

*Борђе Бурковић,  
саветник Уставног суда Југославије*

## САМОСТАЛНОСТ ПРОПИСА ЧИЈА СЕ УСТАВНОСТ ОЦЕЊУЈЕ

(Поводом једне одлуке Уставног суда Југославије)

Законом АП Војводине о примени Закона Републике Србије о исплати личних доходака у одређеним делатностима до закључења колективних уговора на територији АП Војводине ("Службени лист АПВ", број 1/91) прописано је да се наведени републички закон ("Сл. гласник РС", број 6/90) примењује и на територији АП Војводине.

Законом СР Србије о исплати личних доходака у одређеним делатностима до закључења колективних уговора (чл. 2, 3. и 4) прописано је да правно лице може исплаћивати месечне аконтације личног дохотка по раднику највише до износа просечног месечног личног дохотка у привреди Републике исплаћеног у претходном месецу; да правна лица која се, претежно, финансирају из друштвених фондова усклађују висину исплаћених личних доходака по раднику са просечно исплаћеним месечним личним дохотком у привреди општине, односно града Београда и да правна лица која искажу губитак у пословању за раздобље јануар–септембар 1990. године, а која су исплатила личне дохотке у износима већим од прописаних, не могу повећавати аконтације личних доходака до закључења колективних уговора.

Скупштина АП Војводине је, дакле, доносећи свој закон о исплати личних доходака на територији Војводине, питање исплате личних доходака до закључења колективних уговора уредила тако што је прописала да ће се Закон Републике Србије о том питању примењивати и на територији АП Војводине. Суочени смо, дакле, с једним занимљивим законодавним решењем: да један закон "преузима" неки други закон, и то не тако што ће усвојити решења која садржи други закон, закон друге друштвено–политичке заједнице, већ тако што прописује да ће се одредбе једног другог закона примењивати и на подручју друштвено–политичке заједнице чија скупштина, иначе, има право да самостално уређује питање које је предмет закона на чију примену упућује. Иако је реч о једном, као што је речено, занимљивом законодавном решењу, занимљивом питању законодавне технике, то питање овде неће бити разматрано. Чини се да је, тим поводом, довољно истаћи само следећу напомену: ма како на први поглед изгледало неубичајено и занимљиво решење које садржи Закон АП Војводине, није ни посве оригинално ни непознато у законодавној пракси и законодавној техници. Има бројних

закона из одређене области друштвених односа која се дотиче с неком другом облашћу тих односа који, да не би понављали већ постојећа решења једног закона, другим законом упућују на примену одредаба постојећег закона.

Повод за ових неколико напомена нису, дакле, питања законодавне праксе и законодавне технике, већ питања која се постављају у вези с оцењивањем уставности и супротности доцнијег закона (у овом случају Закона АП Војводине) са савезним законом. Та питања проистичу из следећег: Уставни суд Југославије оценио је (одлука I-У број 131/90, од 24. априла 1991) да одредбе чл. 2, 3. и 4. Закона СР Србије о исплати личних доходака – који се по Закону АПВ примењује и на територији АП Војводине – нису у складу с Уставом СФРЈ и да су у супротности с одредбама Закона о исплати личних доходака, средстава за непосредну заједничку потрошњу и средстава за исхрану радника у току рада ("Сл. лист СФРЈ", бр. 37/90). Пошто Закон АП Војводине прописује да ће се на територији Војводине примењивати републички закон, чије одредбе нису у складу с Уставом СФРЈ и у супротности су са савезним законом, постављено је питање да ли Уставни суд Југославије треба да оцењује уставност покрајинског закона (и супротност тог закона са савезним законом) или ће, полазећи о своје одлуке о неуставности одређених одредаба републичког закона, једноставно утврдити ту чињеницу и, следствено томе, поступити на један од два начина: (1) одбити да оцењује уставност покрајинског закона, или (2) огласити неуставним покрајински закон, због тога што је покрајински закон прописао да се примењују одредбе републичког закона које су већ оглашене неуставним.

Поступак за оцењивање уставности покрајинског закона покренуло је Савезно извршно веће, које је уставност тог закона довело у питање, углавном, са становишта супротности тог закона с поменутиим савезним законом.

