењују право у односу на становништво, онда прихватање одређених форми испитивања, а затим заштите усклађености устава и закона је неопозиво²⁾). Свакако да то није једини услов да устав буде обавезни део у државном правном систему, али је то неопходан услов³⁾). И уколико се у некој држави недовољно цени поменути проблем или се чак и омаловажава, то је израз и потврда факта да у суштини одговорни људи за правно стање и системску праксу формално третирају устав дотичне државе. Пажњу ту треба посветити и проучавању уставног права.

Ако се ради о социјалистичким земљама, у свакој од њих постоји устав као основни закон који се разликује од обичних закона, тиме што има посебну правну моћ. И маколико одредбе устава и његове измене у свакој од тих земаља биле у надлежности парламента, који такође доноси и обичне законе, ипак устав и уставне одредбе доноси по посебном поступку који се разликује од начина доношења обичних закона. То омогућава да се у раду парламента издвоје две различите функције: уставотворна и законодавна, а управо да се у њему издвоје два различита органа: уставни законодавац и обични законодавац. Од та два органа само један је орган највиши, наиме уставотворац којем је тај исти парламент као обични законодавац већ у потпуности подређен. Не може да буде другачије ако је он подређен одредбама устава као основног закона, ако уставне одредбе не смеју да се нарушавају. Шта више — он има обавезу да уложи све напоре да се уставне одредбе у потпуности реализују.

Тако је и у светлу пољског уставног права. Маколико да је устав НРП најеластичнији устав између свих који су било када постојали⁴⁾, ипак, и у том случају, и назив „Устав Народне Републике Пољске“, као и различит поступак његове промене у односу на поступак доношења обичних закона, сведоче о „врховном положају“ тог акта у односу на обичне законе. О посебној правној моћи Устава НРП као и о његовој врхунској позицији над Парламентом као обичним законодавцем сведоче изразите одредбе садржане у његовом уводном делу и у §8 ст. 2, у којима се каже да њим треба да се руководе „сви органи власти пољског радног народа“ и да је „строго поштовање права Пољске Народне Републике основна обавеза сваког државног органа...“⁵⁾. Парламент, дакле, као обични законодавац

1) Уредски дневник НРП „Пољски Монитор“ 1979., бр. 119, поз. 113.

2) Управо се ово оглоси на целу делатност парламента изражену не само у законима већ и у одлукама.

3) Други услов је позитивна делатност Сејма као обичног законодавца, која се базира на доношењу потребних закона, али пре свега потребних за реализацију одредаба основног закона, наравно закона у складу са Уставом.

4) За измену потребна је квалификована већина две трећине гласова у Сејму, али у присуству најмање половине од укупног броја посланика, дакле у броју присутних који се тражи при доношењу обичних закона или било којих одлука у парламенту или другом колегијалном органу.

5) Одредбе Устава НРП су цитиране према нумерацији и формулацијама прихваћеним у Објави Председника Државног Савета од 16. фебруара 1976. године по питању оглашавања јединственог текста Устава НРП донетог од стране Уставотворног Парламента 22. јула 1952. године (Сл. лист из 1976. бр. 7, поз. 36).

није више највиши орган, мада је ту позицију задржао у односу на остале државне органе. Таква ситуација ствара сам проблем испитивања усклађености закона са уставом као и потребу да се донесу одговарајућа средства за заштиту те усклађености.

Међу гаранцијама заштите уставности закона може и треба да се уоче друштвено-политичке гаранције, дакле оне које у социјалистичкој држави могу да се сведу на улогу и делатност партије радничке класе, а такође и правне гаранције у области компетенције бирача над својим представницима у парламенту, које произилазе из конструкције императивног мандата. Ове су гаранције биле посебно изражене у нашој литератури⁶⁾. Те гаранције ипак могу да имају евантуално већи значај у области деловања на парламент да овај доноси обичне законе који омогућавају реализацију одредаба основног закона, али не могу да имају већи значај у случају заштите устава од доношења закона који су у супротности са њим. Ово се дешава из простог разлога што наведене гаранције имају карактер друштвено-политичких гаранција чак и тада када су уграђене у право, док је проблем испитивања усклађености устава и закона и елиминисање неуставних закона пре свега проблем правне природе те морају да буду прихваћена друга средства заштите од неуставности.⁷⁾ А то могу да буду средства контроле како парламентарне тако и ванпарламентарне.

