

Проф. др Владимир Ђурић  
Научни сарадник  
Институт за упоредно право Београд

Оригинални научни рад  
UDK: 342.565.2 (430)(497.11)

## ДЕЈСТВО ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА О НЕУСТАВНОСТИ ЗАКОНА НА ПОЈЕДИНАЧНЕ АКТЕ УПРАВЕ У СР НЕМАЧКОЈ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### Апстракт

*У раду аутор анализира дејство одлука уставних судова на појединачне акте управе у правном поретку СР Немачке и Републике Србије у погледу њиховог извршења и могућности њихове измене. Одлуке Уставног суда СР Немачке имају дејство ex tunc, а коначни појединачни акти управе донесени на основу неуставног закона не могу да буду извршени. Коначни појединачни акти остају на снази. Са друге стране, одлуке Уставног суда Србије имају дејство ex nunc, а Закон о Уставном суду забрањује извршење само правоснажних аката донесених на основу неуставног закона. У правном поретку Републике Србије дозвољена је измена коначних и правоснажних појединачних аката управе којима се нарушавају права. Закључак је да таква могућност није усклађена са правилима управног и управног судског поступка и да је нужна промена закона.*

**Кључне речи:** *уставни суд, дејство одлука уставног суда, појединачни акти, извршење појединачних аката, коначни и правоснажни акти*

\*

\*\*

Стварање уставних судова као независних органа којима је заштита уставности основна функција представља радикалан заокрет у развоју система заштите уставности и законитости.<sup>1</sup> Будући да уставни судови представљају органе различите и независне не само од законодавне и извршне, већ и од судске власти и имајући у виду да је њихова основна функција заштита уставности, многи аутори закључују

---

<sup>1</sup> П.Николић, *Уставно право*, Београд, 1994., 301

да је таква институција „најмање опасна“ и да је нужна и легитимна у демократским системима.<sup>2</sup> Решавајући уставне спорове чију суштину чине спорови о уставности закона, уставни судови штите устав примењујући га и у потпуности су њему подређени.

У теоријским радовима изложена су различита схватања о правној природи функције уставних судова. Од Ханса Келзена, творца идеје о посебном уставном суду, постепено се развијало мишљење према коме уставни судови учествују у стварању права. Од почетног Келзеновог става да уставни судови делују као „негативни законодавци“<sup>3</sup> дошло се до схватања да уставни судови, вршећи контролу уставности закона, неизбежно учествују у стварању самог права.<sup>4</sup> Са друге стране, од другог Келзеновог става према коме се уставносудска функција у већој мери изражава у примени, него у стварању права, развила су се схватања која истичу да је уставни суд у основном смислу суд,<sup>5</sup> да јесте и остаје суд и да политика није његов задатак,<sup>6</sup> односно да је реч о специјализованом суду. Постоје и мишљења према којима уставно судство чини посебну делатност, односно грану државне власти, независну и другачију од судске и законодавне власти. У савременим радовима у оквиру домаће правне науке нема сагласности о правној природи уставносудске делатности. Док поједини аутори сматрају да уставносудски органи представљају институције сложене природе саздане од извесних елемената законодавног и доминантно судског, али које се не би могли сматрати посебном, четвртом делатношћу државне власти,<sup>7</sup> дотле се истиче и јасно опредељење да је уставно судство довољно другачије и од судске и од законодавне власти и да заслужује атрибут различите, и од њих обе раздвојене државноправне функције.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> П.Николић, Нужност и легитимност уставног судства у демократским системима, *Правни живот* 12/95; М. Cappelletti, Necessite et legitimité de la justice constitutionnelle, La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles en Europe, *Revue Internationale de Droit Compare*, 2/1981.

<sup>3</sup> H.Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen und Vereinigen der Deutsche Staatsrechtslehrer, Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien am 23. Und 24. April 1928, Berlin und Leipzig, 1929.S.56

<sup>4</sup> М. Cappelletti, 639

<sup>5</sup> R.Marcic, *Verfassung und Verfassungsgericht*, 1963., 202

<sup>6</sup> С. Pestalozza, *Verfassungsprozessrecht*, 1991., 2

<sup>7</sup> О. Вучић, *Аустријско уставно судство, Чувар федерације и устава*, докторска дисертација, рукопис, 1995, 90

<sup>8</sup> З. Томић, Уставно судство – између жреца и ствараоца, Зборник радова „Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу Србије“, 2004. 68

У низу држава чији уставни судови своју заштиту поверавају уставном суду, та институција је уз државног поглавара, парламент и владу, највиши уставни орган. Не без разлога, у теоријским радовима истицан је став да је уставни суд функционално највиши орган одлучивања.<sup>9</sup> Ако је уставни суд највиши орган одлучивања, онда је јасно да његове одлуке захтевају посебну пажњу и да ефекат контроле уставности коју уставни судови врше зависи од одлука које у поступку оцене уставности закона доносе. Будући да сви уставни судови врше нормативну контролу, односно контролу усаглашености општих аката слабије правне снаге са актима јаче правне снаге, тежишно питање сагледавања уставносудске функције постаје питање карактера, снаге и значаја одлука које доносе решавајући уставне спорове о уставности закона. У овом раду истраживање ће бити усмерено на питање какво дејство одлуке уставних судова о неуставности закона имају на појединачне акте управе који су донесени на основу неуставног закона у праву СР Немачке и Републике Србије.

