

**Др Боса Ненадић**  
судија Уставног суда Србије

## **Подлежу ли општи акти привредних друштава уставној контроли по новом Уставу Републике Србије?**

### **Резиме**

*У одредбама новог Устава Републике Србије које се односе на надлежност Уставног суда Србије, односно одредбама у којима су утврђени општи акти о чијој уставности и законности одлучује Уставни суд нису изричито наведени "општи акти привредних друштава". Ови акти се изричито не помињу ни у одредбама Осмог дела Устава, посвећеном "Уставности и законности" у коме је утврђена хијерархија општих (правних) аката у правном поретку Републике Србије. То је и разлог што у овом раду трагамо за одговором на питање да ли општи акти привредних друштава подлежу оцени уставности и законности пред Уставним судом или не. У досадашњој пракси Уставног суда није било колебања у том погледу - општи акти привредних друштава су, без изузетка, подлежали уставној контроли. Оно што се у пракси Уставног суда остварало као питање, у вези с оценом уставности и законности аката привредних друштава, јесте који то све акти привредних друштава, који нису законом изричито номиновани и одређени као општи акти, спадају у категорију општих аката.*

**Кључне речи:** Устав; закон; Уставни суд; контрола уставности и законности; привредна друштва; општи акти привредних друштава.

## 1. О појму "општи акти", односно "други општи акти" у новом Уставу Републике Србије

Шта савремени уставотворац Републике Србије у новом Уставу од 8. новембра 2006. године (у даљем тексту: нови Устав), подразумева под појмом "општи акти", односно "други општи акти", тешко се може дати једнозначан одговор, тј. одговор коме се не могу ставити и одређене резерве. Ово тим пре, што у тексту новог Устава немамо доследну употребу ових појмова. У појединим одредбама Устава тако срећемо, поред појма "општи акт" (у различитим падежима) и формулације, односно појмове: "други општи акти"; "други општи акти донети у Републици Србији"; "подзаконски општи акти Републике Србије", "други општи акти Републике Србије"; "општи акти општине"; "општи акти јединица локалне самоуправе"; "општи акти аутономних покрајина"; "општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења"; "општи акти политичких странака, синдиката и удружења грађана". При томе, наилазимо и на појмове (додуше у називима појединих чланова Устава) као што су: "општи правни акти", "правни акти" или "други правни акти".

Како су одредбе Устава по свом карактеру опште и начелне, то се не може ни очекивати да се у тексту Устава изричито помену и утврде све врсте општих аката. То Устав чини само за поједине опште акте - оне најзначајније или пак акте који су типични општи акти одређених доносилаца. Изричито се помињу поједини општи акти које доноси државни органи (Народна скупштина и Влада), потом органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Пошто се ови акти, по имену утврђују, односно изричито помињу у појединим одредбама Устава, то нема спорења о томе да ли их уставотворац сматра општим актима или не. Примера ради, из Устава неспорно следи да су "закони" општи акти, јер Народна скупштина "доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије" (члан 99. тачка 7.), Влада Републике Србије "предлаже законе и друге опште акте које доноси Народна скупштина", односно Влада доноси "уредбе и друге опште акте ради извршавања закона" (члан 123.). Из поменутих формулација "закони и други општи акти" или "уредбе и други општи акти" произлази да су "закон" и "уредба" општи акт, али и да поред ових општих аката у правном поретку Србије постоје "и други општи акти" које доноси Народна скупштина, односно Влада. Потом, су ту и "статути" аутономних покрајина, које Устав изричито наводи, а из Устава следи да органи јединица територијалне аутономије, поред статута доноси и "одлуке и друге опште акте аутономних покрајина" (чл. 185., 194. и 195. Устава). У основи истоветно решење Устав садржи и када су у питању "статути и други општи акти јединица локалне самоуправе", односно града и општине (чл. 191., 192. и 195. Устава). Опште акте према одредбама Устава имају и "организације којима је поверено вршење јавних овлашћења", као и "политичке странке, синдикати и удружења грађана", што следи из члан 167. став 1. тачка 5. и члана 195. став 1.

Устава. И на крају, Устав у члану 167. став 1. тачка 5. изричито помиње и "колективне уговоре", као акте који подлежу уставносудској контроли. При томе, за разлику од раније важећег Устава, у новом Уставу нема изричитог уставног одређења да су колективни уговори општи акти. Но, у правној струци нема спорења о томе да су колективни уговори, у нашем уставном систему били и остали општи акти *sui generis*.<sup>1)</sup>

Не везујући опште акте за субјекте који их доносе, Устав затим у већем броју одредаба (нпр. члана 167. и чл. 194. до 197.) општом формулацијом говори о "другим општим актима" или о "другим општим актима донетим у Републици Србији" и сл.

## **2. Да ли уставни појам "други општи акти" обухвата и опште акте привредних друштава**

За време важења ранијег Устава (и Закона о предузећима) није било већег спорења о томе, да ли уставни појам "општи акт" обухвата и "опште акте предузећа". Међутим, из одредаба новог Устава није баш сасвим јасно да ли је уставотворац "намерно" или пак случајно пропустио да у одредбама посвећеним принципу уставности и законитости, односно надлежности Уставног суда Србије изричито помене и опште акте привредних друштава, односно опште акте "предузећа" или "привредних субјеката" како их назива уставописац. Наиме, питамо се због чега то није уставотворац учинио за акте ових субјеката кад је већ у Уставу наводио опште акте других правних лица, односно доносилаца општих аката мимо државних органа који располажу нормативном функцијом. При томе, Устав није доследан ни у употреби појма "привредни субјект" (на овај појам наилазимо у одредбама чл. 82. и 97. Устава), односно појма "предузеће" (овај појам тако срећемо у чл. 137. и 138. Устава).<sup>2)</sup> Другим речима, код оваквог начина нормативног утврђивања надлежности Уставног суда, односа општих аката у правном поретку Републике Србије поставља се питање о чему се заправо ради: 1) да ли под појмом "други општи акти" уставотворац подразумева и "опште акте привредних друштава", те стога нема потреба да их посебно (изричито) наводи; 2) да ли се ради о редакцијском (номотехничком) пропусту, односно превиду текстописца Устава да изричито помену и ове акте, односно опште акте и ових правних лица, због њиховог значаја

1. Вид. члан 125. став 1. тачка 2. Устава у којој је стајало да Уставни суд, поред осталог, одлучује о сагласности "колективних уговора као општих аката. . . . са законом и другим републичким прописом".
2. Иако је Закон о привредним друштвима ступио на снагу пре три године, и за све привредне субјекте употребљава општи појам "привредна друштва" тај појам не срећемо у Уставу. Питање је и да ли под појмом "предузеће" уставотворац подразумева само једна облик привредних друштава (привредних субјеката), тј. "јавна предузећа" на које се може пренети вршење јавних овлашћења. У супротном отвара се питање усклађености Закона о привредним друштвима са новим Уставом.

