

HIJERARHIJA PRAVNOG PORETKA I USTAVNOSUDSKA KONTROLA PODZAKONSKIH OPŠTIH AKATA

U V O D

U hijerarhiji pravnih akata i pravnih normi, odnosno različitih stupnjeva normi, viša norma određuje stvaranje i sadržinu niže norme koja na taj način svoju pravnu važnost izvodi iz više norme. Budući da su na vrhu hijerarhije pravnih akata, na izloženi način se, prema teoriji stupnjeva, ustav i zakon pojavljuju kao osnov stvaranja i važenja drugih opštih i pojedinačnih pravnih akata,¹ a principi ustavnosti i zakonitosti, naročito kroz njihovu sudsku zaštitu, kao instrumenti ostvarivanja vladavine prava.

Zaštita ustavnosti i zakonitosti u prvom redu podrazumeva normativnu kontrolu, kontrolu formalne i materijalne usaglašenosti opštih pravnih akata slabije pravne snage sa opštim pravnim aktima koji na hijerarhijskoj lestvici pravnog poretka zauzimaju više mesto. Svakako najveći broj opštih pravnih akata u pravnom poretku čini široka lepeza podzakonskih opštenormativnih akata (dalje POA). Njihova normativna kontrola dvostruko je teorijski interesantna i praktično izazovna. S jedne strane, POA imaju na hijerarhijskoj lestvici pravnog poretka dva izvora prava koji su jače pravne snage od njih (ustav i zakon) i koji mogu biti osnov takve kontrole, što otvara pitanje odnosa između ta dva vida normativne kontrole, dok se, s druge strane, postavlja pitanje da li između POA postoji hi-

Dr Vladimir Đurić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

¹ H. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd UNESI, str. 117, 119, 128, 129, itd.

jerarhijski odnos i da li takav odnos može da bude pravno relevantan za njihovu normativnu kontrolu. Drugim rečima, u hijerarhijski ustrojenom pravnom poretku nameće se pitanje predmeta i merila normativne kontrole POA koja se vrši u apstraktnom sporu. Prvi korak u takvoj analizi svakako je utvrđivanje koje sve vrste POA postoje i kakva je njihova pravna snaga.

Vrste i pravna snaga podzakonskih opštenormativnih akata

Podela POA u domaćoj pravnoj nauci, počiva na formalnom kriterijumu donosioca takvih akata. POA dele se na one čiji su donosilac organi izvršne vlasti (u određenim slučajevima i zakonodavne), organi državne uprave, organi političko-teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, kao i nedržavne organizacije.² Najčešći i najznačajniji donosilac takvih akata je izvršna vlast kojoj su, zbog prirode njene misije u društvu, inherentna normativna ovlašćenja.³ Drugačija podela postoji u delu hrvatske pravne nauke i ona za osnov razlikovanja uzima materijalni element odnosa POA prema zakonu deleći ih u četiri skupine – POA prema posebnom ovlašćenju, POA za sprovođenje zakona, POA koji dopunjuju i zamenjuju zakon i spontane POA.⁴

Republika Srbija i Republika Hrvatska donekle su slično uredile vrstu i pravnu snagu POA. Ustavom Republike Srbije, članom 123. predviđeno je da Vlada donosi uredbе i druge opšte akte radi izvršavanja zakona. Reč je o tzv. generalnoj ustavnoj klauzuli prema kojoj Vlada, kao nosilac izvršne vlasti, može da donosi opšte akte izvršnog karaktera. U takve akte, osim uredbе, prema čl. 42. i 43. Zakona o Vladi⁵ spadaju još i poslovnik kojim se uređuje način rada i odlučivanja Vlade, ali i odluka kojom Vlada osniva javna preduzeća, ustanove i druge organizacije, preduzima mere i uređuje pitanja od opšteg značaja i odlučuje o drugim stvarima za koje je zakonom ili uredbom određeno da ih Vlada uređuje odlukom. Dakle, odluka je podzakonski, ali u određenim slučajevima i poduredbodavni opšti akt. Prema istom zakonu, Vlada donosi rešenje kao pojedinačni akt. Zaključak Vlada donosi kad ne donosi druge akte, što otvara mogućnost da zaključak bude kako opšti, tako i pojedinačni pravni akt. Osim Vlade, donosilac POA su i organi državne uprave. Prema Zakonu o državnoj upravi,⁶ oni donose pravilnike, naredbe i uputstva. Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa

² Z. Tomić, *Upravno pravo, Sistem*, Beograd 2002. str. 156-164 *nastavi obogati*.

³ Z. Radović, *Normativna delatnost izvršne vlasti*, Beograd 1989. str. 10.

⁴ I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb 2002, str. 101.

⁵ "Sl. glasnik RS", br. 55/02, 71/05-ispr, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-odluka US, 72/12, 7/14 – odluka US i 44/14.

⁶ "Sl. glasnik RS", br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

Vlade, naredbom se naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u jednoj situaciji koja ima opšti značaj, dok se uputstvom određuje način na koji organi državne uprave i imaoци javnih ovlašćenja izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa. Organi uprave mogu donositi propise samo kad su na to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade i njima ne mogu određivati nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom. Dakle, propisi organa državne uprave mogu imati i slabiju pravnu snagu od propisa Vlade. Ustavom Republike Srbije, čl. 137. propisana je mogućnost poveravanja javnih ovlašćenja što obuhvata i mogućnost vršenja regulatornih funkcija od strane preduzeća, ustanova i organizacija. Članom 53. Zakona o državnoj upravi predviđeno je da propisi imaoца javnih ovlašćenja po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. U POA u pravnom sistemu Republike Srbije spadaju i opšti akti teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave. Reč je o njihovim statutima i opštim aktima, najčešće u formi odluka. Prema čl. 195. Ustava, svi POA moraju biti saglasni sa zakonom, a svi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni njihovim statutima.

