Оригиналан научни рад

342.565.2(497.11)
342.4(497.11)
doi:10.5937/zrpfns60-66963

Дарко З. Симовић
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд
darko.simovic@kpu.edu.rs
ORCID ID: 0000-0002-1867-8157

УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ ИЗМЕЂУ ПРИНЦИПА И АРБИТРАРНОСТИ – ДА ЛИ СУ НЕКИ ЗАКОНИ ЈЕДНАКИЈИ ОД ДРУГИХ?

***Сажетак**: Правна начела се, и то претежно у сфери уставног права, развијају као квалитативно различите норме у односу на правна правила. Уставни суд Србије је показивао одређени степен активизма и утврђивао садржину појединих уставних начела. Једно од најразвијенијих уставних начела у пракси Уставног суда јесте начело јединства правног поретка, на коме је утемељена посебна категорија тзв. системских закона. Будући да садржи правне норме које уређују једну област у целини, особеност те нове категорије закона јесте у томе да, у области коју уређује, системски закон има већу правну снагу од свих других закона, па и од других системских закона. Та особена правна снага системских закона не произлази из њихове форме, јер се они доносе по истоветном законодавном поступку као и други закони, већ из њихове садржине имајући у виду да такви закони целовито уређују једну област. Непосредна последица тако развијеног начела јединства правног поретка јесте пракса Уставног суда која подразумева случајеве утврђивања неуставности појединих одредаба закона зато што нису у сагласности с другим законима, и то оним који су системског карактера. Овај рад има за циљ да укаже на креативан приступ Уставног суда приликом развијања начела јединства правног поретка, као и на недовољно конзистентну примену тог начела у пракси. Уставни суд није изградио јасна и прецизна мерила за разликовање системских закона. То оставља простор за арбитрарно поступање Уставног суда, као и за постојање правне несигурности.*

***Кључне речи**: уставна начела, уставни суд, системски закон, уставност, Устав Србије.*

1. УВОД

Премда им је уставотворац посветио посебно, ударно место у уставном тексту,[1] начела устава и даље остају на маргини интересовања посленика српске правне науке. То уосталом и не изненађује, јер „дефинисање правних принципа традиционално је штуро и недовољно одређено“[2] у нашој правној науци.[3] Сагласно гледишту Радомира Лукића, иначе доминантног и најутицајнијег у нашој теорији права, општа правна начела су „апстрактне норме, које су изведене из низа мање апстрактних норми, и које важе за читав низ случајева обухваћених нижим нормама“.[4] Реч је о теоријском полазишту које негира самосталан нормативни карактер правних пранципа.[5] Међутим, „у сумативном смислу принципи нису подобни за супсумцију конкретног случаја, дакле, не представљају норме из којих се непосредно могу изводити права и обавезе“.[6] Отуда, „за разлику од наше правне теорије, у иностраној општој теорији права и филозофији права, али и теорији јавног права, тема односа између правних принципа и правних правила једна је од најзначајнијих у претходне три деценије“.[7] Како се истиче, „низак степен заступљености правних принципа у судској јуриспруденцији и правној књижевности у нас, несумњиво представља последицу општеприхваћености нормативистичког поимања права у најужем значењу нормативизма, при којем се право поима као процес стварања и примене општих правних норми као 'формалних извора права'“.[8]

Ипак, и то превасходно у сфери уставног права, правна начела развијају се као квалитативно различите норме у односу на правна правила. Мада његова досадашња активност ни на једном пољу није претерано узорна,[9] Устав-

[1] Д. Симовић, С. Орловић, *Коментар Устава Републике Србије – са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*, Београд 2023, 31-104.

[2] Б. Спаић, „Два поимања правних принципа“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2017, 110.

[3] Будући да у нашој правној теорији изостаје њихово дефинисање, па тако и јасно разликовање, термини правно начело и правни принцип се у овом тексту користе као синоними.

[4] Р. Лукић, *Теорија државе и права. 2, Теорија права*, Београд 1995, 281.

[5] М. Прица, „Правни принципи у поретку правне државе – канони правног поретка и 'унутрашњег правног система'“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 80/2018, 136. „Правни принципи су“, истиче Јасминка Хасанбеговић, „најопштија правна правила“, па је отуда јасно да је та подела релативна. Ј. Хасанбеговић, „Скица о правно-практичком значају и безначајности правних принципа за правосуђе с осврtом на стање у Србији“, у: Е. Шарчевић (ед.), *Правни принципи*, Сарајево 2014, 125-126.

[6] Е. Шарчевић, „Интегрални и сумативни приступ правним принципима: један методолошки проблем?“, у: Е. Шарчевић (ед.), *Правни принципи*, Сарајево 2014, 37.

[7] Спаић, 110.

[8] М. Прица, „Правни принципи у поретку правне државе – канони правног поретка и 'унутрашњег правног система'“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 80/2018, 137.

[9] Вид. Д. Симовић, „Уставни суд Србије vs. Устав – доктрина о 'суштинском' доносиоцу правног акта“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 105/2025, 41-60; Д. Симовић,

ни суд Србије је повремено показивао одређени степен активизма и утврђивао садржину појединих уставних начела.[10] Несумњиво, једно од најразвијенијих уставних начела у пракси Уставног суда јесте начело јединства правног поретка, на коме је утемељена посебна категорија тзв. системских закона. Будући да садржи правне норме које уређују једну област у целини, особеност те новоустановљене категорије закона јесте у томе да, у области коју уређује, системски закон има већу правну снагу од свих других закона, па и од других системских закона. Та особена правна снага системских закона не произлази из њихове форме, јер се они доносе по истоветном законодавном поступку као и други закони, већ из њихове садржине имајући у виду да такви закони целовито уређују једну област. Непосредна последица тако развијеног начела јединства правног поретка јесте пракса Уставног суда која подразумева случајеве утврђивања неуставности појединих одредаба закона зато што нису у сагласности с другим законима, „дакле због њихове 'незаконитости'".[11] Отуда, овај рад има за циљ да укаже на инвентивност Уставног суда приликом установљавања и садржинског развијања начела јединства правног поретка, као и на недовољно конзистентну примену у пракси тог начела. У том смислу, први део рада посвећен је анализи уставног оквира који је Уставном суду послужио као ослонац за развијање доктрине о системским законима. У другом делу текста анализира се пракса Уставног суда, док се у трећем делу та доктрина посматра у светлости најзначајнијих гледишта изражених у нашој теорији. Напослетку, у закључном делу, писац ових редова износи критички осврт на доктрину Уставног суда о примату системских закона.