као привредних субјеката, кад је то већ учињено за субјекте као што су нпр. синдикати и удружења грађана; 3) или пак о неспорној вољи уставотворца да акте привредних друштава (или како их он зове "предузећа", односно "привредни субјекти") због њиховог карактера и дејства не сматра општим актима у смислу Устава, те стога ни актима који ће подлегати уставносудској контроли. Ако се пође од тога да уставотворац под појмом "други општи акт" из одредаба члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава и члана 194. Устава подразумева све друге у Уставу изричито не именоване опште акте, то јест акте који су по својој форми и садржини општи акти независно од њихових доносилаца, то би значило и да сви акти привредних друштава (али и свих других правних лица) који су по свом карактеру општи акти, подлежу обавези усаглашености (у материјалном и у формалном смислу) са свим вишим правним актима у правном поретку, а потом и уставносудској контроли. До истоветних становишта бисмо дошли и ако бисмо узели да се ради о још једном, у низу редакцијских пропуста тектописаца новог Устава.

Међутим, питање је да ли нови Устав можда све друге акте привредних друштава, осим колективног уговора, сматра актима "управљања", "пословођења", "пословне политике" или појединачним актима, односно актима којима се уређују односи и питања од значаја за само један, конкретан привредни субјект, а не за шири круг адресата. Уколико акте привредних друштава уставотворац заиста сматра искључиво актима *lex interna*, којима ови субјекти потпуно аутономно уређују своје унутрашње односе, и који се као такви не односе на трећа лица, то је сасвим логично да их и не наводи у одредбама члана 167. став 1. тачка 5. Устава које су посвећене нормативној контроли општих аката, па ни у одредби члана 195. Устава који говоре о обавези сагласности општих аката са законом.

Када је у питању одређивање садржине уставног појма "други општи акти" и трагање за одговором на питање да ли уставотворац под појмом и "други општи акти" подразумева и акте привредних друштава, односно да ли привредна друштва у опште доносе акте који по својој правној природи могу бити општи акти у смислу Устава, очито је да нам поменуте норме новог Устава Републике Србије саме по себи, нису довољне. Отуда је нужно остварити увид и у норме нашег важећег законодавства о привредним друштвима, и то пре свега, у одредбе *Закона о привредним друштвима (2004)*<sup>3)</sup> и *Закона о раду (2005)*.<sup>4)</sup>

### **3. Општи осврт на опште акте привредних друштава у нашем позитивном законодавству**

Како нови Устав изричито не помиње опште акте привредних друштава, што је случај с општим актима неких других правних лица ("организација које врше јавна овлашћења, политичких организација, синдиката и удружења грађана") ни-

3. Закона о привредним друштвима ("Службени гласник РС", број 125/2004.).

4. Закон о раду ("Службени гласник РС", број 24/05. и 61/05.).

ти пак у Уставу стоји решење из кога би неспорно произашло да појам "други општи акти" у смислу Устава подразумева и да привредна друштва доносе, односно имају "општи акте", то се као претходно поставило и питање да ли у нашем правном поретку, након доношења новог Устава привредна друштва могу доносити опште акте или не, и да ли (уколико их доносе), оцену уставности и законитости тих акта врши Уставни суд.

Анализа одредаба Закона о привредним друштвима показује да овај закон за разлику од Закона о предузећима,<sup>5)</sup> не садржи посебне одредбе о општим актима привредног друштва, нити изричито утврђује врсте општих аката привредних друштава, већ само неке од аката ових друштава помиње, односно именује. Другим речима, Закон о привредним друштвима није ближе одредио правну природу појединих аката привредних друштава, нити је за било који акт привредног друштва изричито утврдио да је општи акт, односно да спада у опште акте, осим посредно за статут акционарског друштва. При томе, ни законодавац у овом закону није доследан у употреби појма "општи акт", односно "правни акт" привредног друштва, већ у појединим одредбама говори о "правним актима," у другим о "правним актима и другим документима друштва", затим о "актима друштва", те "актима и документима друштва".<sup>6)</sup> Појам "општи акт" Закон о привредним друштвима помиње само у две одредбе (ако се изузму одредбе члана 452. став 2. и члана 454. Закона које имају прелазни карактер - и које су због свог темпоралног карактера већ извршене),<sup>7)</sup> којим је утврђено да акционарско друштво распоређује добит, поред осталог и за "статутарне резерве и друге резерве, ако их друштво утврди општим актом", односно да председник скупштине акционара именује записничара, два акционара која оверавају записник и чланове комисије за гласање, ако оснивачким актом, *својим или другим општим актом друштва* није другачије одређено,<sup>8)</sup> али ни тада не одређује који су то, поред статута, други општи акти друштва. Уз то, сагласно Закону, акционарско друштво је једини облик привредног друштва које може (а не мора) да има статут, с тим што се статутом, према Закону "ближе уређује пословање и управљање друштвом".<sup>9)</sup> Када се сагледава правна природа, односно место и дејство статута акционарског друштва у правном порет-

5. У члану 94. став 1. Закона о предузећима ("Службени лист СРЈ", бр. 29/96. . . .) било је утврђено, да су "општи акти предузећа својим, правилник и одлука којом се на општи начин уређују одређена питања, ако овим законом није другачије прописано". Сагласно Закону, скупштина предузећа доносила је својим, *словник о свом раду* и одлучивала о другим питањима утврђеним савезним законом, оснивачким актом и статутом (члан 61. став 1. тач. 1), 8) и 9), а *управни одбор*, поред осталог, доносио је "општи акте" које није доносила скупштина (члан 62. тачка 2)).
6. Вид. одредбе чл. 174, 208, 209, 342, 343, 344. и 450. Закона о привредним друштвима.
7. Вид. члан 452. став 2. Закона о привредним друштвима у којем је утврђена обавеза постојећих предузећа да своје "опште акте" усагласе са одредбама овог Закона и члан 454. у коме је утврђено шта бива са започетим поступцима "доношења општих акта" до ступања на снагу овог Закона.
8. Вид. члан 215. став 3. тачка 4. и члан 288. став 1. Закона о привредним друштвима.

ку, треба рећи да му је, без обзира на то што је статут акционарског друштва Законом предвиђен као факултативни акт, законодавац ипак "пружио могућност" да у стварности буде значајан и важан акт акционарског друштва.<sup>10)</sup> Такође, Закон о привредним друштвима у делу који се односи на делокруг органа привредних друштава, не утврђује ко доноси опште акте привредних друштва (изузев статута), што значи да ово питање аутономно уређују оснивачи друштва или органи друштва.<sup>11)</sup>

Из анализе одредба Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, следи да јавна предузећа обавезно имају *својоу*, кога доноси управни одбор.<sup>12)</sup>

У нашој правној теорији и струци се и даље истиче, да је статут привредног друштва "хијерархијски највиши акт друштва", те да "сви други општи акти друштва" (правилници, опште одлуке) морају бити у складу са статутом.