Ustavom Republike Hrvatske⁷, članom 110. propisano je da Vlada donosi uredbе za izvršenje zakona. Prema Zakonu o Vladi⁸, Vlada donosi uredbе u skladu s Ustavom i zakonom, a prema čl. 31. tog zakona, još i odluke, rešenja i zaključke o pitanjima koja se ne uređuju uredbama. Priroda tih akata je međutim različita. Naime, odlukom se uređuju pojedina pitanja iz nadležnosti Vlade ili određuju mere, daje saglasnost ili potvrđuju akti drugih tela i pravnih lica, te odlučuje o drugim pitanjima o kojima se ne donosi propis, što upućuje na zaključak da zakonodavac odluku ne smatra propisom. Zaključkom se utvrđuju stavovi Vlade u pitanjima sprovođenja utvrđene politike i određuju zadaci telima državne uprave, dok se rešenjem odlučuje o imenovanjima i razrešenjima i o drugim pojedinačnim stvarima iz delokruga Vlade, što upućuje na zaključak da takvi akti nemaju karakter opštih akata. Donosilac podzakonskih opštih akata u Hrvatskoj su i organi državne uprave. Prema članu 18. Zakona o sustavu državne uprave⁹, oni donose pravilnike, naredbe i napatke (uputstva) za sprovođenje zakona i drugih propisa kad su na to izričito ovlašćeni, u granicama datog ovlašćenja. Članom 19. istog zakona propisano je da se pravilnikom detaljnije razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primene, naredbom naređuje ili zabranjuje određeno po-

⁷ Videti Prečišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski_prociscen_text_Ustava_Republike_Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, 2015. siječnja 2014. pdf pristupljeno 15. 08. 2015.

⁸ "Narodne novine", br. 150/11 i 119/14.

⁹ "Narodne novine", br. 150/11 i 12/13.

stupanje, dok se naputkom (uputstvom) propisuje način rada u telima državne uprave, telima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim licima koja imaju javna ovlašćenja. U POA u Hrvatskoj spadaju još i opšti akti jedinica lokalne samouprave. Prema članu 129 b. Ustava, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo da u okviru zakona, svojim statutima samostalno urede unutrašnje uređenje i delokrug svojih tela. Prema članu 5. Ustava Republike Hrvatske, zakoni moraju biti u saglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Budući da su sistemi ustavnog sudstva u bivšim jugoslovenskim republikama u velikoj meri nastali pod uticajem austrijskog i nemačkog modela, u razmatranju pitanja hijerarhije pravnog poretka i normativne kontrole podzakonskih opštih akata posebno treba sagledati rešenja koja postoje u tim državama.

U nauci upravnog prava u SR Nemačkoj oblici normativnog delovanja izvršne i upravne vlasti opredeljuju se kao sva opšta i apstraktna pravila koja organi te vlasti donose i koja se razlikuju od akata upućenih individualnim adresatima.¹⁰ U njihovom određenju od suštinskog značaja je normativni karakter, odnosno regulisanje određenih odnosa i to ne samo u smislu intenziteta tog regulisanja, već i njegovog pravca, tako da se normativnim delovanjem prvenstveno uređuju spoljni odnosi.¹¹ Takvo shvatanje delimično izražava poglede starije nemačke pravne nauke prema kojima je pravna uredbodavna vlast samo ona koja za cilj ima samo stvaranje novog prava ili menjanje postojećeg, podrazumevajući pod pravom prava pojedinaca u smislu njihovog statusa.¹² U SR Nemačkoj u takve akte najpre spadaju pravne uredbe (*Rechtsverordnungen*) koje donose državni organi, zatim akti doneseni u okviru statutarne autonomije nedržavnih samoupravnih tela – statut i odluka (*Satzung*), ali ne spadaju, odnosno načelno, u smislu *regulisanja*, nemaju *pravni* karakter upravni propisi (*Verwaltungsvorschriften*) koji se ne odnose na građane, već samo obavezuju upravu, koje po pravilu donosi ministar i koji ne mogu da budu osnov, već pod određenim okolnostima samo predmet sudske kontrole. Prema čl. 80. st.1. nemačkog Ustava, Savezna vlada, savezni ministar ili vlada federalne jedinice mogu da budu ovlašćeni da donose pravne uredbe zakonom kojim se precizira sadržina, cilj i obim takvog ovlašćenja. Prema istom članu Ustava, svaka pravna uredba mora da sadrži izričito pozivanje na pravni osnov. Moguće je i da se pravnom uredbom, ukoliko takvu mogućnost predviđa zakon na osnovu koga je donesena, izvrši dalje delegiranje ovlašćenja za

¹⁰ M. Möstl, Normative Handlungsformen, in H. U. Erichsen, D. Ehlers (ed.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, S. 616.

¹¹ Isto, n. m.

¹² Videti više o tome u Z. Radović, n. d. str. 14,15.

donošenje takvih akata, čime se zapravo i među njima stvara svojevrсни hijerarhijski odnos. Stavom 2. istog člana Ustava, propisano je da je, osim ukoliko drugačije nije predviđeno saveznim zakonom, pristanak *Bundesrat*-a neophodan za donošenje pojedinih pravnih uredbi¹³ Donošenje podzakonskih opštenormativnih akata nedržavnih samoupravnih tela regulisano je čl.28. st.2. Osnovnog zakona kojim je propisano da jedinicama lokalne samouprave mora biti garantovano pravo da regulišu sve lokalne poslove iz njihove nadležnosti u okviru granica utvrđenih zakonom. Naposljetku, na osnovu čl. 84. st.2. Ustava, Savezna vlada, uz saglasnost *Bundesrat*-a može da donosi opšta administrativna pravila (*Verwaltungsvorschriften*). U praksi takvi se propisi donose u formi “ukaza”, “smernica” i “cirkularnih dopisa”.¹⁴ Nemački Osnovni zakon ne sadrži poseban član koji izričito uređuje odnos između ustava i zakona, sa jedne, i navedenih kategorija pravnih akata, sa druge strane, ali predviđa supremaciju federlnog prava. Hijerarhijski odnos koji postoji između Ustava i zakona, sa jedne, i opštih akata, sa druge strane sasvim jasan, a i u odredbama o nadležnosti Saveznog ustavnog suda sadržane su odrednice takvog odnosa.