2. НАЧЕЛО ЈЕДИНСТВА ПРАВНОГ ПОРЕТКА – УСТАВНИ ОКВИР

Начело јединствености правног поретка поменуто је два пута у Уставу, али без конкретнијег садржинског одређења (члан 4. став 1, члан 194. став 1). Разумевање тог начела отежава чињеница да се оно помиње у два тематски

„Право на људско достојанство и лутања Уставног суда Србије", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2025, 501-516; Д. Симовић, „Уставносудско уобличавање територијалне аутономије Војводине", *НБП. Наука, безбедност, полиција* 3/2013, 53-69.

[10] С овим гледиштем слажу се Слободан Орловић и Наташа Рајић, наводећи да „уставносудски активизам постоји у извесној мери и у раду нашег Уставног суда". С. Орловић, Н. Рајић, „Улога уставног суда у развоју уставних система Италије и Србије", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2020, 127. Боса Ненадић примећује да је „Уставни суд Србије данас, много више него раније наклоњен тумачењу тзв, 'базичних принципа', односно 'основних начела' Устава". Б. Ненадић, „Основне карактеристике контроле уставности у савременој Србији", *Правна ријеч* 27/2011, 63

[11] Г. Дајовић, „О међусобној неусклађености закона: 'доктрина' Уставног суда Србије о значењу уставног начела јединства правног поретка Србије", у: Б. Вранић, Г. Дајовић (ур.), *Демократска транзиција Србије: (ре)капитулација првих 25 година*, Београд 2016, 40.

потпуно различита члана. То начело истовремено предвиђају члан посвећен „подели власти“ и члан који уређује „хијерархију домаћих и међународних општих правних аката“.[12] Премда није требало два пута да понавља исту правну норму, извесно је да начелу јединствености правног поретка није место у члану којим се уређује начело хоризонталне поделе власти.

Питање које се неминовно поставља јесте какав је однос између уставних норми које се налазе у различитим деловима уставног текста, односно да ли се њима успоставља једно или два различита уставна начела. На то питање могућа су два одговора. Прво, следећи место уставних норми у структури уставног текста, али и сагласно аргументу економичности, може се закључити да је реч о два уставна начела, јер у једном правном акту не би требало да постоје две уставне норме са идентичним значењем. С друге стране, имајући у виду редакторске слабости и бројне неконзистентности уставног текста,[13] није искључено ни то да је понављање идентичне уставне норме последица превида и омашке.[14]

Уколико пођемо од прве претпоставке, која подразумева да су успостављена два начела с различитим значењем, потребно је да утврдимо обрисе њихове садржине, превасходно руководећи се њиховим местом у структури уставног текста.[15] Док начело јединства правног поретка у оквиру члана који уређује „хијерархију домаћих и међународних општих правних аката“ може имати релативно јасно значење, то начело у контексту члана који дефинише „поделу власти“ ствара одређене недоумице. Најпре, постоји дилема зашто је уставотворац начело јединства правног поретка конституционализовао у члану Устава који дефинише уређење власти. С обзиром на рубрум „Подела власти“, у том члану Устава требало је дефинисати природу државне власти, а не правног поретка. У том смислу, ако је већ реч о уређењу власти, требало је прокламовати јединственост државне власти, без обзира на то што се она, сагласно интенцији уставотворца, остварује

---

[12] „Ипак, није на одмет напоменути да се та одредба сада први пут нашла у Уставу Србије и да је, сходно томе, свака њена практична примена у конкретним одлукама државних органа једна правничка новина и практично и теоријски занимљива тема.“ Дајовић, 45.

[13] Р. Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 44.

[14] „Дакле, суд приписује исто значење тим одредбама, што нема утемељење – из тога произлази да Устав садржи одредбе са идентичним значењем, што забрањује аргумент економичности.“ Б. Хаџи Стевић, „Начело кохерентности у одлукама Уставног суда Србије о јединству правног поретка“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2022, 267.

[15] „На основу места на којем се појављује (у одељку ’Начела устава’), прва одредба би могла да се тумачи у значењу ’правни поредак у Србији је један’ (будући да је Србија унитарна држава). Док би у наредној инкарнацији (у одељку ’Уставност и законитост’) та одредба могла да значи ’правни поредак у Србији је једна целина (кохерентна и конзистентна)’“. Вид. Дајовић, 45, фуснота 19.

посредством више органа. Наиме, подела власти односи се на деобу државних функција и њихово поверавање различитим државним органима. Дакле, државна власт је једна, премда је остварују различити државни органи, као носиоци појединих функција власти. Следећи те аргументе, један од могућих закључака јесте тај да је уставотворац направио превид када је конституционализовао начело јединства правног поретка у члану посвећеном начелу поделе власти.

Други правац размишљања подразумевао би да начело јединства правног поретка, изречено у контексту поделе власти, подразумева унитарни карактер државе. Но, и такав начин резоновања подложан је критици. С једне стране, унитарни тип државе односи се на природу вертикалне поделе власти, док се у члану 4. Устава начело поделе власти операционализује хоризонтално, и то између законодавне, извршне и судске власти.[16] С друге стране, ако је интенција уставотворца била да прокламује унитарни карактер државе, онда је начело јединства правног поретка, у том смислу, требало предвидети у члану Устава који предвиђа начело децентрализације државне власти (члан 12. Устава).

Међутим, могуће је изнети и одређене аргументе који начело јединства правног поретка могу да повежу са начелом поделе власти на хоризонталном нивоу. Наиме, начело јединства правног поретка могуће је разумети и као настојање уставотворца да Републику Србију одреди као унитарну државу у којој не постоји плуралитет правних поредака, односно у којој је законодавна власт јединствена. У том смислу, начело јединства правног поретка подразумева да се законодавна власт остварује искључиво на републичком нивоу.

Ипак, јединство правног поретка федерализованих држава, такође, не може да буде оспорена. Без обзира на то што постоји плуралитет законодавних органа, па отуда и плуралитет правних поредака, то не значи да правни поредак федералних држава није јединствен. Наиме, аутономни правни пореци федералних јединица, као конститутивних елемената федералне државе, усклађени су са савезним, федералним уставом и саставни су део федералног правног поретка, који обједињује његове саставне делове. У том смислу, премда знатно комплекснији у односу на правни поредак унитарне државе, правни поредак федералних држава такође јесте јединствена и конзистентна целина правних норми.

Најзад, ако приступимо анализи изван контекста начела поделе власти, начело јединства правног поретка добија потпуно друкчије значење. Начело јединства правног поретка подразумева да је право логички сређена и не-

[16] Вид. Д. Симовић, „Уставни амандмани из нужде – критички осврт на уставну реформу судске власти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2022, 97-99.

противречна целина правних норми. Основни предуслов за остваривање тог начела јесте усклађеност правних аката различите правне снаге (члан 194. став 1. Устава).