## **1. ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА СР НЕМАЧКЕ И ЊИХОВО ДЕЈСТВО НА ПОЈЕДИНАЧНЕ АКТЕ УПРАВЕ**

Начелно посматрано, уколико утврди да закон није у складу са уставом, уставни суд може својом одлуком да ту неуставност констатује, а може и да поништи, односно касира закон. Констатовање неуставности закона прикладније је акцесорном спору о уставности, спору који је настао поводом конкретног спора пред редовним судом, док је касирање закона примереније апстрактном спору о уставности у којем се питање уставности закона поставља независно од конкретног спора пред судом, или поступка пред другим државним органом.

Постоје и „средња“ решења у којима се последице неуставности закона и одлуке уставног суда којом се та неуставност утврђује различито испољавају. У СР Немачкој, осим поништавања закона које се Законом о Савезном уставном суду предвиђа у случају када тај Суд дође до закључка да савезни закон, или закон федералне јединице није у складу са Основним законом, могуће је да Уставни суд донесе одлуку о неуставности без поништавања закона, или да одреди рок законодавцу у коме треба да исправи закон, или пак да донесе интерпретативну одлуку којом истиче да је закон у складу са уставом само у смислу и тумачењу које је у тој одлуци заузео. Смисао првог решења према коме се под одређеним околностима доноси одлука о несагласности са Основним

---

<sup>9</sup> R. Marcic, 202

законом без поништавања, састоји се у поштовању једнаке заштите јер би у случају када закон искључује специфичне групе особа проглашавање закона ништавим такође напало све друге групе праведно укључене у законско регулисање.<sup>10</sup> У случају када се Уставни суд уздржи да изричито истакне неуставност закона истовремено позивајући законодавца да предузме корективне мере, понекад у року који му је одредио, по среди је заправо имплицитно одложно поништавање неуставног закона. У случају интерпретативних одлука којима се истиче да је закон у складу са уставом само у смислу које је својим тумачењем суд одредио, уставни суд губи својство негативног законодавца и претвара се у правог (позитивног)законодавца.<sup>11</sup>

Уколико се закон касира, утолико се намећу важна питања у вези са дејством одлуке о касирању. Прво од тих питања је обим деловања касације. Ефекат уставносудске контроле и њен значај суштински зависе од обавезујућег дејства одлука уставног суда. Одлуке уставног суда морају да буду строго обавезне јер је иначе читав институт без смисла.<sup>12</sup> Ако су одлуке уставног суда обавезне, може да се постави питање за кога су оне строго обавезне? Полазећи од става да је уклањање неуставности основни циљ судске контроле уставности, поједини аутори долазе до начелног закључка да би одлуке уставних судова морале, по свом дејству, да буду једнаке актима поводом којих је спроведена контрола уставности.<sup>13</sup> Келзен је стајао на становишту да одлука о поништавању има општи карактер, односно да је, по степену општости, поништавање закона исто што и његово стварање. Уколико се одлуком суда укида закон, односно поништава општа норма, утолико је јасно да таква одлука, негативним путем, добија општи карактер.<sup>14</sup> Другим речима, одлука о неуставности има дејство као да је закон укинут каснијим законом.<sup>15</sup> Дакле, одлуке о неуставности закона којима се закон поништава делују *erga omnes*, према свима и за свакога.<sup>16</sup> Многи

---

<sup>10</sup> Н. Steinberger, *Judicial Protection of Human Rights at the National and International Level – Report on the Federal Republic of Germany*, *Judicial Protection of Human Rights at National and International Level*, књ.1.1991.,195,196

<sup>11</sup> Т. Маринковић, *Интерпретативне одлуке уставних судова*, *Уставни суд Србије – У сусрет новом уставу*, 2004.,246

<sup>12</sup> И. Крбек, *Уставно судовање*, 1960., 87

<sup>13</sup> В. Чок, *Врсте и дејство одлука уставних судова*, 1972, 45

<sup>14</sup> Н. Kelsen, 55-56

<sup>15</sup> М. Cappelletti, W. Cohen, *Comparative Constitutional Law* 1979, 96

<sup>16</sup> У одређеном смислу и одлука којом се утврђује да је закон уставан може да има исто дејство. Крбек примећује да се одређено деловање *erga omnes* јавља и ако суд неку

аутори држе се схватања према коме одлуке које уставни суд доноси немају карактер чисто судских одлука, нити то могу бити акти са својствима законодавних аката.<sup>17</sup>

У упоредном праву јасно је предвиђено да одлуке уставних судова имају дејство *erga omnes*, а обавезност одлука уставног суда најшире је постављена у немачком правном поретку. Према члану 31. ст.1. Закона о Савезном уставном суду, одлуке Уставног суда су обавезне за све уставне органе савеза и федералних јединица, као и за све судове и јавне власти. Немачки законодавац отишао је и корак даље прописујући у ставу 2. истог члана Закона о Савезном уставном суду да одлука Суда донесена у поступку оцене усаглашености савезног закона, или закона федералне јединице, са Основним законом има снагу закона. Таква, законом изричито предвиђена, законска снага одлука Савезног уставног суда СР Немачке изазвала је различите коментаре у уставноправној науци и пракси Савезног уставног суда. Сумирајући сва изложена мишљења<sup>18</sup> може да се истакне да су се схватања кретала у широком луку – од формалних оспоравања могућности да се законска снага одлука уставног суда предвиди обичним законом какав је Закон о Савезном уставном суду, преко становишта да законска снага одлуке има шире значење од обавезности за органе власти наведене у ставу 1. тог члана, што заправо значи општу обавезност одлука (*allgemeinverbindlichkeit*), до гледишта да законска снага одлука уставног суда значи да такву снагу има целокупна одлука, како њена изрека, тако и образложење.<sup>19</sup>

