

*мр Оливера Вучић,
асистент Правног факултета у Београду*

ОБАВЕЗА ОБЈАВЉИВАЊА И ЗАБРАНА ПОВРАТНОГ ДЕЈСТВА ОПШТИХ АКТА ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА

I

1. Представком јавног тужиоца општине Владичин Хан иницирано је покретање поступка пред Уставним судом Србије за оцену законитости члана 19. Одлуке о увођењу самодоприноса за територију општине Владичин Хан.

Иницијатор је навео да је поменута Одлука објављена у два службена гласила — „Службеном гласнику Јужноморавског региона”, број 11, од 13. маја 1987. и „Службеном гласнику СР Србије”, број 20, од 30. маја 1987. године, да је чланом 19. објављених текстова Одлуке различито одређено време њеног ступања на снагу, као и да је истим чланом Одлуци дато повратно дејство. Наиме, по Одлуци која је објављена у „Службеном гласнику Јужноморавског региона” одредбом члана 19. изричито је предвиђено: „Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у ‘Службеном гласнику Јужноморавског региона’,” а Одлуком објављеном у „Службеном гласнику СР Србије”, одредбом члана 19. да „ова Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у ‘Службеном гласнику СР Србије’”. Према овоме је једна те иста одлука ступила два пута на снагу, и то: 21. маја 1987. према објављивању у „Службеном гласнику Јужноморавског региона” и 8. јуна исте године према одредби из „Службеног гласника СР Србије”. При томе је у оба гласила чланом 19. утврђено да ће се поменута Одлука примењивати од 1. априла 1987. године, иако је Одлука донета на референдуму 19. априла 1987, а верификована н седници Скупштине општине 23. априла исте године.

2. Чланом 7. Закона о самодоприносу одређено је да се одлука о увођењу самодоприноса објављује у службеном гласилу у коме се објављују прописи Скупштине општине и њених органа. Пошто је, на основу одговора на наводе иницијатора, утврђено да је „Службени гласник Јужноморавског региона” службено гласило у коме се објављују прописи Скупштине општине Владичин Хан и њених органа, Суд је оправдано стао на становиште да је Одлука о којој се расправља законита у погледу објављивања, и да је ступила на снагу 21. маја 1987. године. С тим у вези Суд је закључио да је објављивање исте Одлуке у „Службеном гласнику СР Србије” — „без правног значаја и дејства” (1), јер је та одлука ваљаним објављивањем већ ступила на снагу. У прилог таквог закључка иде и одговор председника Извршног савета Скупштине општине Владичин Хан на наводе иницијатора, да је објављивање које је уследило касније у „Службеном гласнику СР Србије” било мотивисано што ширим обавештавањем грађана и служби које су дужне да по овој Одлуци поступају, при чему је учињена техничка грешка око одређивања дана њеног ступања на снагу.

У погледу другог дела одредбе члана 19. утврђује се да ће се Одлука о увођењу самодоприноса примењивати од 1. априла 1987. године.

(1) Видети образложење Одлуке Уставног суда Србије ИУ број 369/87 од 3. децембра 1987, „Службени гласник СР Србије”, број 1, од 23. јануара 1988, стр. 12.

чиме њена примена почиње у време када још није била донета (навели смо да је Одлука донета 19. априла 1987). Суд је закључио да је поменути чланом 19. Одлуци дато повратно дејство што је несагласно са чланом 235, став 1. Устава СР Србије, према коме општи правни акти не могу имати повратно дејство.

3. На основу ових закључака Уставни суд Србије је одлучио да не прихвата иницијативу за оцену законитости члана 19. Одлуке о увођењу самодоприноса за територију општине Владичин Хан у делу који гласи: „Ова Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Јужноморавског региона“, и да се поништава члан 19. ове Одлуке у делу који гласи: „а примењиваће се од 1. априла 1987. године“.

II

Из изложеног се види да се као вредна пажње јављају два правна питања. Једно из материје објављивања правних аката, и друго из области важења правних аката у времену, односно могућности да се новодонети правни акт примењује и пре његовог ступања на снагу.