3. НАЧЕЛО ЈЕДИНСТВА ПРАВНОГ ПОРЕТКА – ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

Начело јединства правног поретка једно је од ретких уставних начела чију је садржину Уставни суд Србије детаљно развио у својој пракси. Прво треба отклонити дилему да ли Уставни суд разликује значење две уставне норме којима се прокламује начело јединства правног поретка. У досадашњој пракси нема доследности, имајући у виду да се у појединим одлукама Уставни суд истовремено позивао на чл. 4. и 194. Устава,[17] док се у већем броју одлука позива само на члан 4. Устава. Према томе, премда није потпуно доследан, Уставни суд начелно приписује идентично значење двема уставним одредбама, без обзира на њихово различито место у структури уставног текста.

Развијајући начело јединства правног поретка, Уставни суд је установио доктрину разликовања системских и обичних закона. У једној од првих одлука у којима развија садржину тог начела Уставни суд је истакао следеће: „Иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, 'обичних' закона, што има за последицу да, сагласно одредби чл. 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима који се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачије уређивања истих питања.“[18] Дакле, сагласно гледишту Уставног суда, системски закони су они закони који на целовит начин уређују једну правну област, док посебни закони то не чине.

Како се може закључити, Уставни суд је из начела јединства правног поретка развио начело примата (преимућства, надмоћи) системских закона у односу на посебне законе. Премда није изричито именовао то начело, његово постојање несумњиво произлази из ставова Уставног суда. Кључна последица таквог резоновања Уставног суда јесте разлика у правној снази између системских и обичних закона. У том смислу, системски закони су

[17] УС, ИУз-225/2005, 19. април 2012; УС, ИУз-921/2012, 14. новембар 2013; ИУз-920/2012, 26. децембар 2013.

[18] УС, ИУз-225/2005, 19. април 2012.

јаче правне снаге од обичних закона, будући да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа треба да обавезују приликом доношења посебних закона.

Доктрина о примату системских закона заснована је на потреби обезбеђивања конзистентности и кохерентности правног поретка. Изражено у једној од његових одлука, у вези са начелом јединства правног поретка, „Уставни суд најпре указује да правни поредак одражава своје јединство регулисањем друштвених односа тако што се обезбеђује да сви акти и све норме које га чине буду у складу и да дејствују у истом правцу, испуњавајући одговарајућу друштвену функцију – заштиту основних права и интереса појединаца, са једне стране, односно друштва као целине, са друге стране“.[19] Поменуто гледиште Уставни суд је изразио поводом односа Закона о општем управном поступку и посебних закона којима се уређују питања управног поступка. Отуда, сагласно Уставном суду, „заштита јавног интереса не може бити обезбеђена на штету начела законитости (тј. неоснованог одступања од системских решења), које такође мора бити заштићено, не само на основу одредаба Закона о општем управном поступку, као системског закона из ове области, већ и на основу сваког посебног закона којим су регулисана питања управног поступка у областима друштвеног живота, која су предмет тог закона, у конкретном случају Закона о експропријацији“.[20]

Уставно начело јединства правног поретка, према Уставном суду, „подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област“.[21] Дакле, сагласно правном резону Уставног суда нису ни сви системски закони истог ранга. Наиме, системски закони који уређују једну правну област имају јачу правну снагу од системских закона у области свог уређивања од других системских закона. Тај аспект доктрине о примату системских закона могуће је сагледати посредством гледишта Уставног суда израженом у поступку контроле уставности Закона о заштити права и слобода националних мањина.[22] Том приликом Уставни суд је истакао следеће:

„Иако се може оправдано стати на становиште да је Закон о заштити права и слобода националних мањина, условно речено, тзв. ’системски закон’

[19] УС, ИУз-17/2011, 23. мај 2013.

[20] Исто.

[21] УС, ИУз-225/2005, 19. април 2012.

[22] Закон о заштити права и слобода националних мањина, „Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 – др. закон.

у области заштите права и слобода националних мањина, самој оспореној законској одредби може се са правом, према оцени Уставног суда, одрећи системски карактер у делу одредбе која је овде оспорена јер она само начелно опредељује могуће поступање државе које се уређује законима из области медијског законодавства, што је у овом случају Закон о радиодифузији. Са друге стране, оспорена одредба Закона о заштити права и слобода националних мањина се не може са правом, према оцени Уставног суда, сагледавати ни као посебно правило – изузетак у односу на правила из Закона о радиодифузији. Наиме, да би одређени закон садржавао посебна правила и правне изузетке у односу на системске законе у одређеној области (што је у медијској сфери неспорно Закон о радиодифузији), законодавац са становишта Устава и правног поретка Републике Србије мора преиспитати у поступку прописивања тих посебних правила и правних изузетака испуњеност одређених предуслова. То је, пре свега, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се заснива одступање од општих, системских правних правила у одређеним успостављеним друштвеним односима у конкретној области. Даље, прецизно се мора сагледати да ли се посебна правила и правни изузеци у потпуности ослањају на системска правила, тако да се у целини посматрано општа правила из системског закона могу несметано применити на сва питања која нису обухваћена и посебно уређена на изузетан, посебан начин. И на крају, мора се сагледати и да ли су посебна правила и правни изузеци у складу са Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Само на тај начин може се успоставити однос тзв. системских закона и тзв. посебних закона који уређују посебна правила и изузетке на начин који не угрожава јединство правног поретка, правну сигурност и остваривање Уставном зајамчених права и слобода."[23]

Уставни суд не искључује могућност постојања посебних закона. Сагласно становишту Уставног суда, посебним законом може да буде установљен изузетак у односу на правило предвиђено системским законом ако су испуњена три услова: прво, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се заснива одступање од системског закона; друго, посебна правила и правни изузеци морају да се ослањају на системски закон, тако да општа правила из системског закона могу несметано да буду примењена на сва питања која нису посебно уређена посебним законом; и треће, посебна правила и правни изузеци морају бити у складу с Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Према томе: „уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, па и у случају када је

[23] УС, ИУз-27/2011, 3 октобар 2013.