---

правну норму оцени као уставну јер се она више не може побијати из истих разлога – И.Крбек, 88

<sup>17</sup> В.Чок, 39

<sup>18</sup> Е.Каденбах, Zur bindenden Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 80(1955); Е.Фризенхahn, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, 1962, R.Zuck, Die Selbstbindung des Bundesverfassungsgerichts, *Neue Juristische Wochenschrift*, Heft 20, 1975; W.Seuffert, Über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Bindungswirkung, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 104(1979); Е.Кlein, Verfassungsprozessrecht, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 108(1983); С.Pestalozza, *Verfassungsprozessrecht*, 1991.

<sup>19</sup> Савезни уставни суд СР Немачке, полазећи од става да је једини тумач и чувар устава, стао је на дискутабилно становиште које у научним радовима није једнодушно прихваћено, да обавезујуће дејство има изрека одлуке, али да се оно протеже и на суштинско резонавање које је основа за доношење одлуке - BVerfGE 1, 14 (37); BVerfGE 79, 256 (264). Према схватању Суда, резонавање је суштинско уколико не може да буде изостављено из одлуке а да се не изгуби конкретан закључак - BVerfGE 20, 56 (87) Поједини аутори истичу да је понекад, у случају да диспозитив одлуке Уставног суда пупује на образложење које је основа доношења одлуке, заправо тешко утврдити на

Уколико суштина уставног спора о уставности закона изискује да се неуставни закон касира, поништи са општеобавезним дејством одлуке уставног суда, утолико се може поставити питање да ли је уставни суд који касира закон властан да закон поништи у целини, или је могуће да закон буде поништен само у једном свом делу? Дакле, може да се постави питање дејства одлуке уставног суда са становишта обима касирања. Одговор на изложено питање најпре зависи од предмета спора. Спор у коме се врши судско испитивање уставности закона може наине, да за свој предмет има оцењивање усклађености закона са уставом у формалном смислу, или може да буде усмерено на усклађеност закона са уставом у материјалном, садржинском смислу. Разуме се да касирање закона из формалних разлога повлачи за собом касирање читавог закона.<sup>20</sup> Дакле, начелно посматрано, до делимичног касирања закона могло би да дође у случајусадржинске неуставности закона. Међутим, имајући у виду управо садржину закона, парцијално поништавање рађа нова питања. Најпре, поставља се логичко питање до које је мере закон дељив и да ли је могуће да закон постоји са правним празнинама насталим услед поништавања појединих одредби? У научним радовима давно је уочено да такво парцијално касирање уставни суд може да спроведе само ако се закон, у том скраћеном облику, може даље примењивати да не мења свој смисао.<sup>21</sup> Уколико је могуће парцијално поништавање закона, утолико је посебно питање до које мере уставни суд може, пре него што се одлучи за делимично касирање, да испитује какава веза, према замисли законодавца, постоји између једне и осталих норми, или делова закона.<sup>22</sup>

У СР Немачкој, законе за које утврди да нису у складу са уставом, Савезни уставни суд начелно касира у целини, али је могуће и парцијално поништавање. Према члану 78. Закона о Савезном уставном суду, Уставни суд поништава закон уколико закључи да није у складу са Уставом, а може да поништи и друге законе, у случају да из истих разлога нису у складу са Уставом. Будући да се чланом 79. користи термин „поништена норма“, јасно је да Савезни уставни суд може да врши и делимично касирање закона.

---

шта се конкретно мисли јер образложење може да буде обимно – видети К. Schlaich, *Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux – Tribunal constitutionnel fédéral allemande, Revue internationale de droit compare*, 1981. p. 382

<sup>20</sup> И. Крбек, 59

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> В. Чок, 80

Уколико се установи да закон није у складу са уставом, утолико се рађа дилема да ли треба сматрати да неуставност постоји од тренутка доношења закона, или треба стати на становиште да је закон, све до утврђивања њгове неуставности од стране уставног суда, био исправан и производио правна дејства. Од решења изложене дилеме зависи временско дејство одлука уставног суда. У изложеној дилеми крије се заправо шире питање конфликта два различита начела, или групе начела – начела правне сигурности, са једне, и начела правичности, стриктне уставности и заштите права странака, са друге стране. Са гледишта правне сигурности, стављање закона ван снаге, односно његово поништавање, треба да делује за убудуће, док би са становишта правичности, законитости и заштите интереса странака требало да делује од тренутка доношења закона. Доследно изведено, поништавање закона за убудуће (*ex nunc*), односно *pro futuro* дејство одлуке уставног суда о неуставности закона, значило би да уставни суд такав закон укида и да је закон, који је проглашен неуставним, био важећи пре него што је уставни суд донео своју одлуку. Из тога би следило да се правне ситуације на које је примењен тако „важећи“ закон и правни односи који су на основу њега регулисани не могу мењати. Са друге стране, доследно изведено ретроактивно поништавање закона, односно *ex tunc* дејство одлуке уставног суда, значило би да уставни суд неуставан закон оглашава ништавим и да закон, који није у складу са уставом, није био важећи ни пре одлуке уставног суда. Из тога би следило да неважећи закон уопште не може да има правне ефекте и да треба поништити и у пређашње стање вратити сваку правну ситуацију и сваки правни однос који су настали његовим извршавањем, односно регулисани његовом применом. У научним радовима давно је истакнуто виђење према коме је круто и доследно спровођење било ког од два изложена приступа практично неодрживо и да је потребан неки компромис који води бољим решењима уколико је потпунији.<sup>23</sup> Примера ради, истиче се да у оба система, како у ономе у коме одлуке уставних судова делују ретроактивно, тако и у случају да одлуке имају дејство за убудуће, једна ситуација налаже ретроактивно дејство – то је случај када неко лице служи казну лишења слободе на коју је осуђено због повреде закона који је касније проглашен неуставним.<sup>24</sup>

