

Томислав Велковић,
саветник Уставног суда Србије

ОБЈАВЉИВАЊЕ ЗАКОНА, ДРУГИХ ПРОПИСА И САМОУПРАВНИХ ОПШТИХ АКТА

I

Објављивање или обнародовање закона вршено је мање више свуда где су доношени закони. Објављивање је вршено на разне начине у појединим периодима и појединим земљама, односно оно је пратило развој законодавства у целини.

У старом Риму (за време римских царева) објављивање закона вршено је јавним истицањем оригинала или су преписи закона слати разним чиновницима да их ови на тучаним таблицама испишу и изложе јавно или да их читају народу о празницима и другим пригодним окупљањима. Било је и изричитих наредби да се закон објави у одређеној средини и на погодан начин (*hanc legem iussimus publicari*).

У Немачкој царевини обнародовање је вршено помоћу нарочитих гласника или истицањем закона на јавним местима. Ове мере примењиване су само кад су били у питању закони који су се тicali војске и пореских и других дажбина. Интересантно је истаћи да је у овом периоду често наређивано да се изврши поновно објављивање (*republicatio*) свака три месеца. Тек посебним указом из 1715. године су прописане мере и начин објављивања закона и вођење посебних регистара објављених закона и могућност њихове доступности и коришћења.

У енглеском праву дуго је важио принцип да закони постају обавезни чим се донесу (објаве) у Парламенту. Овакав принцип одговарао је схватању Енглеза да је сваки грађанин учесник у доношењу парламентарног акта (закона), пошто му присуствује преко својих изабраних посланика. Тек 1801. године прописано је законом да се сваки закон мора одштампати најмање у 5.500 примерака ради достављања властима које раде на примени закона. Такво стање остало је све док се постепено није дошло до модерног обнародовања закона.

Почетак савременог начина објављивања закона везан је за француско право. Још 1311. године донета је једна уредба против зеленаштва и тада је наређено да се она мора обнародовати (објавити) не само судовима већ и на другим јавним местима — учинити доступним јавности. Ово је постало правило у даљем раду на објављивању закона.

Француска буржоаска револуција донела је прави преображај у објављивању закона. Тако је већ 1794. године донесен закон који је предвидео штампање и издавање службеног гласила (службеног листа) за законе, односно за објављивање закона који се звао „Bulletin des lois“. Поред објављивања закона у службеном листу задржан је и даље стари начин објављивања „с трубом“, који се одржао све до 1796. године када је укинут.

Овакав систем објављивања закона који је претрпео одређене измене и допуне, усвојила су у основи сва модерна законодавства на којима се изграђивао систем објављивања закона а касније и других прописа (уредбе, наредбе, заповести...). Међутим, објављивање закона у службеним гласилима није било довољно и потпуно с обзиром на доступност ових гласила и могућност њиховог коришћења, па су коришћене и друге могућности да се врши обнародовање закона, посебно онда кад је законодавна власт била заинтересована да се народ упозна са садржајем појединих закона. Објављивање закона у службеном гласилу постало је правило, али само са формалног становишта, јер се више није улазило у суштину информисаности народа.

Објављивање закона у крајевима наше земље вршено је на сличан начин. Тако је у Србији са ослобођењем од Турака и изградњом своје власти и издавањем наредби нове власти решавано и питање објављивања. У почетку су одлуке које су на скупштинама донесене саопштавали народу учесници на скупштинама. Наредбе које је доносила извршна власт (централна власт) саопштаване су народу преко нахијских кнежева, кметова и свештеника. Али ово објављивање није било најбоље, чиме је Кнез Милош био незадовољан. Због тога је у своју наредбу од 7. јула 1820. године ставио и ово: „... да ви ово наше уређеније (обраћа се нахијским кнежевима) у сбиранију народа кметова и свешћенства прочитате, потом да заповедите свакоме кнезу и свешћенику, ову заповест моју да потпишу, и кнез у кнежевини а свјашченик у својој парохiji у свакоме сабранију народу да прочитавају, и точњеше да набљудвају тако да свако ово добро разумети може и да се нико не изговара да заповести ове моје чуо или разумео није...“(1) На сличан начин поступао је и при обнародовању других наредаба и захтева упућених народу.