системски законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања".[24]

За боље разумевање односа системског и посебног закона, корисно је навести образложење једне одлуке Уставног суда: „Уставни суд је стао на становиште да, иако је чланом 1. став 2. Закона о државним службеницима прописано да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њиховог посла, оспорено решење из члана 38. Закона не може представљати овакво законом допуштено одступање од системских решења, јер се, у конкретном случају не ради о одређеним правима и дужностима државних службеника која произлазе из специфичне природе посла државног органа у коме су запослени, већ о регулисању начина престанка рада на положају државних службеника у министарствима и посебним организацијама у одређеном временском периоду, без обзира на природу послова које обављају."[25]

Уставни суд је посебно указао на значај примене начела примата системског закона у области казненог законодавства, „имајући у виду да су норме казненог права, по својој природи, у непосредној вези са остваривањем основних људских права и слобода, те уређивање појединих института казненог права различито од начина на који су они уређени системским законом, може озбиљно да угрози остваривање начела једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и да доведе до дискриминације".[26] Дакле, установљавање начела примата системских закона правда се потребом заштите начела једнакости, будући да различита законска решења у једној области могу да доведу до дискриминације. С тим у вези, илустративно је образложење Уставног суда у одлуци којом је утврдио неуставност појединих одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању: „Полазећи од појма привредног преступа дефинисаног чланом 2. Закона о привредним преступима, Уставни суд најпре оцењује да радње које су одредбом става 1, члана 92а Закона прописане као привредни преступ, испуњавају законске услове да буду одређене као ова врста кажњивих дела са становишта његовог Законом утврђеног појма, јер се прописана забрана, као и прописана обавеза односе на пословање оснивача јавног гласила, који, обављајући једну неспорно привредну делатност, наступа као привредни субјекат. Међутим, и поред тога Уставни суд налази да се наведеним одредбама члана 92а Закона повређују уставна начела о јединству правног поретка у Републици Србији и једнакости свих пред Уставом и законом, као и зајемчена

[24] УС, ИУз-17/2011, 23. мај 2013.
[25] УС, ИУз-920/2012, 26. децембар 2013.
[26] УС, ИУз-231/2009, 22. јул 2010.

слобода медија. Ово из разлога што су, као прво, одредбама члана 18. ст. 1. и 3. Закона о привредним преступима прописани такозвани општи минимум и општи максимум новчане казне која се може прописати за било који конкретан привредни преступ који учини правно лице, односно одговорно лице у правном лицу. Тако је најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини правно лице 10.000 динара, а највећа 3.000.000 динара, док најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини одговорно лице износи 2.000 динара, а највећа 200.000 динара. Наведене одредбе значе да се за конкретне привредне преступе који се прописују законом, односно уредбом не може предвидети новчана казна која је испод општег минимума, нити изнад општег максимума. Прописивањем да се за привредне преступе из члана 92а Закона може изрећи новчана казна у распону од 1.000.000 до 20.000.000 динара за оснивача јавног гласила и од 200.000 до 2.000.000 динара за одговорно лице у оснивачу јавног гласила, законодавац је такозване посебне максимуме новчаних казни прописао изнад општег максимума казне која се може прописати за ову врсту кажњивих дела, иако је одредбом члана 4. Закона о привредим преступима изричито предвиђено да одредбе тог закона о одговорности и санкцијама за привредне преступе важе за све привредне преступе одређене било којим законом или уредбом. На овај начин је, по оцени Уставног суда, нарушено начело јединства правног поретка, а лица која одговарају за привредне преступе из области јавног информисања стављена су у неједнак положај са лицима која одговарају за исту врсту кажњивих дела из других области. Уставни суд указује да као што се посебним законима којима се предвиђају одређена кривична дела која нису садржана у Кривичном законику не може прописати казна затвора испод општег минимума, односно изнад општег максимума одређеног Кривичним закоником, тако се ни за привредне преступе, као ни за прекршаје, не могу прописивати новчане казне, нити било које друге санкције које нису предвиђене законима којима се на системски начин уређују правни институти који се односе на ове врсте кажњивих дела.“[27]

У досадашњој пракси, међутим, Уставни суд није био доследан у примени начела преимућства системских закона. Наиме, Уставни суд је одбацио већи број иницијатива са образложењем да није надлежан да цени међусобну сагласност закона. Тако је Уставни суд, примера ради, истакао да „није надлежан да цени међусобну сагласност одредаба два или више различитих закона, па тако ни међусобну сагласност самих одредаба Закона о ванпарничном поступку и сагласност појединих одредаба овог закона са одредбама Закона о адвокатури, односно Закона о уређењу судова“.[28] Отуда, премда је настојао да установи релативно јасна мерила у погледу односа системских

[27] Исто.

[28] УС, ИУз-97/2020, 4. фебруар 2021.

и посебних закона, није потпуно извесно да ће их Уставни суд применити у сваком конкретном случају. Таква пракса указује на одређени степен арбитрарности, што не би требало да одликује рад Уставног суда, будући да она води правној несигурности.

Илустративно је гледиште Уставног суда изнето поводом оцене уставности Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору.[29] Наиме, Уставни суд је требало да одговори на питање да ли је Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, будући да прописује посебан порез на доходак (тзв. солидарни порез), усаглашен са уставним начелом јединства правног поретка, јер је Законом о порезу на доходак грађана одређено да се опорезивање дохотка грађана уређује искључиво тим законом. Уставни суд је прихватио гледиште да је умањење нето прихода лица у јавном сектору посебна мера фискалне консолидације која је оправдава потребом смањења високог буџетског дефицита и омогућавања даљег функционисање државе.[30] Дакле, будући да меру умањења нето прихода лица у јавном сектору није третирао као вид посебног опорезивања, већ меру финансијске консолидације, Уставни суд није разматрао усаглашеност Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, као посебног закона, и Закона о порезу на доходак грађана, као системског закона. На тај начин, Уставни суд је, заснивајући своје гледиште на аргументу ванправног, политичког карактера, одступио од доктрине која подразумева да основни принципи и правни институти предвиђени системским законима морају да буду испоштовани у посебном закону па и у случају када је системским законом изричито прописана могућност друкчијег уређивања истих питања. У два издвојена мишљења апострофира се да је резоновање Уставног суда засновано пре свега на аргументима финансијско-економског карактера, и да је пропуштена прилика да се одреди правна природа мера које су предвиђене Законом о умањењу нето прихода лица у јавном сектору.[31] Наиме, „Уставни суд је без одређивања битних обележја и теоријских основа појма 'мере финансијске консолидације буџета' закључио да конкретно смањивање нето прихода у јавном сектору је 'мера', и пошто је 'мера' зато није 'порез'".[32]

Треба указати и на гледиште Уставног суда исказано у вези са иницијативом за оцену уставности Закона о привременом уређивању начину исплате пензија,[33] јер је један од аргумената за неуставност поменутог закона почивао

[29] Закон о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник РС", број 108/13.

[30] УС, ИУз-138/2016, 26. април 2018.

[31] Издвојена мишљења у предмету ИУз-138/2016 приложиле су судије Милан Шкулић и Тамаш Корхец.

[32] Тамаш Корхец, Издвојено мишљење у предмету ИУз-138/2016.

[33] Закон о привременом уређивању начину исплате пензија, „Службени гласник РС", број 116/14.

