

КОНТРОЛА УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ПОДЗАКОНСКИХ АКАТА И САМОУПРАВНИХ ОПШТИХ АКАТА

I

Уводне напомене

У праву СФРЈ правна средства за заштиту права странака постоје не само у управном поступку него и у управносудском поступку путем управног спора, а такође постоје и правна средства у уставносудском поступку за оцену уставности закона и уставности и законитости другог прописа или општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта.

С разлогом се истиче да је уставно судска контрола уставности закона и контрола уставности и законитости осталих општих аката дошла у низу држава, а посебно у Француској, сто педесет година после управно судске контроле законитости управних аката, и тако се појавила као последњи степен пирамиде система заштите права грађана у правној држави. Стога ово гледиште исправно указује да је све до увођења контроле уставности закона „закон био суверен као апсолутни монарх, и могао се некажњено ослободити поштовања више норме“¹⁾).

У праву СФРЈ, пре увођења уставно судске контроле уставности закона и контроле уставности и законитости других прописа, општих аката органа друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката, постојала је контрола уставности и законитости републичких закона са савезним Уставом и савезним законима коју је вршио Президијум Народ

1) Jean Rivero, *Fin d'un absolutisme, Pouvoirs*, Paris 1980 № 13, str. 14-15.

не скупштине по Уставу од 1946. године. По савезном Уставу од 1953. године ова је контрола проширена и обухватала још и контролу републичких устава и савезних закона са савезним Уставом. У том међувремену није било никакве праксе у вези ове контроле²⁾.

Међутим, уставно судска контрола уведена је 1963. године. Тада је Уставом од 1963. године и Законом о Уставном суду од 1963. године установљен Уставни суд Југославије и шест уставних судова у републикама који су почели са радом 1964. године. Од 1972. године у СР Србији су установљена још два уставна суда и то један у Аутономној Покрајини Косово, а други у Аутономној Покрајини Војводини. Тако је у праву СФРЈ уведен потпуни систем заштите права грађана. Тиме се уједно допринело стварању целовитог система заштите права странака, јер би по природном току ствари, како је већ добро речено, морао престати апсолутизам закона који је, у свим друштвено-политичким системима, често ограничавао уставом прокламована права.³⁾ Нема сумње да би уставом прокламовано начело о сагласности свих норми, па и закона са уставом, морало путем уставно судских правних средстава и санкција добијати и све ефикаснију уставно судску заштиту која још у многим државама недостаје јер се остало на формалном прокламовању одређених уставних начела без организовања њихове ефикасне уставно судске заштите.

Стављено ми је у задатак да изложим систем контроле уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општинских аката у праву СФРЈ.

II

Подзаконски акти

Ради јаснијег прегледа који подзаконски акти постоје у праву СФРЈ прво ћу поменути ко све доноси ове опште акте, а после изложити систем контроле уставности и законитости свих подзаконских аката и самоуправних општинских аката.

1. Подзаконски акти које доноси Скупштина СФРЈ

На основу савезног Устава од 1974. године (чл. 287) Скупштина СФРЈ, као и скупштине република и аутономних покрајина, доноси не само законе, друштвени план, буџет и завршни рачун него и: деклараци-

2) Ратко Марковић, Покретање уставног спора о уставности нормативних аката, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 127-128.

3) J. Rivero, *op. cit.*, str. 15.

је,⁴⁾ резолуције,⁵⁾ препоруке⁶⁾ и одлуке.⁷⁾ Поред тога скупштине дају аутентична тумачења закона⁸⁾ и учествују у закључивању друштвеног договора када је то законом одређено или када то одлучи орговарајућа скупштина.⁹⁾ Најзад, и свако веће Скупштине СФРЈ може доносити закључке¹⁰⁾ и смернице.¹¹⁾

4) Према Пословнику Скупштине СФРЈ од 16. јануара 1975. (Службени лист СФРЈ, бр. 6/1975): „Декларацијом се изражава општи став Скупштине СФРЈ о питањима из области унутрашње и спољне политике“ (чл. 132).

5) „Резолуцијом се указује на стање, проблеме и потребе у одређеној области друштвеног живота и утврђује се политика коју треба спровести у тој области и предвиђају мере за њено спровођење“ чл. 133 Пословника).

6) „Препоруком се указује на значај одређених питања која се односе на извршавање савезних закона, других прописа и општих аката или на развој самоуправљања и самоуправних односа у одређеној области“ (ст. 1, чл. 134 Пословника).

„Препоруком се изражава мишљење Скупштине СФРЈ у вези с усклађивањем самоуправних односа и развијањем међусобне сарадње организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и других организација, усмеравањем делатности тих организација и заједница о питањима од заједничког интереса и подстицањем самоуправног споразумљавања и друштвеног договарања“ (ст. 2, чл. 134 Пословника).

„Препоруком се предлажу мере које би организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице и друге организације и државни органи требало да предузму ради решавања тих питања у складу с њиховим задацима и интересима“ (ст. 3, чл. 134 Пословника).

7) „Одлука се доноси као акт вршења права и дужности Скупштине СФРЈ, као извршни пропис, или као акт регулисања унутрашње организације и односа у Скупштини СФРЈ“ (ст. 1, чл. 135 Пословника).

„Одлуком као актом вршења права и дужности Скупштине СФРЈ, већа скупштине СФРЈ, у оквиру свог делокруга, одлучују о избору односно именовању и разрешењу, о потврди одговарајућих аката самоуправних организација и заједница или о давању сагласности на такве акте, као и о другим правима и дужностима Скупштине СФРЈ када је то прописима одређено“ (ст. 2, чл. 135 Пословника).

„Одлука као извршни пропис је општи акт који се доноси ради извршавања и конкретизовања појединих одредаба закона, ако је то предвиђено савезним законом“ (ст. 3, чл. 135 Пословника).

„Одлуку као извршни пропис може доносити и Административна комисија (ст. 4, чл. 135 Пословника).

„Одлуке којима се уређује: унутрашња организација, рад и односи у области заједничког рада већа и рада заједничких радних тела већа доносе оба већа равноправно. Већа Скупштине СФРЈ равноправно доносе и одлуке о организацији и раду служби Скупштине СФРЈ“ (ст. 5, чл. 135 Пословника).

„Одлуке којима уређују своју унутрашњу организацију, рад и односе у већима Скупштине СФРЈ, доноси свако веће самостално, а радна тела већа, ако су за то овлашћена Пословником о раду већа“ (ст. 6, чл. 135 Пословника).

8) Према Пословнику Скупштине СФРЈ „аутентично тумачење савезног закона даје веће Скупштине СФРЈ које је донело савезни закон“ (ст. 6, чл. 131).

9) „Скупштина СФРЈ учествује у закључивању друштвеног договора када је то законом одређено или када то одреди веће скупштине СФРЈ у чији делокруг спада питање које је предмет друштвеног договора“ (ст. 1, чл. 137 Пословника).

10) „Свако веће Скупштине СФРЈ може, у оквиру свог делокруга, доносити закључке о свом раду и раду радног тела које је образовало, као и о раду служби Скупштине СФРЈ за потребе већа и његових радних тела“ (ст. 1, чл. 136 Пословника).

„Већа могу, у оквиру свог делокруга, закључком утврђивати и обавезе Савезног извршног већа и савезних органа управе и савезних организација у погледу припремања предлога акта или вршења других послова из њиховог делокруга“ (ст. 2, чл. 136 Пословника).

11) „Већа могу, у оквиру свог делокруга, закључком утврђивати обавезе Савезног извршног већа и савезних органа управе и савезних организација и давати им смернице у вези с извршавањем савезних закона, других прописа и општих аката и усмеравањем рада тих органа“ (ст. 3, чл. 136 Пословника).

2. Подзаконски акти које доноси Председништво СФРЈ

Према савезном Уставу Председништво СФРЈ „за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, доноси уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Скупштине СФРЈ. Председништво СФРЈ подноси ове уредбе на потврду Скупштини СФРЈ чим она буде у могућности да се састане” (ст. 1, чл. 317).

Овај члан Устава даље прописује да се „уредбом са законском снагом, донесеном за време ратног стања, могу... изузетно док то стање траје и ако то захтевају интереси одбране земље обуставити поједине одредбе... Устава које се односе на доношење закона, других прописа и општих аката и предузимање мера од стране савезних органа на основу сагласности надлежних органа република и аутономних покрајина, на поједине слободе, права и дужности човека и грађанина и права самоуправних организација и заједница, или на састав и овлашћење извршних и управних органа” (ст. 2, чл. 317).