1. Најпре о објављивању. Опште је познато да је ступање на снагу закона уследено његовим објављивањем (2). По нашем праву, закони, други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, а самс из нарочито оправданих разлога може се одредити да ступе на снагу у року краћем од осам дана од дана објављивања или истог дана када су објављени. Објављивање закона (или другог правног акта) је, дакле, чин од битног значаја за његов живот, односно примену, и иако он не улази у основне фазе поступка за доношење закона, ипак закон не може ступити на снагу без *одговарајућег* (подвукла О. Е.) објављивања (3). У том смислу се изјашњава и пракса уставних судова (4).

У случају коме смо посветили овај коментар спорна ситуација је настала услед двоструког објављивања и тиме изазване „забуне“ код оних субјеката на које се донети правни акт односи, када је поменути акт ступио на снагу. Како се у важећим нормама којима се регулише питање објављивања правних аката инсистира на „одговарајућем“ начину објављивања, посао Суда је на изглед био лак. Карактер одговарајућег начина објављивања у датом случају, у смислу одредбе члана 196. Статута општине Владичин Хан („Службени гласник ЈМРЗ“, бр. 15/82) има једино објављивање у „Службеном гласнику Јужноморавског региона“, те се и почетак дејства донетог акта „рачуна“ с обзиром на ово објављивање. Но, овде се ипак не сме занемарити једна констатација. Ако је акт објављивања сложени чин који у себи садржи више правно релевантних момената, описано поступање приликом објављивања није лишено сва-

(2) Ово правило је добило своје заслужено место у делу устава који је посвећен принципу уставности и законитости. И то како у Уставу СФРЈ, тако и у уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина. При томе се у свим овим уставима могу наћи одредбе по којима се прихвата принцип обавезног објављивања закона, других прописа и општих аката органа друштвено-политичких заједница, пре њиховог ступања на снагу. (Устав СФРЈ — члан 208. и 209; Устав СР Босне и Херцеговине — члан 219—220; Устав СР Прве Горе — члан 232—234; Устав СР Хрватске — члан 290—293; Устав СР Македоније — члан 260, 261; Устав СР Словеније — члан 257—259; Устав СР Србије — члан 232—234; Устав САП Косова — члан 229—230; Устав САП Војводине — члан 231—232.

(3) Видети више о томе: Слободан Перовић, *Ретроактивност закона и других општих аката — теорија сукоба закона у времену*, Београд, 1984, стр. 10 и 11. Перовић, *расправљајући*, потом, о разлозима због којих је објављивање закона акт неопходан за његову правну снагу наводи два мишљења. Према једном, „да би воља законодавца стекла правну егзистенцију потребно је да буде и манифестована кроз извесне спољне, доступне и извесне акте“, а према другом, „објављивање само за себе представља битан елемент у поступку доношења закона и тек оно закону даје потпуну перфекцију“ (стр. 12).

(4) У одлуци Уставног суда Војводине У-299/84 од 5. марта 1985. „Службени лист САП Војводине“, број 25/85, изричито се каже: „Ступање на снагу је почетак важења одређеног правног акта. Тренутак ступања на снагу правног акта је веома важан, јер норма, тј. правни акт производи дејство од тог тренутка. Да би се субјекти на које се норма, односно правни акт, односи могли упознати с њом, одређује се да протекне време између објављивања норме и њеног ступања на снагу“. Наведено према: А. Фрирмерман — А. Николлић, *Пракса уставних судова и судова удруженог рада*, Београд, 1987, стр. 945. У том смислу је и став Уставног суда Босне и Херцеговине (У број 91/71, Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине, број 12 од 1972, страна 13 и У број 121/76, Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине, број 23 од 1978, стр. 23).

ког значаја и тежине. Пре свега, објављивањем субјекти на које се донети акт односи упознају његову садржину и правни режим који он доноси тако да би могли да почну да се понашају по његовим одредбама. Такође, правни поредак познаје и примењује опште правило по коме незнање закона никога не оправдава (*Ignorantia legis neminem excusat*), при чему се полази од правила да људи знају закон и да се, управо због тога што познају његову садржину, понашају у складу или у супротности са законом (5) Ситуација настала услед двоструког објављивања довела је до тога да члан 19. оспорене Одлуке има различиту садржину, што је опет за последицу имало стварање два различита правна ефекта и тиме, што је суштина ствари, у крајњој линији, нарушавање основних постулата правног уређења, правне сигурности и једнакости грађана.