Поред одредаба Закона о привредним друштвима, за одговор на напред постављена питања везана за опште акте привредних друштава, у нашем позитивно-

9. Законодавац даље, утврђује: да се статут сачињава у писменој форми; да статут (као и његове измене и допуне) доноси управни одбор друштва, ако оснивачким актом то право није изричито дато скупштини: да се статут не доставља уз пријаву за регистрацију, те тако и нема својство конститутивног акта те да се у случају неусклађености оснивачког акта и статута акционарског друштва, примењује оснивачки акт друштва. Вид. одредбе чл. 186. и 187. Закона о привредним друштвима.
10. Тако је у бројним одредбама Закона утврђено да се одређена питања "уређују", односно "могу уредити оснивачким актом или статутом" (чл. 195, 213, 217, 293, 317, 329. Закона) или пак само "статутом." Уз то чланом 285. Закона утврђено је да се председник скупштине бира у складу са *својоу* друштва, чланом 303. Закона да се број чланова управног одбора *уређује својоу* друштва; чланом 334. Закона да се мандат, права и дужности и одговорности стручног поверитеља *уређују својоу*, а чланом 337. Закона да се мандат секретара отвореног акционарског друштва *уређује својоу*. Поред тога, у више одредаба Закона утврђено да ће се те одредбе супсидијерно применити, тј. под условом да "оснивачким актом или статутом није другачије одређено" (члан 214. став 2, члан 261. став 1, члан 309, чл. 311. до 313. и члан 319. Закона). Такође, Законом је прописано да акционари или друга лица уживају (остварују) или губе одређена права, или да имају одређене обавезе у складу "са овим законом, оснивачким актом и *својоу*," односно у складу са "оснивачким актом и статутом" или само "у складу са *својоу*" (чл. 208, 213, 230, 275, 303, 305, 306. и 333. Закона). И према члану 384. став 3. Закона, саставни део уговора о оснивању уз припајање акционарског друштва, поред осталог је и "предлог статута друштва стицаоца", док одлука о промени правне форме друштва према члану 431. Закона, обавезно садржи и "податке у складу са статутом или уговором чланова друштва."
11. И управни одбор акционарског друштва може донети "гословник којим ближе уређује начин своја рада, осим ако то није одређено оснивачким актом или статутом друштва. Уређујући овлашћења скупштине чланова друштва с ограниченом одговорношћу Закон о привредним друштвима каже да скупштина овог друштва, поред осталог, одлучује о доношењу "гословника о свом раду", док скупштина акционарског друштва доноси "правила послова скупштине", чиме законодавац у "попис" аката привредног друштва уводи и наведене акте. Вид. члан 137. тачка 15) члан 285. и 315. Закона.
12. Вид. члан 16. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса ("Службени гласник РС", бр. 25/00, 25/02, 10/05).

правном поретку од значаја су и одредбе *Закона о раду*. Привредна друштва (као послодавци у смислу радног законодавства) доносе четири врсте аката. *Општим акцима*, законодавац у *Закону о раду* изричито означава само *колективне уговоре* и *правилник о раду*, док друга два акта - правилник о организацији и систематизацији и програм решавања вишка запослених нису изричито означени као општи акти. Наиме, чланом 8. став 1. *Закона* утврђено је да "колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акт) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се запосленом дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени овим законом". О карактеру *правилника о организацији и систематизацији*, којим се према *Закону* утврђују организациони делови код послодавца, врста послова, врста и степен стручне спреме и други посебни услови за рад на тим пословима, у нашој правној струци износе се различита мишљења. Међутим, у пракси преовлађује становиште да је правилник о организацији и систематизацији општи правни акт.<sup>13)</sup> О правној природи *програма решавања вишка запослених*, постоји сагласност да овај програм, ни по форми, ни по садржини, није општи правни акт.<sup>14)</sup>

У опште акте привредних друштава данас спада и *општи акци* (*правилник*) о решавању стамбених потреба запослених којим се, у складу са *Законом о становању*,<sup>15)</sup> уређују услови, критеријуми и поступак давања зајмова и станова запосленима у привредном друштву. *Законом о становању*, привредно друштво као дава-

13. *Према мишљењу* на коме се темељи и пракса Уставног суда Србије, правилник о организацији и систематизацији јесте општи правни акт, јер се овим актом на општи начин уређују односи унутар привредног друштва. То је акт који утврђује општа и обавезујућа правила понашања, и који делује према свим запосленим у друштву, како у садашњости тако и у будућности. Његове норме се не исцрпљују једном применом, а његово је временско деловање неограничено, све док доносилац тог акта не одлучи другачије. Међутим, *према другом мишљењу*, правилник о организацији и систематизацији није општи правни акт, јер је *Законом о раду* утврђено који акти одређени тим *Законом* јесу општи акти, а то су колективни уговори и правилник о раду. С обзиром на то да је *Закон о раду* једини пропис који утврђује правну природу аката радноправног карактера, по заговорницима овог мишљења, из одредбе члана 8. *Закона* следи да је правилник о организацији и систематизацији, акт пословођења, односно акт организационо-техничког карактера једног, одређеног субјекта, тј. конкретног послодавца који делује обавезујуће према његовом доносиоцу, а у односу на трећа лица овај акт делује као својеврсна "понуда" послодавца која садржи конкретизоване услове за закључивање уговора о раду. О наведеним мишљењима вид. опширније Б. Ненадић и Р. Безбрадица, *Правна природа акција о систематизацији радних места и контрола његове уставности и законности*, у *Зборнику радова "Стање и промене у радном законодавству"*, Радно и социјално право, бр. 1-6/2004, стр. 121. и д.
14. И Уставни суд Србије је стао на становиште да поменути програм није општи правни акт, већ представља у основи акт одговарајуће пословне политике, и с тим у вези скуп мера и активности на обезбеђивању законских права запослених за чијим радом престаје потреба због извршених организационих, технолошких или других економских потреба у једном одређеном правном лицу, али да је утврђивање тих права и њихова заштита уређена законом. Вид. нпр. закључке Уставног суда: *ГУ број 224/02 од 27. фебруара 2003*, *ГУ број 245/02 од 13. марта 2003*. и др.
15. Вид. одредбе чл. 27. и 47. *Закона о становању* ("Службени гласник РС", бр. 50/92... 104/05.)

лац стана, односно стамбеног зајма, је овлашћено да својим "ошћим акћом" уреди поменути питања.

Из наведених законских решења, следи да су општи акти привредних друштава, поред колективних уговора, статут и правилници донети на темељу закона (нпр. правилник о раду, о решавању стамбених потреба запослених). Међутим, то могу бити и други акти које доносе органи привредног друштва, а којима се на општи начин, у складу са законом, уређују одређени односи. Наиме, и у пракси, постоје бројни и разноврсни акти које доносе органи привредних друштава, а за које ни у једном пропису није одређено да ли су то општи правни акти или не.