Извештач у овој ствари поступио је тако што је, припремајући предлог одлуке Уставног суда Југославије, разматрао уставност (и супротност са савезним законом) покрајинског закона, независно од тога што покрајински закон непосредно не утврђује правила понашања у исплати личних доходака и, у битном, независно од тога што је Уставни суд Југославије већ оценио да су одређене одредбе републичког закона, које су примењиване и у Покрајини, несагласне с Уставом СФРЈ и у супротности са савезним законом. Извештач је, наиме, изнео своје мишљење, односно разлоге због којих сматра да покрајински закон није у складу с Уставом СФРЈ и да је у супротности са савезним законом. У питању су разлози извештача због којих он сматра неуставним покрајински закон који произлази из разматрања уставности покрајинског закона, односно супротности тог закона са савезним законом који суд о неуставности покрајинског закона изводи из тих разлога, а не из једноставне чињенице што већ постоји одлука о неуставности републичког закона на чију примену упућује покрајински закон. Извештач није, разуме се, могао занемарити ни чињеницу да постоји одлука о неуставности одредаба републичког закона, иако свој суд о неуставности покрајинског закона није засновао на тој чињеници као основној.

Реферат известиоца изазвао је занимљиву расправу на седници Уставног суда Југославије, чија ће садржина овде бити дата у најкраћем. Постављено је, наиме, питање: ако већ постоји одлука о неуставности одређених одредаба републичког закона – које би, по покрајинском закону, имале бити примењене и у Војводини – да ли Уставни суд Југославије треба да доноси нову одлуку о уставности покрајинског закона, или да, полазећи од те чињенице, одбије да оцењује покрајински закон, или, пак, да се упусти у оцењивање уставности покрајинског закона независно од те чињенице. Иако је реч само о питању, дакле, не и о одређеном закључивању, том питању супротстављен је став: покрајински закон јесте један самосталан закон, самосталан правни акт који, без обзира на законодавну технику, па и на само законодавно решење, мора бити оцењиван као такав, у извесном смислу независно од тога што постоји одлука по којој су решења закона која треба да буду примењена и по покрајинском закону, већ оглашена неуставним. Покрајински закон је – као што је речено – закон, општи правни акт који је донела скупштина једне друштвено–политичке заједнице у границама њених права и дужности. Тај закон има се оцењивати са становишта његове уставности (и супротности са законом) независно од тога што су нека од решења републичког закона већ оцењена неуставним. У противном, то би значило покрајински закон свести на извршни пропис, што не може бити случај. Будући да покрајински закон није извршни пропис, већ општи акт једне друштвено–политичке заједнице у границама њених права и дужности, тј. акт њене скупштине, то уставност тог акта мора бити предмет самосталне оцене. Занемаривање постојања споменуте одлуке Уставног суда Југославије о неуставности републичког закона, не може бити потпуно. Сама техника којом се је послужио покрајински законодавац – да не утврђује нова правила понашања у односној ствари, да не врши просто ”преузимање”, преписивање одредаба републичког закона, већ да одреди да се републички закон примењује и у Покрајини – захтева да се покрајински закон, односно његова уставност, самостално оцењује. Уставни суд Југославије је, стога, решења републичког закона сматрао решењима која су, истовремено, и решења покрајинског закона, и затим оцењивао колико су та решења покрајинског закона у складу с Уставом СФРЈ, односно у супротности са савезним законом. Тиме је Уставни суд Југославије, посредно, у подтексту своје одлуке изразио и становиште по којем законодавна техника којом се послужио покрајински законодавац сама по себи није од значаја за оцењивање уставности покрајинског закона. Од значаја је, дакле, решење које садржи покрајински закон, независно од технике којом је то решење изражено. Иако сврха ових напомена није у давању одређеног суда о тој одлуци Уставног суда Југославије, чини се допустивим рећи да је таква одлука једино могућа и да би, у случају друкчијег решења, то значило свођење, у суштини ствари, једног закона на извршни акт за извршење републичког закона, што с наведеним покрајинским законом не може бити случај.

Образложење одлуке Уставног суда Југославије (I–У број 65/1–91, од 11. септембра 1991) изражава претходно изнесену самосталну оцену уставности (и супротности покрајинског закона са савезним законом),

а без позивања на претходну одлуку којом је и решење покрајинског закона, суштински, већ оцењено несагласним с Уставом, оценом која је дата о одредбама републичког закона чије се одредбе примењују и у Покрајини. Ваљаности образложења те одлуке не би сметало ни да оно, у потребној мери, садржи позивање на већ изражен став Уставног суда Југославије – да је једно решење, које се примењује и у Покрајини, већ оглашено неуставним и да је и то један од разлога због којих се покрајински закон оцењује неуставним (и супротним савезном закону). Ипак, у томе је најважније управо то што је Уставни суд Југославије подвргао самосталној оцени покрајински закон, без обзира на околности које прате тај закон.