II

Контрола уставности закона коју врши сам парламент, његови ингерни органи и посланици, постоји увек и свуда тамо где постоји устав као основни закон и где обичне законе доноси парламент. У таквим условима постоји она без обзира на то да ли и у којој области устав садржи одредбе које се односе на одређена средства његове примене, да ли предвиђа формирање специјалних комисија или других посланичких група чији би задатак био оцена уставних пројеката са поменутог аспекта. Обавезе парламента, када је реч о обезбеђивању сагласности донетих закона са уставом, произилазе већ из самог постојања устава као основног закона и из подређености обичних закона уставу. То се у потпуности односи на правну ситуацију која постоји у свакој социјалистичкој земљи па и у Пољској. Маколико да Устав НРП не садржи одредбе које креирају одређене унутарпарламентарне институције чији би задатак био специјално испитивање и заштита уставности закона, ипак из његових одредаба које се односе на обавезе државних органа као и из законодавног поступка као и из одредаба правилника парламента могу да се извучу извесни закључци који се односе на унутарпарламентарну контролу уставности закона.

Унутарпарламентарна контрола уставности закона има карактер претходне контроле. Односи се увек на пројекат закона, а посебне њене форме односе се на поједине стадијуме поступка при доношењу закона.

6) S. Rozmaryn — Устав као основни закон НРП, Варшава, 1961., с. 213 и 193.

7) У тој области гаранција друштвено-политичког карактера најпогоднија и сврсисходна може да буде делатност опозиционих партија, које ипак као што је познато — ни у једној социјалистичкој држави не постоје.

Обавеза испитивања пројекта закона са становишта његове усклађености са Уставом лежи у првом реду на предлагачу пројекта. Сагласно чл. 25 ст. 1 Устава НРП законодавну иницијативу код нас има Државни Савет, влада и посланици, при чему сагласно чл. 53 ст. 2 Пословника парламента посланички пројекти закона могу да буду изнети преко комисије парламента, док остали пројекти закона које предлажу посланици треба да имају најмање 15 потписа.⁸⁾ У пракси законодавну иницијативу највише користи Влада. Сваки од предлагача пројекта закона може да користи и користи правне услуге организоване у Уреду Министарског Савета, у Канцеларији Државног Савета и Канцеларији Парламента чији је задатак да припрема пројекат закона са техничко-легислативног аспекта као и да оцене његову примену у постојећем правном систему и његову уставност.

Иницијатор пројекта закона може са таквом оценом да се сагласи или да се не сагласи, дајући сопствену оцену, али не може да не разматра поднети пројекат закона са горе наведеног аспекта, и то не само са аспекта сврсисходности доношења предметног закона, при чему може да овери пројекат закона само у случају када сматра да је овај у складу са одредбама устава. Не може да буде другачије ако на свим државним органима лежи обавеза поштовања основног закона, док неки имају посебну обавезу да улажу напоре у правцу реализације његових одредаба.

Обавеза испитивања пројекта закона са аспекта његове усклађености са Уставом у делокругу је комисије парламента којој се пројекат закона доставља ради детаљног испитивања као и ради припремања и презентирања оцене о њему на заседању Парламента. Односи се ово на сваку комисију, али посебно на Комисију за законодавство⁹⁾. Њен задатак је, између осталог, разматрање пројекта закона као и презентираних Парламенту, на потврђивање декрета са законском снагом. У складу са чл. 58 правилника парламента, сви пројекти закона упућују се на надлежне комисије као и на Комисије за законодавство уколико се сматра да је за дотични пројект по проблематици компетентна та Комисија. Задатак сваке комисије парламента која испитује пројекте закона је његова анализа не само са аспекта сврсисходности његовог доношења, већ и легалности. Улога законодавне комисије је ту ипак посебна. Мада њезини задаци у Правилник парламента нису специјално дефинисани и мада њене оцене пројекта закона по правилу нису презентиране на заседању парламента преко њеног извештача, већ упућена надлежној комисији, несумњиво један од њених основних задатака је оцена сваког пројекта закона са становишта прилагођености важећем правном поретку, па дакле, и са становишта његове уставности.