Уставни суд се у досадашњој пракси често сусретао са претходним питањем да ли оспорени акт привредног друштва има карактер општег аката или не.<sup>16)</sup> То је случај и са одређивањем правне природе и карактера оснивачких аката предузећа, односно привредних друштава. Полазећи од његове законом одређене форме и садржине може се закључити да важећи законодавац акт о оснивању привредних друштава не сматра општим актом (чл. 7., 92., 55., 106. и 185. Закона). И према преовлађујућем становишту у нашој правној стурци,<sup>17)</sup> као и у пракси Уставног суда Србије оснивачки акт се не сматра општим актом, па отуда Уставни суд и није надлежан за оцену уставности и законитости овог акта.<sup>18)</sup>

Међутим, треба рећи да има мишљења да поменути акти привредних друштава, нису општи акти не само у смислу новог Устава, већ да они то нису ни у смислу нашег законодавства о привредним друштвима. Наиме, и према Закону о привредним друштвима, по заговорницима овог мишљења акти привредних друштава делују само на "односе између оснивача", односно на "односе унутар друштва а не и према трећима". Чак и статуту акционарског друштва, као највишем акту овог друштва, законодавац је наменио регулисање "унутрашњих односа у акционарском друштву", па отуда ни статут а ни други акти привредног друштва нису "битни за односе с трећим лицима".<sup>19)</sup> То су акти интерног карактера и њима се аутономно уређују односи и деловање једног конкретног привредног друштва, тј. материја значајна само за конкретно правно лице. Стога они по свом карактеру, дејству, садржини и доносиоцу не представљају "опште акте" из чл. 194. до 197.

16. Вид. опширније Б. Ненадић, *О врстама ошћим акћим привредних друшћива и њихово сћућање на снагу*, Правни информатор, Intertex, бр. 7-8. /2006. стр. 3 и д.
17. О правој природи оснивачког акта вид. И. Јанковец, *Привредно право*, Београд, 2001, стр. 43-49 и д., М. Васиљевић, *Водич кроз Закон о привредним друшћивима*, Београд 2004. стр. 268. и Б. Ненадић, *Акћим о оснивању привредних друшћива и конћирола њихове усћавносћим и законисћосћим*, Право и привреда, бр. 5-8/2004, стр. 126. и д.
18. О ставу Уставног суда Србије израженом у бројним одлукама овог суда, по коме оснивачки акт не представља општи акт у смислу члана 125. Устава за чију је оцену уставносит и законитости надлежан овај суд, вид. Б. Ненадић, *ош. цћим.*, стр. 135. и д.
19. Вид. члан 7. ст. 1. и 5. Закона. Ови акти, укључив и статут акционарског друштва, по мишљењу М. Васиљевића нису "релеванти за односе друштва и трећих лица већ само за односе унутар друштва (евентуално и за односе оснивача и лица која доцније ступе у друштво са друштвом), те се стога и не депонују у регистар" (*ош. цћим.*, стр. 39.).

Устава за чију би контролу уставности (и законитости), сагласно члану 167. Устава, био надлежан Уставни суд.

#### **4. Осврт на досадашњу праксу Уставног суда у контроли уставности и законитости општих аката предузећа, односно привредних друштава**

Улога Уставног суда у заштити уставности и законитости када су у питању општи правни акти привредних друштава (предузећа), у досадашњој пракси Уставног суда Србије, утемељеној на одредбама члана 125. Устава Републике Србије из 1990. године, огледала се, у оцени сагласности тих општих аката с Уставом Републике Србије (контрола уставности), а потом и у оцени сагласности општих аката привредних друштава (укључујући и колективне уговоре као опште акте) са законом и другим републичким прописима (контрола законитости).<sup>20)</sup> Ова надлежност Уставног суда била је логична последица Уставом установљене институционалне контроле и јемства принципа уставности и законитости свих нормативних аката - "закона, других прописа и општих аката" у правном систему земље (тзв. универзалне контроле) утемељене на одредбама члана 119. тада важећег Устава.

Наш нови Устав, по природи ствари, употребљава појам "други општи акт", али се, при томе, нигде изричито не помињу општи акти привредних друштава, нити акти који се сматрају општим актима у смислу Устава. То не чини на потпун и целовит начин ни наш важећи законодавац. У правној теорији се наводе бројна својства "општих аката" и врше различите класификације ових аката. Када су у питању општи акти привредних друштава у пракси није било већих спорења о томе имају ли ова друштва опште акте или не, али су биле видне разлике у мишљењима који то све акти привредних друштава спадају у опште акте, односно које све врсте општих аката привредног друштва могу доносити.

Досадашња пракса указује да су општи акти предузећа, односно привредних друштава били веома често предмет уставносудске контроле.<sup>21)</sup> У пракси Уставног суда преовлађивало је становиште да и привредна друштва имају "опште (правне) акте". Који су то све акти, осим оних изричито именованих, односно законом опредељених као општи акти привредних друштава, Суд се изјашњавао приликом одлучивања у конкретним уставноправним споровима, полазећи од карактера и дејства аката који је био предмет оспоравања пред Судом. Наиме, при одређивању правне природе аката било ког доносиоца, па и аката привредних друштава, у случају сумње, Уставни суд је полазио од форме и садржине оспореног акта, односно предмета његовог уређивања и дејства.<sup>22)</sup>

---

20. Вид. члан 9. став 4. и члан 125. ст. 1. до 3. Устава Републике Србије.

21. Нпр. само у 2006. години у преко 100 предмета пред Уставним судом оспорени су општи акти предузећа, односно привредних друштава.

И након ступања на снагу Закона о привредним друштвима Уставни суд је вршио оцену сагласности општих аката привредних друштава, са Уставом и законом.

### **5. О контроли уставности и законитости "других општих аката" по новом Уставу - нормативна контрола *de constitutione lata***

У односу на решења Устава Републике Србије из 1990. године, нови Устав донео је значајне промене у погледу улоге и положаја Уставног суда, као "самосталног и независаног државног органа који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе", с тим што је нормативна контрола и даље остала основна и примарна функција Уставног суда.<sup>23)</sup> Наиме, основна и примарна надлежност Уставног суда - тзв. нормативна контрола, је потврђена и у новом Уставу (члан 167. став 1. тач. 1. до 5. Устава). Уобичајено је да се ова функција узима као *diferentia specifica* уставног судства у односу на друге судове, па се тако каже да уставни суд није суд који суди правним и физичким лицима, него "првенствено општим правним актима" којима се повређује устав (и закон). Она, као и до сада обухвата контролу *уставности права* - контролу уставности закона, али и "других општих аката" у правном поретку Републике Србије, а потом и контролу законитости "других општих аката" нижих од закона.

Контролу уставности (и законитости) Уставни суд Србије, и даље врши пре свега, у односу на нормативне акте који су у правном поретку, односно који су ступили на снагу и који важе у моменту покретања поступка за оцену њихове уставности, односно законитости. Изузетно, према одредби члана 168. став 5. Устава, Уставни суд "може оценити сагласност закона и других општих аката са Уставом и по престанку њиховог важења, ако је поступак оцене уставности покренут најкасније у року од 6 месеци од престанка њиховог важења". Тај рок је по ранијем Уставу износио годину дана.

Зависно од времена када се врши нормативна контрола, према новом Уставу, може бити не само накнадна – контрола *a posteriori* (као и до сада), већ и претход-

22. Кад је реч о садржини, као битна обележја тог акта, најчешће се наводе: а) безличност и општост његових норми, у том смислу да се тај акт не односи на једно одређено лице или одређену групу лица, већ да одређене односе уређује на општи начин; б) сталност, односно временска неодређеност, у том смислу да се акт не исцрпљује једном применом на унапред одређен случај, него остаје и после те примене док се не измени или укине; в) општеобавезност, у том смислу да га се лица на која се може применити не могу, на генерални начин, унапред одрећи, и др. Општи акти доносе се у одговарајућој (писаној) форми која је одређена надлежношћу субјекта за његово доношење, поступком доношења и начином материјализације, и карактером промена које ти акти треба да изврше у правном поретку. Вид. Б. Ненадић, *ош. цит.*, стр. 6. и д.