Уставни суд СР Немачке, према члану 78. Закона о Савезном уставном суду, поништава закон („*erklärt das Gesetz für nichtig*”) уколико закључи да није у складу са Основним законом. Поништавање

<sup>23</sup> И. Крбек, 57

<sup>24</sup> М. Cappelletti, W. Cohen, 101

има дејство *ex tunc*. Ипак, ништавост неуставног закона није у немачком праву доследно спроведена и не подразумева ништавост свих појединачних аката донесених на основу неуставног закона. Због тога је потребно подробније размотрити дејство одлуке о неуставности на појединачне акте.

Начелно посматрано, будући да одлуке уставних судова о неуставности закона могу да имају различит карактер и опште учинке, јасно је да су различите и могућности њиховог утицаја на судбину појединачних аката управе.

Најпре, начелно, треба истаћи да касирање закона на основу кога је појединачни акт управе донесен може да представља увод у престанак важења тог акта. Уколико се закон касира, утолико се отвара правни пут другачијег регулисања одређене материје новим законом. Будући да управни акти престају да важе на основу закона, јер је њихова судбина везана за закон<sup>25</sup>, јасно је да касирање закона може да води престанку важења управних аката, на основу новог закона који ће у правном поретку заменити касирани неуставни закон. Постоји још једна могућност нешто непосреднијег деловања одлуке уставног суда о неуставности на будуће доношење аката управе. У том смислу, треба истаћи да интерпретативне одлуке имају утицаја на будуће доношење појединачних аката управе јер се управа сматра везаном тумачењима уставног суда.

Тежишно питање сагледавања дејства одлука уставног суда о неуставности закона односи се међутим на дејство одлуке на већ донесене акте управе, што је, по својој природи, један ужи сегмент питања временског важења одлуке о неуставности закона.

Закон о Савезном уставном суду СР Немачке регулише неколико могућих ситуација и изузетака од *ex tunc* дејства одлуке Уставног суда. Најпре, треба истаћи да је ретроактивно дејство изричито признато у погледу могућности измене правоснажних пресуда. Чланом 79. ст.1. Закона о Савезном уставном суду предвиђено је да се у складу са одредбама Законика о кривичном поступку може покренути нови поступак у случају правоснажних пресуда донесених на основу норме која је поништена, или за коју је констатовано, односно за коју је, или за чије је тумачење донесена одлука о неуставности без поништења.

---

<sup>25</sup> Видети о томе Д.Милков, *Управно право II Управна делатност*, Нови Сад 2010,43



Закон о Савезном уставном суду прописује и одређена одступања од дејства *ex tunc* у корист дејства *ex nunc* да би се обезбедило поштовање начела правне сигурности. Реч је о одредби члана 79.ст.2. Закона о Савезном уставном суду према којој остају на снази све одлуке које се више не могу побијати („*nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen*“) а које су донесене на основу норме која је поништена. Под одлукама ваља подразумевати и појединачне, у првом реду, управне акте. У случају да појединачни акти који су донесени на основу неставног закона нису извршени, њихово извршење неће бити дозвољено, а уколико је извршење спроведено, у његове правне последице се не може дирати, нити се може тражити надокнада штете. Својство да се одлуке више не могу побијати (*Unanfechtbarkeit*) за управне акте подразумева њихову коначност – *Bestandskraft*.<sup>26</sup>

Судбина коначних управних аката донесених на основу неуставног закона материја је управног поступка и начелно, за њу је надлежан савезни ниво власти, уколико су акти донесени од стране савезних органа и покрајински ниво власти, уколико су акти донесени од стране покрајинских органа. У пракси се поставило интересантно питање да ли се, у складу са Законом о управном поступку може захтевати измена коначног управног акта који је донесен на основу законске одредбе која је као неуставна поништена. Закон о Савезном уставном суду не садржи решење за то питање, али је Законом о управном поступку предвиђена могућност да на захтев заинтересованог лица, надлежни орган поништи (укине) или измени коначни управни акт, уколико је дошло до промене материјалне или правне ситуације у корист заинтересованог, уколико су доступни нови докази који би довели до повољније одлуке у корист заинтересованог лица, или уколико су испуњени услови за понављање поступка предвиђени чланом 580. Законика о грађанском поступку. Савезни управни суд, поводом овог питања, стоји на становишту да у обзир може да дође само уклањање из правног поретка (без задирања у правне последице) управног акта донесеног на основу неуставне законске одредбе, а не и његова измена. Свој став да се у управном спору не може оспоравати дискрециона одлука надлежног органа да у управном поступку не дозволи ревизију због коначности управног акта, иако је он донесен на основу неуставне норме, Савезни управни суд темељи на схватању да се законодавац чланом 79. Закона о Савезном уставном суду определио за принцип правне сигурности, а да чињеница да је управни акт донесен на основу неуставне норме може само да буде разлог одбијања извршења