Ustav Austrije u čl. 18. st. 2. kao generalnu formu delovanja uprave određuje uredbu (*Verordnung*). Prema tom članu Ustava, svaka upravna vlast može, na osnovu zakona i u okviru svoje nadležnosti da izdaje uredbu. U austrijskoj ustavnopravnoj nauci takvi akti se određuju kao opšte i apstraktne norme koje podležu (hijerarhijskoj) pravnoj potčinjenosti i za čije donošenje nije potrebno specijalno zakonsko ovlašćenje, ali se ono u praksi u mnogo slučajeva izričito predviđa zakonom.¹⁵ Budući da se takav tip akata može izdati samo na osnovu zakona, uredba donesena u skladu sa čl. 18. st. 2. Ustava može zakon samo dalje izvršavati, a zakonodavac mora istovremeno sadržinu izdate uredbu dovoljno determinisati, tako da je margina slobode uredbodavca opredeljena prethodno donesenim zakonom..¹⁶ Osim za izdavanje izvršnih, odnosno sprovedbenih uredbi, Ustav Austrije predviđa u pojedinim odredbama ovlašćenje za donošenje tzv. samostalnih uredbi čije donošenje ne zahteva prethodnu intervenciju zakona i koje mogu biti neposredno zasnovane na zakonu. Takve, neposredne ustavne uredbu

¹³ Uredbi u vezi sa taksama ili osnovnim principima za korišćenje poštanskih i telekomunikacionih objekata, osnovnim principima za obračunavanje naknada za korišćenje objekata federalnih železnica, ili izgradnje i rada železnice, kao i pravnih uredbi izdatih u skladu sa saveznim zakonima kojima je predviđena saglasnost *Bundesrat*-a ili koji se izvršavaju od strane federalnih jedinica.

¹⁴ G. Š. Ajhšted, Javna uprava u Nemačkoj u M. Damjanović (ur.), Uporedna iskustva državnih uprava, Beograd 2003, str. 177.

¹⁵ W. Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht, 2008, S. 175.

¹⁶ Isto, n. m.

moгу biti one koje menjaju, odnosno dopunjuju zakon.¹⁷ Zanimljivo je i da u takve uredbe pojedini autori svrstavaju i statute jedinica lokalne samouprave,¹⁸ što je mišljenje s kojim se ne možemo složiti budući da Ustav u čl. 120 b st. 1. izričito propisuje da su samoupravna tela ovlašćena da donose statute u okviru zakona. Opšti propisi organa uprave koji su upućeni subordiniranim organima uprave su opšte instrukcije i mogu se označiti kao ukazi ili upravne uredbe. Ako sadrže pravila koja određuju prava i obaveze građana, reč je o spoljnim uredbama koje stoga podleđu istom režimu, naročito o proglašenju.¹⁹

Teorijski pristup i pozitivnopravna rešenja o normativnoj kontroli podzakonskih opštih akata

Većina pisaca koja su u svojim radovima posvećenim ustavnom sudstvu sa teorijskog stanovišta obrađivala temu nadležnosti ustavnih sudova uočila je osobenost normativne kontrole POA i razmatrala kojoj instituciji je takvu kontrolu oportuno poveriti.

Još je Kelzen dvadesetih godina 20.veka istakao da je preporučljivo judikaturi ustavnog sudstva podvrgnuti ne samo kontrolu ustavnosti akata sa zakonskom snagom, već i ustavnosti izvršnih, odnosno tzv. sprovedbenih uredbi (*Durchführungsverordnungen*) koje imaju podzakonsku snagu. Uočavajući "relativnu suprotnost između direktne i indirektnе neustavnosti" do koje može doći budući da podzakonski akti nisu neposredno zasnovani na ustavu, pa stoga njihova nepravnost može biti neposredno samo nezakonitost, a tek posredno neustavnost, Kelzen je ipak istakao da bi normativna kontrola isključivo akata koji su neposredno zasnovani na ustavu mogla da iz opsega kontrole izostavi pravne akte koji nisu u nadležnosti upravnog pravosuđa. To je Kelzena vodilo zaključku da je ustavno sudstvo najprikladnija institucija za kasiranje takvih akata, naročito imajući u vidu da odlučivanje o neustavnosti zakona i nezakonitosti POA ima "unutrašnje srodstvo".²⁰

Izloženo Kelzonovo rezonovanje široko je prihvaćeno među teoretičarima na jugoslovenskom prostoru. U svom antologijskom delu posvećenom ustavnom sudovanju prof. Krbek je izneo ocenu da se, ako postoji ustavni sud, može,

¹⁷ Isto i u njih spadaju uredbe po nuđi čije je donošenje predviđeno čl. 18. st. 3-5. Ustava, uredbe Savezne vlade kojima se na osnovu čl. 78. c. st. 2. Ustava ustanovljavaju direktorati u sektoru javne bezbednosti i određuju njihove nadležnosti, itd.

¹⁸ Isto, n. m.

¹⁹ Isto, n. m.

²⁰ H. Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in: *Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 5, Berlin und Leipzig, 1929, S. 59, 60.

s mnogo opravdanja, toj instituciji poveriti i vršenje kontrole ustavnosti i zakonitosti nad POA, nalazeći da je razlog za koncentrisanje apstraktnog spora nad svim podzakonskim normativnim aktima i to kako u pogledu njihove ustavnosti, tako i zakonitosti, u tome što je, s jedne strane, teško sprovesti razlikovanje između podzakonskog akta koji zamenjuje i koji samo primenjuje zakon, dok je, s druge strane, nezakonitost redovno i protivustavnost, tako da se zapravo radi o neposrednoj i posrednoj protivustavnosti.²¹ Slično kao Kelzen, i prof. Krbek će zaključiti da, funkcionalno posmatrano, postoji velika sličnost između ispitivanja ustavnosti zakona i ispitivanja zakonitosti normativnih podzakonskih akata, budući da se radi o kontroli nad normama, a ne individualnim aktima.²² Opravdanje za koncentrisanje odlučivanja o ustavnosti i zakonitosti POA u okviru nadležnosti ustavnog sudstva prof. Marković daje snažnim argumentom da, u slučaju da se redovnim sudovima prizna pravo da putem ekscepcije protivustavnosti (ilegalnosti) vrše kontrolu ustavnosti (zakonitosti) u odnosu na podzakonske propise a ustavnim sudovima da vrše kontrolu ustavnosti jedino zakona, može doći do nejedinstvenih kriterijuma i neminovno do pravne nesigurnosti čije je odstranjivanje inače jedan od glavnih zadataka funkcije kontrole ustavnosti.²³