на уверењу да се његовом применом крши уставно начело јединства правног поретка, будући да се на тај начин дерогирају одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којим се прописује на који начин и под којим условима се стиче пензија, као и критеријуми за утврђивање њене висине. Становиште Уставног суда у Решењу, којим одбацује иницијативу за оцену уставности тог закона, само је потврдило његову недоследност у формулисању и изграђивању начела јединства правног поретка, а уједно и његово дотадашње лутање, нелогичност и артифицијелност у уставноправном резоновању. Наиме, Уставни суд је закључио да „се одредбама оспореног Закона не задире у институте уређене Законом о пензијском и инвалидском осигурању, нити у начин њиховог уређивања, већ је предмет оспореног акта, у суштини, исплата пензије као новчаног давања које има јавноправни карактер. Дакле, оспореним Законом се корисницима пензије не утврђује висина пензије, већ се прописује у којим случајевима и за колико ће исплата утврђене висине бити умањена, због очувања финансијске одрживости пензијског система.“[34] Оправдање за те речи Уставни суд је пронашао у чињеници да је претходно утврђена висина пензије према Закону о пензијском и инвалидском осигурању предуслов за примену оспореног закона, који у зависности од висине пензије утврђује и степен њиховог смањења. Осим тога, Уставни суд је, потврђујући своју недоследност на овом пољу, подсетио „да је у својој досадашњој пракси више пута изразио став да је ствар законодавне политике, о чијој целисходности није надлежан да одлучује, то да ли ће законодавац сва питања која се односе на једну област друштвеног живота уредити у једном закону или ће нека питања из те области бити предмет посебног закона“.[35]

4. НАЧЕЛО ЈЕДИНСТВА ПРАВНОГ ПОРЕТКА – ПОГЛЕД ИЗ ТЕОРИЈСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ

Мада се ова доктрина, више од деценије и по, развија у пракси Уставног суда Србије, мали број текстова посвећен је њеној анализи. Најпре, осврнимо се на гледиште које у основи афирмише такав приступ Уставног суда. Милош Прица полази од становишта да у савременој држави постоји „велика криза законског права и законодавства“, која је добрим делом последица развијања „концепта тзв. интервенционистичке правне државе“,[36] услед

[34] УС, ИУз-531/2014, 23. септембар 2015.

[35] УС, ИУ-256/2005, 23. фебруар 2006; ИУ-33/2008, 5. фебруар 2009.

[36] М. Прица, „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 78/2018, 113.

чега је дошло до „прихватања и снажног ширења доктрине о непосредном законском уређивању у свим областима правног поретка“.[37] „Услед снажне пролиферације прописа“, уз непостојаност законског права, која подразумева „да се постојећи закони подвргавају режиму сталног нестајања и настајања (изменама и допунама)“,[38] угрожава се не само функционисање, већ и опстанак правног поретка, а уједно није могуће обезбедити једнакост пред законом. Отуда, осим његовог везивања за начело уставности, самовољу законодавца треба онемогућавати и другим правним принципима, што је представљало основу за доктринарну изградњу јединства правног поретка као уставног начела.[39] Како то Прица наводи, важно је да „посебан закон буде сагласан како Уставу тако и системском (основном) закону јер у противном није могуће обезбедити једнакост пред законом и очување правног поретка“.[40] Установљавање уставног начела јединства правног поретка јесте „неопходна претпоставка за образовање унутрашњег правног система“.[41] Наиме, „јединство правног поретка, као уставно начело, властити смисао црпе из потребе обезбеђивања да различити системи законског права не угрозе уставност, једнакост пред законом и правна начела владајућа у различитим областима правног поретка, што би требало да обезбеди очување правног поретка“.[42] При томе, да би још снажније оправдао такву праксу, Прица наводи да „Уставни суд у испитивању јединства правног поретка као уставног начела не следи само језичко тумачење, већ превасходно користи систематско-телеолошку анализу дејства правних правила посебног закона у односу на правне принципе и градивна правила општег закона.“[43]

Насупрот таквом правном резоновању, приступ Уставног суда изложен је озбиљној критици. Најпре, Горан Дајовић такође сматра да је у основи доктрине Уставног суда прихватање начела правне херменеутике „према којем се правни поредак посматра као рационална, логички кохерентна и конзистентна целина“.[44] Један од праваца сагледавања садржине тог начела јесте „захтев да нове норме треба да буду хармонизоване с већ постојећим нормама, било законским било уставним“.[45] То становиште несумњиво је била основа на којој је Уставни суд засновао доктрину о примату системског закона. Ипак, једно је трагати за логиком установљене доктрине, а сасвим друго питање јесте да ли је такав приступ Уставног суда правно ваљан. У

[37] Исто, 114.
[38] Исто, 115.
[39] Исто.
[40] Исто, 118
[41] Исто, 123.
[42] Исто, 120.
[43] Исто.
[44] Дајовић, 50.
[45] Исто.

том смислу, Дајовић додаје да је Уставни суд, креативним тумачењем склизнуо с терена тумачења и примене на терен стварања права, при чему не треба занемарити „да је основна функција уставног судства правосудне, а не законодавне или уставотворне природе“.[46] Међутим, Уставни суд тумачењем уставног начела јединства правног поретка конституише нормативне оквире које не познаје позитивно право.[47] Реч је о установљавању правила о различитој правној снази системских и обичних закона, као и о међусобном односу самих системских закона. То је нова уставна норма у материјалном смислу. „Према тој, новој уставној норми у правном поретку Србије успоставља се нова врста закона коју Устав не познаје – системски закон. Нова врста јер се од осталих (’обичних’) закона разликује и по садржини и по правној снази.“[48] Главно обележје таквог закона, према гледишту Уставног суда, јесте целовит начин уређивања одређене области. Такви закони се, према већ увреженом становишту у правној теорији, обично називају кодексима или законицима, међутим, „системски закони које УС сматра таквим то нису, ни по називу, али, што је још важније, ни по суштини, јер *не регулишу* у целини једну област. Јер када би је регулисали *у целини*, не би било потребе ни простора за одступања или изузетке“.[49] Но, пракса Уставног суда није конзистентна. Не само да поједине законе квалификује системским, мада они сами допуштају изузетке од општих правила, већ Уставни суд развија гледиште по коме само делови закона могу бити системског карактера, што наводи на закључак да „нису више закони ти који су системски, већ то постају само неке њихове одредбе. И на тај начин, не добијају закони (системски) већу правну снагу од обичних закона већ поједине законске одредбе (системске) добијају такву снагу у односу на друге одредбе (обичне или lex specialis). То опет значи да у једном истом правном акту могу да постоје одредбе различите правне снаге!“[50] Како Дајовић напослетку закључује, није спорно само то што се Уставни суд преображава у правотворца, и то највишег уставног ранга, већ и чињеница да су правила које ствара веома неодређена и подложна разноврсној примени.[51]

Фину анализу начела јединства правног поретка пружио је и Брано Хаџи Стевић. Наиме, разрађујући то начело Уставни суд установљава законе различите правне снаге, позивајући се на начела кохерентности и конзистентности. Према гледишту Уставног суда „правни поредак одражава своје јединство регулисањем друштвених односа тако што се обезбеђује да сви

[46] Исто.
[47] Исто, 51.
[48] Исто.
[49] Исто.
[50] Исто.
[51] Исто.