---

<sup>26</sup> С.Pestalozza, 315

акта и да у том смислу, у обзир може да дође само евентуално уклањање управног акта када је он, у зависности од околности случаја, „једноставно неодржив“.<sup>27</sup>

Изложена одредба члана 79. ст.2. Закона о Савезном уставном суду односи се на одлуке које су донесена на основу норме која је поништена. У немачкој науци уставног процесног права јасно се истиче да такве одлуке, за разлику од правоснажних пресуда из става 1. тог члана, морају бити засноване на поништеној норми, а не и на норми за коју је констатовано, односно за коју је, или за чије је тумачење, донесена одлука о неуставности без поништења.<sup>28</sup>

Дејство одлуке о неуставности закона на појединачне акте управе не треба свести само на раван појединачних једностраних ауторитативних аката – управних аката, већ и на питање судбине управних уговора који су закључени на основу неуставних одредби закона. Будући да акти управе у СР Немачкој не морају бити само управни акти, већ да то могу да буду и управни уговори, у немачкој јуриспруденцији се поставило питање да ли се под појам одлуке из члана 79. ст.2. Закона о Савезном уставном суду могу подвести и управни уговори. Немачка уставноправна наука стоји на становишту да су јавноправни уговорни односи из прошлости подложни реституцији, уколико то за њих релевантне специјалне норме дозвољавају, или захтевају, тако да је члан 79. ст.2. Закона о Савезном уставном суду који предвиђа да се коначни управни акти не могу побијати, у том смислу, ирелевантан.<sup>29</sup>

## 2. ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ И ЊИХОВО ДЕЈСТВО НА ПОЈЕДИНАЧНЕ АКТЕ УПРАВЕ

Уставом Републике Србије одређено је да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска праваи слободе и утврђено је правно дејство његових одлука. Устав, међутим, није једини правни извор којим су регулисане одлуке Уставног суда, тако да њиме нису регулисана сва питања у вези са карактером и правним дјством одлука

---

<sup>27</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. Februar 2011 – 2 C 50.09

<sup>28</sup> C.Pestalozza, 316.

<sup>29</sup> C. Pestalozza, 318, са позивом на W.Thieme, *Der verfassungswidrige Verwaltungsvertrag*, NJW 1974

Уставног суда. Устав у члану 175.ст.3. упућује да се правно дејство одлука Уставног суда Републике Србије уређује и законом.

Чланом 166.ст.2.Устава утврђено је да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће. Такво, начелно, одређење карактера и правног дејства одлука Уставног суда Републике Србије проистиче из саме природе уставносудске функције и својствено је и одлукама уставних судова у упоредном праву. Дакле, судећи према изложеној одредби Устава, прво својство које одлуке Уставног суда имају је својство коначности. То најпре значи да одлуке Уставног суда не подлежу дејству правних лекова, односно да не постоји нека виша инстанца од Уставног суда пред којом се могу ожалбити његове одлуке.

Друго својство одлука Уставног суда Србије које следи из изложене уставне одредбе је да одлуке Уставног суда имају опште дејство, да делују *erga omnes*. Уколико су одлуке Уставног суда о уставности закона општеобавезујуће, утолико се може поставити питање њихове правне природе и детаљнијег утврђивања карактера њихове обавезности. Према Закону о Уставном суду, чини се да је законодавац усвојио концепцију да одлуке Уставног суда имају карактер општег акта. Наиме, према члану 9. Закона о Уставном суду, Уставни суд доноси опште и појединачне акте, док према члану 44. истог Закона, акте Уставног суда чине одлуке, решења и закључци. Будући да Уставни суд доноси опште акте и имајући у виду да су одлуке Уставног суда општеобавезујуће, могао би се извести закључак да законодавац стоји на становишту да је одлука Уставног суда заправо општи правни акт. Сасвим је разумљиво да би се онда наметало питање да ли је одлука донесена у поступку оцене уставности закона општи акт једнаке правне снаге као и закон? Штавише, уколико је одлука Уставног суда у правном поретку Републике Србије општи акт једнаке правне снаге као закон, утолико би могло да се постави питање да ли се њено општеобавезујуће својство односи на целину акта, дакле како на изреку, тако и на њено образложење?Управо због изложеног питања нема много логике нити оправдања законом изричито нормирати да су одлуке Уставног суда општи акти, *a fortiori* јер се тиме Уставном суду, без ограничења, утире пут законодавног рада, нарочито уколико се има у виду да у уставноправном поретку Републике Србије Уставни суд може самостално да покрене поступак оцене уставности.

Устав у члану 168.ст.3. прописује да закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону престаје да важи. Према члану 58. ст.1. тог Закона, кад Уставни суд утврди да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима

међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор престаје да важи. Устав не садржи ни једну изричиту одредбу на основу које би могло да се утврди да ли је, ако касира закон, Уставни суд у обавези да касира целокупан закон, или је могуће парцијално касирање. Судаћи према језичком тумачењу, јер се у изложеним одредбама увек спомиње закон, дакле закон у целини, Уставни суд би био дужан да касира целокупан закон. Уколико се међутим у тумачењу изложених одредби примени *argumentum a priori ad minus*, утолико јасно следи да би Уставни суд могао делимично да касира законе. Уставни суд у својој пракси то и чини, али се поставља питање да ли су у пракси утврђене границе таквог парцијалног касирања?