3. Подзаконски акти које доноси Савезно извршно веће

Према савезном Уставу Савезно извршно веће „доноси уредбе,¹²⁾ одлуке¹³⁾ и друге прописе за извршење савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ” (т. 5 чл. 347).

Савезно извршно веће доноси још и упутства,¹⁴⁾ решења,¹⁵⁾ опште смернице¹⁶⁾ и закључке.¹⁷⁾

Ваља имати у виду да је по савезном Уставу прописано да Савезно извршно веће некад доноси прописе за извршење закона и других општих аката које доноси Веће република и покрајина на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа. То је случај кад је за доношење прописа о извршењу тих закона и општих аката у тим законима

12) Према Пословнику Савезног извршног већа (Службени лист СФРЈ, бр. 31/1979). „Уредбом Веће уређује одређена питања ради извршавања савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ, ратификује међународне уговоре чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине СФРЈ, утврђује Општа начела за унутрашњу организацију савезних органа управе и савезних организација и уређује друге односе” (чл. 239).

13) „Одлуком Веће ближе разрађује поједине одредбе савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ” (чл. 240 Пословника СИБ-а).

14) „Упутством Веће прописује начин рада и поступања савезних органа управе и савезних организација, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у извршавању појединих одредаба савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Већа” (чл. 241 Пословника СИБ-а).

15) „Решењем, као општим актом, Веће уређује одређена питања када о тим питањима не одлучује другим општим актом” (ст. 1, чл. 242 Пословника СИБ-а).

16) „Општом смерницом Веће утврђује начелне ставове у погледу остваривања политике Скупштине СФРЈ и извршавања савезних закона и других прописа и општих аката” (ст. 4, чл. 242 Пословника СИБ-а).

17) „Закључком Веће уређује одређена питања унутрашње организације и односа у Већу, одређује задатке и оквире рада стручних и других служби, заузима ставове о питањима која разматра и уређује друга питања ако овим Пословником није одређено да та питања регулише другим актом” (ст. 5, члан 242 Пословника СИБ-а).

ма и општим актима предвиђено усаглашавање ставова (члан 355). Ово се усаглашавање ставова са надлежним републичким и покрајинским органима обезбеђује преко међурепубличких комитета и на седницама Савезног извршног већа (чл. 266 Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе од 28. априла 1978. године („Службени лист СФРЈ”, број 23/78).

Међутим, уколико Савезно извршно веће „са надлежним републичким и покрајинским органима не постигне сагласност о предлогу прописа за извршење закона и другог општег акта за чије је доношење надлежно, оно ће Председништву СФРЈ предложити да се донесе пропис о привременим мерама” ако сматра да су се стекли који од услова које савезни Устав изричито прописује за доношење прописа о привременим мерама (ст. 1, члан 356 Устава СФРЈ).

4. *Подзаконски акти које доносе функционери који руководе одговарајућим органима управе*

Поред напред наведених општих аката овлашћени су да доносе ове акте и функционери који руководе одговарајућим органима управе. Тако, на пример, по савезном Уставу „функционери који руководе савезним органима управе и савезним организацијама могу доносити правилнике,¹⁸⁾ наредбе¹⁹⁾ и упуства²⁰⁾ за извршавање савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа ако су за то овлашћени тим прописима, односно актима” (члан 365).

5. *Подзаконски акти које доносе скупштине општина*

Скупштине општина доносе статут општине као највиши и основни правни акт општине.²¹⁾ Поред статута скупштина општина доноси и одлуке, решења, закључке и преполуке.²²⁾

18) По Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и о савезним органима управе (Сл. лист СФРЈ, бр. 23/78): „Правилником се разрађују поједине одредбе савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа ради њиховог извршавања” (ст. 1, чл. 256).

19) „Наредбом се, ради извршавања појединих одредаба савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа, наређује или забрањује поступање у одређеном случају који има општи значај” (ст. 2, чл. 256 Закона о основама система државне управе. . .).

20) „Упутством се прописује начин рада и извршавања послова органа управе, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, друштвених организација, удружења грађана у извршавању појединих одредаба савезних закона, других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и прописа Савезног извршног већа” (ст. 3, чл. 256 Закона о основама система државне управе. . .).

21) Чл. 117. Устава СФРЈ.

22) Др Миодраг Зечевић, Процес стварања општих аката, Привредни преглед, Београд, 1978, стр. 88-91; Др Никола Стјепановић, Управно право у СФРЈ, Привредни преглед, Београд 1978, стр. 63-64.

6. Подзаконски акти које доносе извршни органи друштвено-политичких заједница

Извршни органи скупштина друштвено-политичких заједница (извршно веће скупштине општине или извршни савет скупштине општине), на основу овлашћења која се утврђују у појединим законима и статутом општине, доносе: наредбе, упутства, решења, програме, планове и закључке.²³⁾

7. Самоуправни општи акти

Поред напред наведених општих аката постоје у праву СФРЈ још и самоуправни општи акти (чл. 404 Устава СФРЈ) и то друштвени договори²⁴⁾ и самоуправни споразуми²⁵⁾ а такође и статути, правилници, одлуке

23) Према Одлуци о извршном савету Скупштине града Београда од 5. априла 1979. (чл. 6) Савет је овлашћен да доноси и опште акте. Тако на пример према Пословнику о раду Извршног савета Скупштине града Београда од 16. јула 1979. године:

„Наредбом Савет регулише поједина питања од општег значаја за извршавање прописа и других општих аката Скупштине и уређује друга питања у складу са Статутом и овлашћењима Скупштине“ (ст. 2, чл. 113).

„Упутством Савет прописује начин поступања органа управе и других органа, организација и заједница у спровођењу прописа и других општих аката Скупштине, у складу са овлашћењима утврђеним тим општим актом“ (ст. 3, чл. 113).

„Решењем Савет врши постављање и разрешавање од дужности функционера, у складу са овлашћењима утврђеним прописима Скупштине, одлучује о другим конкретним питањима и даје сагласност на општа акта самоуправних организација и заједница, градских органа управе, градских управних организација и стручних служби скупштине“ (ст. 4, чл. 113).

„Програмима и плановима Савет утврђује мере и активности за спровођење политике и извршавања закона, прописа и аката Скупштине“ (ст. 5, чл. 113).

„Закључком Савет одлучује о одређеним питањима унутрашње организације и односа у Савету, утврђује начелне ставове и опште смернице за рад градских органа управе, одређује поједине задатке градских органа управе и стручних служби Скупштине и заузима ставове о другим питањима из своје надлежности о којима не одлучује другим актом“ (ст. 6, чл. 113).

24) Полазећи од савезног Устава (члан 120-128) Закон о удруженом раду од 25. новембра 1976. (Службени лист СФРЈ, бр. 53/1976), прописао је: „Друштвеним договором обезбеђује се и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и другог односа од ширег заједничког интереса за учеснике договора или од општег друштвеног интереса, а нарочито у областима планирања, цена, распоређивања дохотка и расподеле средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу радника, међународне размене, политичке запошљавања у Југославији и у иностранству и заштите и унапређивања човекове средине“ (ст. 1, чл. 579).

„Друштвени договор закључују органи друштвено-политичке заједнице и заинтересоване организације удруженог рада, коморе и друга општа удружења, самоуправне интересне заједнице, месне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, синдикати и друге друштвено-политичке организације и друштвене организације“ (ст. чл. 579).

25) Савезним Уставом (члан 121) дати су основи самоуправног споразума. Према Закону о удруженом раду „самоуправним споразумом уређују се и усклађују друштвено-економски и други самоуправни односи и интереси у друштвеној репродукцији и у другим облицима остваривања друштвено-економског положаја радника и других радних људи и њихових самоуправних организација...“ (ст. 1, чл. 586).

„Самоуправни споразум међусобно закључују радници у основној организацији, односно радној заједници, организацији удруженог рада, банке и друге финансијске организације, заједнице осигурања имовине и липа, самоуправне интересне заједнице и друге самоуправне организације и заједнице, привредне коморе и друга општа удружења самоуправних организација и заједница и синдикати“ (ст. 2, чл. 586).

Учесници у самоуправном споразуму могу, под одређеним условима, бити и друге друштвено-политичке организације (ст. 3, чл. 586), друштвено-политичке заједнице и њихови органи и организације (ст. 3, чл. 586), а „може бити учесник и радник човек који обавља пољопривредну, занатску или другу делатност, односно радни човек који самостално у виду занимања обавља професионалну делатност... кад он удружује свој рад и средства са радом радника и средствима друштвене репродукције у основној организацији, односно кад удружује свој рад и средства у земљорадничку задругу или у други облик удруживања рада и средстава“ (ст. 5, чл. 586).