23. Вид. Шести део Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 98/2006.), чл. 166. до 175., који је посвећен Уставном суду, као и одредбе чл. 44, 99, 101, 105, 118, 148, 154, 161, 186, 187, 193. Устава.

на или превентивна – контрола *a priori*. Накнадна контрола уставности и законитости Уставом је утврђена као основни, редовни облик контроле, те је за очекивати да и убудуће буде преовлађујући облик контроле, за разлику од претходне контроле која се врши само у односу на законе (а не и у односу на *друже ошине акте*) и то, пре него што закон усвојен у Народној скупштини постане правно перфектан, односно пре него што буде проглашен, званично објављен и ступи на снагу.<sup>24)</sup>

За одговор на постављено питање да ли општи акти привредних друштава подлежу контроли уставности и законитости од стране Уставног суда, нужно је имати у виду и Уставом утврђену *хијерархију правних аката*, односно хијерархију правних норми у односу на Уставне норме и место "других општих аката" у правном поретку Републике Србије. Из одредаба чл. 194. и 195. новог Устава, у којима је утврђена хијерархија правних аката који чине наш правни поредак следи: а) да је правни поредак Републике Србије јединствен; б) да је Устав највиши правни акт; в) да сви закони и други општи акти у Републици морају бити сагласни са Уставом; г) да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије и да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом; д) да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права; е) да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону; е) да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом; ж) док сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима (тзв. статутарност). Следствено наведеном, правни поредак Републике Србије има следећу структуру: на његовом врху налази се Устав; непосредно испод Устава су општеприхваћена правила међународног права, испод њих иду потврђени међународни уговори (који дакле имају надзаконску правну снагу),<sup>25)</sup> испод ових закони, а потом општи акти различитих доносилаца.

24. Тако је савремени уставни систем Републике Србије када је у питању контрола уставности закона добио један мешовити систем контроле уставности закона, а у односу на све друге опште акте и даље постоји само накнадна нормативна контрола уставности и законитости. Изузетак у том погледу, са одређеним специфичностима, представљају само општи акти, односно "одлуке аутономне покрајине" (члан 186. Устава), који такође под одређеним условима могу бити предмет претходне контроле, како уставности, тако и законитости.
25. Из Устава се јасно не види место општеприхваћених правила међународног права у правном систему Србије у односу на Устав, с једне стране, а с друге, у односу на међународне уговоре. С обзиром на природу и карактер општеприхваћених правила међународног права није спорно да ова правила имају "надуговорну снагу" али је отворено питање да ли она могу стајати у истој равни са уставним нормама, с обзиром на одредбу члана 194. Устава. Но има аутора који сматрају да су ова правила по правној снази у "рангу" с Уставом.

Пада у очи да у новом тексту Устава постоје одређене (терминолошке) неуједначености у погледу утврђивања надлежности Уставног суда и утврђивања односа правних аката у правном поретку Републике Србије, а које управо Уставни суд треба да обезбеди вршећи своју надлежност, тј. да постоје разлике између одредаба члана 167. став 1. Устава (у којима је утврђена надлежност Уставног суда) и одредаба члана 194. и 195. Устава (у којима је утврђена хијерархија правних аката). Примера ради, тако уставотворац у члану 167. став 1. Устава, када говори о надлежностима Уставног суда познаје појам "одлучивање о сагласности" одређених аката, па и "других општих аката", док у одредбама чл. 194. и 195. не говори само о међусобној "сагласности" аката, него и о "супротности". Такође, док у одредбама члана 167. (као и одредбама чл. 196. и 197. Устава) говори о "другим општим актима", у члану 194. помиње "друге опште акте донете у Републици Србији", а у члану 195. "подзаконске опште акте Републике Србије". Остаје да се види како ће се наведене одредбе реализовати у пракси. Код утврђивања да ли је Уставни суд надлежан да одлучује о уставности и законитости појединих аката, по нашем мишљењу, треба поћи од одредаба члана 167. Устава, и при том увек имати у виду одредбу члана 166. Устава којом је утврђено да је Уставни суд "самостални и независни државни орган који штити уставност и законитост", а потом позвати у помоћ и одредбе чл. 194. и 195. Устава.

Како је Уставни суд дужан да "очува и заштити" Уставом успостављене односе између правних аката у правном систему Републике Србије, а који се испољавају као принципи уставности и законитости, Суд то чини управо остваривањем непосредне нормативне контроле, коју због сложености односа који су успостављени у правном поретку Републике Србије врши кроз различите облике и поступке за решавање тзв. апстрактних "уставних спорова". У овом раду, с обзиром на његов предмет, осврнућемо се само на оне облике нормативне контроле *a posteriori* којој сагласно Уставу подлежу "друџи ошћих акћих", а то су: 1) контрола уставности "других општих аката"; 2) контрола усаглашености "других општих аката" са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима; 3) контрола законитости "других општих аката"; 4) контрола уставности и законитости "општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора са Уставом и законом".

### **5. 1. Конћрола сагласности "друџих ошћих акћих" с Усћавом**

Уставни суд одлучује у првом реду о "сагласности закона и друџих ошћих акћих" с Уставом (члан 167. став 1. тачка 1. Устава) и то након њиховог ступања на снагу, вршећи тако накнадну оцену уставности - контролу *a posteriori*. Овом одредбом Устава је, по нашем мишљењу, утврђена универзална контрола уставности свих ошћих правних акћих, те следствено томе нема општег правног акта у нашем правном поретку који је од те контроле изузет, сем наравно оних аката који имају снагу Устава. Уставни суд је до сада стајао на становишту да ни "устав-

ни закон за спровођење устава" није подложен оцени уставности, јер овај закон "има карактер прелазних уставних одредби".<sup>26)</sup> Вршећи ову контролу Уставни суд се јавља као орган који у вршењу функције "заштите устава и уставности" отклања повреде Устава, на тај начин што из правног поретка Републике елиминира и неуставне законе али и "друге опште акте", који нису сагласни с Уставом, чинећи то као тзв. негативни законодавац.

Дејство касаторне одлуке Уставног суда донете у споровима нормативне контроле општих аката огледа се у томе што закон или други општи акт у целини или његове поједине одредбе за који Уставни суд утврди да су несагласани Уставу престају да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу. Следствено томе одлука Уставног суда у принципу делује за будуће (*ex nunc*).

У поступку оцене уставности аката Уставни суд ће моћи доносити одлуку о тзв. привременим мерама. Наиме, нови Устав је у одредби члана 168. став 4. преузео законом установљени институт привремених мера, па ће тако Уставни суд, али сада на темељу Устава моћи "до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом", обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или другог општег акта чију уставност (или законитост) оцењује.