Касније кад су се и код нас почели доносити писани закони садржавали су они и наредбу о обнародовању (објављивању) која је била потпунија у захтеву него што је само формално обнародовање или објављивање.

Већ првим Уставом из 1835. године (чланови 10. и 78) прописује се обнародовање закона, мада се ту више радило о проглашењу него о објављивању закона. Међутим, из Устава се даље види да је била прописана обавеза да се закони уводе у Зборник закона, значи да се региструју. Тек се у Устројству Савета од 14. фебруара 1835. године (члан 13) утврђује дужност главног секретара да ће особито настојати да се зборник закона тачно и уредно региструје. Тек је у Устројству Савета од 29. јуна 1835. године (члан 5) ближе уређен начин обнародовања закона. Већ 1837. године Кнез Милош је одлучио да се убудуће закони и уредбе објављују у „Српским новинама“. Од тада почиње објављи-

(1) М. Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије*, Књига I, страна 597.

вање закона и уредба у јавном гласилу (овде у новинама) које су имале карактер службеног гласила.

Приступ у разматрању постављеног питања могао би да започне питањем да ли је објављивање закона и других прописа и самоуправних општинских аката саставни део самог акта или је пак то радња, одвојена од акта, али која му омогућава или условљава примену(2). Од одговора на ово питање умногоме зависи разматрање објављивања закона и других прописа и самоуправних општинских аката у целини. Наука се није много бавила овим питањем, па стога ту не можемо очекивати њену помоћ, а пракса са своје стране очекује помоћ од науке, јер у пракси има неједнаког гледања на ово питање па самим тим зависно од гледања и понашања.

На постављено питање није лако нити једноставно дати одговор који би био општеприхватљив. У одговору на постављено питање мора се поћи од онога што је у правној теорији неспорно, а то је да сваки акт (општи) има три основна формална елемента, и то: надлежност за доношење, поступак по коме се доноси и форма (облик) самог акта. Ако се пође од тога онда је јасно и може се рећи да објављивање није саставни део општег акта (општи акт: узет је шири појам) који се објављује, па стога не може ни да дели његову судбину у целини па ни у погледу његове уставности и законитости. Објављивање или обнародовање, како се раније звало, само је услов или могућност да један закон или други пропис ступи на снагу и да се може примењивати. Кад се донесе закон или други пропис да би се обезбедило његово дејство у друштвеним односима, он мора бити упућен ономе коме је намењен и објављен и кога се тиче његова примена. При томе није битно да ли се пропис односи на одређени број људи или се односи на све чланове друштва (грађане). Тако долазимо до једног одговора који истина није потпун, према коме објављивање није саставни део нормативног акта који се објављује већ да је оно одвојено од самог акта, оно је само радња објављивања која одвојена од акта и од органа који доноси нормативни акт. Налог за објављивање, по правилу, издаје извршна власт, односно извршни орган, па и то упућује да се ради о радњи и о њеној одвојености од самог акта. У прилог оваквом гледању може се навести и чињеница да није увек вршено објављивање, да није вршено на исти начин, али да су доношени закони и извршавани. Према томе, објављивање је само услов или могућност за примену одређеног законског или другог прописа или општег акта. И ови појмови „могућност“ или „услов“ за примену нису сасвим јасни. Наш Устав СФРЈ у члану 232 (истоветне су одредбе устава социјалистичких република и аутономних покрајина) кад говори о објављивању каже следеће: „Закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница објављују се пре него што ступе на снагу“, а кад се ради о самоуправним општинским актима, Устав употребљава друкчију формулацију па каже: „Самоуправни општи акти не

(2) Др Драгослав Б. Јовановић, *Доношење закона*, „Издавачка књижарница Гете Кона, Београд, 1923. стр. 111: „Проглашењем добија законодавна воља ону форму у којој више не може бити никакве сумње о њеној аутентичности. Али закон проглашавањем још не добија обавезну снагу. Његово извршење може бити обавезно за поданике тек кад им његова садржина буде саопштена и они тиме буду у могућности да се са њом упознају. Ово се постиже на тај начин што се акт проглашавања предаје јавности. Та радња назива се обнародовање или публикација закона.“

могу се примењивати пре него се на одговарајући начин објаве.“ У првом случају се ради о могућности, а у другом случају о услову, мада ту нема суштинске разлике већ се више ради о формалној разлици.