којима се на општи начин уређују одређена питања, пословници и др. (чл. 609 Закона о удруженом раду од 25. новембра 1976. — Службени лист СФРЈ, бр. 53 од 3. децембра 1976).

Сви ови самоуправни општи акти подлежу оцени уставности и законитости од стране надлежне скупштине друштвено-политичке заједнице и надлежног уставног суда односно надлежног суда удруженог рада.

III

Облици контроле уставности и законитости подзаконских аката у праву СФРЈ

1. С разлогом се истиче да се правна средства за заштиту уставности и законитости подзаконских аката могу поделити на превентивна и репресивна правна средства. Превентивна средства могу се применити у поступку доношења општег акта када надлежни орган оцењује не само његову сагласност са уставом и законом него и целисходност и оправданост његовог доношења.²⁶⁾

У овом приказу контроле уставности и законитости подзаконских аката у праву СФРЈ биће посвећена пажња репресивним средствима за заштиту уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката.

2. Према Уставу СФРЈ „сви закони други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ”, (став 2, члан 206). Поред тога „сви прописи и други општи акти савезних органа морају бити у сагласности са савезним законом” (ст. 1, чл. 207).

Савезни Устав посебно истиче да „републички и покрајински закон и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница као и самоуправни општи акти не могу бити у супротности са савезним законом” (ст. 2. чл. 207).

„Ако је републички, односно покрајински закон у супротности са савезним законом примениће се, привремено, до одлуке уставног суда, републички односно покрајински закон, а ако су за извршавање савезног закона одговорни савезни органи — савезни закон” (ст. 3, члан 207).

Посебно су сви органи дужни да пазе да ли су општи акти које морају да примењују сагласни са уставом односно у супротности са законом. Стога савезни Устав прописује: „Ако орган који одлучује у појединачним стварима сматра да закон, други пропис или општи акт или самоуправни општи акт није у сагласности са савезним законом, односно да је у супротности са савезним законом, дужан је да покрене поступак пред уставним судом” (ст. 4, члан 207).

По уставима република подзаконски акти као и самоуправни општи акти такође морају бити у сагласности са уставом републике. Тако на пример прописује и Устав СР Србије (чл. 227).

Међутим, с обзиром да Република Србија има две аутономне покрајине, Устав СР Србије је утврдио однос подзаконских аката и самоуправ-

26) Др М. Зечвић, *op. cit.*, стр. 216.

ним општих аката и стога прописао: „Покрајински закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у покрајини морају бити у сагласности са републичким законом, односно другим републичким прописом, који се примењује на целој територији Републике” (ст. 1, чл. 228).

С друге стране „Прописи и други општи акти органа других друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у Републици морају бити у сагласности са републичким законом и другим републичким прописом” (ст. 2, чл. 228).

С обзиром да је начелно утврђен овај однос сагласности покрајинских подзаконских аката и самоуправних општих аката са републичким законом, Устав СР Србије је такође прописао какве су последице уколико нема те сагласности па је стога утврдио:

„Ако покрајински закон или други пропис или општи акт органа друштвено-политичке заједнице, као и самоуправни општи акт организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, у покрајини није у сагласности са републичким законом који се примењује на целој територији Републике, примењиваће се, до одлуке Уставног суда Србије, републички закон” (ст. 1, чл. 229).

„Ако пропис или други општи акт органа друштвено-политичке заједнице, као и самоуправни општи акт организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, у Републици није у сагласности са републичким законом, примењиваће се до одлуке Уставног суда Србије, републички закон” (ста 2, чл. 229).

„Ако орган који одлучује у појединачним стварима сматра да пропис или други општи акт или самоуправни општи акт, није у сагласности са републичким законом, дужан је да покрене поступак пред Уставним судом Србије” (ст. 3, чл. 229).

3. Контрола уставности и законитости подзаконских аката које доноси Скупштина СФРЈ

Напред су наведени подзаконски односно општи акти које доноси Скупштина СФРЈ (II-1). Очеvidно је да су сви тамо наведени акти више политички акти којим Савезна скупштина, а такође и одговарајуће скупштине република и аутономних покрајина, утврђују политику коју треба спроводити у одређеној области а неки од ових општих аката утврђују политику при спровођењу закона, других прописа и општих акта. Међутим, и закони и остали општи акти су свакако и политички акти. С обзиром да у праву СФРЈ постоји контрола уставности и законитости свих аката, логично би било, да би и напред наведени општи акти које доноси одговарајућа скупштина, посебно кад одређују политику спровођења закона, других прописа и општих аката, морали бити сагласни са уставом и законима као што и закони и остали општи акти морају бити сагласни са

уставом. Међутим, у југословенској правној литератури преовлађује мишљење да ови општи акти које доносе одговарајуће скупштине не подлежу уставно-судској контроли јер немају „класичне правне елементе” па су више „морално-политички акти”²⁷⁾ и немају обавезну правну снагу.²⁸⁾ У пракси није било примера да је вршена уставно судска контрола ових општих аката које доноси Скупштина СФРЈ.

4. Контрола уставности и законитости уредаба са законском снагом

С обзиром да ове уредбе са законском снагом Председништво СФРЈ може доносити само изузетно за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, нема никакве праксе у вези са овим уредбама у нашем праву, али ваља уочити да је Устав СФРЈ сузео овлашћења за доношење ових уредаба са законском снагом јер се могу доносити само у Уставом изричито одређеним условима. Изузетна овлашћења у времену криза нису непозната у упоредном праву. Напротив, у неким државама су ова овлашћења веома широка, па се стога истиче, да су некад ова изузетна овлашћења „у сталној примени, тако да опште право постаје изузетак”.²⁹⁾ Ово исто гледиште стога закључује: ако се каже да изузетне околности са изузетним овлашћењима, уствари доприносе „јачању државе и слабљењу права, то није речено да би их требало осудити као битно перверзне. Не осуђују се природне непогоде, а има и спасоносних криза. Међутим, потребно је позивати на опрезност од једне обмане: оне, која под изговором насталих криза излаже руглу слободе, у име неопходне потребе”.³⁰⁾

Према Уставу СФРЈ ове уредбе са законском снагом морају се поднети Скупштини СФРЈ на потврду чим она буде у могућности да се састане. То би била политичка контрола највишег органа. Међутим, логично би било да у праву СФРЈ и ове уредбе са законском снагом подлежу уставно судској контроли односно оцени уставности као што подлежу и закони, други прописи и општи акти.

У упоредном праву, а посебно у француском управном праву постоји теорија изузетних овлашћења која је конструисана судском праксом Државног савета, према којој извесне одлуке управе које би у нормалним ситуацијама биле незаконите могу, под извесним околностима, постати законите, јер се појављују као неопходне за обезбеђење јавног реда и неметане делатности јавних служби.³¹⁾ Посебно се истиче да су ова изу-

27) Др Јован Борђевић, Нови уставни систем, Београд 1964, стр. 849, 307.

28) Јосип Глобевник, Општи акти општина и њихов однос према општим актима друштвено-политичких заједница (Реферат за саветовање подела нормативне функције између органа различитих политичко-територијалних јединица) Институт за упоредно право, Београд, 1966 стр. 99; Др Ратко Марковић, Покретање уставног спора о уставности нормативних аката, Савремена администрација, Београд 1973, стр. 137-138.

29) Guy Braibant, L'Etat face aux crises, Pouvoirs, Paris, 1979, No 10, str. 8.

30) G. Braibant, op. cit., стр. 9

31) André de Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, T.I.L.G.D.J. Paris, 1963, стр. 220 №405.

зетна овлашћења подвргнута судској контроли. Суд, поред осталог, проверава да ли су стварно постојали услови за примену изузетних овлашћење.³²⁾ Такође се истиче да суд проверава да ли је орган који је применно изузетна овлашћења за постизање одређеног циља био у апсолутној немогућности да делује као у нормалним околностима. Поред тога се указује да све мере предузете у изузетним околностима морају бити у неспоредној вези са циљем који се жели да постигне тим изузетним овлашћењима.³³⁾

Можда је интересантно поменути да је Жорж Клемансо, још док није и сам примењивао изузетна овлашћења, и када је, како је једном рекао, био са друге стране барикаде, изјавио да изузетне мере „служе само да узнемире духове, да појачају мржњу незадовољника и непотребно воде супротно од циља који је предвиђен“.³⁴⁾

5. Контрола Скупштине СФРЈ о уставности и законитости прописа које доноси Савезно извршно веће

Према савезном Уставу „надлежно веће Скупштине СФРЈ може укинути или поништити пропис Савезног извршног већа који је у супротности са овим Уставом, савезним законом, другим прописом или општим актом који је оно донело“ (ст. 1, чл. 361).