## **5. 2. Контрола сагласности "других општих аката" с општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима**

Нови Устав утврдио је један нови облик нормативне контроле закона и других општих аката од стране Уставног суда, а који се огледа у оцени њихове сагласности са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Наиме, из одредбе члана 167. став 1. тачка 1. новог Устава произлази да Уставни суд не одлучује, као до сада, само о сагласности закона и других општих аката с Уставом, већ и о њиховој сагласности са међународним правом које обавезује Републику Србији.

Уставом није изричито прописано да општеприхваћена правила међународног права и ратификовани међународни уговори имају примат над правом Србије, као што је то било предвиђено чланом 16. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, већ се до њиховог места у правном поретку Републике Србије (који је јединствен) долази анализом одредаба о надлежности Уставног суда. Према овим одредбама (чл. 16. и 194. Устава Републике Србије), општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори "морају бити у складу са Уставом" (члану 16.), односно "не смеју

26. Вид. ставове Уставног суда од 9. марта 1995. године, Уставни суд Србије, Београд, 2003. године. Међутим, ми смо мишљења да би овај став Уставни суд требало да преиспита. Опширније о карактеру уставног закона за спровођење Устава вид. Б. Ненадић, "Дејство Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора на Устав СРЈ и Устав Републике чланица", Архив за правне и друштвене науке, бр. 2-3/2003., стр. 263. и д.

бићу у супротности са Уставом" (члан 194. став 4. *in fine*), док закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члана 194. став 5. *in fine*). Уз то, у одредби члана 167. Устава утврђено је да Уставни суд одлучује "о сагласности закона и других општих аката са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима" (став 1. тачка 1.). Не улазећи овом приликом у ближу анализу одређених терминолошких и других неуједначености поменутих уставних решења, као и решења у одредбама чл. 194. Устава који говоре о хијерархији домаћих и међународних општих аката, указујемо само да она могу изазивати, не само академске расправе, већ и одређене недоумице у пракси.

Но, из одредаба Устава о хијерархији правних аката и одредаба о надлежности Уставног суда следи да општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори у хијерархији правних аката имају јачу правну снагу од закона, и да су по правној снази одмах иза Устава "са којим међународни уговори морају бити сагласни".

Када је у питању поступак контроле сагласности "закона и других општих аката" са "опште прихваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима", мада Устав о томе не говори, мишљења смо да се одредбе члана 168. Устава, а потом и друга поступовна правила утврђена Законом о поступку пред Уставним судом за оцену "уставности" закона и других општих аката", односно оцену законитости "других општих аката" могу *mutis mutandis* применити и на оцену сагласности закона и других општих аката са поменутих међународним актима који обавезују нашу земљу. Стога ће домаћи "општи акти" за које Уставни суд утврди да нису сагласни са "потврђеним међународним уговорима" такође бити неуставни, и као такви биће одлуком Уставног суда "елиминисани" из правног поретка.

### **5. 3. Контрола законитости *a posteriori* - оцена сагласности "других општих аката" са законом**

Поред оцене сагласности "закона и других општих аката" с Уставом, Уставни суд одлучује и о сагласности свих других општих аката са законом (члан 167. став 1. тачка 3.), вршећи тако "контролу законитости". При томе, није спорно да нижи општи акт од закона који вређа закон, посредно вређа и Устав. Контрола законитости је искључиво облик накнадне контроле, односно оцене законитости општих аката коју Суд може вршити тек кад општи акт ступи на снагу - контрола *a posteriori*.

Ова надлежност Суда је логична последица принципа хијерархије домаћих општих правних аката која је утврђена у члану 195. Устава и према коме сви "подзаконски акти Републике Србије", морају бити поред осталог сагласни закону. Како нови уставотворац у члану 195. став 1. Устава не наводи изричито обавезу сагласности са Уставом и законом свих општих аката, већ "подзаконских аката Репуб-

лике Србије", а Уставни суд оцењује сагласност "других општих аката са законом" (члана 167. став 1. тачка 3.) то се поставља питање да ли уставотворац у члану 195. Устава под појмом "подзаконски општи акти Републике Србије" сматра и опште акате које доносе привредна друштва, установе и други субјекти, тим пре што се у одредби члана 167. Устава, односно у тачки 5. овог члана, наводе изричито општи акти других доносилаца, као што су "организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикати и удружења грађана". И управо због изнетог се као спорно наметнуло и питање да ли се наведена уставна обавеза у погледу усаглашености са законом утврђена у члану 195. Устава односи и на опште акте привредних субјеката (статуте, правилнике, одлуке и др.) које наш законодавац опредељује као опште акте.

Поступак по предлозима за оцену законитости "других општих аката" у основи тече по истим правилима, као и поступак за оцену њихове уставности, а правно дејство одлуке Уставног суда којом се утврђује да један општи акт, или његове поједине одредбе нису у сагласности са законом, је идентично дејству одлуке о оцени уставности (члан 168. Устава). Наиме, касаторна одлука Уставног суда донета у поступку оцене законитости општих аката делује такође *erga omnes* и у будуће, тј. даном објављивања у службеном гласилу.

#### **5. 4. Контрола уставности и законитости "општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора"**

Нови Устав је у члану 167. став 1. тачка 5. утврдио да Уставни суд одлучује и о сагласности са Уставом и законом "општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката, удружења грађана и колективних уговора", спајајући тако по много чему (доносиоцима, врсти и сл.) различитне акте. Наиме, када су у питању "други општи акти" уставотворац је поред уредби Владе, "статута" аутономних покрајина, односно јединица локалне самоуправе и колективних уговора (као аката *sui generis*), утврдио да "друге опште акте" доноси не само Народна скупштина, Влада, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, већ и "организације којима су поверена јавна овлашћења, политичке странке, синдикати и удружења грађана". Другим речима, није спорно да и ове организације и удружења такође имају опште акте у смислу Устава и да ти општи акти подлежу уставној судској контроли.

Спорови у којима се тражила оцена сагласности општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења, синдиката и удружења грађана с Уставом и законом, су и у досадашњој пракси Уставног суда били предмет нормативне контроле од стране Уставног суда, и ако нису били изричито наведени у члану 125. Устава из 1990. године. Наиме, у члану 125. овог Устава били су изричито наведени само "статути и други општи акти политичких странака и других политичких организација", а општи акти других доносилаца, као што су: синдикати, удружења грађана и друга правна лица нису изричито помињани. Уставни појам "други оп-

шти акти" узиман је као општи појам за све опште акте који нису били изричито наведени у Уставу, без обзира на њиховог доносиоца, па тако и за опште акте предузећа (привредних друштва), установа, синдиката, удружења грађана и других правних лица независно од облика њиховог организовања.

## **6. Покретање поступка нормативне контроле "других општих аката"**

У вези са покретањем поступка нормативне контроле устаности (и законитости) "других општих аката" постављају се и питања, ко по новом Уставу може покренути овај поступак и имају ли привредна друштва статус овлашћеног предлагача пред Уставним судом у поступку нормативне контроле.