То је једно гледање, које се увек може са мање или више аргумената оспоравати, али се зато сигурно не може негирати.

Друго гледање на постављено питање могло би да пође од тога да објављивање, и ако није саставни део акта који се објављује, да му је најближе, да му омогућава примену, без које и сам акт не би имао никакав значај па ни смисао. С друге стране сама радња, кад би се посматрала одвојено од нормативног акта, такође не би имала никаквог смисла нити циља. Само у повезаности са актом радња објављивања има своју улогу и оправдање. У прилог оваквог гледања наводи се то што за оцену уставности и законитости радње објављивања нормативног акта није предвиђена санкција нити надлежни орган који врши ту контролу и изриче санкције. Кад се овим разлозима дода и обавеза доносиоца прописа да исте објаве у одговарајућем службеном гласилу, онда се може доћи и до закључка, мада мање уверљивог, да је објављивање нормативног акта саставни део самог акта и да дели судбину објављеног акта у целини. Уставни судови у нас, што ће се видети из каснијег излагања, прихватили су овакво гледање и тако се понашају у пракси.

Позитивни прописи у нас не предвиђају санкцију за непоштовање уставне и законске обавезе о објављивању прописа и самоуправних општих аката а ни надлежне органе за контролу поштовања уставности и законитости. Чини нам се да то и није било потребно, јер се ради о радњи која омогућава или условљава примену нормативног акта. Ако нема објаве, нема примене и извршења нормативног акта, па стога и није потребна санкција јер се санкција састоји у одбијању, односно у немогућности да донесени пропис ступи на снагу, да се оствари оно што је прописом уређено. То је уједно велика санкција, па поред те санкције свакако није било потребно да се утврђује још нека санкција и одређује надлежни орган. Шта би значила санкција за необјављивање закона или другог прописа? Она би значила да неко, ко није извршио објављивање или није извршио то објављивање на прописани начин, може бити кажњен. Из тога би се могао извући закључак да се може примењивати и необјављени пропис, али ће због тога одговорно лице сносити последице. То није смисао нити циљ објављивања прописа. Смисао објављивања јесте у томе да буде обавештен онај коме је упућен пропис (наредба) по коме треба да се понаша, а не да се ради само о објављивању ради објављивања. Стога ако није постигнута сврха објављивања, уставотворац забрањује примену таквог прописа, што је својеврсна санкција у односу на донесени акт и његовог доносиоца у томе да се не може остварити оно што је циљ једног прописа или норме.

Изложено упућује на дужност свих државних и самоуправних органа и радних људи и грађана да не примењују пропис или самоуправни општи акт који није објављен. Тако, на пример, сваки суд опште надлежности ће одбити да примени пропис или самоуправни општи акт ако овај није објављен или није објављен на прописани начин.

Таква дужност предвиђена је и за друге државне и самоуправне органе. На овај начин се обезбеђује поштовање уставне и законске обавезе о објављивању закона и других прописа и самоуправних општих аката, па стога и није потребна посебна санкција и одређивање надлежности органа за изрицање казни због необјављивања. Међутим, има места и за разговор о томе да би и за непоштовање овакве одредбе устава и закона, могла да буде предвиђена санкција и одређен орган за изрицање такве санкције. Ово посебно с разлога што се о објављивању закона и других законских прописа, по правилу, стара извршни орган а не сам доносилац. Ови разлози, мада су оправдани, више иду у прилог гледања да је објављивање радња, одвојена од акта који се објављује, да није његов саставни део, а не обрнуто. Да ли ће уставотворац, односно законодавац прописати и такву санкцију ствар је његове процене и заштите уставности и законитости, али то никако не би могло да утиче на промену става у односу на чин објављивања.