2. У погледу ретроактивности, другог од два правна питања која се овде постављају, у нашем праву, у Уставу СФРЈ од 1974. се каже: „Закони и други прописи и општи акти органа друштвено-политичких заједница не могу имати повратно дејство. Само законом се може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтева општи интерес, имају повратно дејство (6). И у одредбама републичких и покрајинских устава садржан је овај критеријум општег интереса, с тим што не постоји јединствен став о томе да само општи акти органа друштвено-политичких заједница не могу имати повратно дејство (7). Наиме, Устав СР Србије, једнако као и устави социјалистичких република Македоније и Словеније и социјалистичких аутономних покрајина Косова и Војводине, предвиђа да „закони и други прописи и општи акти не могу имати повратно дејство“, не ограничавајући тако забрану ретроактивности само на опште акте органа друштвено-политичких заједница (8). Како је у примеру из праксе којим се у овом прилогу бавимо реч о одлуци одговарајућег органа општине, јасно је да је давање повратног дејства оваком акту чин противан одговарајућој одредбе Устава СР Србије. Одлучивши да поништи члан 19. ове Одлуке у делу којим се одређује њена примена и пре времена њеног доношења, Уставни суд Србије је потврдио да само поједине, и то искључиво законске одредбе могу имати ретроактивно дејство, а не и прописи издати на основу тих одредаба (9). Сасвим разумљиво да је у таквој одлуци Суда апсорбован и општеприхваћен став да се у циљу одбране принципа правне и других облика друштвене сигурности спречава, односно — боље речено, онемогућава, простирање једног правног акта у прошлости, тј. у време пре његовог ступања на снагу. Увидом у одговарајућу праксу рада Уставног суда Србије писац овога прилога се уверио у његов доследан став по овом питању (10).

(5) Слободан Перовић, *op. cit.* стр. 12. Перовић закључује да је у ствари ово једна фикција којом се правни поредак „брани“ од приговора одређених субјеката да им у конкретном случају није био познат закон, односно одговарајућа законска одредба.

(6) Члан 211, став 1. и 2. Устава СФРЈ од 1974. године.

(7) Члан 221. Устава СР Босне и Херцеговине („Службени лист СР Босне и Херцеговине“, број 4/74); члан 235. Устава СР Црне Горе („Службени лист СР Црне Горе“, број 5/74); члан 295. Устава СР Хрватске („Службени лист СР Хрватске“, број 8/74); члан 262. Устава СР Македоније („Службени весник на СР Македонија“, број 7/74); члан 261. Устава СР Словеније („Урадни лист СР Словеније“, број 6/74); члан 235. Устава СР Србије („Службени гласник СР Србије“, бр. 8/74); члан 231. Устава САП Косова („Службени лист САП Косова, број 4/74); члан 234. Устава САП Војводине („Службени лист САП Војводине“, број 4/74).

(8) Идентичне одредбе са Уставом СФРЈ имају уставни СР Босне и Херцеговине, СР Црне Горе и СР Хрватске.

(9) Овакв став уставотворца изражава његов рестриктиван приступ опсегу ретроактивности са гледишта хијерархије нормативних аката. Видети више о томе: Слободан Перовић, *op. cit.* стр. 201.

(10) Као пример може се навести одлука Уставног суда Србије којом се поништава члан 9. Одлуке СО Топола о посебном општинском порезу на промет производа и услуга у промету („Службени лист региона Шумадије и Поморавља“, број 1/86), у делу који гласи: „да применљиве се од 1. јануара 1986. године“, јер је утврдио да је чланом 9. ове Одлуке прописано да ова Одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу региона Шумадије и Поморавља“, а да ће се примењивати од 1. јануара 1986. године, што значи да је истој дато повратно дејство, противно принципу из члана 235. Устава СР Србије, односно да је са поменутом уставном одредбом у супротности давање повратног дејства пропису скупштине општине. (ИУ — 401/86 од 18. јуна 1987, наведено према Билтену Уставног суда Србије број 1, од 1987, стр. 51—52). Слично је поступило и Уставни суд Босне и Херцеговине у својим одлукама: У 197/74 од 21. новембра 1975 („Службени лист СР Босне и Херцеговине“, бр. 40/75), Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине, Сарајево, 1976, бр. 19, стр. 24 и У број 66/73, од 25. маја 1973 („Службени лист Босне и Херцеговине“, број 17/73), Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине, Сарајево, 1973, број 14, стр. 5.