По одредбама члана 168. Устава овај поступак могу покренути државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе и најмање 25 народних посланика. Поступак може покренути и сам Уставни суд (*ex officio*), што Суд у досадашњој пракси није често користио. За очекивати је да ће то бити веома ретко и у будуће, тим пре што нови Устав за овакву одлуку Суда тражи двотрећинску већину.

По ранијем важећем Уставу, право на покретање поступка за оцену уставности и законитости пред Уставним судом имале су, поред државних органа, и организације "кад оцене да су им права и интереси непосредно повређени актом чија се уставност и законитост оспорава", а у пракси то својство пред Уставним судом су имала и предузећа, односно привредна друштва. Тиме је нови Устав, с једне стране, проширио круг субјеката који се могу јавити као предлагачи, али с друге стране, тај круг је ефективно сужен, пре свега ако се има у виду да су у досадашњој пракси међу овлашћеним предлагачима најбројнији биле управо и организације "које су сматрале да су им права и интереси непосредно повређени актом чију су уставност и законитост оспоравали".

Свако правно или физичко лице има право да поднесе иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости *a posteriori*, било ког општег акта. Међутим, чињеница је да се иницијатива битно разликује од предлога за покретање поступка за оцену уставности или законитости. Подношењем предлога овлашћеног предлагача Уставном суду поступак се сматра покренутим, а о иницијативи Уставни суд одлучује, те ако Суд оцени да поводом иницијативе треба покренути поступак, донеће решење о покретању поступка. Поступак се сматра покренутим даном доношења решења о његовом покретању.

Из изнетог произлази да ће се у будуће привредна друштва, као правна лица, моћи само иницијативом, а не и предлогом, обраћати Уставном суду за покретање поступка за оцену уставности закона, односно уставности и законитости других општих аката.

## **7. Да ли је Уставни суд по новом Уставу надлежан и за оцену уставности и законитости "општих аката привредних друштава"**

Имајући у виду поменуте одредбе новог Устава, као и решења сада важећег законодавства, у вези са уставносудском контролом општих аката привредних друштава могућа су различита становишта. Оно што није спорно јесте да колективни уговори подлежу уставносудској контроли, јер је уставотворац у члану 167. став 1. тачка 5. Устава изричито утврдио да Уставни суд "одлучује и о сагласности колективних уговора с Уставом и законом".

*Према једном виђењу* које се темељи на рестриктивном, превасходно језичком значењу уставних норми, општи акти привредних друштава не подлежу апстрактној уставносудској контроли у поступку пред Уставним судом. У прилог овог становишта наводи се, пре свега, да је нормативна контрола уставности и законитости, као надлежност Уставног суда, изричито уређује Уставом. Отуда, Уставни суд у својој надлежности може имати само оцену уставности, односно законитости оних општих аката који су изричито наведени у Уставу. Пошто међу тим актима у Уставу нема општих аката привредних друштава, осим колективних уговора, то Уставни суд не може да одлучује о њиховој уставности и законитости. Наиме, Устав изричито не помиње опште акте привредних друштава, као што је то случај са општим актима других доносилаца - државним органима (Народном скупштинам и Владом) или органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, односно општим актима "организација којима је поверено вршење јавних овлашћења" или општим актима "политичких странака, синдиката и удружења грађана". Тих аката нема, ни у одредбама чл. 194. и 195. Устава посвећеним месту општих аката у правном поретку Републике Србије, односно "хијерархији правних аката", нити је утврђена обавеза сагласности општих аката привредних друштава са законом, што је основна премиса уставносудске контроле уставности и законитости нормативних аката. Стога је сасвим логично што тих аката, нема у одредби члана 167. Устава, међу општим актима који подлежу уставносудској контроли.

*Износи се и сīановишиће* да, поред колективних уговора, и "општи акти" предузећа (и установа) којима су "поверена јавна овлашћења", на темељу члана 137. став 2. Устава "подлежу уставносудској контроли, сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 5. Устава, јер појам "организације којима је поверено вршење јавних овлашћења" обухвата и "предузећа" из члана 137. Устава. Наиме, уставотворац у одредбама о надлежности Уставног суда и члану 195. Устава употребљава генусни (општи) појам "организација" за све субјекте из члана 137. Устава на које се могу пренети јавна овлашћења, па тако овај појам обухвата и "предузећа, установе и организације". И само општи акти тих субјеката - носилаца поверених јавних овлашћења подлежу уставносудској контроли. Иначе, да је уставотворац имао на уму да уставносудској контроли подлежу и сви други општи акти привредних друштава (и установа) он би то и изричито утврдио, као што је то учинио и за оп-

ште акте "политичких странака, синдиката и удружења грађана", па и колективне уговоре.

*Према следећем сјановишићу*, нови уставотворац не сматра акте привредног друштва општим актима у смислу члана 194. и 195. Устава, већ актима који важе и који су од значаја само за једно конкретно правно лице, односно привредно друштво, те их стога Устав изричито и не наводи међу општим актима за чију је оцену уставности надлежан Уставни суд. О њиховој уставности и законитости могли би одлучивати редовни судови у споровима који из тих или у вези тих аката настану. Осим тига, под претпоставкама из члана 170. Устава могла би се у тим случајевима поднети и уставна жалба. Дакле, само на тај начин ови акти могли би постасти предмет оцене Уставног суда, али само у конкретном спору о коме је већ одлучивао редовни суд. Указује се и да у упоредном праву уставни судови по правилу, не одлучују о уставности и законитости општих аката привредних субјеката. Међутим, треба рећи да ово становиште нема у виду да је нови Устав напустио појам "закон, други пропис и општи акт", односно "други пропис и општи акт" и уместо тога користи само појам "закон и други општи акт", односно "други општи акт". Ако је уставотворац хтео да само прописи буду предмет уставно-судске контроле, а не и сви "општи акти", он је то морао изричито и утврдити, како то чине уставотворци оних држава у којима уставни судови не врше оцену уставности општих аката, већ само оцену закона и других прописа.

*И на крају, износи се сјановишиће*, а коме смо и ми склони, по којем, без обзира на то, што у одредби члана 167. став 1. Устава уставотворац не помиње изричито опште акте привредних друштава, то не значи да се под уставним појмом "општи акти", односно "други општи акти" из овог члана не подразумевају и акти привредних друштава, који су по својој форми и садржини општи правни акти. Напротив, уставни појам "други општи акти", односно "општи акти" употребљен, пре свега, у одредбама члана 167. Устава, а потом и у одредбама чл. 194, 196. и 197. Устава, обухвата све опште акте у правном поретку Републике Србије, па тако и опште акте привредних друштава. Осим тога, по Уставу ниједан доносилац општих аката у нашем правном систему није изузет од обавезе поштовања принципа уставности и законитости, што значи да сви општи акти донети у Републици Србији, а такви су и општи акти привредних друштава, по одредбама члана 194. Устава морају бити сагласни с Уставом, односно не могу бити у супротности с општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима. Следствено томе и општи акти привредних друштава јесу акти који подлежу контроли од стране Уставног суда. У супротном, основни уставом утврђени принципи на којима се темељи владавина права у једној земљи, и поред постојања Уставног суда, као државног органа који јемчи уставност и законитост, односно Уставом утврђене односе између виших и нижих правних аката у правном поретку Републике Србије остали би незаштићени. Функција Уставног суда јесте управо да обезбеди сагласност нижих правних аката са вишим правним актима (у формалном и материјалном смислу), и да у случају повреде овог Уставом, акте којима