Ова одговарајућа овлашћења имају и скупштине република и аутономних покрајина. Тако, на пример, по Уставу СР Србије „скупштина друштвено-политичке заједнице може укинути или поништити противустанован или незаконит пропис или други општи акт свог извршног и управног органа (ст. 1, чл. 231).

6. Контрола Председништва СФРЈ о уставности прописа Савезног извршног већа

Према савезном Уставу „Председништво СФРЈ има право да прописе Савезног извршног већа од општег политичког значаја, пре њиховог објављивања, *задржи од извршења*“ (ст. 3, чл. 320).

Уколико дође до овог задржавања од извршења, Председништво СФРЈ „изнеће спорно питање пред надлежно веће Скупштине СФРЈ ради доношења одлуке“ (ст. 4, чл. 320 и ст. 2, чл. 361). У том случају Савезно извршно веће ће „размотрити спорни пропис и одмах ће о овом ставу обавестити Председништво СФРЈ, а по потреби, и веће Скупштине СФРЈ

32) A. Laubadère, op. cit., стр. 224, № 411.

33) J. Auby — R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, T. III, L.G.D.J. Paris, 1962, № 1136, стр. 8—9.

34) F. Burdeau — M. Quesnet, *de l'inefficacité des pouvoirs de crise en France de la Révolution à Vichy, Pouvoirs*, Paris, 1979, № 10, стр. 15.

пред које је Председништво СФРЈ изнело спорно питање ради доношења одлуке" (чл. 261 Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе).

7. Контрола Савезног извршног већа о уставности подзаконских аката извршних већа скупштина република и извршних већа скупштина аутономних покрајина

Устав СФРЈ од 1974. године нема више одредбе о овлашћењу Савезног и републичких извршних већа о „обустави извршења прописа или другог општег акта републичког извршног већа који је у супротности са Уставом Југославије или савезним законом" (ст. 1, чл. 151 Устава СФРЈ од 1963. године). Исти овај члан Устава од 1963. давао је ово овлашћење и републичким извршним већима да могу обуставити извршење прописа или другог општег акта општинске скупштине или неког њиховог органа који је у супротности са уставом или законом" (ст. 2, чл. 151).

С разлогом се истиче да је изостављање овог овлашћења Савезног извршног већа о праву да обустави извршење прописа и општих републичких и покрајинских извршних већа резултат нових односа у федерацији,³⁵ с обзиром да су републике и покрајине добиле широка нормативна овлашћења.

Међутим, ово овлашћење о обустави наведених општих аката имају и сада извршна већа република и покрајина.³⁶ Тако, на пример, по Уставу СР Србије од 1974. године „Извршно веће Скупштине СР Србије има право да, до одлуке Уставног суда Србије, обустави извршење прописа и другог општег акта општинског органа који није у сагласности с овим Уставом или републичким законом" (ст. 1, члан 230).

„Извршно веће Скупштине СР Србије може предложити Уставном суду Србије да обустави извршење прописа или другог општег акта Извршног већа скупштине аутономне покрајине или покрајинског органа управе који није у сагласности с Уставом СР Србије или републичким законом који се примењује на целој територији Републике" (ст. 2, чл. 230).

По Уставу СР Србије одговарајућа овлашћења о праву на обуставу извршења општих аката имају и извршна већа скупштина аутономних покрајина (ст. 3, чл. 230).

Поред тога, према Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и о савезним органима управе „Извршно веће скупштине републике, односно извршно веће скупштине аутономне покрајине, може пред Савезним извршним већем покренути питање извршавања савезног закона, другог прописа или општег акта које је донело Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ, ако сматра да савезни ор-

³⁵ Др Гашио Мијановић, Инструменти за отклањање међусобне несавласности општих аката и њихове корелације у уставном систему СФРЈ, Годишњак Правног факултета у Сарајеву XXII, 1974, стр. 199.

³⁶ Др Г. Мијановић, *op. cit.*, стр. 199—200.

ган управе или савезна организација не извршава тај закон, други пропис или општи акт или да га не извршава сагласно утврђеној политици” (чл. 267).

8. Контрола Савезног извршног већа и извршних већа скупштина и покрајина о уставности и законитости подзаконских аката које доносе органи управе

Према савезном Уставу Савезно извршно веће „врши надзор над радом савезних органа управе и укида прописе савезних органа управе који су у супротности са савезним законом, другим прописом или општим актом Скупштине СФРЈ или прописом који је оно донело ради спровођења савезног закона, другог прописа или општег акта, а може, под условима утврђеним савезним законом, поништити прописе тих органа” (ст. 9, чл. 347).

Према Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, Савезно извршно веће као и извршни органи скупштина република и аутономних покрајина врше надзор над радом органа управе и укидају „прописе органа управе који су у супротности са законом, другим прописом и општим актом скупштине или прописом извршног органа донесеним ради извршавања закона, другог прописа, односно општег акта скупштине, ако је за то овлашћен законом, у складу са уставом” (ст. 1, чл. 22).

По истом овом закону, Савезно извршно веће, као и извршни органи република и покрајина „под условима утврђеним законом, у складу са уставом” могу „поништити такве прописе органа управе” (ст. 2, чл. 22).

9. Контрола уставности и законитости самоуправних опшних аката

Уводне напомене

Као што је већ речено Устав СФРЈ је прописао да самоуправни општи акти морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ (ст. 2, чл. 206).

Међутим, Закон о удруженом раду (Службени лист СФРЈ бр. 53 од 3. децембра 1976) такође то прописује али са једном допуном тако да по овом закону „самоуправни општи акти морају бити у сагласности са уставом, а не могу бити у супротности са законом и начелима морала социјалистичког самоуправног друштва” (чл. 575).

Поред тога, овај Закон још прописује: „самоуправни споразум, односно поједини његов део ништав је ако није у сагласности са уставом или ако је супротан закону или начелима морала социјалистичког самоуправног друштва” (ст. 1, чл. 598).

Према Закону о удруженом раду „Статут организација удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице не може бити у супротности са самоуправним споразумом о удруживању, а други њихови

самоуправни општи акти морају бити у сагласности са статутом" (ст 1, чл. 612).

Закон о удруженом раду такође прописује да одредбе других самоуправних општих аката које су у супротности са самоуправним споразумом о удруживању и статутом не могу се примењивати" (ст. 2, чл. 612).

10. Контрола скупштина друштвено-политичких заједница о уставности и законитости самоуправних општих аката

По Закону о удруженом раду: „Скупштина друштвено-политичке заједнице може, у складу са законом, *обуставити* од извршења одлуку, други акт и радњу организације удруженог рада којом се повређују самоуправна права радника и друштвена својина" (ст. 1, чл. 644).

По истом Закону о удруженом раду: „Ако је скупштина општине обуставила од извршења самоуправни општи акт односно одлуку радничког савета или другог органа организације удруженог рада, за који сматра да није у складу са уставом, односно да је супротна закону, дужна је да у року од осам дана од дана доношења решења о обустави *покрене пред уставним судом поступак за оцењивање уставности односно законитости обустављеног акта*" (ст. 2, чл. 64).

Уколико скупштина општине обустави од извршења самоуправни општи акт јер сматра да није у сагласности са другим самоуправним општим актом са којим је морао бити у сагласности, скупштина општине у овом случају не обраћа се више уставном суду него је дужна да „у року од осам дана од доношења решења о обустави покрене пред судом удруженог рада поступак за оцену сагласности" (ст. 3, чл. 644).

Ако скупштина општине у напред наведеним роковима не покрене поступак пред надлежним судом „решење о обустави престаје да важи и самоуправни општи акт који је обустављен може се примењивати" (ст. 4, чл. 644 Закона о удруженом раду).

Одговарајуће одредбе о овој обустави од извршења самоуправног општег акта од стране скупштине општине постоје и у уставима република и покрајина. Тако на пример према Уставу СР Србије, уколико скупштина општине не обустави извршење самоуправног општег акта који није у сагласности са уставом или републичким законом, „то ће учинити Извршно веће Скупштине СР Србије, односно извршно веће скупштине аутономне покрајине" (ст. 4, чл. 230).