II

После покушаја да се одговори на постављено питање, или, боље речено, да се укаже на проблеме који у вези с тим постоје, сматрамо да треба у даљем тексту изложити како је питање објављивања закона других прописа и општих аката органа друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката уређено у нашем законодавству, да би се на крају могао извести један закључак.

Објављивање закона и других прописа и самоуправних општих аката налази се у служби заштите уставности и законитости, због чега се и одредбе Устава СФРЈ које се односе на објављивање налазе у Глави VI — „Уставност и законитост“. Готово идентичне норме садрже уставни социјалистичких република и аутономних покрајина.

Закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница објављују се пре него што ступе на снагу (члан 208. ст. 1. Устава СФРЈ и члан 232. Устава СР Србије). Самоуправни општи акти не могу се примењивати пре него што се на одговарајући начин објаве (члан 208. ст. 2. Устава СФРЈ и члан 232. ст. 2. Устава СР Србије). Устав је прописао обавезу објављивања и време ступања на снагу закона и других прописа и општих аката, а тиме и могућност за њихово извршавање — примену, што је и сврха њиховог доношења.

Устав СФРЈ није ближе одредио како се врши објављивање закона и других прописа и општих аката у службеним гласилима, већ је то оставио да се уреди законом или другим прописима или општим актима. Устав СР Србије отишао је нешто даље од Устава СФРЈ па је одредио у члану 234. да се закони и други прописи и општи акти републичких органа објављују у „Службеном гласнику Социјалистичке Републике Србије“. Исто тако, Устав СРС је прописао да се покрајинским уставом, статутом општине, статутом организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице одређује начин објављивања њихових општих аката.

Устав САПВ у члану 231. је прописао да се покрајински закони, други прописи и општи акти покрајинских органа објављују у „Служ-

беном листу САП Војводине“. Прописи које доносе општински органи објављују се у службеном гласилу одређеном статутном општине. Устав САП Косова садржи сличне одредбе као и Устав САПВ, само иде даље и од Устава СРС и одређује да се прописи и општи акти општинских органа објављују у „Службеном листу Социјалистичке Аутономне Покрајине Косова“.

Како се види, Устав СФРЈ, Устав СРС као и уставни социјалистичких аутономних покрајина прописују обавезу објављивања закона и других прописа и општих аката друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница. Нема разлике између одредаба Устава СФРЈ које говоре о објављивању закона, других прописа и општих аката и одредаба Устава СРС, односно одредаба устава социјалистичких аутономних покрајина, већ се ради само о даљој разради јединствене уставне обавезе о објављивању прописа.

У погледу објављивања закона и других прописа и општих аката органа федерације донесен је посебан Закон о објављивању савезних прописа и других аката. Овим законом ближе су, на основу одредаба Устава, уређена битна питања објављивања закона и других прописа и општих аката органа Федерације. Социјалистичка Република Србија донела је посебан Закон о објављивању закона, других прописа и општих аката („Службени гласник СРС“, бр. 21/78 и 55/80(3).

Самоуправни општи акти не могу се примењивати пре него што се на одговарајући начин објаве (члан 208. Устава СФРЈ и члан 232. Устава СРС).

Кад су у питању самоуправни општи акти ситуација је још сложенија и тежа. Један број организација удруженог рада уопште није прописао начин објављивања општих аката, мада их на то обавезује Устав, па се стога у овим организацијама општи акти објављују од случаја до случаја. Други број организација удруженог рада прописао је обавезу објављивања општих аката, али на доста уопштен начин. Само мали број организација је прописао, према непотпуним подацима, обавезу и начин објављивања ових аката, а неке од њих имају и своја интерна службена гласила или неки други начин објављивања самоуправних општих аката.