Обавеза оцењивања пројекта са становишта уставности лежи такође и на сваком посланику посебно који гласа за доношење закона у Парламенту. Обавеза поштовања Устава и закона је једна од основних гра-

8) Одредбе пословника Сејма су ту цитиране по нумерацији и формулацијама прихваћеним у Објави Маршала НРП од 10. V 1976. о оглашавању јединственог текста правилника Сејма НРП (П. М. из 1976. бр. 21, поз. 94).

банских обавеза. Ово је такође предвиђено и Уставом НРП у тач. 90. Тим пре се она више односи на сваког посланика.

Дајући општу карактеристику унутарпарламентарне контроле уставности, треба указати пре свега на то да ту контролу врши обични законодавац, дакле, исти онај орган који је обавезан да примењује одредбе устава. У суштини ствари извршење обавезе зависи ту од оцене и воље носиоца обавезе. То је политичка контрола, дакле, са становишта предмета испитивања и оцене, а наиме усклађености обичних закона са уставом — нестручна, јер је ту предмет испитивања правни проблем. То је дакле, контрола теоно везана са истовремено спроведеном контролом сврсисходности доношења одређеног закона. Према томе, то је контрола која дозвољава могућност важења закона супротних са уставом¹⁰). У случају недостатка ванпарламентарних форми контроле уставности закона, а посебно судске контроле, како закони који су у складу са уставом тако и они који нису у складу са њим, подједнако обавезују и примењују их државни органи. Али, значи то да у стварности устав добија онакав садржај какав му дају обични закони, док сам устав „као основни закон (...) фактички губи у значењу“¹¹). Отуда је такође велики значај ванпарламентарних контрола, посебно судске.

III

По питању допустивости ванпарламентарне контроле уставности закона у пољској литератури постоје принципијелна неслагања. Већина аутора која се огласила о том питању изјашњавала се за тезу недопустивости те контроле¹²). Аргументи наведени у корист те тезе су различити, док главни аргумент ипак треба да буде тај да ванпарламентарна контрола уставности закона, која се врши како у виду контроле општих судова тако и уставних судова или чак и других органа са одређеним компетенцијама, који функционишу изван парламента, може да нарушава „сувереност“ парламента као представништва народа, његову највишу позицију међу државним органима. По мишљењу тих аутора општи судови или уставни судови овлашћени да контролишу уставност закона не могу да нађу место чак ни у традиционалној концепцији тројне поделе власти, они су

10) S. Rozmaryn, Устав као основни закон, *op. cit.*, с. 186 и 286.

11) J. Stenrowicz, Устав и државни и друштвени систем, Држава и Право 1971., с. 8-9, с. 236.

12) Овде треба навести следеће радове:

— S. Rozmaryn, Контрола уставности закона, Држава и Право 1948. с. 11 и 12:

— S. Rozmaryn, Устав као основни закон... *op. cit.*

— J. Zakrzewska, Контрола уставности закона (у савременој буржоаској држави) Варшава, 1964.,

— J. Zakrzewska, Контрола уставности закона у послератној Француској, Држава и Правом 1961., с. 12;

— J. Zakrzewska, Уставни трибунал и обезбеђење усаглашености закона са уставом у Италији, Држава и Право 1963., с. 11

— J. Zakrzewska, M. Sobolewski, Институција контроле уставности закона у модерним државама Западне Европе, Правни, Економски и Социјолошки Покрет 1965. с.1.

у суштини четврта власт која при том стоји изнад парламента: Ти аутори некад иду још даље тврдећи да, вршећи „стваралачку“ „интерпретацију“ устава, уставни судови у суштини постају „прва власт“, јер имају утицај на садржај уставних норми које формално стоје изнад њих. Такође у нашој новијој литератури таква су мишљења изречена директно у односу на решења прихваћена у тој области у Југославији. Један од аутора писао је наиме, да је „југословенски суд формиран, не улазимо у то да ли исправно, као орган који стоји изнад парламента, јер у случају да између суда и парламента настане разлика у мишљењу у односу на уставност или неуставност неког закона, то суд, који сматра закон неуставним може да утиче да се закон стави ван снаге чак иако се парламент томе противи“¹³). Поменуто овде тезу поновио је још један аутор недавно, али без било каквог образложења¹⁴).