IV

Уставно судска контрола подзаконских аката и самоуправних општих аката

Уводне напомене

У свакој држави, а посебно у федеративно уређеној држави, неопходно је јачати систем судске заштите права странака. Поготово је то

неопходно у самоуправном друштву у коме су не само одговарајуће скупштинске друштвено-политичких заједница и остали органи овлашћени за доношење нормативних аката него су и организације удруженог рада и самоуправне организације и заједнице овлашћене да доносе самоуправне опште акте. Из тога јасно следи да мора постојати и све више јачати све ефикаснија судска контрола и то не само управно судска контрола законитости путем управног спора него и уставно судска контрола за оцену сагласности закона са уставом и оцену уставности и законитости свих подзаконских аката и самоуправних општинских аката.

1. Надлежност Уставног суда Југославије

Према Уставу СФРЈ „Уставни суд Југославије:

1. одлучује о сагласности закона са Уставом СФРЈ;
2. одлучује да ли је републички, односно покрајински закон, у супротности са савезним законом;
3. одлучује о сагласности прописа и других општинских аката савезних органа са Уставом СФРЈ и савезним законом;
4. одлучује да ли су прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница и самоуправни општи акти у сагласности са Уставом СФРЈ, односно у супротности са савезним законом за чије су извршење одговорни савезни органи; (чл. 375).

Уставни суд, поред осталог, „може оцењивати уставност закона и уставност и законитост прописа и општинских аката органа друштвено-политичких заједница и самоуправних општинских аката који су престали да важе, ако од престанка важења до покретања поступка није протекло више од једне године” (ст. 2, чл. 375).

Према Уставу СФРЈ: Ако је покренут поступак за оцењивање уставности и законитости подзаконских актата или самоуправних аката „за који се тврди да је истовремено противан Уставу СФРЈ или савезном закону и републичком уставу, односно покрајинском закону, оцену уставности и законитости врши републички, односно покрајински уставни суд, оцењујући само сагласност тог прописа или општег акта са републичким уставом, односно покрајинским законом и савезним законом за чије су извршавање одговорни органи у републикама и аутономним покрајинама” (ст. 1, чл. 389).

Међутим, уколико републички или покрајински уставни суд оцени да је подзаконски акт сагласан са републичким односно покрајинским уставом, односно „савезним законом за чије извршавање су одговорни органи у републикама и аутономним покрајинама, доставиће предмет Уставном суду Југославије ради оцењивања сагласности прописа или општег акта са Уставом СФРЈ, односно ради оцењивања да ли је пропис или општи акт у супротности са савезним законом за чије извршавање су одговорни савезни органи” (ст. 2, чл. 389).

2. Надлежност уставних судова република и аутономних покрајина

Уставни судови република оцењују да ли су републички закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти сагласни са уставом републике. Устав СР Србије посебно прописује да Уставни суд Србије одлучује о сагласности републичког закона с Уставом СР Србије „осим закона који се донесе сагласношћу Скупштине Србије и скупштина аутономних покрајина” (ст. 1, чл. 401).

У СР Србији Уставни суд оцењује и да ли су „покрајински закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница, као и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница у покрајини сагласни су републичким законом, односно другим републичким прописом који се примењује на целој територији Републике” (ст. 1, чл. 228 Устава СР Србије).

Устави аутономних покрајина ближе су утврдили надлежност уставних судова покрајина. Тако, на пример, према Уставу Социјалистичке аутономне Покрајине Косова, Покрајински суд Косова:

1. одлучује о сагласности покрајинског закона са Уставом САП Косова;

2. одлучује о сагласности статута општина са Уставом САП Косова и покрајинским законом;

3. одлучује о сагласности прописа и других општих аката државних органа, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница са Уставом САП Косова, покрајинским законом и другим покрајинским прописима, републичким законом којим се договорно уређују односи за целу територију Републике, као и о томе да ли су ти акти у супротности са савезним законом за чије су извршавање одговорни органи у покрајини;

4. одлучује о сагласности прописа покрајинских органа донетих за извршавање републичких закона који се примењују на целој територији Републике — са тим законима (чл. 372).

3. Овлашћени предлагачи за покретање поступка за оцењивање уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката

Према Уставу СФРЈ поступак за оцењивање уставности и законитости закона, подзаконских аката и самоуправних општих аката пред уставним судом могу покренути овлашћени предлагачи и то:

„1. Скупштина СФРЈ, републичка скупштина, покрајинска скупштина или скупштина друге друштвено-политичке заједнице;

2. Председништво СФРЈ, председништво републике и председништво аутономне покрајине;

3. Савезно извршно веће, републичко извршно веће или покрајинско извршно веће, осим за оцењивање уставности и законитости прописа које доноси скупштина одговарајуће друштвено-политичке заједнице;

4. републички уставни суд или покрајински уставни суд;

5. суд, ако се питање уставности и законитости постави у поступку пред судом;

6. савезни, републички или покрајински јавни тужилац и одговарајући војни тужилац ако се питање уставности и законитости постави у раду односног јавног тужноца;

7. друштвени правобранилац самоуправљања;

8. организација удруженог рада, месна заједница, самоуправна интересна заједница или друга самоуправна организација и заједница, ако је повређено њено право утврђено Уставом СФРЈ или савезним законом;

9. савезни, републички или покрајински секретар или други функционер који руководи радом савезног, републичког или покрајинског органа управе или савезни, републички или покрајински орган, сваки у свом делокругу, осим за оцењивање уставности закона, супротности између републичког, односно покрајинског закона и савезног закона као и за оцењивање уставности и законитости прописа извршног већа друштвено-политичке заједнице чији је он орган;

10. орган који је по уставу и закону овлашћен да обустави извршење прописа или другог општег акта органа друштвено-политичке заједнице и самоуправног општег акта због његове несагласности са Уставом СФРЈ;

11. Служба друштвеног књиговодства у федерацији, републици и аутономној покрајини" (сл. 1, чл. 387).

Поред тога „Уставни суд Југославије може и сам покренути поступак за оцењивање уставности и законитости" (ст. 2, чл. 387).

Ваља имати у виду да се пред републичким и покрајинским судом савезни државни органи не могу појавити као овлашћени предлагачи за покретање поступка. Они могу једино дати иницијативу надлежном уставном суду за покретање уставно-судског поступка о оцени уставности и законитости.

С друге стране свако има право да поднесе иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности и законитости закона, подзаконских аката као и самоуправних општих аката (ст. 1, чл. 387).

Посебно се истиче да поступак за оцењивање уставности и законитости закона, подзаконских аката као и самоуправних општих аката могу покренути по службеној дужности и сами уставни судови (ст. 1, т. 4, чл. 387) Устава СФРЈ.

4. Овлашћења уставног суда за поништавање и укидање подзаконских аката и самоуправних општих аката

За разлику од уставног спора у коме је предмет уставност закона када уставни суд доноси одлуку констатације коју доставља одговарајућој скупштини друштвено-политичке заједнице да усагласи закон са ус-

тавом, кад је у питању спор о уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката, уставни суд може, под одређеним условима, *поништити* или *укинати* оспорени пропис, други општи акт или самоуправни општи акт.

Према Уставу СФРЈ „Ако Уставни суд Југославије утврди да пропис, осим закона, или општи акт органа друштвено-политичке заједнице или самоуправни општи акт није у сагласности са Уставом СФРЈ или да је у супротности са савезним законом за чије су извршавање одговорни савезни органи, односно да пропис или други општи акт савезног органа није у сагласности са савезним законом *поништиће* или *укинуће* тај пропис или општи акт, односно оне његове одредбе које нису у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом, односно које су у супротности са савезним законом” (чл. 385).

Ова одговарајућа овлашћења имају и уставни судови република односно покрајина.

Савезни Устав није ближе утврдио кад ће се поништити а кад укинути подзаконски акт односно самоуправни општи акт. Међутим, неки републички закони о уставним судовима су то учинили. Тако, на пример, по Закону о поступку пред Уставним судом Србије, (Службени гласник СР Србије бр. 51 од 23. децембра 1975) прописано је: „Приликом одлучивања да ли ће се неки пропис или општи акт поништити или ће се укинути, Уставни суд ће узети у обзир све околности које су од интереса за заштиту уставности и законитости, а нарочито тежину последице које произилазе из примене оспореног акта, као и интереса правне сигурности” (чл. 46).