Постоји једно шаренило у погледу примене уставних одредаба о објављивању самоуправних општих аката што је и разумљиво с обзиром на разноврсност и бројност организација које их доносе, али ту се крију и разни пропуси и слабости за непоштовање начела уставности и законитости, било да оне потичу из незнања (непознавање прописа било да се свесно стварају). Но, и тамо где се врши објављивање ових прописа питање правог времена објављивања и онога које је означено као време објављивања толико није усаглашено да ствара посебне проблеме и тешкоће у раду.

Правне па и самоуправне норме важе за будућност, тј. од тренутка њиховог доношења, односно ступања на снагу, па надаље, док на одговарајући начин не престане њихова важност, а све то условљено је објављивањем.

(3) Све републике, осим СР Хрватске, донеле су своје законе о објављивању закона и других прописа као и САП Војводина. У свим овим законима на исти или сличан начин је уређено ово питање.

Објављивање закона, других прописа и општих аката органа друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница има посебан значај. Значај објављивања огледа се у томе што субјекти права на које се одговарајуће норме односе треба норму да сазнају и да се припреме за њено поштовање и спровођење у живот. Осим тога, објављивање је уставна обавеза без које се не може примењивати ниједан пропис или самоуправни општи акт.

Устав није оставио могућност да се одступи од његових одредаба кад је у питању објављивање. Исто тако Устав није предвидео изузетак од ове обавезе. Ако нема одступања и изузетака од обавезе, онда остаје стриктна примена одредаба Устава, а то значи обавезно објављивање закона, других прописа и општих аката друштвено-политичких заједница и самоуправних општих аката.

III

Одредбе чл. 208. Устава СФРЈ и члана 224. Устава СР Србије о објављивању закона и других прописа и општих аката републичких органа спроводе се у живот(4). Објављивање се врши у службеном гласилу, као званичном службеном гласилу. Начин, поступак, време објављивања и друго ближе је регулисано овим законом. Прописи (узет је шири појам) ступају на снагу, по правилу, осмог дана од дана објављивања. Као дан објављивања узима се дан, односно датум, који је означен као датум изласка службеног гласила. Међутим, у пракси се догађа, неретко, да службено гласило носи један датум као дан изласка из штампе, тј. објављивања, а само гласило је стварно изашло из штампе (објављено) много касније. На овај начин, из техничких разлога се ствара ситуација ретроактивне примене одређених прописа који се објављују у „Службеном гласнику СРС“. Таква пракса доводи до тога да се ствара одређена правна несигурност код радних људи и грађана, а посебно у потпуности се елиминира време потребно за припрему за поступање по правним нормама. Није мали број случајева да су људи због тога сносили последице — санкције, што је у директној супротности са уставним одредбама које говоре о објављивању и ступању на снагу закона и других прописа и општих аката(5).

Објављивање прописа општинских органа одвија се на више начина. Један број општина има своја службена гласила у којима се објављују одлуке и други прописи и општи акти. Други број општина има заједничко (међуопштинско) службено гласило. Најзад, један број општина своје одлуке и друге прописе објављује у „Службеном гласнику СРС“, односно службеном гласилу републике или аутономне покрајине.

Време изласка из штампе (објављивање), које стоји на службеном гласилу и стварно време излажења гласила из штампе овде је толико

(4) На исти начин се поступа у свим социјалистичким републикама и аутономним покрајинама, па и Социјалистичкој Републици Хрватској која није донела посебан закон о објављивању.

(5) О томе је само Уставни суд Србије обавестио Скупштину СР Србије 1978. године у смислу члана 403. Устава. Примери су узети из СРС.

неуједначено да се може основано поставити питање уставности и законитости начина објављивања одлуке и других прописа и општих аката и општинских органа и њихово ретроактивно дејство.

Један број одлука и других прописа и општих аката се уопште не објављује, а у пракси се примењује и производи дејство.

Други број ових прописа (узет је шири појам) ступа на снагу по изласку из штампе, а одређује се његова ретроактивна примена, супротна одредбама Устава. О томе има доста примера из праксе уставних судова.

Најзад, један број прописа добија ретроактивну примену неблаговременим изласком службених гласила из штампе и нетачним означавањем времена изласка (објављивања), што је за једно посебно разматрање, о чему је напред било говора.