акти и све норме које га чине буду у складу (конзистентност) и да дејствују у истом правцу (кохерентност), што значи да постоје системски и обични закони".[52] Сагласно мишљењу овог аутора, позивајући се на кохерентност права, Уставни суд је преузео на себе задатак који је првенствено у надлежности правне науке.[53] Уставни суд „неоправдано сужава примену начела специјалности будући да уставни поредак Србије не познаје законе различите правне снаге нити овлашћује Уставни суд да испитује њихову међусобну усклађеност. Кад год постоји непоштовање основних принципа и правних института из системског закона у обичном закону, то је пропуст законодавца који се тиче стваралачке кохерентности, а Уставни суд није овлашћен да тај пропуст исправља".[54] Судије Уставног суда су, према Хаџи Стевићу, „поступиле херкуловски у Дворкиновом смислу и несумњиво створиле доктрину вредну хвале, али то не умањује тврдњу да су тиме прекорачили своје надлежности".[55] Осим тога, ниједан правни принцип, па ни кохерентност, у овом случају, не може имати апсолутни примат.[56] Уставни суд је дао примат захтеву кохерентности правног поретка, премда је он у директном конфликту са начелом поделе власти. Наиме, следећи уставотворчеву расподелу функција, Уставни суд не остварује ни уставотворну, а ни законодавну функцију, већ функцију заштите уставности и уставности.

Релативно скроман теоријски осврт на ову доктрину Уставног суда пружили су Саво Манојловић и Владан Петров. Сагласно њиховом мишљењу, установљавајући начело надмоћи системских у односу на посебне законе, Уставни суд је дефинисао начело које важеће право уопште не познаје. Имајући у виду да је начело јединства правног поретка наведено у два члана Устава, али без садржинског прецизирања, „Устав је дао довољно простора за креативно деловање Уставног суда у садржинском одређивању начела јединства правног поретка".[57] Дакле, креативним читањем уставног текста развијено је начело надмоћи системских у односу на посебне законе, упркос чињеници да то „начело као такво не постоји у Уставу, нити га Уставни суд тако назива".[58] Наиме, Устав не предвиђа хијерархијски однос између закона, будући да сви закони, у формално-правном смислу, имају исту правну снагу, мада Устав дефинише различите већине потребне за доношење појединих закона. Манојловић и Петров истичу да је намера Уставног суда да

[52] Хаџи Стевић, 268.
[53] Исто, 261.
[54] Исто 273.
[55] Исто, 275.
[56] Исто.
[57] В. Петров, С. Манојловић, Уставна начела у пракси Уставног суда Србије", у: Е. Шарчевић (ед.), *Правни принципи*, Сарајево 2014, 85
[58] Исто, 85.

установи начело надмоћи системих закона „очигледно мотивисана маниром српског законодавца да олако доноси *lex specialis* којим дерогира системско решење“.[59] Но, они истовремено указују на то да постоје значајне дилеме у погледу тачног значења начела јединства правног поретка, а отуда је „опасно из њега извлачити друго начело, поготово кад оно нема чврсто упориште у Уставу“.[60] Дајући коначну општу оцену о његовој пракси у вези с тумачењем уставних начела, ови аутори закључују да „приступ Уставног суда у овој области карактеришу: 1) фрагментарност; 2) недовољно развијена доктрина; 3) недоследност“.[61]

Како се, напослетку, може закључити, овај аспект рада Уставног суда није привукао већу пажњу посленика уставноправне науке у Србији. Истовремено, стиче се утисак да је доктрина о примату системских закона углавном била изложена, више или мање оправданој, критици. Уколико се осврнемо на његов рад, забележено је да праксу Уставног суда одликује „веома опрезно, можда превише строго вођење рачуна о домашају принципа поделе власти“, што је подразумевало да ако је Уставни суд „мишљења да је спорно питање искључиви домен законодавне слободе обликовања, 'ствар политике законодавца', онда ће Уставни суд да одбаци иницијативу или предлог за испитивање материјалне уставности закона, с позивом на одредбе Устава којима је утврђена његова надлежност, као и уставно овлашћење за законодавца да уређује одређене животне односе“.[62] Имајући у виду те речи некадашњег судије Уставног суда, Драгана Стојановића, још више изненађује његово значајно искорачивање из опсега легитимног судског активизма и дописивање уставног текста конституисањем нове категорије закона, системских закона. Сагласно његовом мишљењу, функцију нормативне контроле треба остваривати „(...) на политички неутралан начин, уз разумну примену, кад год је то могуће, мање радикалних средстава уставног суда, на пример, одлука интерпретације уместо одлуке касације, одлагања дејства касаторне одлуке, застајање са поступком и др.“[63] Међутим, установљавајући нову категорију закона, Уставни суд је, радикалним и екстензивним приступом, самом себи доделио нову функцију, креатора законодавне политике.[64]

---

[59] Исто, 90.

[60] Исто, 94.

[61] Исто, 102.

[62] Д. Стојановић, „Уставни суд у светлу интерпретативних одлука у нормативној контроли“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 72/2016, 45.

[63] Д. Стојановић, „Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије“, у: Б. Ненадић (ур.), *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, 118.

[64] „Тако се, у извесној мери, уставни суд може разумети и као 'посредни' законодавац, јер снагом својих одлука може, накнадно, довести до садржине будућих закона сагласно порукама које су у њима садржане. Наиме, ако законодавни орган, пратећи, по природи

5. ЗАКЉУЧАК

Анализа праксе Уставног суда наводи на закључак да је установљена нова категорија закона, системских закона, којима се на системски начин уређује нека од области друштвеног живота. Системски закони су закони који на целовит начин уређују једну област, док обични закони то не чине. Непосредна последица таквог становишта јесте преимућство системских закона над обичним законима. Појашњавајући и развијајући једно уставно начело, Уставни суд је заправо установио ново начело – начело примата системских закона које Устав не познаје. Реч је о пракси судског активизма која се заснива на слободној интерпретацији начела јединства правног поретка којом се дописује уставни текст. Такав приступ је легитиман, будући да је задатак уставног судства да прецизира и појашњава уставна начела, али и да попуњава уочене празнине у уставном тексту ради развијања и унапређивања уставног система. Но, поставља се питање да ли је развијањем и прецизирањем начела јединства правног поретка Уставни суд поступио исправно, а уједно се отвара дилема у којој мери је таквим приступом одступио од своје преовлађујуће праксе.[65] Поменути приступ Уставног суда може бити изложен озбиљној критици.