Устав, а ни Закон о Уставном суду, не садрже термилошко одређење да ли Уставни суд поништава или укида закон за који утврди да није у складу са Уставом, већ само говоре о престанку важења. Ипак, питање временског важења одлука Уставног суда изричито је регулисано Уставом и Законом о Уставном суду. Уколико утврди да закон или други општи акт није у сагласности са Уставом и/или законом, такав акт, према члану 168. ст.3. Устава, престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу. Судаћи према изложеном, одлуке Уставног суда Републике Србије донесене у уставним споровима о уставности и законитости општих аката неспорно имају правно дејство *ex nunc*, односно делују за убудуће (*pro futuro*).

Дејство одлука Уставног суда Србије разрађено је и одредбама Закона о Уставном суду којима се решава питање регулисања односа који су настали и који нису правоснажно решени до дана објављивања одлуке Уставног суда о неуставности општег акта. Према Закону о Уставном суду, закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу се примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правоснажно решени.

Закон о Уставном суду регулише и питање судбине појединачних аката донесених на основу неуставних и незаконитих општих аката. Прво од питања које Закон о Уставном суду уређује у склопу дејства одлуке о (не)уставности закона на појединачне акте односи се на извршавање појединачних аката донесених на основу прописа који се више не могу примењивати. Према Закону, извршење **правоснажних** појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може се ни дозволити ни спровести, а извршење ће се

обуставити уколико је започето. Уколико се продубљеније сагледају изложене одредбе, утолико је могуће *a contrario* закључити да закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у складу са Уставом неће моћи да утиче на судбину коначних, али још увек не и правоснажних управних аката, као и да је могуће извршити коначне управне акте донесене на основу неуставног закона који су стекли својство извршности, а који још увек нису правоснажни!!

Имајући у виду изложено, може да се постави питање да ли у правном поретку Србије постоји икакава могућност да се задре у правне последице које су произвели појединачни акти донесени на основу закона који нису у сагласности са Уставом, односно да ли је могуће мењати, или чак и укидати појединачне правне акте донесене на основу закона, или другог општег акта за који је утврђено да није у сагласности са Уставом. У правном систему Републике Србије, судећи према Закону о Уставном суду, могућ је и један вид таквог дејства одлуке Уставног суда којом се утврђује да закон није у сагласности са Уставом који се своди на могућност измене појединачних аката у случајевима у којима је дошло до повреде права. Према члану 61. Закона о Уставном суду, свако коме је повређено право коначним или правоснажним појединачним актом, донетим на основу закона или другог општег акта, за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, има право да тражи од надлежног органа измену тог појединачног акта. Изложена могућност измене коначних или правоснажних појединачних аката донесених на основу закона за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом представља заправо један вид ретроактивног дејства одлуке Уставног суда и завређује посебну пажњу.

Законом о Уставном суду предвиђено је да свако има право да се тражи измена коначног или правоснажног појединачног акта донесеног на основу неуставног закона *у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет*. То би, у случају управних аката, значило у складу са Законом о општем управном поступку. Међутим, измена, односно мењање решења је према Закону о општем управном поступку предвиђено само као ванредна могућност у оквиру два ванредна правна средства – мењања и поништавања решења у вези са управним спором и укидања и мењања правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке. Судећи према томе да Закон о Уставном суду говори о тражењу лица коме су појединачним актом повређена права, може да се постави питање на основу ког правног средства, односно применом којих правила ЗУП-а ће надлежни орган изменити свој појединачни акт? Мењање решења у вези са управним спором не одговара природи

овог случаја, односно решења из Закона о Уставном суду, јер се не одвија на тражење свакога коме су актом повређена права, већ га предузима сам орган и то на основу тужбе у управном спору и, по природи ствари, односи се на коначне акте. Са друге стране, мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, може да одговара природи овог случаја само уколико је лице коме је повређено право појединачним актом странка. Уколико је пак лице које тражи измену управног акта донесеног на основу неуставног закона због повреде права лице које није странка, утолико у конфликт долазе одредбе Закона о општем управном поступку и Закона о Уставном суду. Наиме, ако би лице које није странка захтевало измену управног акта и уколико би орган прихватио да мења управни акт, онда би мењање зависило од пристанка странке, јер је према ЗУП-у, за промену решења, на основу овог ванредног правног средства, неопходан пристанак странке. Штавише, овим ванредним правним средством може се мењати само правоснажно, а не и коначно решење.

Посебно питање у вези са изменом управног акта донесеног на основу неуставног закона је да ли се измена може захтевати и у погледу акта донесеног од стране суда у спору пуне јурисдикције, односно пресуде која у свему замењује од суда поништени управни акт? Судаћи према дикцији члана 61. Закона о Уставном суду таква могућност постоји. Међутим, слично као и у управном поступку, и у управном спору нема правила, односно правног средства које би одговарало природи таквог случаја. Наиме, захтев за преиспитивање судске одлуке који је Законом о управним споровима предвиђен као ванредно правно средство, а који се може поднети када је то законом предвиђено, не би у свему одговарао природи овакве правне ситуације јер га, уз јавног тужиоца, може поднети само странка и то само у року одређеном Законом. Другим речима, друго лице коме је повређено право пресудом из спора пуне јурисдикције која је донесена на основу неуставног закона не би могло да користи ово правно средство. Ни понављање поступка које Закон о управним споровима такође предвиђа као један вид ванредне контроле, не би одговарало природи оваквог случаја, јер се у управном спору захтева тужбом коју може да поднесе искључиво странка и то само у законом предвиђеним случајевима, међу које не спада и одлука Уставног суда о неуставности закона на основу кога је донесена пресуда у спору пуне јурисдикције.