Код прва два случаја постоје очите повреде закона и прописане су санкције против њих. Међутим, за трећи случај повреде закона веома је тешко утврдити повреду, а исто тако и одредити санкцију мада је њихово дејство у пракси исто или теже у односу на прва два случаја повреда.

IV

У пракси уставних судова већ дуже време запажају се случајевни оцена уставности и законитости појединих прописа и општих аката органа друштвено-политичких заједница, углавном општина и самоуправних општих аката ОУР-а који су донесени и примењују се, а да нису претходно објављени или нису објављени на одговарајући начин.

У досадашњој пракси уставни судови су интервенисали, али не на истоветан начин већ различито, што са своје стране ово питање чини тежим. Почећемо од праксе Уставног суда Србије. Полазећи од тога да су ти акти донесени, да се примењују (производе правно дејство у односима који су њиме уређени), овај Суд је ценио и доносио одговарајуће одлуке. При томе се пошло од гледишта да ако Суд не би интервенисао, да би се такви акти и даље примењивали. Овакав став Суд је заузео у предмету ИУ—189/75 кад је одлучио да поништи Акт Секретаријата за комуналне грађевинске и стамбене послове СО Врачар у Београду из 1975. године.

Кад се радило о прописима или самоуправним општим актима који су садржавали одредбу која је предвиђала ступање на снагу пре објављивања али без објављивања Суд је такве одредбе поништавао или укидао.

У предмету ИУ—227/83 Суд је укинуо одредбу члана 62. ст. 1. Правилника којом је било предвиђено да Правилник ступа на снагу наредног месеца по доношењу без објављивања.

На сличан начин Суд је поступио и у предмету ИУ—637/83 где је било предвиђено ступање на снагу Правилника даном усвајања, а не објављивања.

У предмету ИУ—397/84 Суд је дао рок СО Мало Црниће да усугласи са Законом начела о расподели земљишта између осталог и због тога што нису објављена сагласно члану 232. ст. Устава СР Србије.

У предмету ИУ—117/83 Суд је такође дао рок за усаглашавање Друштвеног договора, између осталог, и због тога што није објављен.

Као што се из наведених примера види, Суд није променио свој став изражен у одлуци ИУ бр. 189/75. У ситуацијама које су биле другачије од наведене, Суд је доносио и нешто другачије одлуке. Тако, на пример, Суд је укинуо одредбу Правилника којим је предвиђено да Правилник ступа на снагу одређеног датума након доношења или даном доношења а без објављивања. Дакле радило се о норми која је предвиђала ступања на снагу без објављивања.

У једном броју предмета Суд је дао рок да се објављивањем необјављених аката изврши усаглашавање са Уставом, односно законом. Став Суда изражен у овим решењима је одређено одступање од првобитног става, за који није одлучено да се мења као став, јер Суд није ценио уставност и законитост таквог акта, већ је усаглашавање нормативног акта са уставом и законом извршено одређивањем рока за објављивање нормативног акта.

Уставни суд БиХ својом одлуком У бр. 44/81 утврдио је да самоуправни општи акт који није објављен није могао производити правно дејство.

Исти такав став има Уставни суд Хрватске одлуке У бр. 199/83 у 21. ожујка 1984. године, У бр. 269/81 од 12. свибња 1982. године.

Уставни суд Војводине у Одлуци У бр. 60/82 од 12. новембра 1982. године изразио је следећи став: „Према Уставу САП Војводине, као општи акт Скупштине општине (члан 231. став 1. у вези са ставом 4) оспорена одлука морала је бити објављена у службеном гласилу. У поступку пред Уставним судом утврђено је, међутим, да то није учињено, због чега је Уставни суд утврдио да није у сагласности са Уставом САП Војводине.“