Прво, не види се јасна логичка веза између начела јединства правног поретка, прокламованог у контексту уређења власти, и начела примата системских закона које је развио Уставни суд. Имајући у виду садржину доктрине Уставног суда, начело примата системских закона се пре може везати за начело јединства правног поретка прокламованог у контексту хијерархи-

---

ствари, рад уставног суда и одлуке које овај орган доноси, и које су, у претежној мери, везане за законодавне акте, разуме тај рад као конструктивни допринос сопственој законодавној делатности, своје будуће законодавне активности прилагодиће управо ставовима који проистичу из одлука уставог суда. Уставни суд тако, неспорно, у мањој или већој мери и на различите начине, учествује у законодавној надлежности, јер иако позитивно законодавство не уобличава стварањем, допуном и изградњом, он га садржински обликује укидањем, елиминацијом, онемогућавањем даље важности појединих закона, а понекад и самим стављањем у изглед какав је његов однос према датом закону, саопштава, макар и посредно, какав је тај закон требало да буде." О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република: теорија, норма, пракса*, Београд 2010, 23.

[65] „Уставни суд Србије у својим одлукама стално понавља: 'да у његову надлежност не спада оцена целисходности одређених законских решења', 'да је целисходност ствар законодавне политике', 'да његова надлежност није да уређује друштвене односе, нити да одлучује у споровима о примени закона', 'да његова овлашћења не подразумевају доношење закона каква има парламент', нити поседује 'општу моћ инстанционог пресуђивања над радом законодавца' и сл." Б. Ненадић, „Уставни суд Србије од 'негативног' ка 'позитивном' законодавцу", *Правна ријеч* 35/2013, 83-84. Такође, постоји дилема да ли је таквим активизмом Уставни суд одступио од принципа лојалности уставу. Вид. Д. Стојановић, *Уставно правосуђе*, Ниш 2016, 6-7.

је домаћих и међународних општих правних аката (члан 194. став 1). У том смислу, уставносудска конструкција „системских закона“ треба да допринесе конституисању правног поретка као логички кохерентне и конзистентне целине.

Друго, Устав Србије, мада таква решења постоје у упоредном уставном праву, не познаје различите категорије закона. Без обзира на то што Устав не предвиђа једнообразан законодавни поступак (вид. члан 105. Устава), своју законодавну власт Народна скупштина остварује искључиво у јединственој законској форми. Не постоји разлика између системских и обичних закона, а хијерархију међу њима коју установљава Уставни суд, Устав не познаје. То уосталом констатује и сам Уставни суд, премда истрајава у примени доктрине о разликовању системских закона од обичних.

Треће, будући да је Устав изричито предвидео да је Народна скупштина носилац законодавне власти (члан 99. Устава), поставља се питање да ли Уставни суд може да ограничава ту власт Народне скупштине тако што ће је обавезати на постојање системских закона. Такву обавезу Уставни суд не може да намеће носиоцу законодавне власти, јер постојање системских закона подразумева креирање законодавне политике коју Народна скупштина неминовно мора да следи. У том смислу, Уставни суд није доследан јер, с једне стране, у појединим одлукама апострофира да је ствар законодавне политике, о чијој целисходности није надлежан да одлучује, то да ли ће законодавац сва питања која се односе на једну област друштвеног живота уредити у једном закону, док с друге, установљава категорију „системских закона“ којима придаје примат у односу на остале законе.

Четврто, правна конструкција системских закона подразумева самообавезивање носиоца законодавне власти да решења предвиђена таквим законима не може да мења путем „обичних“ закона. Та доктринарна конструкција самообавезивања законодавца не може имати уставноправно дејство.

Пето, то становиште Уставног суда негира једно неписано правно правило које датира још од античких времена: *lex specialis derogat legi generali*. У судару тог неписаног правног правила, које представља неспорну цивилизацијску тековину, и неконзистентног уставног начела креираног од стране Уставног суда, предност је свакако на страни првоименованог.

Шесто, доктрину Уставног суда одликује терминолошка недоследност која може да отвори и неке нове дилеме. Наиме, уместо уставотворчеве речи „јединственост“, Уставни суд користи израз „начело јединства“. Именице „јединственост“ и „јединство“ нису синоними, а имајући у виду садржину доктрине Уставног суда, реч „јединство“ мање је одговарајућа, посебно у контексту уређења власти. Реч „јединственост“, у значењу целовитости, компактности и сложености боље одражава смисао доктрине о системским законима, па остаје нејасно зашто је Уставни суд заменио уставотворчев термин.

Седмо, Уставни суд неоправдано изједначава „системски закон“ и „закон који на системски начин уређује одређену област“. То није синонимна употреба термина, будући да закон који на системски начин уређује одређену област друштвених односа јесте законик. Имајући у виду досадашњу праксу, својством „системских закона“ Уставни суд је квалификовао законе који по својој природи нису законици, јер њима није потпуно уређена једна област друштвених односа. Према правном резону Уставног суда, системски закони нису законици, јер би у том случају била искључена могућност доношења посебних закона.

Осмо, доктрина системских закона заснована је на настојању Уставног суда да допринесе установљавању кохерентног правног поретка. Међутим, Уставни суд тако излази из оквира својих Уставом дефинисаних функција и преузима улогу правне науке, чији је то задатак.

Девето, неспорно је да је задатак Уставног суда да попуњава празнине у уставном тексту. Међутим, поставља се питање да ли је доктрина о системским законима легитимно настојање Уставног суда да, развијањем уставних начела, попуни празнине уставног текста. Одговор на то питање не може бити афирмативан, јер тако нешто није било нужно нити се у пракси појавила потреба за таквим одговором уставносудске праксе. Различите категорије закона производ су креативног приступа Уставног суда, којим се дописује уставни текст. Уставни суд је преузео улогу уставотворца и предвидео постојање системских закона који су јаче правне снаге од обичних закона. На тај начин, Уставни суд више није искључиво заштитник Устава, јер се делом преображава у уставотворни орган.

Десето, парадоксално је то што се Уставни суд позива на начело јединства правног поретка, које је уређено као сегмент начела поделе власти, а да управо Уставни суд повређује то начело и задире у законодавну власт. Наиме, тако развијеном доктрином, Уставни суд одређује оквир законодавне политике Народне скупштине.

