

**ПРАВНО СХВАТАЊЕ
О НАЧИНУ ОТКЛАЊАЊА ШТЕТНИХ ПОСЛЕДИЦА ПОЈЕДИНАЧНОГ
АКТА НАСТАЛИХ ПРИМЕНОМ КАСИРАНОГ НЕУСТАВНОГ ИЛИ
НЕЗАКОНИТОГ ОПШТЕГ АКТА**

Лице коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом донетим применом 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, не може се обратити суду тужбом за накнаду штете пре него што покуша да отклони штетне последице неуставности и/или незаконитости касираног општег акта изменом појединачног акта од стране његовог доносиоца, а уколико то није могуће – подношењем захтева Уставном суду да својом одлуком одреди други начин отклањања штетних последица (утврђивањем права на накнаду штете, повраћајем у пређашње стање или на други начин).

Образложење

У пракси судова у већем броју предмета појавило се као спорно правно питање да ли лице коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним правним актом донетим на основу касираног закона или другог општег акта мора покушати да отклони штетне последице неуставности и/или незаконитости подношењем захтева за измену појединачног акта или се може обратити суду тужбом за накнаду штете због незаконитог рада државног органа.

Касаторне одлуке представљају посебну врсту одлука Уставног суда донетих у поступку нормативне контроле општих правних аката, којима је утврђено да закон или други општи акт није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом. И поред тога што је диспозитив ових одлука утврђујући, њихово правно дејство је касаторно јер неуставни или незаконити општи правни акт, или поједине његове одредбе, уклањају из правног поретка. Тај моменат наступа даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одлуке Уставног суда су коначне, извршне и општеобавезујуће.¹

Касаторна одлука Уставног суда има опште дејство, као и акт чија је неуставност или незаконитост утврђена том одлуком, што не значи да она има и карактер законодавног акта. То опште дејство односи се не само на доносиоца касираног општег акта, него и на све друге органе јавне власти, па и на судове.

Од дана објављивања одлуке Уставног суда којом је утврђена неуставност и / или незаконитост неког општег акта започиње правно дејство овакве одлуке ео ipso. Оно се најпре огледа у томе што касирани општи акт престаје да важи и више се не може примењивати на правне односе који настану у будућности.

Одредбама члана 60. Закона о Уставном суду је прописано да се касирани закон или други општи акт убудуће не може примењивати на односе који су настали пре

¹ Члан 166. став 2. Устава.

објављивања одлуке Уставног суда ако до тог дана нису правноснажно решени (став 1.), као и да се извршење правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати, не може ни дозволити ни спровести, а ако је извршење започето – обуставиће се (став 3.). Судови и други органи јавне власти о овим дејствима касаторних одлука морају да воде рачуна по службеној дужности.

Још једно дејство касаторних одлука ех нипс о коме судови и други органи морају да воде рачуна по службеној дужности, а које се протеже на ниже рангиране опште правне акте донете ради извршења касираног општег правног акта, прописано је одредбом члана 60. став 2. Закона о Уставном суду. Према наведеној одредби, општи акти донети за извршење закона и других општих аката за које се одлуком Уставног суда утврди да нису у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу се примењивати од дана објављивања одлуке Уставног суда, ако из одлуке произлази да су ти општи акти несагласни Уставу, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или закону.

Касаторна одлука Уставног суда, која уопштено гледано производи правно дејство *pro futuro*, под одређеним условима може имати и ретроактивно дејство.

Чланом 61. Закона о Уставном суду је прописано да свако коме је повређено право коначним или правноснажним 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, у складу са правилима поступка у коме је појединачни акт донет (став 1.) и да се предлог за измену коначног или правноснажног појединачног акта може поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“, ако од достављања појединачног акта до подношења предлога или иницијативе за покретање поступка није протекло више од две године (став 2).

Ретроактивно дејство касаторне одлуке Уставног суда не наступа аутоматски, нити постоји обавеза органа да по службеној дужности измени коначни или правноснажни појединачни акт донет на основу неуставног закона. Али, орган је дужан да поступа по предлогу странке за измену појединачног акта, тако што ће најпре оценити његову допуштеност, благовременост и да ли је изјављен од овлашћеног лица, а ако постоје процесне претпоставке за поступање утврдити и да ли су испуњени материјални услови за измену појединачног акта.

У пракси се догађало да се изменом појединачног акта нису могле отклонити последице настале услед примене касираног општег акта.² Према члану 62. Закона о Уставном суду, 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, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, Уставни суд

² Нпр. Изменом одлуке о престанку одборничког мандата због бланко оставке, нису се могле отклонити штетне последице касиране одредбе члана 47. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/07) у ситуацији када су спроведени нови локални избори.

може одредити да се ове последице отклоне повраћајем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин.