Могућност измене коначног или правоснажног акта која је предвиђена Законом о Уставном суду није законом јасно уређена ни у погледу органа који је надлежан да о таквој измени одлучује. Закон о Уставном суду прописује да се свако коме је повређено право коначним или правоснажним појединачним актом, донетим на основу закона за

који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом има право да тражи од *надлежног органа* измену тог појединачног акта. Начелно, надлежни орган треба да буде доносилац управног акта, али будући да на такав случај нису примењива решења из Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима, питање остаје отворено. Дилема је јасније изражена и ако се има у виду одредба члана 62. Закона о Уставном суду према којој, ако се утврди да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, Уставни суд може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин. На основу изложене одредбе Закона није јасно да ли Уставни суд може да одреди да се последице отклоне на другачији начин него што је измена акта, тек након што надлежни орган најпре стане на становиште да се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале услед примене општег акта за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности са Уставом, или је пак реч о томе да је Уставни суд заправо орган од кога се тражи измена појединачног акта? Са друге стране, ако, као што из претходног излагања следи, измена појединачних управних аката није могућа у складу са важећим правилима управног поступка, није ли онда једини пут заштите управо обраћање Уставном суду са захтевом за надокнаду штете, или повраћајем у пређашње стање?

У вези са дејством одлуке о неуставности закона на појединачне акте управе питање делимичног касирања завређује посебну пажњу. Наиме, уколико Уставни суд има могућност да делимично касира закона, утолико се поставља питање да ли се делимичним касирањем постиже да се захтев за измену појединачних аката управе може уподобити даљој примени закона, заправо његовом извршавању доношењем појединачних аката, односно да ли, након извршеног делимичног касирања, одредбе закона које су на снази имају логичку и системску везу, како међусобно, тако и са донесеном одлуком, тако да се измена појединачног аката може усагласити са преосталим важећим одредбама Закона? Разуме се да се на изложено питање не може унапред дати једнозначан одговор, али је такође јасно да би, у случају сваког парцијалног касирања закона, Уставни суд требало да размотри питање да ли ће се евентуалним захтевима за измену појединачних аката управе донесених на основу неуставних одредби, у оквиру преосталих одредби закона, заправо покренути својеврсни *renvoi*, упућивање чак и на касиране одредбе, а што заправо доводи до тога да нема никакве логике у даљој примени закона. Закон о Уставном суду не садржи било какву одредбу која је посвећена том питању, а у досадашњој пракси Уставни

суд, приликом делимичног касирања закона, није разматрао да ли се евентуални захтеви за измену појединачних аката управе могу уподобити даљој примени закона.<sup>30</sup>

Будући да је према Закону о Уставном суду не може дозволити, нити спровести извршење *правноснажних* појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, као и да је могуће тражити измену *коначног или правноснажног појединачног акта*, поставља се питање да ли је законодавац, у вези са актима управе, имао у виду само једностране појединачне акте, односно искључиво управне акте који могу да имају својство коначности и правоснажности? Да ли изложене одредбе Закона о Уставном суду из забране извршења и могућности измене изузимају *двостране појединачне акте, односно управне уговоре*? Судићи према језичком тумачењу, забрана извршења, као ни измена двостраних аката, будући да нису ни правоснажни, ни

---

<sup>30</sup> Примера ради, Одлуком ГУ бр.52/2008 од 21. априла 2010. („Сл.гласник РС“ бр. 34-2010) која је имала дугорочне и озбиљне последице по развој политичког система у Републици Србији, Уставни суд утврдио је, између осталог, да одредбе члана 43. и 47. Закона о локалним изборима нису у сагласности са Уставом. Касираним ставом 1. члана 43. Закона о локалним изборима било је предвиђено да ће подносилац изборне листе најкасније у року од 10 дана од дана објављивања укупних резултата избора, доставити изборној комисији јединице локалне самоуправе податке о томе којим кандидатима са изборне листе се додељују добијени одборнички мандати, што је заправо значило да подносилац листе сам одређује ко ће добити одборнички мандат, док је члан 47. регулисао институт тзв“бланко оставке“ и право подносиоца листе да на основу закљученог уговора, у име кандидата, односно одборника, поднесе оставку. Посебан проблем у вези са делимичним касирањем Закона о локалним изборима био је и у томе што правно дејство одлуке о неуставности члана 47. није имало никакву логичку и системску везу са правним дејством одлуке о неуставности члана 43. Закона, нарочито имајући у виду да је у формалном смислу реч била о различитим тачкама диспозитива исте одлуке који су стога имали исто временско дејство. Ево и зашто. Уколико се стане на становиште да је неуставно слободно одређивање подносиоца листе коме мандати након избора припадају, утолико следи да су и лица која су накнадно, применом неуставног члана 47. Закона о локалним изборима, изгубила мандат, можда, у појединим случајевима, била носиоци неуставног мандата који им је подносилац листе доделио применом неуставног члана 43. Закона. Такво резонување могло је да води парадоксалном закључку да би у појединим случајевима захтев за измену појединачних аката којима је утврђен престанак мандата због оставки које су поднели подносиоци листа могла да поднесе лица која и нису смела да буду одборници!!!Штавише, на основу члана 61. ст.1. Закона о Уставном суду могло је да се стане на становиште да би, у случају да надлежни органи, применом изложеног члана Закона о Уставном суду, измене свој појединачни акт којим је утврђено да је мандат престао, а тиме и врате мандат бившем одборнику, заправо, на извесан начин, примењивали неуставни касирани члан 43. Закона и тиме кршили права лица која су, према редоследу на листи, требало да буду носиоци мандата. Отуда следи да би и лица која су према редоследу на листи требало да буду носиоци мандата могла да захтевају измену акта о измени акта којим је утврђено да је одборнику престао мандат!