Ustavnopravno regulisanje normativne kontrole POA i njegovo teorijsko tumačenje nije međutim, bar u zemljama najuticajnijih evropskih ustavnih sudova, ostalo imuno na izvesne suprotnosti koje mogu da postoje između direktne i indirektno neustavnosti takvih akata. Naime, u SR Nemačkoj članom 93. st. 1. t. 2. Osnovnog zakona kojim je predviđena normativna kontrola, propisano je da Ustavni sud odlučuje o formalnoj i materijalnoj *usaglašenosti saveznog ili zemaljskog prava* (prava federalnih jedinica – prim. V.Đ.) sa *Osnovnim zakonom*, kao i o saglasnosti prava federalnih jedinica sa *ostalim saveznim pravom*. Iako iz izložene odredbe Ustava proističe da uredbe svih vrsta mogu da budu predmet normativne kontrole²⁴ jezičkim tumačenjem izložene odredbe nemačkog Ustava jasno se zaključuje da Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o saglasnosti POA donesenih na saveznom nivou sa saveznim zakonom, već da je nadležan da odlučuje samo o njihovoj formalnoj i materijalnoj (ne)ustavnosti. U literaturi je činjen pokušaj ublažavanja takvog tumačenja navođenjem da je svaka uredba koja nije u skladu sa svojim pravnim osnovom povreda čl. 80. Ustava,²⁵ odnosno da je sva-

²¹ I. Krbek, *Ustavno sudovanje*, Zagreb 1960, str. 60.

²² Isto, str. 61.

²³ R. Marković, *Pokretanje ustavnog spora o ustavnosti normativnih akata*, Beograd 1973, str. 44.

²⁴ T. Maunz, G. Duering, Art. 93 in *Grundgesetz Kommentar*, Band IV, 1982. Rn. 24.

²⁵ K. Schlaich, S. Koriath, *Das Bundesverfassungsgericht*, 2012, Rn. 131.

ka povreda zakona učinjena podzakonskim aktom povreda ustavnog principa sa-
držanog u čl.20. prema kome je egzekutiva vezana zakonom.²⁶ Uz isticanje pitanja
zašto Savezni ustavni sud ne bi mogao da odlučuje o zakonitosti uredbi donese-
nih na saveznom nivou, kada to već može da čini u pogledu podzakonskih aka-
ta donesenih u federalnim jedinicama, u teorijskim komentarima se navodi da ta-
kav zaključak jezičkog tumačenja na prvi pogled nije jasan. Ovo naročito imajući
u vidu da je povreda, učinjena POA, višeg podustavnog prava (zakona) istovre-
meno posredna neustavnost, zbog toga što je celokupno savezno pravo kao me-
rilo kontrole Ustavom izričito predviđeno za kontrolu prava federalnih jedinica,
kao i zbog toga što je članom 76. Zakona o Saveznom ustavnom sudu propisa-
no da će predlog ovlašćenih predlagača, u skladu sa čl. 93. Osnovnog zakona, biti
prihvatljiv ako neko od njih smatra da savezno pravo ili pravo federalne jedinice
nije u saglasnosti sa Osnovnim zakonom ili ostalim saveznim pravom.²⁷

Upravo se u vezi sa čl. 76. Zakona o Saveznom ustavnom sudu u nemačkoj
ustavnopravnoj dogmatici razvila diskusija o sistemskoj mogućnosti da se u po-
stupku apstraktne normativne kontrole odlučuje i o usaglašenosti POA sa zako-
nom. Pojedini autori, sistemskim tumačenjem, budući da se izloženi član 76. Za-
kona o Saveznom ustavnom sudu poziva na čl. 93. Ustava i imajući u vidu da je
čl. 78. Zakona o Savezno ustavnom sudu izričito propisano da će Sud kasirati fe-
deralno pravo za koje utvrdi da *nije u saglasnosti sa Osnovnim zakonom* i pravo
federalne jedinice za koje utvrdi da nije u saglasnosti sa Osnovnim zakonom *ili
ostalim saveznim pravom*, zaključuju da je merilo kontrole POA u postupku pred
Saveznim ustavnim sudom isključivo Osnovni zakon, odnosno da taj Sud u po-
stupku apstraktne normativne kontrole može da odlučuje samo o ustavnosti ta-
kvih akata.²⁸ S druge strane, za ovu, sa stanovišta pravne države, nezadovoljavaju-
ću prazninu u pogledu nadležnosti Ustavnog suda (*rechtsstaatlich unbefriedigende
Zulässigkeitslücke*) za koju se ističe da je besmislena, rešenje se nalazi u odredbi čl.
93. st. 3. Osnovnog zakona kojom je predviđeno da će Savezni ustavni sud odlu-
čivati i o drugim pitanjima koja su mu poverena saveznim zakonom, a sa čim je
u skladu navedena odredba čl. 76. Zakona o Saveznom ustavnom sudu i što otva-
ra mogućnost da Ustavni sud odlučuje i o zakonitosti POA.²⁹ U svojoj dosadaš-
njoj praksi normativne kontrole uredbi, Savezni ustavni sud je stajao na stanovi-
štu da je njihova usaglašenost sa zakonskim ovlašćenjem za donošenje prethodno

²⁶ K. Stern, Art. 93 in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1982, Rn. 264.

²⁷ C. Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 1991. S. 125,126.

²⁸ Isto, S. 126.