Уставни суд Црне Горе заузео је сасвим другачији став који гласи: „Уставни суд Црне Горе, на сједници одржаној 15. маја 1980. године, након разматрања дате иницијативе, нашао је да нема основа за покретање поступка. Ово из разлога што се самоуправни акт може примењивати од дана објављивања. Сврха тог објављивања је да са садржином акта буду упознати сви они на које се акт односи. Пошто је предметни самоуправни општи акт донесен на референдуму, са његовом садржином су 1. јуна сви радници били упознати, па се од тог дана могао примењивати. Решење бр. 43/80 од 15. V 1980. године.“

Пракса уставних судова, као што се види, различита је иако се ради о уставним обавезама које су јединствено уређене за све у СФРЈ,

Пракса Уставног суда Хрватске и Босне и Херцеговине је најближа уставном решењу, јер акт који није објављен ти судови проглашавају непостојећим, односно актом који не производи правно дејство.

Том ставу може се приговорити да се о судбини акта одлучује одлуком констатације. Ова одлука према уставу може се доносити само у три случаја: кад се оцењује сагласност закона са уставом, кад се утврђује да је престао да важи закон и кад се утврђује да акт — док је био на снази, није био у сагласности са законом, односно уставом. Ван ових случајева није предвиђена могућност да уставни суд доноси одлуку констатације. Стога би могло да се говори само о аналогној примени уставне одредбе о доношењу одлуке констатације.

Интересантан је став Уставног суда Војводине који такође одлуком констатације одређује да се пропис у питању не може примењивати, док се не објави. Значи, Суд је ценио уставност таквог прописа и нашао да није сагласан са Уставом САП Војводине, и донео одлуку констатације тако што је одредио да се не може примењивати спорни акт пре него што се објави. А то да се не може примењивати пре него што се објави стоји у Уставу. Може се поставити питање да ли је овде, с обзиром на изнете разлоге о неслагласности са Уставом САП Војводине требало донети касаторну одлуку или одлуку констатације, како је поступио овај Суд.

У правној теорији постоји и гледиште по коме се сматра да акт који није објављен и не постоји у правном систему. Ово гледиште не води довољно рачуна о фактичном стању ствари у ситуацији кад је један акт донесен и примењује се а да није претходно објављен, али се ради о општем ставу који се као такав тешко може оспоравати.

Став Уставног суда Црне Горе има ту слабост што се њиме изједначавају два чина, и то чин доношења и чин објављивања самоуправног општег акта, иако су то у суштини два сасвим одвојена чина. Једно је чин доношења акта од стране надлежног органа и у прописаном поступку, а друго је чин објављивања тако донесеног самоуправног општег акта. Њихово спајање нигде није предвиђено. Овде би могло да се постави питање оправданости оваквог става и да ли се тиме постиже сврха објављивања.

За овакав став Уставног суда Црне Горе нисмо нашли друго оправдање осим онога што је дато у образложењу саме одлуке, али које, нашем мишљењу, није прихватљиво.

V

Полазећи од одредаба Устава СФРЈ (навели смо да су готово истоветне одредбе у уставима социјалистичких република и аутономних покрајина) и Закона о удруженом раду кад се ради о самоуправним општим актима као и праксе уставних судова, има места да се разговара о могућим решењима и то:

1. Прво решење би било решење које имају Уставни суд Хрватске и Босне и Херцеговине о томе да се одлуком констатације утврђује да акт који није објављен не може да производи правно дејство. Напред смо навели да је то одлука констатације, која није предвиђена уставом за овакве случајеве, већ да се ради о аналогној примени одговарајуће одредбе из Устава. Поред тога слаба страна овог решења је и у томе што се одлуком суда практично прихвата постојање одређеног правног акта у правном систему, само се на овај начин оспорава примена (дејство) таквог акта. Ако се не би прихватило овакво решење са изнетих разлога поставља се питање какво би решење било могуће донети, а да се испоштују уставне одредбе о обавезном објављивању прописа и самоуправних општих аката и одлуке коју уставни суд може да доноси.