У нашој литератури мало је аутора који се по мишљењу разликују када је реч о овом питању, било да уопштено допуштају саму могућност прихватања у социјалистичкој држави судске контроле уставности закона¹⁵, или шире указују на погрешне ставове о недопустивости прихватања такве контроле обзиром на „сувереност парламента“ и његову врховну позицију у односу на друге државне органе, а управо чак образлажући и сврсисходност његовог прихватања у одговарајућим друштвено-политичким условима и њену неопходност са становишта прихватања као саставног дела правног система прихваћеног од државних органа¹⁶).

Износечи овде своје погледе садржане у наведеном елаборату из 1972. године, желим још једном да подвучем неколико ствари, а пре свега то да сви аргументи наведени против судске контроле уставности закона могу аналогно да се примене на контролу коју врши сам парламент као обични законодавац, дакле, као орган обавезан да се придржава одредаба устава, а самим тим не већ као највиши орган, већ само орган који има већу моћ. У оба случаја органи који примењују „слободну“ или „стваралачку“ интерпретацију одредаба устава стоје изнад њих, мада га формално оне обавезују. Постоји ту и битна разлика која говори у корист судске контроле. У случају парламента, наиме, могућност примењивања такве супротне са уставом интерпретације његових одредаба је чешћа као природна и неизбежна, док у случају уставног суда јавља се пре инцидентно и случајно. Ово мора да буде тако због тога што су као прво чланови уставног суда правници, и то искусни са добрим познавањем права и метода његовог интерпретирања, што не може да се каже за парламент и његове унутрашње органе, и као друго, што је циљ делатности уставног суда: заштити уставност од нелегалне делатности обичног законодавца, док је

13) A. Gwizdz, Главни правци развоја савременог социјалистичког конституционализма, *Држава и Право*, 1971. с. 8-9, с. 249.

14) St. Gebert, Надзор Државног Савета над усклађеношћу закона са Уставом, *Држава и Право* 1980. зв. 1, с. 28.

15) A. Burda, Институционалне гаранције уставности и њихова улога у социјалистичкој земљи, *Устав и државни и друштвени систем*, *op cit.*, с. 238.

16) F. Siemienski, Проблем контроле уставности закона у социјалистичкој земљи, *Правни, Економски и Социолошки Покрет*, 1972., св. 4 на више места, а посебно с. 18-19.

циљ парламента као обичног законодавца пре свега постизање одређених политичких, друштвених или привредних планова којима су посвећени до-нети закони.

Аутори који против судске контроле уставности устава износе аргу-мент да би и судови који врше контролу примењивали „слободну” и „ства-ралачку” интерпретацију устава, најочигледније прихватају претпостав-ку да у пракси интерпретације не може да се разликује или издвоји од стварања права и његове примене. У науци преовлађује поглед да је нешто друго стварање права, а нешто друго његове интерпретације.

Интерпретација права базира се на утврђивању значења правних нор-ми садржаних у важећим прописима¹⁷⁾, важећим, значи већ постојећим, док стварање права се базира на доношењу тих прописа, јер као норма-тивни акт може да се призна једино онај правни акт у којем је садржан нов нормативни садржај¹⁸⁾, који, дакле, утврђује, мења или доноси правне норме¹⁹⁾. Већ у самом појму стварање права садржан је имплицитно еле-мент „нормативне новине”. Тај елеменат недостаје у појму интерпретаци-ја, при чему се то односи на сваколике интерпретације практичне и док-тринарне као и примењене у Врховном суду, чију потребу и принципи-јелност нико од нас не доводи у питање као и у уставном суду или парла-менту као обичном законодавцу како у случају интерпретације закона тако и устава.