коначни, не би могла да се односи, заправо захтева, *a fortiori*, јер се измена може тражити од надлежног органа. Међутим, нема много логике, нити оправдања забранити извршење искључиво управних аката, а не и управних уговора закључених на основу неуставних одредби закона, нити допустити могућност да свако чија су права повређена може да захтева измену управних аката, а не и управних уговора. Уосталом, применом *argumentum a minori ad minus* следило би да се забрана извршења односи и на управне уговоре, односно да се измена може захтевати и у погледу двостраних аката управе. Иако у пракси таквих случајева нема много, неки од новијих поступака пред Уставним судом намећу оваква питања.<sup>31</sup>

### 3. ЗАКЉУЧАК

Одлуке уставних судова о неуставности закона, или појединих одредби закона, могу да имају различито дејство на појединачне акте управе, већ у зависности од природе и домашаја одлука. У ширем смислу, дејство одлуке уставног суда о неуставности закона један је сегмент питања временског дејства одлуке уставног суда. У раду су анализирана решења из уставноправних система Немачке и Србије који усвајају различите концепције у погледу временског важења одлука уставног суда. У СР Немачкој одлуке уставног суда о неуставности закона делују *ex tunc*, али је законодавац предвидео одступање у корист важења *ex tunc* предвидевши да коначни управни акти остају на снази, што се у пракси, пред Управним судом, тумачи само као могућност уклањања управног акта када је он неодржив, али се не допушта измена

---

<sup>31</sup> Решењем Луз- 882/2010 од 19. фебруара 2013. Уставни суд је поводом више иницијатива, покренуо поступак оцене уставности појединих чланова Закона о националним саветима националних мањина. Између осталог, поступак је покренути и у погледу члана 24. Закона о националним саветима којим је предвиђено да на иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси (дакле обавезно преноси!!) у целини или делимично оснивачка права над:образовно-васпитним установама у којима се настава изводи искључиво на језику националне мањине, установама културе чија је основна делатност очување и развијање културе националне мањине, као и над установама које обављају јавно информисање искључиво на језику националне мањине. Ставом 2. истог члана предвиђено је да на иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси у целини или делимично оснивачка права и над другим установама, ако су од посебног значаја за националну мањину. Будући да је истим чланом прописано да органи Републике, покрајине и локалне самоуправе са националним саветом закључују уговор о преношењу оснивачких права у целости или делимично, поставља се питање каква ће бити судбина већ закључених уговора, уколико Уставни суд донесе одлуку да је изложени члан Закона неуставан?

управног акта. Поништавање закона се доследно одражава на могућност извршења коначних појединачних аката управе донесених на основу неуставног закона – законодавац предвиђа забрану њиховог извршења. Са друге стране, у правном поретку Републике Србије одлуке Уставног суда о неуставности закона имају дејство *ex nunc*, али је законодавац предвидео да се не смеју извршити само правоснажни акти донесени на основу неуставног закона, што свакако представља пропуст законодавца. Такође, за разлику од немачког модела, српски законодавац предвидео је могућност измена појединачних аката, укључујући и управних аката, који су донесени на основу неуставног закона, а којима су повређена права. Међутим, такво решење, није системски усклађено са правилима управног и управног судског поступка, намеће низ дилема и, будући да по својој природи представља једну ванредну могућност одступања од начелне непроменљивости управних аката, несумњиво изискује прецизније нормативно уређење.

Prof. Vladimir Đurić, Ph.D  
Research Fellow,  
Institute of Comparative Law, Belgrade

## THE EFFECTS OF CONSTITUTIONAL COURTS DECISIONS ON THE CONSTITUTIONALITY OF LAWS ON INDIVIDUAL ACTS OF THE ADMINISTRATION (EXECUTIVE) IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND REPUBLIC OF SERBIA

### Summary

*In this paper the author analyses the effects of the constitutional courts decisions on constitutionality of laws on individual acts of the administration in the legal system of Germany and the Republic of Serbia in terms of the execution and the possibility of changes of those acts. The decisions of The Federal Constitutional Court of Germany have the ex tunc effect, and the final (unappealable) individual acts that are based on a statute that has been declared null and void can not be executed. Final (unappealable) individual acts remain unaffected. On the other hand, the decisions of the Constitutional Court of Serbia shall have effect ex nunc, and the Constitutional Court Act prohibits only the execution of legally binding valid acts based on an unconstitutional law. The Constitutional Court Act allows the amendment of final (unappealable) and legally binding valid individual administrative acts that violate rights. The conclusion is that such a possibility does not comply with the rules of administrative procedures and the rules of court review of individual administrative acts and that is necessary to be changed.*

**Keywords:** *Constitutional Court, The Effect of Constitutional Court Decisions, Individual Acts, The execution of Individual Acts, The Final-Unappealable and Legally binding - Valid Individual Administrative Acts*