Последице примене касираног неуставног или незаконитог општег правног акта које се одражавају на остваривање појединачних права и извршавање обавеза правних субјеката могу настати:

- 1) немогућношћу извршења, односно обуставом извршења правноснажних појединачних аката донетих на основу прописа који се више не могу примењивати;
- 2) повредом права коначним или правноснажним појединачним актом донетим на основу касираног општег акта;
- 3) исплатом извршеном непосредном применом касираног општег акта без доношења појединачног правног акта;
- 4) исплатом на основу уговора закљученог применом касираног општег акта.

Пример за отклањање штетних последица касираног општег акта у поступку извршења правноснажних појединачних аката који су на основу њега донети, представља поступање Врховног касационог суда у извршењу Одлуке Уставног суда I Уз-82/2009, којом је утврђено да одредба члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате („Службени лист СРЈ“, број 9/01), у делу који гласи „применом конформне методе“, није у складу са Уставом. После објављивања Одлуке Уставног суда, Грађанско одељење Врховног касационог суда је, на седници одржаној 20.11.2011. године, утврдило Правни став о спровођењу извршења извршне исправе донете применом неуставног прописа, који гласи:

„Извршни суд је дужан да спроведе извршење онако како гласи извршна исправа.

Ако је извршна исправа донета применом неуставног прописа, извршни суд ће, извршење (ако је започето спровођење) делимично или у целини обуставити и то по службеној дужности, без приговора дужника.

Ако извршна исправа гласи на новчани износ у коме је главници приписана доспела камата обрачуната конформном методом по закону који је у том делу проглашен неуставним, суд ће по службеној дужности извршити разграничење и нови обрачун камате извршити тако што ће до 03.03.2001. године применити конформни метод, од тада до 17.05.2012. године метод простог интересног рачуна, а од тада па надаље по одредбама чл. 2. и 3. Закона о висини стопе затезне камате.“

О питању да ли лице коме је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом донетим на основу касираног закона или другог општег акта мора покушати да отклони штетне последице неуставности и/или незаконитости подношењем захтева за измену појединачног акта или се може одмах обратити суду тужбом за накнаду штете због незаконитог рада државног органа, Врховни касациони суд се фактички изјаснио у поступку по ревизијама поднетим против правноснажних пресуда у споровима за накнаду штете по тужбама запослених против тужене Управе за извршење заводских санкција, ради исплате разлике у плати. Ови спорови настали су након доношења Одлуке Уставног суда I У-63/2007 од 18.11.2010. године, којом је утврђено да није у сагласности с Уставом и законом одредба члана 7. став 3. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење заводских санкција. Запослени су поднели тужбу за накнаду штете ради исплате разлике у заради иако се претходно нису обратили туженом послодавцу за измену појединачних аката – решења којима су им утврђени коефицијенти за исплату зарада. Налазећи да у таквој правној

ситуацији запослени имају право на накнаду штете, Врховни касациони суд је прећутно изразио став да лица којима је повређено право коначним или правноснажним појединачним актом донетим на основу касираног закона или другог општег акта не морају да покушају да се штетне последице неуставности и/или незаконитости отклоне подношењем захтева за измену појединачног акта, већ се одмах могу обратити суду тужбом за накнаду штете због незаконитог рада државног органа. Поступајући по уставним жалбама поднетим у овој врсти предмета, Уставни суд је изразио став да подношење захтева за измену појединачног акта јесте обавезујући правни пут у правцу отклањања евентуалних последица које је примена неуставног закона, односно општег акта произвела. Неједнако поступање судова у Републици Србији, од којих су се неки приклонили ставу Врховног касационог суда а неки ставу Уставног суда, добило је свој епилог пред Европским судом за људска права, који је у пресуди *Мирковић и др. против Србије*³ утврдио да је дошло до повреде права подносилаца представке на правну сигурност из члана 6. став 1. Конвенције.

Посебан проблем у пракси може представљати отклањање штетних последица касираног општег акта у случајевима када не постоје појединачни правни акти којим је стечено неко право или заснована обавеза на основу когентне – императивне норме, већ су права или обавезе настале непосредном применом касираног општег акта или закључивањем уговора у складу са одредбама касираног општег акта. О правном дејству таквих касаторних одлука Уставног суда изјаснило се Грађанско одељење Врховног суда Србије у Правном схватању од 12.11.1986. године на следећи начин:

„У случају када је уплата извршена или треба да се изврши, без претходно донесеног појединачног акта од стране овлашћеног органа, на основу уговора закљученог на основу закона или другог прописа и општег акта друштвено-политичке заједнице и самоуправног општег акта, који према одлуци Уставног суда није у сагласности са Уставом или законом, односно који је у супротности са законом, па је због тога општи акт или самоуправни општи акт, одлуком Уставног суда поништен или укинут, повраћај извршених исплата или престанак обавезе исплате уговореног не наступа самим поништењем или укидањем прописа који није у сагласности са Уставом, већ је потребно утврдити да ли је уговор на основу кога је исплата извршена ваљан, ништав или рушљив правни посао у смислу Закона о облигационим односима, па зависно од тога одлучити о обавези враћања узајамних давања извршених на основу тако закљученог уговора.