Такве делатности органа који примењује право као што су елимини-сање вишезначних језичких обрта садржаних у правним прописима, кон-кретизовање правних норми, уклањање супротности између норми истог степена стављањем једне од њих ван снаге, прихватања варијанте или став-љање норме ван снаге на основу генералне клаузуле или на основу нор-ми вишег реда, *analogia legis*, као и негативно решење, тј. признавање недостатка правне заштите, налазе се у границама интерпретације и нису акта за формирање права²⁰⁾. И уколико у пракси интерпретирања закона или устава могу да настану тешкоће, те ће се тешкоће по природи ствари више јављати у парламенту него у општим или уставним судовима. Ово због тога што је парламент позван да креира права, а његова акта у ин-терпретацији устава сачињена су понекад приликом доношења обичних закона или одлука. Другачији је случај са уставним судом који истовре-мено — као сваки суд као орган одмеравања правде, дакле, као орган који примењује закон, а није позван да га креира — не може да поседује пра-во произвољног утврђивања садржаја уставних норми, дакле, право „сло-бодног” или „креативног” интерпретирања устава. То значи да његова акта тумачења одредаба устава не могу да се ограниче на конклузију, тј. на

17) J. Wróblewski, *Описна и нормативна теорија тумачења закона, Држава и Право* 558, св. 7, с. 53.

18) S. Włodzka, *Обавезујуће тумачење судско*, Варшава, 1971, с. 80.

19) *Ibidem*, с. 61.

20) *Ibidem*, с. 78.

предлог о начину схватања или примене интерпретиране норме, већ морају истовремено и да укажу на примесе на основу којих је тај предлог устаљен²¹).

Схватање да је допуштена судска контрола уставности закона обзиром на позицију парламента, не значи још увек да је исто допуштена и у светлу других одредаба устава. Прихватајући тезу да би судска контрола уставности закона била допуштена у светлу члана 20. ст. 1 и 2 Устава НРП, који кажу да је највиши орган државне власти Сејм НРП, који као највиши представник воље радног народа града и села остварује суверена права народа, може и треба одмах да се констатује да је таква контрола недопуштена у светлу члана 62. који каже да су судије независне и да подлежу само уставу. Маколико да је устав такође и закон, ипак у датом тренутку наведену његову одредбу треба разумети на начин као да се ради о обичном закону. Тако се он, може се рећи уопштено, схвата у нашој литератури²²). Судови подлежу само обичним законима, али им подлежу у потпуности. Имају обавезу да контролишу усаглашеност норми ниже реда са уставним нормама и да прве одбаце у случају утврђивања те неусаглашености, а истовремено имају право да испитају усаглашеност норми садржаних у обичним законима са уставним нормама. Суд је обавезан да примењује законе како у случају када су ови у складу са уставом тако и када нису у складу са њим. У тој ситуацији испитивања уставности закона од стране суда губи смисао, овако или онако суд мора да примењује само обичне законе. У суштини ствари у том случају за правилно доношење судске пресуде није потребно чак ни само познавање устава.

Упркос томе што се понекад прихвата у нашој литератури²³), забрана испитивања усаглашености закона са уставом садржана у чл. 62 Устава НРП, односи се подједнако на законе донете како пре ступања на снагу Устава тако и после његовог доношења. У случају када су предуставни закони у супротности са уставним нормама не може да се примењује принцип *lex posterior*, и то из простог разлога што је устав у односу на обичне законе увек *lex generalis*. У датом случају треба, значи, примењивати принцип интерпретације: *lex generalis non derogat specialis*. Принцип *lex posterior* могао би да се примени једино тада када сам устав то дозвољава, међутим у Уставу НРП не постоје било какве одредбе које дозвољавају тај принцип интерпретације.

У случају непостојања судске контроле уставности закона у питањима разматраним и решаваним на судовима, дакле у питањима која се највише односе на интересе и права грађана, у суштини ствари устав престаје да буде део у пракси примењеног правног система. Тим пре се то односи на питање грађана разматрана и решавана на нивоу административних органа. И тек у случају постојања с једне стране судске контроле

21) *Ibidem*, cc. 73-74.

22) Тако је разумео наведени пропис S. Rozmarin, Устав као основни закон... *op. cit.*, с. 185-188. На уопштеност таквог схватања поменутог прописа у нашој литератури указује и J. Stembrowicz, Надзор над усаглашеношћу закона са Уставом, Палестра 1979., бр. 2, с. 62.