²⁹ L. Michael, Normenkontrollen – Teil 2, Fragen der Zulässigkeit: Abstrakte Normenkon-
trolle, Zeitschrift für das Juristische Studium, 3/2014, S. 259.

pitanje i da u suprotnom ne postoji važeći zahtev za normativnu kontrolu,³⁰ čime je demonstrirao da u svakom slučaju normativne kontrole, makar kao prethodno pitanje, prolazi kroz hijerarhiju pravnog poretka.³¹

Prema čl.139. Ustava Austrije, Ustavni sud na zahtev nadležnog suda, odlučuje o (ne)zakonitosti (*über Gesetzwidrigkeit*) uredbi savezne ili pokrajinske vlasti, po službenoj dužnosti ukoliko takva uredba predstavlja osnov za donošenje njegove odluke, na zahtev Savezne vlade o nezakonitosti uredbi pokrajinskih vlasti, odnosno na zahtev pokrajinske vlade o nezakonitosti uredbi savezne vlasti, kao i o nezakonitosti uredba vlasti koje nadziru opštine na zahtev opštine. Reč je o nadležnosti Ustavnog suda kojom su ujedinjena oba puta, neposrednog i posrednog sudskog ispitivanja, tako da je neposredno sudsko ispitivanje konzumiralo posredno.³² Iz jezičkog tumačenja izložene odredbe Ustava sledi da je Ustavni sud u mogućnosti da odlučuje samo o zakonitosti POA, dok je mogućnost kontrole njihove ustavnosti u starijim radovima označavana kao "maglovita".³³ Značaj ovog ustavnosudskog postupka čiji su predmet uredbе donesene na osnovu zakona leži u činjenici da se njime jamči saglasnost sa ovlašćujućim zakonom, tako da je njegov predmet zapravo ispitivanje saglasnosti uredbе sa zakonom koji ovlašćuje na njeno donošenje.³⁴ Pojam zakonitosti se u austrijskoj pravnoj nauci i praksi Ustavnog suda široko tumači, tako da se pod njim smatra i saglasnost podzakonskog opšteg akta sa podzakonskim opštim aktom jače pravne snage koji ga determiniše.³⁵

Ustavom Republike Hrvatske, čl. 129. propisano je da Ustavni sud odlučuje i o saglasnosti *drugih propisa* sa Ustavom i zakonom. U toj odredbi primećan je izostanak navođenja drugih opštih akata, tako da je u pravnom poretku Republike Hrvatske još od 1991. bilo otvoreno pitanje ko kontroliše zakonitost opštih akata koji se ne mogu podvesti pod kategoriju "propisa".³⁶ Stupanjem na snagu Zakona o upravnim sporovima iz 2010.³⁷ ocena zakonitosti opštih akata jedinica područne i lokalne samouprave, pravnih lica koja imaju javna ovlašćenja

³⁰ BVerfGE 101, 1 (30).

³¹ L. Michael, n. m.

³² I. Krbek, n. d. str. 55.

³³ R. Marcic, *Verfassung und Verfassungsgericht*, 1963. S. 116.

³⁴ W. Berka, n. d. S. . 302.

³⁵ Isto, n. m.

³⁶ J. Omejec, S. Banić, *Diferencijacija propisa i opštih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2/2012, str. 311.

³⁷ "Narodne novine", br. 20/10, 143/12, 152/14.

i pravnih lica koja obavljaju javnu službu prešla je u nadležnost Visokog upravnog suda, što je otvorilo pitanje šta se smatra “propisom”, a šta “opštim aktom”, odnosno za ocenu zakonitosti kojih akata će biti nadležan Ustavni, a kojih Visoki upravni sud? U komentarima je istaknut stav da je formalni kriterijum nužnost, odnosno da će u nadležnosti Visokog upravnog suda biti opšti akti čiji su donosioci izričito navedeni u Zakonu o upravnim sporovima. S druge strane, Ustavni sud je utvrdio definiciju “drugog propisa” polazeći od materijalnih karakteristika uz istovremeno utvrđivanje koji se akti ne mogu podvesti pod taj pojam,³⁸ tako da predmet postupka apstraktne normativne kontrole mogu biti podzakonski propisi različite vrste i drugi pravni akti (statuti jedinica lokalne i područne samouprave – prim.V.Đ.) koji imaju pravnu prirodu spoljnih, opštenormativnih i pravnoobavezujućih normi i čiji sadržaj ima obeležja apstraktnosti i generalnosti.³⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj praksi stoji na stanovištu da kada je predmet ustavnosudske ocene drugi propis, koji se donosi radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojega je donesen, a tek potom i s Ustavom i da se u postupku ocene zakonitosti i ustavnosti takvog propisa ispituje da li je donesen od ovlašćenog tela, zatim je li donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravna osnova donošenja), kao i da i je podzakonski propis po svom sadržaju u granicama koje je odredio zakon.⁴⁰ Takođe, stav Suda je da se u oceni ustavnosti i zakonitosti drugog propisa donesenog za sprovođenje određenog zakona, ne ocenjuje njegova saglasnost s drugim zakonima, već da li je on donesen na osnovu i u granicama ovlašćenja iz tog zakona.⁴¹ Najzad, Ustavni sud smatra i da drugi propis koji nije u skladu sa zakonom nije u skladu ni sa Ustavom, odnosno izloženim čl. 5. Ustava.⁴²

Ustavni sud Srbije odlučuje o ustavnosti i zakonitosti podzakonskih opštih akata. Čl. 167. st. 1. Ustava predviđa da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog

³⁸ Rešenje Ustavnog suda U-II-5157-2005 predviđa da su statuti izuzetak od pravila da se “drugim propisima” u smislu čl. 125. Ustava ne smatraju eksterni i interni opšti akti koje donose tela jedinica lokalne i područne samouprave.

³⁹ D. Krapac, Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, Ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Zagreb 2014, str. 152.

⁴⁰ Rešenje U-II-3134/2014 <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/>. pdf pristupljeno 18. 08. 2015.