Ако се утврди да уговор представља слободно изражену вољу странака, ради остваривања дозвољеног циља који је кроз испуњење уговора остварен или се остварује тако да су странке оствариле корист коју су желеле уговором, у том случају поништај или укидање општег акта или самоуправног општег акта од стране уставног суда на основу кога је уговор закључен, не повлачи обавезу повраћаја узајамних давања нити престанак обавезе испуњења уговора.

Повраћај исплата извршених непосредно на основу прописа који је одлуком уставног суда поништен или укинут без претходно донетог појединачног акта или закљученог уговора на основу таквог прописа може се тражити применом одредби Закона о облигационим односима које регулишу стицање без основа.“

Врховни касациони суд је у својој пракси поступио супротно ставу 3. Правног схватања Врховног суда Србије од 12.11.1986. године у предметима формираним по посебним ревизијама против пресуда Вишег суда у Панчеву, којима су преиначене

³ Види пресуду *Мирковић и други против Србије* од 26.06.2018. године, представка 27471/15 и 12 других представки

пресуде Основног суда у Вршцу и одбијени, као неосновани, тужбени захтеви тужилаца да им тужени Град Вршац исплати одређене месечне новчане износе за период од 2007. до 2015. године у висини дела пензије који је обустављен тужиоцима и уплаћиван туженом на основу одредаба Одлуке о увођењу самодоприноса за изградњу канализације у Вршцу, чија несагласност са законом је утврђена Одлуком Уставног суда број I Уо-641/2014 од 1. децембра 2016. године. Врховни касациони суд није дозволио посебне ревизије прихватајући у суштини правни став Уставног суда према коме се повраћај исплаћених износа месног самодоприноса извршених непосредном применом касираних одредаба Одлуке о увођењу самодоприноса за изградњу канализације у Вршцу не може тражити ни по основу деликтне одговорности из члана 172. став 1. Закона о облигационим односима, нити применом института стицања без основа из члана 210. став 2. истог закона.

Правни пут за отклањање штетних последица појединачног акта донетог применом неуставног или незаконитог општег акта прописан је одредбама чл. 61. и 62. Закона о Уставном суду. Тај правни пут отпочиње предлогом (захтевом) странке којој је повређено право да се измени коначни или правноснажни појединачни правни акт, као посебним правним средством предвиђеним Законом о Уставном суду. Предлог (захтев) се подноси суду или другом органу који је појединачни акт донео, у року од шест месеци од дана објављивања касаторне одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, а може се односити само на појединачне акте који су донети најкасније две године пре подношења предлога или иницијативе Уставном суду за оцену уставности и / или законитости предметног општег акта. Доносилац појединачног акта није дужан да сам приступи измени акта, али је дужан да поступа по предлогу странке за измену појединачног акта применом правила поступка у коме је појединачни акт чија се измена тражи донет. У поступку по предлогу, најпре се цени његова допуштеност, благовременост и да ли је изјављен од овлашћеног лица, а затим, ако постоје процесне претпоставке за поступање, утврђује се и да ли су испуњени материјални услови за измену појединачног акта. Појединачни акт којим је измењен ранији акт, по правилу, производи правно дејство од оног момента од када би то правно дејство имао измењени акт да је био законит. Уколико се изменом појединачног акта не могу отклонити последице настале применом касираног општег акта, постоје услови за подношење захтева Уставном суду да својом одлуком одреди други начин отклањања штетних последица – утврђивањем права на накнаду штете, повраћајем у пређашње стање или на други начин.

Ретроактивно дејство касаторне одлуке уставног суда установљено је у малом броју европских земаља, јер доводи у питање начело правне сигурности. Због тога оно може бити признато само изузетно, под условима који су предвиђени законом и у поступку прописаном законом. У Републици Србији тај специјални поступак је уређен Законом о Уставном суду и он мора бити поштован од стране редовних судова. Једна од специфичности тог поступка је и рок у коме се поступак може покренути, а чијим пропуштањем настаје преклузија. Странка која је преклудирана у праву на подношење захтева Уставном суду у смислу чл. 61. и 62. Закона о Уставном суду, не може се обратити редовном суду тужбом за накнаду штете или неком другом тужбом којом би тражила отклањање штетних последица примене касираног општег акта на остваривање њених појединачних права и обавеза.

Подношење захтева за измену појединачног акта његовом доносиоцу представља, дакле, обавезујући правни пут за отклањање евентуалних последица које је

примена неуставног и/или незаконитог општег акта произвела. Појединачни правни акт донет применом касираног општег акта у време његовог важења, сматра се законитим и такав акт не може бити основ за подношење тужбе за накнаду штете због незаконитог или неправилног рада органа у складу са чланом 172. Закона о облигационим односима, све дотле док се тај појединачни акт не измени. У случају када измена појединачног акта није могућа, одлука Уставног суда којом је одређена накнада штете као начин отклањања штетних последица касираног општег акта представља основ за обраћање странке суду или другом органу тужбом за накнаду штете, односно захтевом за накнаду штете.

(Правно схватање утврђено на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 17.02.2021. године)