23) S. Rozmarin, Устав као основни закон... *op. cit.*, с. 166-169 и 174-175; J. Zakrzewska, Уставни трибунал (...) у Италији, *op. cit.*, с. 11; A. Gwizdz, Главни правци развоја..., *op. cit.*, с. 255.

административних аката, а с друге пак судске контроле уставности закона, посебно у форми уставног судства као што је то случај у пракси само једне социјалистичке земље Југославије, правни систем — заједно и на челу са уставом као основним законом — може да се примењује на јединствен начин од стране свих државних органа у односу на устав коме су подређени и обавезни да га се придржавају. Јер и то је такође контрола не само са предметног становишта стручна, екстерна у односу на орган који примењује устав при доношењу закона, већ је то такође и контрола која у принципу елиминише или бар озбиљно ограничава саму могућност важења закона супротних са уставом. При њеној примени не интерпретирају се одредбе устава у светлу обичних закона, већ супротно томе и правилно, интерпретирање обичних закона врши се у светлу устава. Само у том случају може да испуњава своју основну улогу основног и важећег документа у држави, а захваљујући томе и своју друштвено-васпитну функцију.

Судске заштите уставности закона код нас нема, али проблем његове заштите постајао је и постоји. Био је разматран и покретан у нашој литератури. Били су дати такође и различити предлози решења тог проблема уз посебно указивање на неопходност успостављања форми унутарпарламентарне контроле као и далекосежније сугестије које су указивале на значај и потребу увођења судске контроле уставности закона. Треба схватити да је то био разлог (или бар један од разлога) што Уставна Комисија која је припремала уставне измене 1978. године није мимоишла то питање. Предложила је она ипак специфично и сувише контраверзно решење, а наиме да се у измењеном Уставу НРП прихвати веома... уопштена одредба о поверавању функције праћења усклађености закона са Уставом Државном Савету (члан 30 став 1 тач. 3). У вези са наведеном одредбом Државни Савет је 14. јула 1979. године донео одлуку о праћењу усклађености закона са Уставом као и одредбе опште обавезујуће интерпретације закона²⁴). Наведене одредбе Устава НРП и одлуке представљају тему мог реферата.

IV

Наведена одредба Устава НРП којом се Државном Савету поверава функција чувара уставности закона између осталог због своје лаконске форме може да изазове низ проблема у интерпретацији, али нека питања ипак није тешко усагласити. Пре свега неоспорно је то да функцију праћења усклађености закона са Уставом не третира као законски материјал. Другачије него на пример у случају врховног надзора на народним одборима, Државни Савет наведену функцију треба да врши примењујући уставну норму директно, а не тек кроз примену обичног закона. Не значи то да Сејм — исто као и у другим случајевима те врсте, не би могао ближе да дефинише како област наведене функције Државног Савета тако и начин извршења и то не само у форми закона већ такође и у форми

²⁴) У даљем току наведена одлука Друштвеног Савета називаће се јадноставно одлука Државног Савета без давања пуног назива.

одлуке. Значи то ипак, да та функција не мора да буде ближе законски дефинисана да би Државни Савет могао да је изврши. Свакако да доношење таквог закона као потребног може, *de lege lata* формулацију „Предмет захтева законско разматрање“²⁵⁾ да учини неоправданом. У закључку треба констатовати да онолико дуго колико Сејм не донесе одговарајући закон или одлуку, како област тако и начин извршавања поменути функције зависе од самог Државног Савета и само од њега.

Неоспорно је и то, што исто као и друге функције које врши Државни Савет, нарочито у погледу шефа државе, тако и функције надзора у погледу сагласности са Уставом, Државни Савет је могао то да врши без претходног доношења сопствене одлуке која би ближе дефинисала област и начин вршења те функције. И мада је Државни Савет након више од три године важења уставног прописа донео такву одлуку, то за вршење те функције, она није била неопходна; једноставно, могао је то да чини од случаја до случаја. Треба овде приметити да одлука од 14. јула 1976. године, као што показује њен увод, није донета „на основу“, већ „у вези с чланом 30 став 1 тач. 3 Устава“. Шта више, у односу на Државни Савет његова сопствена одлука не може да има правни значај осим што Државни Савет њом само и једино може да се на нешто обавезе, док правне норме садржане у њој могу да буду упућене искључиво другим државним органима.