⁴¹ Rešenje U-II-7673/2014 <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/>. pdf pristupljeno 18. 08. 2015. Međutim, takav stav Ustavnog suda Hrvatske nije izražen u svim oredmetima, tako da je u praksi bilo slučajeva da Ustavni sud ocenjuje saglasnost drugih propisa i sa zakonima za čije sprovođenje nisu doneseni.

⁴² U-II-6241/2014 - <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/>. pdf pristupljeno 18. 08. 2015.

prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, o saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom, o saglasnosti statuta i drugih opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa Ustavom i zakonom, odnosno o saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana sa Ustavom i zakonom. Zakon o ustavnom sudu⁴³ reguliše *postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opštih akata*, iz čega sledi da je reč o jedinstvenom postupku, a na osnovu odredbi većeg broja članova⁴⁴ može se zaključiti da merilo njihove normativne kontrole može da bude celokupno pravo višeg ranga - Ustav, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, potvrđeni međunarodni ugovori i zakon.

Budući da je celokupno pravo višeg ranga merilo kontrole POA, postavlja se pitanje kakav je odnos između njihove (ne)zakonitosti i (ne)ustavnosti, odnosno da li nezakonitost, zbog hijerarhije pravnih akata predviđene Ustavom, znači i neustavnost podzakonskog akta. Ustavni sud je u više svojih odluka istakao stav prema kome nezakonitost POA samim tim znači i da on nije u skladu sa Ustavom, jer Ustav u čl. 195. utvrđuje da podzakonski akti moraju biti saglasni zakonu.⁴⁵ Ukoliko već nezakonitost podzakonskog akta znači uvek i njegovu neustavnost, utoliko se može postaviti obrnuto pitanje - da li je moguće da POA bude zakonit, ali da ne bude u skladu sa Ustavom? Takva mogućnost postoji, naročito u pogledu nesaglasnosti podzakonskog akta sa odredbama čl. 196. Ustava kojima su regulisana pitanja objavljivanja i stupanja na snagu opštih akata i u praksi Ustavnog suda je potvrđena.⁴⁶

U vezi sa merilom normativne kontrole POA stoji i pitanje da li se u oceni zakonitosti opšteg akta donesenog za sprovođenje određenog zakona ocenjuje samo da li je on donesen na osnovu i u granicama ovlašćenja iz tog zakona, ili postoji mogućnost ocene njegova saglasnost i s drugim zakonima? U praksi Ustavni sud Srbije široko shvata merilo kontrole i ocenjuje saglasnost POA kako sa zakonom u kojem je sadržano ovlašćenje za njihovo donošenje, tako i sa zakonima koji uređuju odnosnu materiju koja je njima bliže regulisana. Ako merilo kontrole zakonitosti POA mogu da budu kako zakon u kojem je sadržano ovlašćenje za njegovo donošenje, tako i zakoni koji uređuju odnosnu materiju, onda se postav-

⁴³ "Sl. glasnik RS", br. 109/07, 99/11, 18/13-odluka US i 40/15 - dr. zakon.

⁴⁴ Videti čl. 58. st. 1. čl. 60. st. 1. itd.

⁴⁵ Npr. IU-24/2006, IUo-76/2008, IUI-29/2009, IUI-335/2009, IUo-306/2009, IU-58/2007. Interesantno je istaći da se Sud, iako prema čl. 54. st. 1. Zakona o ustavnom sudu u postupku ocene ustavnosti ili zakonitosti nije ograničen zahtevom ovlašćenog predlagачa, odnosno inicijatora, nije uvek držao stava da nezakonitost znači i neustavnost, naročito u predmetima u kojima je vršio parcijalno kasiranje podzakonskog opšteg akta - IU 212/2006.

⁴⁶ Npr. IUI-123/2009.

lja pitanje kom zakonu, u slučaju njihovog konflikta, treba dati primat kao merilu kontrole? Da li u takvom slučaju Ustavni sud treba najpre da ocenjuje saglasnost podzakonskog opšteg akta sa zakonom u kojem je sadržano ovlašćenje za njegovo donošenje, pa, tek nakon što utvrdi da takva saglasnost postoji, da ocenjuje usklađenost podzakonskog akta sa zakonima koji uređuju odnosnu materiju, ili bi pak Ustavni sud trebalo da se rukovodi poznatim pravilom *lex specialis derogat legi generali* i da najpre, na osnovu njega, utvrdi koji zakon(i) treba da budu merilo kontrole? Dilemu dodatno usložnjava tzv. načelo nadmoći sistemskih zakona koje je Ustavni sud razvio u svojoj praksi bez izričitog uporišta u tekstu Ustava, a sa pozivom na načelo jedinstva pravnog poretka, prema kome “načelo jedinstva pravnog poretka nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu poštovani i u posebnim zakonima”⁴⁷ što je u teorijskim komentarima sa pravom kritikovano.⁴⁸ Tog se “načela” međutim Ustavni sud nije uvek držao prilikom ocene zakonitosti POA.⁴⁹

Naposletku, ali ne i najmanje važno, u vezi sa normativnom kontrolom POA stoji i pitanje da li takvi akti u postupku pred Ustavnim sudom Srbije mogu da budu merilo kontrole za podzakonske akte slabije pravne snage? *De lege lata* takva mogućnost ne postoji. Štaviše, ni sam Ustav ne utvrđuje u potpunosti hijerarhijski odnos između POA, osim što u čl. 195.st.3. propisuje da opšti akti au-

⁴⁷ Iuz-17/2011

⁴⁸ D. Simović, Kolika je cena principijelnosti univerzitetskih profesora? <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Kolika-je-cena-principijelnosti-univerzitetskih-profesora>. It. html Viđeti i V. Petrov, S. Manojlović, Ustavna načela u praksi Ustavnog suda Srbije, Pravna načela u pravnoj teoriji i sudskom odlučivanju, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 13.