се то чини отклони из правног поретка. Стога ће Уставни суд бити надлежан за оцену сагласности општих аката привредних друштава, као аката мање правне снаге и нижег места у хијерархији правних аката с Уставом и законом. Иначе, то би били "ретки" општи правни акти у нашем правном систему који би били "поштеђени обавезне сагласности" с Уставом и другим актима више правне снаге, с једне стране, а с друге, општи акти чију уставност и законитост нико не би контролисао. Наиме, уколико би се стало на становиште да Уставни суд није надлежан за контролу уставности и законитости општих аката привредних друштава, поставља се питање, који је то орган надлежан да врши ту контролу у формалном и материјалном смислу, јер се ова оцена не може вршити ни од стране организације надлежне за упис у регистар привредних друштава, а ни пред редовним судовима. Ови судови одлучују о конкретним споровима, а не врше контролу (оцену) уставности и законитости општих аката у апстрактном спору.

Укратко, како у правном систему који се темељи на владавини права, нема ни једног (општег) правног акта који је изузет од обавезе усаглашености са вишим правним актима, то следи да општи акти које доносе органи привредних друштава, док као такви постоје у нашем законодавству, односно боље рећи важећем правном поретку, морају бити у складу с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђени међународним уговорима и законом, и да, као сви "други општи акти" не могу бити ослобођени "контроле" њихове уставности и законитости од стране Уставног суда.

### **Закључна оцена**

С обзиром на карактер Устава, као највишег правног акта и основног закона, у Уставу се не могу навести таксативно и изричито сви општи акти у правном поретку земље, већ уставотворац наводи изричито само најзначајније, односно типичне опште акте појединих доносилаца, а потом за све остале користи генусни појам "општи акти" или "други општи акти". При томе, и општи акти привредних друштава, као и "сви други општи акти", односно "подзаконски прописи" независно од њихових доносилаца, сагласно одредбама чл. 194. и 195. Устава, морају бити у "складу с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима", односно "законом". То што је у одредбама члана 167. Устава уставотворац поменуо "опште акте синдиката", или "опште акте удружења грађана", а не и "опште акте привредних друштава", не значи да је ове последње због "мањег друштвеног значаја" искључио од подвргавања уставносудској контроли. Тешко се може рационално оправдати став да је нпр. општи акт удружења ловаца или удружења филателиста Устав подвргао уставносудској контроли, а да је без уставносудске контроле оставио опште акте привредних друштава. При томе, не треба заборавити да се општим актима привредних друштава, још увек у нашем правном систему, поред осталог, регулишу и питања од непосредног значаја за остваривање права на рад и права по основу рада, као и нека

друга права из групе економских и социјалних права запослених. Уз то, сагласно одредбама чл. 137 и 138. Устава и на "предузећа (и установе) могу се пренети јавна овлашћења", те и из тог разлога нема основа да се општи акти ових субјеката изузимају од уставносудске контроле у односу на опште акте субјеката наведених у члану 167. став 1. тачка 5. Устава.

То што се у одредбама о делокругу Уставног суда, а ни у другим одредбама Устава не помињу изричито општи акти привредних друштава, не значи да ови општи акти не постоје у нашој реалности. Привредна друштва, на темељу важећег законодавства доносе и имају опште акте. Ти општи акти привредних друштава, чине саставни део јединственог правног поретка Републике Србије, и као сви други општи акти у том поретку подлежу контроли уставности и законитости, коју једино врши Уставни суд.

Све док је Уставни суд Србије једини (посебни) државни орган који решава нормативне спорове који настају кад општи акти ниже правне снаге "вређају" опште акте више правне снаге, обезбеђујући тиме "мир и хармонију" међу бројним и разноврсним општим актима у правном поретку земље, тешко се може друкчије закључити, него да је овај суд надлежан и за оцену уставности и законитости општих аката привредних друштава - наравно све док их законодавац опредељује изричито као опште акте, или док су ова друштва овлашћена да доносе акте који по својим карактеристикама и дејству представљају опште акте. У том погледу, у новом Уставу, не би требало тражити препреке да Уставни суд не одлучује о уставности и законитости општих аката било ког доносиоца, па тако ни општих аката привредних друштава. Опредељујући се за централизовану уставносудску заштиту уставности и законитости од стране Уставног суда у Уставу се не може наћи ваљан уставноправни разлог да се изузму од контроле уставности (и законитости) општи акти појединих доносилаца - правних лица (привредних друштава, установа и сл.), који сагласно важећем законодавству, у друштвеној реалности постоје и представљају саставни део правног поретка земље. Ово тим пре, што је у новом Уставу видно настојање уставотворца да Уставни суд у својој надлежности (у крајњем) обухвати све облике (нормативног) нарушавања Устава као "највишег правног акта" и решава их као уставноправне спорове, па се отуда сасвим логично поставља питање, шта би био основан разлог да уставотворац "искључи" контролу уставности (и законитости) "општих аката привредних друштава" од стране Уставног суда. Ми га за сада у уставним решењима не видимо.

Из анализе наведених одредаба новог Устава, као и важећег законодавства које утврђује постојање општих аката привредних друштава, следи закључак да је до промена у нашем уставноправном систему, односно законодавству, контрола уставности и законитости општих аката привредних друштава у надлежности Уставног суда, у поступку нормативне контроле уставности и законитости општих аката, и то у апстрактном спору.

**Bosa Nenadic, Ph.D**

**Justice of the Constitutional Court of the Republic of Serbia**

**ARE GENERAL LEGAL ENACTMENTS OF COMMERCIAL  
COMPANIES BY THE NEW CONSTITUTION OF THE REPUBLIC  
OF SERBIA UNDER CONSTITUTIONAL CONTROL OR NOT?**

*By the new Constitution of the Republic of Serbia, constitutional provisions concerning jurisdiction of the Constitutional Court of the Republic of Serbia, especially provisions that enumerate general legal enactments of whose constitutionality and legality shall decide Constitutional Court, do not specify general legal enactments of commercial companies. Also, these general enactments are not mentioned in the provisions of the Part VI-II of the Constitution. Part VIII of the Constitution regulates "Constitutionality and legality" and lays down a rule of general legal enactments hierarchy in legal order of the Republic of Serbia. This is the main reason why we are searching for the answer to the question are the general legal enactments of commercial companies by the new Constitution of the Republic of Serbia under constitutional control of Constitutional court or not. The existing practice of Constitutional court shows that general legal enactments of commercial companies have always been under constitutional and legal control of Constitutional court. There was only one question that has been brought before the Constitutional court related to the general legal enactments of commercial companies. The question was – what are the legal enactments of commercial companies that are under control of constitutionality and legality, them not being determinate as general by the law.*

**Key words:** *Constitution, Constitutional court, control of constitutionality and legality, commercial companies, general legal enactments of commercial companies.*