Вредно би било шире погледати садржај наведене одлуке са тог аспекта, а наине на које се активности у одређеним фактичким ситуацијама обавезао Државни Савет у својој одлуци. И може да се констатује да тих обавеза нема много. У области надзора над усклађеношћу закона са Уставом Државни Савет са обавезује на:

- 1) разматрање одговарајућих информација државних органа који сnose посебну одговорност за стање закона као и, у случају потребе, обраћање генералним органима масовних друштвених организација ради достављања информација о томе да ли се закони примењују у складу са друштвеном свешћу о законским нормама (члан 2. став 2).
- 2) сигнализирање компетентним органима неусклађености аката нижег реда са законом или објашњавање начина примењивања законског прописа који није садржан у закону или других неправилности које се ипак не базирају на неусклађености закона са одређеним одредбама Устава, уколико, наравно, у току свог рада констатује такве чињенице (чл. 2 сл. 3);
- 3) доношење оцене усклађености пројекта закона са Уставом уколико у тој области добије предлог од Президијума Сејма или Председника Министарског Савета (чл. 3);
- 4) разматрање закључака по предмету несагласности правног прописа са одређеном одредбом Устава, уколико они потекну од Председника Министарског савета или по њиховом овлашћењу од Министра Правде, од Првог Председника Врховног Суда и Генералног Прокуратора као и од Централног Савеза Савеза Синдиката, организације жена, омладинских и

25) W. Sokolewicz, Устав ННР после измене из 1976. године., Варшава 1978., с. 111.

задружних организација и уколико ти закључци буду базирани на конкретним образложењима (Чл. 5 ст. 1 и 2);

5) доношење одговарајућих инструмената који треба да елиминишу супротности између закона и Устава, наравно у случају да се таква супротност утврди (Чл. 7);

6) утврђивање опште важеће интерпретације закона у случају неприхватања приговора на уставност закона, јер приговор се често неоправдано ставља због погрешног схватања прописа или погрешне њихове примене у пракси (чл. 8 сл. 1).

Лично сам уверен на ће све те обавезе Државни Савет да обавља стално и савесно. У сличним ситуацијама сваки ће правник ипак да постави питање а шта ће бити уколико се обавезе не извршавају. У датом случају то је очигледно реторичко питање.

Још мање су бројне у поменутој одлуци норме адресиране на друге органе одговорне за стање закона и законодавства. То је утолико прихватљивије, што обавезе тих органа у области примењивања Устава и закона као и евентуално аката нижег реда, произилазе управо из Устава и закона.

Веома је сложено питање самосталности функција надзора усаглашености закона са Уставом тј. да ли она може да се третира као функција која се извршава независно од функције утврђивања од стране Државног Савета опште обавезујуће интерпретације закона. У корист њене самосталности говори то што су у чл. 30 ст. 1 Устава обе те функције наведене у посебним тачкама, мада су у пројекту измене устава садржане биле у једној тачци. Али то је пре детаљ и то небитан. Уколико у корист тезе о самосталности поменуће функције не буду говодили мериторни разлози, онда аргумент који је овде наведен и који је у литератури подвучен није довољан²⁶⁾.

Као неоспорну треба прихватити тезу да функција надзора сагласности закона са Уставом не може да се врши без тумачења и то како оног прописа на који се приговор о неуставности односи, тако и прописа Устава са којим је предметни пропис закона у супротности. Не може, наравно, да се замисли таква ситуација да је могуће оценити усалашеност једне одредбе закона са одредбом устава, без логичног тумачења оба та прописа. Тако је и у случају контроле уставности закона, што нас овде, обзиром на тему реферата, интересује. Настаје, дакле, питање, да ли у области у којој Државни Савет врши надзор над усклађеношћу закона са Уставом може он да испуњава ту функцију независно од функције утврђивања опште обавезујућег тумачења закона? Ово питање може и другачије да се формулише, а наиме, да ли тумачење прописа закона које је дао Државни Савет, на који је стављен приговор због неуставности, да ли то тумачење које је донето у току извршавања функције надзора над усклађеношћу закона са Уставом, може да има други карактер од тумачења опште обавезујућег? На ово питање могуће је и треба дати само негативан одговор. У закључку ипак, треба констатовати да, дајући оцену законског прописа са становишта његове уставности, Државни Савет мора да

26) Исто с. 111; S. Gebert, Надзор... *op. cit.*, с. 26.