⁴⁹ U oceni ustavnosti i zakonitosti Direktive o poslovima koji su nespojivi sa službenom dužnošću zaposlenih i postavljenih lica u Poreskoj upravi koju je doneo direktor Poreske uprave Ustavni sud se suočio sa pitanjem da li merilo kontrole njene zakonitosti treba da bude sistemski Zakon o državnoj upravi kojim je propisano je da rukovodilac organa državne uprave može da izdaje direktive kojima određuje način rada, postupanja i ponašanja zaposlenih u organu državne uprave, a koji je naveden kao pravni osnov za donošenje Direktive, ili Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji kojim je propisano da na predlog direktora Poreske uprave, ministar uređuje poslove koji su nespojivi sa službenom dužnošću. Sud je u tom predmetu stao na stanovište da “direktor Poreske uprave nije imao zakonska ovlašćenje za donošenje osporenog akta... . iz razloga što je prema odredbi... Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, direktor Poreske uprave... ovlašćen samo za davanje predloga koji su poslovi nespojivi sa službenom dužnošću zaposlenih... dok je ovlašćenje za uređivanje ovog pitanja... izričito dato ministru. “Ustavni sud je ukazao “da uređivanje navedenog pitanja posebnim zakonom, s obzirom na princip *lex specialis derogat legi generali*, u konkretnom slučaju isključuje primenu načelnog ovlašćenja rukovodioca organa državne uprave da izdaje direktive” koje je sadržano u Zakonu o državnoj upravi. - IU-24/2006.

tonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni njihovim statutima. Međutim, to što takav hijerarhijski odnos između POA nije uređen Ustavom, ne znači da on ne bi mogao da bude uređen zakonom i da ne postoji. Ako je hijerarhijski odnos između POA uređen zakonom, onda se postavlja pitanje da li bi narušavanje takvog odnosa posredno predstavljalo i nezakonitost POA slabije pravne snage, analogno kao što i njegova nezakonitost predstavlja i neustavnost i da li bi Ustavni sud mogao da ocenjuje takvu, posrednu "zakonitost" POA? Rešenja zakonodavstva kojima je uređen rad Vlade i državne uprave odriču takođe takvu mogućnost. Naime, čl. 8. st. 3. Zakona o Vladi⁵⁰ predviđeno je da Vlada može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave koji je u suprotnosti sa propisom Vlade. Takva normativnokontrolna funkcija Vlade predviđena je i Zakonom o državnoj upravi prema čijem je čl. 57. st. 1. i 2. imalac javnih ovlašćenja dužan je da pre objavljivanja propisa pribavi od nadležnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a ministarstvo da njemu dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, ali i *drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine i Vlade*. Ako imalac javnih ovlašćenja ne postupi po predlogu ministarstva, ministarstvo je dužno da Vladi predloži donošenje rešenja kojim se poništava ili ukida propis imaoca javnog ovlašćenja *ako on nije u saglasnosti s drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine ili Vlade*.

Na osnovu izloženih rešenja, moglo bi se stati na stanovište da je ustavnosudska normativna kontrola međusobne usklađenosti POA u pravnom poretku Republike Srbije pozitivnim rešenjima potisnuta zarad poštovanja načela podelje vlasti i očuvanja pozicije Vlade kao nosioca izvršne vlasti. Međutim, u praksi ima izvesnih slučajeva kada do nje, makar i na posredan način, može doći. Naime, ukoliko zakon ovlašćuje na donošenje opšteg akta koji može da bude osnov za donošenje opšteg akta slabije pravne snage, utoliko je u postupku ocene zakonitosti takvog akta moguće i potrebno ocenjivati i usaglašenost sa aktom koji je neposredno bio pravni osnov njegovog donošenja, što se u praksi Ustavnog suda i dešava.⁵¹ Uostalom, Sud je usvojio načelni stav o oceni saglasnosti opšteg akta sa

⁵⁰ "Sl. glasnik RS", br. 55/05, 71/05 - ISPRAVKA, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - US, 72/12 I 7/14 - US I 44/14.

⁵¹ U predmetu IUo-142/2011 u kojem je odbacio inicijativu za pokretanje postupka za ocenu zakonitosti Pravilnika o čuvanju poslovne tajne, broj 1-03-110/11 od 21. marta 2011. godine, koji je doneo direktor Republičke agencije za elektronske komunikacije, Ustavni sud je bio suočen sa pitanjem da li je navedeni pravilnik formalno zakonit, odnosno da li je donesen od strane ovlašćenog lica. Inicijator je smatrao da direktor nije ovlašćen na donošenje takvog pravilnika, jer je Zakonom o javnim agencijama ("Službeni glasnik RS", br. 18/05 i 81/05) propisano da opšte akte o radu i poslovanju javne agencije donosi upravni odbor agencije. Sa druge strane, Zakonom o elektronskim komunikacijama ("Službeni glasnik RS", broj 44/10) kojim je obrazovana ta Agencija pro-

republičkim propisom donetim za izvršavanje zakona ili sa drugim opštim aktom koji je bio osnov za donošenje osporenog opšteg akta u kojem se ističe da Sud, ukoliko se zahteva ocena saglasnosti opšteg akta sa republičkim propisom donetim za izvršavanje zakona ili sa drugim opštim aktom koji je bio osnov za donošenje osporenog opšteg akta, ocenjuje saglasnost osporenog opšteg akta sa opštim aktom u odnosu na koji se traži ocena, ako smatra da je taj viši akt saglasan zakonu.⁵² Ostaje otvoreno pitanje kakav bi rasplet bio u slučaju svojevrsne litispencijencije normativnokontrolnih postupaka koji bi se, u pogledu POA, odvijali pred Ustavnim sudom i Vladom Republike Srbije.