Закон о Уставном суду СР Црне Горе (Службени лист СР Црне Горе, бр. 44/75 и 49/75) је нешто детаљнији јер он истиче да ће за оцену кад ће се поништити или укинути оспорени подзаконски акт односно самоуправни општи акт, Уставни суд „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” (чл. 21).

5. Обустављање од извршења појединачног акта од стране уставног суда

Према Уставу СФРЈ, а то овлашћење имају и остали уставни судови, „Уставни суд Југославије може, у току поступка до доношења коначне одлуке наредити да се обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу закона, другог прописа или општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, чија се уставност односно законитост оцењује ако би њиховим извршењем могле наступити неотклоњиве штетне последице” (чл. 379).

Поништавање подзаконског акта односно самоуправног општег акта делује *ex tunc* а укидање *ex nunc*.

Овде ваља имати у виду да се с разлогом указује да „Устав није прихватио принцип аутоматизма по коме стављањем ван снаге прописа или општег акта, истовремено престају да важе и спроведбени прописи, већ за суспензију ових аката тражи као услов да су они противни уставу или закону и да то произлази из одлуке уставног суда. Да би се избегли могући спорови о томе да ли из одлуке суда произлази да је спроведбени пропис противан уставу или закону, односно да ли и он престаје да важи, уставни суд треба да у сваком појединачном случају у образложењу наведе ове околности и оцени да ли спроведбени пропис односно општи акт престаје да важи, наравно, ако је за такву оцену и надлежан. У противном, грађани и други субјекти би на свој ризик могли да пружају отпор примени спроведбених прописа позивајући се на околност да су неуставни или незаконити“³⁷⁾

Овај став је изведен на основу савезног Устава који изричито прописује: „Прописи и други општи акти донесени за извршење прописа или самоуправних општих аката који се више не могу примењивати неће се примењивати од дана објављивања одлуке Уставног суда Југославије, ако из одлуке произлази да су ти прописи и акти противни Уставу СФРЈ или савезном закону“ (ст. 2, чл. 386).

И уставни република и покрајина такође имају одредбе које ово питање регулишу на исти начин.

6. *Измена појединачног акта у вези са извршењем одлуке уставног суда*

Савезни Устав је још прописао у вези са извршењем одлуке уставног суда и следећу заштиту странака: „свако коме је повређено правом коначним или правноснажним појединачним актом, донесеним на основу закона, другог прописа или општег акта органа друштвено-политичке заједнице или самоуправног општег акта, који према одлуци Уставног суда Југославије није у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом односно који је у супротности са савезним законом има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта“ (ст. 1, чл. 388).

Предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта донесеног на основу закона, другог прописа, општег акта и самоуправног општег акта који према одлуци Уставног суда Југославије није у сагласности са Уставом СФРЈ односно који је у супротности са савезним законом, може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у службеном гласилу СФРЈ, ако од достављања коначног акта до доношења одлуке Уставног суда није протекло више од једне године“ (ст. 2, чл. 388).

Савезни Устав обезбеђује заштиту странака у случају кад редовни суд „правоснажном одлуком одбије да примени пропис или општи акт органа друштвено-политичке заједнице или самоуправни општи акт због његове несагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом, односно због супротности са савезним законом, а Уставни суд Југославије утврди

37) Др Лука Драгојловић. Врсте и правно дејство одлука уставног суда и начин њиховог извршавања, *Анали Правног факултета у Београду* 1977, бр. 6, стр. 750.

да таква несагласност односно супротност не постоји, свако коме је повређено неко право може захтевати измену правноснажне одлуке суда у року од једне године од дана објављивања одлуке уставног суда" (ст. 3, чл. 388).

7. Повраћај у пређашње стање и право на накнаду штете услед примене подзаконских аката који нису сагласни са уставом или савезним законом

Устав СФРЈ обезбеђује још једну заштиту странака. Наиме: „ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примењивања прописа или другог општег акта који није у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом, Уставни суд Југославије може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин" (ст. 4, чл. 388).

8. Мере за отклањање неуставности и незаконитости пре одлучивања од стране уставног суда

а. Давање могућности надлежном органу да отклони неуставност или незаконитост оспореног акта

Према Закону о поступку пред Уставним судом Србије од 22. децембра 1975. године: „Уставни суд може пре одлучивања, с обзиром на околности утврбене током поступка, дати могућност скупштини друштвено-политичке заједнице и другом доносиоцу оспореног акта, да у одређеном року отклони неуставност или незаконитост прописа или општег акта указујући им на уочене појаве неуставности односно незаконитости" (ст. 1, чл. 38).

По истој одредби овог Закона: „Ако у остављеном року неуставност односно незаконитост не буде отклоњена, уставни суд ће наставити поступак и одлучити о уставности односно законитости оспореног акта" (ст. 2, чл. 38).

Закључак Уставног суда Србије од 16. маја 1979. године је утврдио ближе услове под којима се може дати доносиоцу оспореног акта могућност да усагласи акт са законом. Овим закључком Уставни суд Србије је закључио да се ова мера не примењује према доносиоцу закона него само према доносиоцу неуставног или незаконитог подзаконског акта.

б Одлука Уставног суда Југославије да закони и подзаконски акти који су доведени у склад са Уставом раније нису били сагласни са Савезним Уставом или су били у супротности са савезним законом

Савезни Устав је још имао у виду и ситуације кад је у току поступка закон, други пропис или општи акт органа друштвено-политичке за-

једнице или самоуправни општи акт „доведен у склад са Уставом СФРЈ, односно савезним законом, али нису отклоњене последице неуставности односно незаконитости“. У том случају „Уставни суд Југославије може одлуком утврдити да закон, други пропис или општи акт није био у сагласности са Уставом СФРЈ или савезним законом, односно да је био у супротности са савезним законом. Ова одлука Уставног суда Југославије има исто правно дејство као одлука којом се утврђује да је закон престао да важи, односно којом се укида или поништава други пропис или општи акт“ (чл. 393).

в. Престанак важења поништеног или укинутаг подзаконског акта

Устав СФРЈ је такође прописао од кад се неће примењивати закони за које је утврђено да престају да важе, и од кад се неће примењивати подзаконски акти и самоуправни општи акти који су поништени или укинута. Према овој одредби Устава ови се наведени подзаконски акти и самоуправни општи акти неће „примењивати на односе који су настали пре дана објављивање одлуке Уставног суда Југославије, ако до тог дана нису правноснажно решена“ (ст. 1, чл. 386).

9. Уставни суд није ограничен захтевом предлагача за покретање поступка за оцену уставности и законитости

Закон о поступку пред Уставним судом Србије прописује: „Приликом одлучивања о уставности закона или уставности и законитости другог прописа или општег акта, Уставни суд може испитивати уставност односно законитост и оних одредаба чију неуставност односно незаконитост предлагач не истиче“ (стр. 2, чл. 44). Поред тога овај закон још прописује да ће Уставни суд „наставити поступак за оцену уставности и законитости и кад овлашћени предлагач повуче свој предлог, ако нађе да има основа да настави поступак по сопственој иницијативи“ (ст. 3, чл. 44).

V

Неки подаци из праксе уставних судова

Према подацима из Уставног суда Србије број спорова је у сталном порасту. У току 1977. године примљено је 466 захтева за оцењивање уставности и законитости; 1978. године 627, а у 1979. години примљено је 866 захтева. С обзиром да је у 1979. години пренето из ранијих година 304 предмета, то је укупан број предмета у раду Уставног суда Србије, који се односи на оцену уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних аката у 1979. години износио 1170 предмета. Међу незавршеним предметима знатан је број предмета у којима је остављена могућност доносиоцу акта да у одређеном року отклони уочену неуставност односно незаконитост.

Структура укупног броја захтева примљених у 1979. години је следећа: 56 захтева за оцењивање уставности закона; 9 захтева за оцењивање уставности и законитости других републичких прописа (осим закона); 103 захтева за оцењивање уставности и законитости општинских прописа; 691 захтев за оцењивање уставности и законитости самоуправних општих аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница.

У погледу решавања предмета о уставности закона ваља нагласити да закони нису оспоравани у целини, него само поједине њихове одредбе. Од наведених предмета о оспоравању уставности закона решено је у току 1979. године 32 захтева, а остало нерешено 24 предмета.

Мали број захтева за оцењивање републичких подзаконских аката био је предмет оцењивања пред Уставним судом Србије у току 1979. године.