Једанаесто, у појединим одлукама Уставног суда установљавање начела примата системских закона правда се потребом заштите људских права, зато што би одступање од начела једнакости, услед постојања више закона који уређују једну област, неминовно водило дискриминаторској пракси. То је поједностављено и нетачно разумевање начела једнакости и забране дискриминације. Примена различитих правила, која се заснива на објективним мерилима, легитимном циљу и нужности, а не на личним својствима, не представља повреду начела једнакости. У том смислу, посебно регулисање неког друштвеног односа, који би иницијално требало да се подведе под норме системског закона, не може се по инерцији сматрати основом за постојање дискриминације.

Да закључимо, премда то и није основно обележје његовог рада, Уставни суд је исказао претерани активизам, на (уставно)правно контроверзан

начин, градећи крајње спорну конструкцију „системских закона“. Доктрина Уставног суда, о којој је било речи, није конзистентно изграђена. Уставни суд није изградио јасна и прецизна мерила за разликовање системских закона. То оставља простор за арбитрарно поступање Уставног суда, као и за постојање правне несигурности. Осим тога, Уставни суд није потпуно доследан ни у примени те доктрине. На основу појединих примера из праксе, указали смо на то да је Уставни суд посезао и за аргументима политичког карактера да би избегао примену своје доктрине о системским законима. То додатно поткопава ту доктрину и уноси још виши степен правне несигурности.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Вучић, О., Петров, В., Симовић, Д., *Уставни судови бивших југословенских република: теорија, норма, пракса*, Београд 2010.

Дајовић, Г., „О међусобној неусклађености закона: ’доктрина’ Уставног суда Србије о значењу уставног начела јединства правног поретка Србије“, у: Б. Вранић, Г. Дајовић (ур.), *Демократска транзиција Србије: (ре)капитулација првих 25 година*, Београд 2016, 40-53.

Лукић, Р., *Теорија државе и права. 2, Теорија права*, Београд 1995.

Марковић, Р., „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 5-46.

Ненадић, Б., „Уставни суд Србије од ’негативног’ ка ’позитивном ’ законодавцу“, *Правна ријеч* 35/2013, 79-104.

Ненадић, Б., „Основне карактеристике контроле уставности у савременој Србији“, *Правна ријеч* 27/2011, 57-70.

Петров, В., Манојловић, С., „Уставна начела у пракси Уставног суда Србије“, у: Е. Шарчевић (ед.), *Правни принципи*, Сарајево 2014, 73-102.

Прица, М., „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 78/2018, 103-126.

Прица, М., „Правни принципи у поретку правне државе – канони правног поретка и ’унутрашњег правног система’“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 80/2018, 135-180.

Орловић, С., Рајић, Н., „Улога уставног суда у развоју уставних система Италије и Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2020, 121-140.

Симовић, Д., „Уставни суд Србије vs. Устав – доктрина о ’суштинском’ доносиоцу правног акта“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 105/2025, 41-60.

Симовић, Д., „Право на људско достојанство и лутања Уставног суда Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2025, 501-516.

Симовић, Д., Орловић, С., *Коментар Устава Републике Србије – са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*, Београд 2023.

Симовић, Д., „Уставни амандмани из нужде – критички осврт на уставну реформу судске власти“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2022, 85-119.

Симовић, Д., „Уставносудско уобличавање територијалне аутономије Војводине“, *НБП. Наука, безбедност, полиција* 3/2013, 53-69.
Спаић, Б., „Два поимања правних принципа“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2017, 109-130.
Стојановић, Д., *Уставно правосуђе*, Ниш 2016.
Стојановић, Д., „Уставни суд у светлу интерпретативних одлука у нормативној контроли“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 72/2016, 37-54.
Стојановић, Д., „Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије“, у Б. Ненадић (ур.), *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права,* Београд 2013, 112-135.
Хасанбеговић, Ј., „Скица о правно-практичком значају и безначајности правних принципа за правосуђе с освртом на стање у Србији“, у Е. Шарчевић (ед.), *Правни принципи*, Сарајево 2014, 123-145.
Хаџи Стевић, Б., „Начело кохерентности у одлукама Уставног суда Србије о јединству правног поретка“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2022, 257-279.
Шарчевић, Е., „Интегрални и сумативни приступ правним принципима: један методолошки проблем?“, у: Е. Шарчевић (ед.), *Правни принципи*, Сарајево 2014, 9-37.

ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

ІУ-256/2005, 23. фебруар 2006.
ІУ-33/2008, 5. фебруар 2009.
ІУз-231/2009, 22. јул 2010.
ІУз-225/2005, 19. април 2012.
ІУз-17/2011, 23. мај 2013.
ІУз-27/2011, 3 октобар 2013.
ІУз-921/2012, 14. новембар 2013.
ІУз-920/2012, 26. децембар 2013.
ІУз-531/2014, 23. септембар 2015.
ІУз-138/2016, 26. април 2018.
ІУз-97/2020, 4. фебруар 2021.

Darko Z. Simović
University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade
darko.simovic@kpu.edu.rs
ORCID ID: 0000-0002-1867-8157

The Constitutional Court of Serbia Between Principle and Arbitrariness – Are Some Laws More Equal Than Others?

Abstract: *Primarily within the sphere of constitutional law, legal principles evolve as qualitatively distinct norms compared to legal rules. The Constitutional Court has occasionally exhibited a degree of judicial activism by defining specific constitutional principles. One of the most developed principles in the Court's jurisprudence is the principle of the unity of the legal order, which serves as the foundation for a special category of laws known as 'systemic laws'. Given that they contain legal norms regulating a particular field in its entirety, the distinctiveness of this category lies in the fact that, within their respective regulatory scope, systemic laws possess greater legal force than all other laws, including other systemic laws. Consequently, this specific legal force does not derive from their form – as they are enacted through the same legislative procedure as other statutes – but rather from their content, reflecting the comprehensive nature of the regulation they provide. A direct consequence of the principle of the unity of the legal order is the Constitutional Court's practice of declaring specific statutory provisions unconstitutional due to their non-compliance with other laws, specifically those of a systemic character. This paper aims to highlight the Constitutional Court's creative approach in developing the principle of the unity of the legal order, while also pointing out its inconsistent application in practice. The Court has failed to establish clear and precise criteria for distinguishing systemic laws, which leaves room for judicial arbitrariness and creates legal uncertainty.*

Keywords: *constitutional principles, constitutional court, systemic law, constitutionality, Constitution of Serbia.*

Датум пријема рада: 3. 5. 2026.
Датум прихватања рада: 13. 7. 2026.