Osim horizontalne, i vertikalna podela vlasti može da ima uticaja na normativnu kontrolu POA. Naime, budući da Ustav predviđa da svi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni njihovim statutima, postavlja se pitanje ko vrši kontrolu statutarnosti opštih akata teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa u čl. 83. da će ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave, odnosno nadležni organ teritorijalne autonomije ako smatra da opšti akt organa jedinice lokalne samouprave nije u saglasnosti sa njenim statutom, ukazati na to skupštini jedinice lokalne samouprave radi preduzimanja odgovarajućih mera. Ako skupština jedinice lokalne samouprave ne postupi po predlozima tih organa, ministarstvo nadležno za poslove lokalne samouprave će pokrenuti postupak pred Vrhovnim sudom Srbije i predložiti Vladi da do odluke Vrhovnog suda Srbije obustavi od izvršenja takav akt. Budući da Vrhovnog suda nema u pravnom poretku Republike Srbije, takav postupak normativne kontrole može da vrši Vrhovni kasacioni sud koji prema čl. 30. Zakona o uređenju sudova⁵³ u suđenju odlučuje i *u drugim stvarima određenim zakonom*. Sa druge strane, u pravnom poretku Republike Srbije nema organa koji bi bio nadležan da ocenjuje i obezbeđuje usklađenost pokrajinskih opštih akata sa pokrajinskim statutom, što je veoma krupna pravna praznina koja delimično narušava Ustavom uređenu hijerarhiju opštih pravnih akata.

pisano je da upravni odbor donosi pravilnike, odluke i druge akte kojima se uređuju pitanja iz nadležnosti Agencije, ali i da direktor, osim izričito navedenih, vrši druge poslove određene zakonom i statutom Agencije. Članom 41. st. 2. Statuta Agencije ("Službeni glasnik RS", broj 59/10) predviđeno je da se aktom Agencije koji donosi direktor, utvrđuju isprave i podaci koji se smatraju poslovnom tajnom i način postupanja sa tim podacima i ispravama. Ustavni sud je stao na stanovište da je direktor Agencije doneo osporeni Pravilnik u okviru svoje nadležnosti, a na osnovu ovlašćenja iz Statuta Agencije, čime je zapravo ocenjivao formalnu usaglašenost Pravilnika sa Statutom Agencije. – videti Rešenje IUo-142/2011. Čini se ipak da je u opisanom predmetu zadatak Suda pre trebao da bude da ocenjuje zakonitost Statuta Agencije.

⁵² Su broj: I - 8 /21 – 09 od 25. 06. 2009.

⁵³ "Sl. glasnik RS", br. 116/08, 104/09, 101/10, 3/11 - dr. zakon, 78/11-dr. zakon, 101/11 i 101/13.

Budući da Ustavni sud u ustavnopravnom sistemu Republike obezbeđuje zaštitu pokrajinske autonomije⁵⁴ i imajući u vidu da bi se moglo rezonovati da neusklađenost opšteg akta pokrajine s njenim statutom znači i neustavnost takvog akta, analogno kao što nezakonitost znači i neustavnost, Ustavni sud bi mogao da bude organ koji je nadležan i za takav vid normativne kontrole.⁵⁵ S druge strane, otvoreno je pitanje da li bi Ustavni sud kao čuvar pravnog poretka, obzirom da se nadležnost ustavnih sudova enumerativno određuje, smeo da odlučuje u postupcima u kojima je merilo kontrole isključivo pokrajinski statut.

ZAKLJUČAK

U hijerarhijski ustrojenom pravnom poretku normativna kontrola POA nameće pitanje predmeta i merila takve kontrole. Teorijski komentari uglavnom su saglasni da nezakonitost POA znači i njihovu posrednu neustavnost i da je oportuno u nadležnosti ustavnog sudstva koncentrisati apstraktni spor nad svim podzakonskim normativnim aktima i to kako u pogledu njihove ustavnosti, tako i zakonitosti, budući da, funkcionalno posmatrano, postoji velika sličnost između svih vidova apstraktne normativne kontrole. Sa druge strane, uporedna pozitivnopravna rešenja nisu uvek prihvatila takav pristup. Štaviše, čak i u državama u kojima je merilo ustavnosudske kontrole POA široko postavljeno i u kojima ustavni sudovi prihvataju da je njihova nezakonitost istovremeno i neustavnost, kao što je to slučaj sa Srbijom, rezonovanje prema kome povreda prava neposredno višeg ranga učinjena POA znači istovremeno i povredu prava koje je na hijerarhijskoj lestvici pravnog poretka iznad prava koje je merilo kontrole, a što bi bilo dosledno izvedeno iz teorije stupnjeva i omogućilo ustavnosudsku kontrolu usaglašenosti POA slabije pravne snage sa POA jače pravne snage, može da naiđe na konflikt kako sa načelom podele vlasti i njegovom pozitivnopravnom razradom kojom se nosiocu izvršne vlasti omogućava da ukida opšte akte organa uprave koji su mu podređeni, tako, u slučaju da takva nadležnost nije izričito predviđena među ustavom enumerativno određenim nadležnostima ustavnog suda, i sa načelom da su sve vlasti, uključujući i ustavnosudsku, vezane ustavom.

⁵⁴ od pojedinačnih akata i radnji državnih ili lokalnih organa kojima se onemogućava vršenje pokrajinske nadležnosti i republičkih i lokalnih opštih akata kojima se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju (čl. 187. Ustava).

⁵⁵ Ustavni sud je u pojedinim rešenjima o pokretnju postupka ocene ustavnosti i zakonitosti pokrajinskih odluka među sporna ustavnopravna pitanja uvrstio i pitanje da li je Statut pokrajine dovoljan pravni osnov za donošenje takvih odluka, što znači da se usklađenost odluka sa Statutom može posredno ispitivati u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti – IU-427/2003.

VLADIMIR ĐURIĆ

Research Fellow Institute of Comparative Law,
Belgrade

THE HIERARCHY OF THE LEGAL ORDER AND THE CONSTITUTIONAL REVIEW
OF BY LAWS AND OTHER GENERAL ACTS

Summary

It is the goal of this article to highlight the relation between the hierarchy of the legal order and the constitutional review of by laws and other general acts. The constitutional review of by laws and other general acts is faced with many theoretical and practical issues such are: what is the basis for constitutional review of such acts, is the general act which is not in compliance with law also unconstitutional due the hierarchy of legal order provided by the constitution and, if it is, does it mean that the general act which is not in accordance with other general act of higher level also isn't in accordance with the law, is it possible for constitutional court to review the compliance between general acts, etc. Those issues can be under the influence of the horizontal and vertical separation of powers and are regulated differently in comparative law and constitutional praxis.