Структура оспораваних општинских аката је била следећа: комуналне таксе 16; урбанизам и просторно планирање 17; рационално коришћење стана 16; грађевинско земљиште 10; порези 9 и месни самодоприноси 56 предмета.

Међутим, ваља уочити да је у знатном порасту број оспораваних самоуправних општих аката. Од 691 примљених захтева за оспоравање ових самоуправних општих аката, више од половине ових захтева (375) односи се на оцењивање самоуправних споразума и правилника о расподели станова и кредита за стамбену изградњу (237). Многи од ових захтева односили су се на оцену самоуправних општих аката о систематизацији послова, односно радних задатака 29; о радним односима 27, о утврђивању накнада за делатности које врше комуналне и друге организације 17; статута 29; друштвених договора 10 и самоуправних општих аката самоуправних интересних заједница 87 захтева.

У погледу подносилаца захтева у претежној већини су грађани подносиоци иницијатива. У току 1979. године овлашћени предлагачи су поднели свега 40 захтева и то: 6 захтева за оцењивање уставности закона; 17 захтева за оцењивање уставности и законитости прописа и других општих аката друштвено-политичких заједница, самоуправних интересних заједница, удружења грађана, као и аката организација удруженог рада од посебног друштвеног интереса; 10 захтева овлашћених предлагача за оцењивање уставности и законитости самоуправних општих аката основних организација удруженог рада; 1 захтев за оцењивање законитости друштвеног договора о кадровској политици; 3 захтева за оцењивање законитости самоуправних споразума о начину и условима коришћења здравствене заштите, а 2 захтева се односе на друге самоуправне опште акте.

Према подацима из Уставног суда Хрватске може се приметити да су у међувремену од протеклих 10 година појединци, односно грађани, у апсолутној већини иницирали спорове пред Уставним судом и претежно оспоравали самоуправне опште акте у нешто већем броју нападани су и поједини општи акти скупштина општина, а врло ретко закони.

У протеклом петогодишњем периоду од захтева за покретање поступка о уставности и законитости пред Уставним судом Хрватске 12,60%

поднела су друштвено-правна лица, а 87% грађани. У погледу аката чија се оцена уставности и законитости захтевала 66% захтева се односи на самоуправне опште акте. У овом периоду 34% захтева се односило на оцену уставности општих аката друштвено-политичких заједница од чега на законе отпада 10%, а на одлуке општинских скупштина 24%. Посебно се указује да је у све већем порасту иницијатива поднетих од стране грађана.

Од интереса је указати да се оспоравани самоуправни општи акти и у пракси Уставног суда Хрватске у 31% случајева односио на проблеме рада, мерила за расподелу личног дохотка. На опште акте о стамбеним односима и комуналне делатности такође је било 31%, а на остале акте 38%.

У протеклом петогодишњем периоду 1974—1979. године, поништено је 10,1% самоуправних општих аката и то великом већином поништене су поједине одредбе тог оспораваног акта. У 55,3% случајева суд је сматрао да нема основа за покретање поступка. Посебно се истиче да је у задњим годинама констатовано да је све већи број случајева у којима су радне организације и остали субјекти, после обавештења Уставног суда да ће приступити испитивању уставности и законитости, сами извршили усаглашавање са уставом и законом.

Примера ради поменуто бих неколико случајева из праксе уставних судова.

Уставни суд Србије донео је низ одлука којима је поништио или укинуо оспоравани подзаконски акт или самоуправни општи акт:

— Уставни суд је поништио члан 8 Правилника Републичког секретаријата за унутрашње послове о програму и начину полагања возачког испита (Бр. I У 155/76) „којим се забрањује полагање возачког испита кандидату за возача коме је изречена заштитна мера забране издавања возачке дозволе док изречена мера траје”.

Уставни суд је утврдио да оспоравани члан наведеног Правилника „није у сагласности са чланом 109 Закона о безбедности саобраћаја на путевима, јер овом законском одредбом Републичког секретаријата за унутрашње послове није дато овлашћење да прописује мере — органичења каква су предвиђена оспореном одредбом”.

— У једном другом случају Уставни суд Србије је поводом представке групе грађана укинуо одлуку о завођењу месног самодоприноса у новцу за грађане у месту X (У бр. 209/78). Суд је „утврдио да изјашњавање грађана није вршено референдумом, како је наведено у одлуци о проглашењу, већ на основу писмених изјава. При том је утврђено да су спискови мањкави, тј. да 167 потписа не може бити доказ о изјашњавању потребне већине бирача, јер су се иста лица потписивала више пута, а по правилу је једно лице потписивало све чланове домаћинства”.

— У другом једном случају Уставни суд Србије је поништио одлуку о коришћењу и управљању задружним домовима на подручју општине X (Бр. I У 144/76). Оспораваном одлуком пренето је право коришћења зграда задружних домова месним заједницама на чијим се територијама налазе зграде и то без икакве накнаде. Уставни суд Србије је нашао „да општинска скупштина Уставом и законом није била овлашћена

да својим прописом односно општим актом регулише питања поступка, односно одузимања, ограничавања или преношења права на непокретности у друштвеној својини са садашњих на нове кориснике, питања одговарајуће накнаде и сл. и оценио да оспорена одлука није у сагласности са уставом и законом”.

— Може се поменути још један случај. Поништена је једна одредба самоуправног споразума о додели станова на коришћење (I У 81/75). Овом поништену одредбу самоуправног споразума било је признато „8 поена више радницима основне организације удруженог рада чији су родитељи били учесници народноослободилачке борбе”. Уставни суд Србије је нашао да је неуставна одредба самоуправног споразума којом се „признаје повољнији третман у добијању стана” јер се таквом одредбом „нарушава принцип једнакости”.

Уставни суд Хрватске је, такође, донео низ одлука о поништавању општинских расподела локала и других пословних просторија. У једном таквом случају општинска скупштина је искључила из ужег центра насеља продају грађевинског материјала, огрева и складишта. Међутим, како ова насеља немају планове и детаљно одређену намену простора суд је одлучио да у том случају „не може бити разлога да се трговинска делатност опћенито искључи из свих улица и дјелова улица изван ужих средина. На тај је начин скупштина опћине одлуком неовлашћено интервенирала у друштвено економске односе. Спречавајући слободно кретање рада и средстава, те слободну размјену робе и услуга, створила је монополски положај на јединственом југословенском тржишту за трговинско предузеће са сједиштем на свом подручју”.

У једном другом случају „у статуту неколико опћина било је проширено уставно право имунитета делегата и на случај који Устав предвиђа за заступника у Сабору СР Хрватске, а не и за делегате у опћинским скупштинама” Уставни суд Хрватске поништио је оспораване одлуке.

На крају може се поменути и случај у коме је Уставни суд Војводине, на основу предлога Основног суда удруженог рада у Сомбору, својом одлуком (бр. У-32/77 од 11. јула 1977. године) поништио одредбу Статута једног предузећа којом је било прописано: „да руководиоци радника и сарадници са посебним овлашћењима и обавезама може бити разрешен и пре истека рока за који је изабран, између осталог, ако у току рада на свом радном месту буде искључен из организације Савеза комуниста” Уставни суд Војводине је поништио ову одредбу наведеног Статута и, поред осталог, навео и следеће разлоге:

„Ако би се прихватила оспорена одредба Статута Предузећа „Севертранс” из које произилази да је чланство у Савезу комуниста Југославије услов за избор и вршење функција радника са посебним овлашћењима (што је у ствари исто као и аутоматско разрешење од тих дужности ако је одговарајуће лице искључено из Савеза комуниста), заправо би значило да је чланство у Савезу комуниста врста привилегије. Последница би била да постоје две категорије радних људи: они који су чланови Савеза комуниста Југославије и они који то нису. Такво становиште које, за-

право, проистиче из оспорене одредбе, је у директној супротности са положајем радних људи утврђеним Уставом Југославије и Уставом САП Војводине. Истовремено, оваква одредба била би у супротности и са улогом Савеза комуниста Југославије утврђеном у Основним начелима Устава. Улога Савеза комуниста Југославије не може се мешати са чланством појединих радних људи у погледу његовог положаја у организацијама и заједницама односно њиховим правима која би смела и могла бити другачија од права других радних људи. Улога Савеза комуниста Југославије, по Уставу, заснива се на једнаким правима, обавезама и одговорности радника и радних људи у организацијама и заједницама. Изузетна, заправо, већа права чланова Савеза комуниста Југославије у организацијама и заједницама су у супротности и са Уставом утврђеним положајем Савеза комуниста Југославије, као организованом водећом идејном и политичком снагом радничке класе и свих радних људи; уосталом то би било у директној контрадикцији са Програмом и Статутом Савеза комуниста Југославије и водило би у крајњој линији политичком монопољу Савеза комуниста Југославије.