Став Уставног суда Војводине такође је тешко прихватљив, јер овде Суд изриче оцену да предметни општи акт није у складу са Уставом САП Војводине, и одбије његову примену до објављивања. И овде

се ради о одлуци констатације, па и за њу вреди све оно што је напред о томе речено. Међутим, овде има и нешто што претходни примери немају а то је да се одлуком Суда само одлаже примена нормативног акта који није објављен и то само до његовог објављивања. Значи, такав акт се може у свако време објавити и иза тога се може примењивати. То је уједно — нешто другачији став од става који имају Уставни суд Хрватске и Уставни суд Босне и Херцеговине.

2. Друго решење или могућност је досадашњи став Уставног суда Србије о томе да се врши оцена уставности и законитости прописа и самоуправних општих аката који нису били објављени. Полазећи од чињенице да такви акти постоје, а да нису на прописан начин објављени, упућује на то да Уставни суд у сваком таквом случају треба да интервенише на одговарајући начин, а не да такво стање прихвати као свршен чин.

3. Трећа могућност је став који има Уставни суд Црне Горе, о томе да се било који вид јавног доношења самоуправног општег акта непосредно од стране радних људи и грађана има сматрати као објављивање, односно постизање сврхе објављивања. Код оваквог става треба рећи да он није потпун, јер се односи само на нормативне акте, донесене непосредним изјашњавањем радних људи и грађана, а не и аката који се доносе од стране појединих органа. Даље, код оваквог става могло се поставити питање односа између израженог става Суда и прописа којим није уређено питање објављивања прописа или самоуправних општих аката. Истина, Суд цени да ли је одређени нормативни акт објављен, а не и како је објављен, али су ова два питања уско повезана и тешко их је одвојити.

4. На крају, можда би било места да се разговора и о доношењу евентуално касаторне одлуке Уставног суда у односу на пропис или самоуправни општи акт који није објављен или није на одговарајући начин објављен. Овај начин би био најчистији са становишта уставности и законитости и врсте одлука које уставни суд може донети. То би била четврта могућност.

Напред су наведене могућности које при садашњој пракси постоје за решење постављеног питања. Ниједна од наведених могућности није без недостатака, само је питање где се они налазе у најмањој мери, док се евентуално не заузме другачији став.

VI

На крају изложеног, ако би требало дати неки закључак, онда би он могао да се сведе на следеће.

Иако још увек није решено питање карактера самог чина објављивања прописа и самоуправних општих аката, односно да ли се ради о радњи објављивања или се пак ради о начину који је саставни део самог акта који се објављује, те да у том погледу треба да дели његову судбину, уставни судови су код нас прихватили да оцењују уставност и законитост објављивања односно необјављивања самоуправних општих аката и прописа чиме су се, по свему судећи, определили да је објављивање саставни део самог акта, иако то нигде изричито није

речено. До таквог одговора се може доћи једино из садржаја одлука и решења ових судова, што је од значаја за разматрање и самог питања.

Ако би се прихватило гледиште да је објављивање само једна радња, одвојена од самог акта који се објављује, онда би се радило о пословима и задацима који не би спадали у надлежност уставних судова. У том случају, будући да није предвиђена надлежност других органа за оцену уставности и законитости ове радње — објављивања, испало би да би ови послови, изузетно важни за остваривање уставности и законитости, остали без контроле и надзора што би се могло негативно да одрази на заштиту уставности и законитости. При оваквој ситуацији добро је што су уставни судови прихватили да врше оцену уставности и законитости аката који нису објављени јер се на тај начин обезбеђује заштита уставности и законитости.

Најзад, кад би се прихватила чињеница да је објављивање само радња, одвојена од самог акта и кад нису прописане санкције за необјављивање и нису одређени органи, чин нам се да је заштита уставности и законитости обезбеђена самим тим што би сви државни и самоуправни органи одбили да примењују необјављени пропис или самоуправни општи акт, што је својеврсна санкција за сам акт и његовог доносиоца и адекватна заштита уставности и законитости, а уз то се не би мешао акт са објављивањем.

Међутим, док је стање овакво какво је, док се пракса и наука не одреде за једно од наведених решења, било би добро да уставни судови усагласе своје ставове у погледу начина интервенције јер се ради о јединственим прописима, па би и ставови ових судова требало да буду јединствени.