врши тумачење тог прописа и да то тумачење мора да има карактер обавезујућег тумачења, како због карактера Државног Савета као врховног органа државне власти тако и због карактера закона као опште обавезујућег правног акта. Тесна веза обе наведене функције подвучена је у самој одлуци Државног Савета, наиме у њеном наслову и целом садржају, посебно пак у члану 6, став 1. којим се констатује да „смагтрајући да приговор на неуставност закона произилази из погрешног схватања прописа или његове практичне примене, Државни Савет утврђује опште обавезујуће тумачење закона”²⁷).

Не може да се предвиди да ће предлози за разматрање неусклађености неког прописа пре свега законског прописа који су покренути од наведених у члану 5, одлука Државног Савета државних органа и друштвених организација, бити чести. И то не само због тешкоћа обрађања супротности закона са Уставом Народне Републике Пољске. Неки од наведених субјеката, који имају право иницирања или инспирисања делатности Државног Савета у области надзора сагласности закона са Уставом имају пуну могућност да прелиминарно спрече нарушавање Устава током припремања пројекта закона. Важније је ипак то што предлози који потичу од грађана долазе на оцену у исте оне организационо-правне коморе Уреда Министарског Савета, Министарства Правде, Сејма или Државног Савета које припремају пројекте закона са техничко-легислативног аспекта. Шта више, треба претпоставити да ће у случају предлога грађана бити примењен обично пропис члана 5 став 5. одлуке Државног Савета који предвиђа давање одговора на предлог грађана, између осталог и преко Канцеларије Државног Савета.

Када је реч о заштити уставности закона и значаја разматраних компетенција Државног Савета НПР, онда је ту основни проблем важности евентуалних одлука Државног Савета којима се ови или они законски прописи проглашавају супротним са Уставом. Свакако треба бити свестан тога да такве одлуке неће бити честе, уколико уопште било кад буде макар и једна донета. Треба ту имати у виду чињеницу да се Државни Савет искључиво састоји из посланика и да су у њему представљене све политичке и друштвене организације које улазе у састав Фронта Народног Јединства. Ради се ту ипак о правном проблему. У чл. 7 помнуте одлуке Државни Савет налаже у таквим случајевима доношење „одговарајућих инструмената чији је циљ уклањање утврђених супротности. Какви могу то да буду инструменти није познато. Једно је ипак сигурно да одлука која констатује супротност између законских прописа и прописа Устава није обавезујућа за Сејм и није укидала законске прописе за

27) Не може ту очигледно да се схвати чињеница да функција надзора над усаглашеношћу закона са Уставом обухвата право уопште, а не само закон (изузев самог устава што се само по себи разуме), док функција утврђивања опште обавезујућег тумачења обухвата само закон. Треба ипак приметити да се у наведеном пропису одлуке Државни Савет обавезује да утврди опште важеће тумачење закона у сваком случају када сматра да приговор на неуставност закона произилази из погрешног разумевања прописа или његове практичне примене, а не само тада када се ради о пропису закона.

које се утврдило да су у супротности са Уставом. У обзир би овде долазили само предлози пројеката обичних закона или предлози за одговарајуће промене прописа Устава као и евентуално доношење декрета са законском снагом. Доношење наведених правних аката доводило би до уклањања констатоване супротности између законског прописа и Устава. Али такве „одговарајуће” превентивне инструменте Државни Савет је могао да примењује и раније пре измене Устава 1976. године, као што могу да их примењују у оквиру сопственог „надзора” над уставношћу закона Министарски Савет и посланици као субјекти, који исто као и Државни Савет, имају право иницирања пројеката закона.

У закључку треба констатовати да у области заштите уставности закона, решења која су прихваћена код нас имају у суштини карактеристике унутарпарламентарне заштите, а самим тим и све њене одлике и недостатке. Не могу она да замене улогу уставних судова као независних и стручних органа.

др Феликс Сиemiенски