Према томе, искључење из Савеза комуниста, само по себи, не може бити основ за лишавање радника једног од најзначајнијих Уставом зајемчених права — права рада друштвеним средствима и права, дужности и одговорности која из њега произилазе”.

Ова одлука Уставног суда Војводине која је аргументовано истакла да наведена одредба Статута није сагласна са Уставом указује да у судској пракси уставног судства у Југославији има смелих одлука које доприносе јачању заштите основних уставних права. Међутим, ради објективног приказивања стварности може се навести да је у пракси неких судова удруженог рада било и супротних ставова у вези оцене морално-политичке подобности. Тако, на пример, Суд удруженог рада Војводине у једној одлуци (бр. Сж 1066/79 од 29. 8. 1979.)³⁸⁾ истиче:

„Да суд удруженог рада није овлашћен да преиспита дату морално-политичку оцену, нити пак постојање чињеница на основу којих је та оцена дата, већ је таква морално-политичка оцена за суд чињеница и суд утврђује само то, да ли . . . таква оцена, уколико представља један од посебних услова за заснивање радног односа, постоји и да ли је дата од стране надлежног органа друштвено-политичке организације”.

У том смислу је и одлука Суда удруженог рада Војводине број Гж 26/78 од 2. 2. 1978³⁹⁾.

Нема сумње да је овакав став Суда удруженог рада неодржив јер полазећи од таквог става судство не би морало ни постојати, што је очигледно у супротности са Уставом и Уставом прокламованим начелом законитости у раду свих државних органа као и самоуправних организација и заједница.

38) Радничко самоуправљање — Приручник за самоуправну праксу — Београд, 1980, бр. 5, стр. 198.

39) *Op. cit.*, стр. 113.

С друге стране, Суд удруженог рада није ни надлежан да цени да ли је одређени самоуправни општи акт у сагласности са уставом, односно у супротности са законом, јер ту оцену може вршити надлежни уставни суд, пошто суд удруженог рада може ценити само да ли је одређени самоуправни општи акт сагласан са другим самоуправним општим актом са којим је морао бити у сагласности, а не да ли је сагласан са уставом или законом.

Овакав став Суда удруженог рада Војводине с разлогом је критиковао председник Уставног суда Војводине проф. др Никола Балог.⁴⁰⁾ С друге стране председник др Н. Балог у једном свом раду оправдано истиче: да је Устав утврдио да је „ . . . свака самовоља којом се повређују или ограничавају слободе и права човека, противуставна (чл. 198 став 1)”. Стога подвлачи: „Као противуставна она је и кажњива. Не може јој бити ‘заклон’ никакво право, никакав положај органа или лица; она је противуставна и кажњива без обзира на то ко је врши” . . .⁴¹⁾

Указујући на погрешан став наведених одлука Суда удруженог рада, желео сам да истакнем да низ напред наведених примера судске праксе уставних судова указују да процес судске заштите уставних права грађана од стране уставних судова у Југославији показује постојану тенденцију све јаче заштите уставности и заштите права грађана. Уколико уставни судови, као и остали судови буду постојано смели и одлучни у заштити уставности и законитости утолико ће и правна сигурност и заштита права грађана све више јачати и уједно јачати темеље друштвене заједнице.

VI

Из изложеног може се приметити да је само „инвентарисање подзаконских општих аката, већ оптеретило ова излагања. Међутим, без тога би можда било тешко уочити који све подзаконски акти и самоуправни општи акти постоје у праву СФРЈ.

С друге стране настојао сам да сажето изложим одредбе позитивног права које су утврдиле облике контроле уставности закона и контроле уставности и законитости других прописа и општих аката друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката.

Може се приметити да у праву СФРЈ постоје многи облици ове контроле уставности и законитости. Ову контролу уставности и законитости, под одређеним условима, врше и Скупштина СФРЈ, скупштине република и покрајина и остале скупштине друштвено-политичких заједница, као и Савезно извршно веће и извршна већа скупштина република и покрајина. Међутим уставно судска контрола од стране уставних судова по-

40) Вук Драшковић, Неприкосновена неподобност, Недељне информативне новине (НИН), Београд, број 1542 од 20. јула 1980, стр. 22.

41) Др Никола Балог, Права човека и грађанина, њихово уређивање нуставна заштита, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду посвећен двадесетогодишњици правног факултета, Нови Сад, 1979, стр. 88.

себно је употпунила систем судске заштите уставности и законитости. Све бројнији захтеви за покретање поступка за оцену уставности и законитости, посебно подзаконских и самоуправних општих аката од стране уставних судова, указују колико је ова уставно-судска заштита потребна и неопходна.

Може се овде поменути да се у југословенској правној литератури већ поставља питање да ли је потребно, паралелно са уставно судском контролом, задржавати овлашћења скупштина друштвено-политичких заједница и извршних већа одговарајућих скупштина да, под одређеним условима, врше и контролу уставности и законитости.⁴²⁾ Контрола уставности закона и контрола уставности подзаконских аката на више колосека није непозната у упоредном праву. У Швајцарској, на пример, Парламент је овлашћен да, под одређеним условима, врши чак и управно судску контролу. Међутим, та је контрола више контрола уставности него управно судска контрола. И поред тога се у правној литератури Швајцарске истиче да ова судска улога Парламента има своје слабости и да претежу недостаци. Тако се указује да велики број чланова Парламента од којих већина не познаје правна правила, очигледно указује да за Парламент није подесна судска функција.⁴³⁾ У Француској, контролу уставности врши Уставни савет али се сада посебно истиче да Уставни савет, иако првобитно није био толико замишљен као суд, све више својом праксом има улогу уставно судског судавања⁴⁴⁾ и тако употпуњује судски систем заштите уставности и законитости јер и раније, а и сада Државни савет врши контролу законитости и уставности уредбе.

Пракса ће указати колико садашњи систем контроле уставности закона и уставности и законитости подзаконских аката и самоуправних општих аката на више колосека одговара потребама стварности југословенског самоуправног друштва, али је свакако неоспорно да је неопходно јачати контролу уставности и законитости од стране уставних судова који својом досадашњом праксом видно доприносе заштити уставности и законитости у праву СФРЈ.

42) Др Г. Мијановић, *op. cit.*, стр. 198.

43) André Grisel *Droit, administratif Suisse*, Editions Ides et Calendes, Neuchatel, 1975, стр. 458.

44) Louis Favoreu, *L'apport du Conseil Constitutionnel au droit public, Pouvoirs*, Paris, 1980, № 13, стр. 23; J. Rivero, *op. cit.*

др Драгаш Денковић

*
* *
*

Нисмо у могућности да објавимо реферат проф. Риковског о контроли подзаконских аката у праву Пољске јер је реферат изложен само усмено и, на жалост, нисмо добили ни накнадно писани реферат. Можемо поменути да је проф. Риковски истакао да и у праву Пољске постоје подзаконски акти и изложио који су ти акти, али је нагласио да нема уставног судства. Истакао је да постоји контрола ових аката јер у праву Пољске све више јача контрола сагласности закона и општих аката Владе са Уставом коју врши Парламент (Сејм). Ову контролу врше комисије Сејма и она је уствари превентивна контрола код расправљања о нацртима закона и општих аката Владе и стварно више је политичка него стручна. Реферат је посебно указао да се у Министарству правосуђа води посебан регистар свих закона и општих аката. Пре увођења у регистар оцењује се да ли је општи акт сагласан са уставом и законом. Овде ваља имати у виду да Државни савет Пољске од 1976. године врши контролу сагласности закона са уставом и сагласност подзаконских аката са уставом и законом. Карактеристично је, како је у усменом излагању речено, да 70% ових одлука Државни савет не објављује него о својој оцени обавештава надлежне органе. Референт сматра да је изложена контрола довољна и одлучно се супротставља увођењу уставног судства, јер сматра да би се увођењем уставног судства у праву Пољске само још више појачао правни волунтаризам. Међутим, ваља нагласити да се проф. Шјеменски у свом реферату залаже за увођење уставног судства у праву Пољске. Било је, такође, и мишљења да ће можда контрола Државног савета о сагласности закона и подзаконских аката са уставом постепено довести до увођења уставног судства у праву Пољске (проф. С. Завадски).

Редакција

