

Др Милош Прица,*
Доцент Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1878103P

UDK: 340.12
Раđ примљен: 01.04.2018.
Раđ прихваћен: 11.05.2018.

ЈЕДИНСТВО ПРАВНОГ ПОРЕТКА КАО УСТАВНО НАЧЕЛО И ЗАКОНСКО УРЕЂИВАЊЕ ОБЛАСТИ ПРАВНОГ ПОРЕТКА – УЈЕДНО ИЗЛАГАЊЕ О УНУТРАШЊЕМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ**

Апстракт: У чланку се разматра правни основ и значај примене јединства правног поретка као уставног начела приликом законског уређивања различитих области правног поретка. Полазећи од јуриспруденције Уставног суда Републике Србије о садржини и домаћају примене начела јединства правног поретка, у чланку смо изложили правни основ и карактеристике односа између системских, општих и посебних закона наспрам законског права као система, при чему се у раду посебна пажња посвећује утврђивању разлике између законског права као система, унутрашњег правног система и правног поретка. При томе смо, осим јединства правног поретка као уставног начела, следили и гледиште о лучењу закона у материјалном смислу од закона у формалном смислу, као и разлику између непосредне и супсидијарне примене општег закона. У следству научне критике нормативистичког поимања правног система, у чланку је предочена скица наше теорије о унутрашњем правном систему – засноване на правним облицима.

Кључне речи: јединство правног поретка као уставно начело, системски закон, општи закон, посебан закон, закон у материјалном смислу, закон у формалном смислу, непосредна примена општег закона, супсидијарна примена општег закона.

* pricamilos@prafak.ni.ac.rs

** Раđ је резултат истраживања у оквиру пројекта „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који спроводи Правни факултет у Нишу, а финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

1. Правни поредак, правни систем и законско право као систем

За присташе нормативистичког гледишта – које је општеприхваћено у нашој правној књижевности – право је првенствено систем правних норми, при чему се стварање права и правно уређивање виде као конкретизација општих правних норми. Наше је мишљење да право превасходно представља поредак субјеката и њима иманентних правотворачких извора, следствено чему правна норма представља један поред других елемената правног поретка. Шмит је значење правног поретка разумео боље од других: „За мишљење конкретног поретка, „поредак“, такође правно, није у првом реду правило или збир правила, него је, обрнуто, правило само саставни део и средство поретка. Сходно томе, мишљење норми и мишљење правила јесте ограничени, и то изведени, део целокупног и потпуног правнонаучног задатка и рада. Норма или правило не стварају поредак; напротив, она само на тлу и у оквиру неког датог поретка има извесну регулативну функцију с једном релативно малом мером у себи самосталног, од стања ствари независног важења. За чисто нормативистички метод, напротив, карактеристично је што норму или правило (насупротив одлуци или конкретном поретку) изолује и апсолутизује, проглашавајући га објективним и неличним – узвишеним.“ (Шмит, 2003: 9-10).

Категоријална детерминисаност права поретком уистину је резултат постојања различитих институционалних поредака под окриљем државе као правно-политичке заједнице, при чему на видело излази нераскидива повезаност између правног поретка и поредака у питању.¹ Генерално

1 Држава је тројство: просторне заједнице, основног институционалног поретка јавне власти и припадајуће им територије. Гледано према споља, територијалност је важно обележје државе, имајући у виду да се у односу на државу као основни просторни поредак јавља само једна држава као основна институција (суверена држава), оличена у врховној власти на датој територији. Но гледано изнутра, још је важнији ниво идентитета између државе као институције и просторне заједнице, а тај однос се пре свега препознаје кроз духовно-телеолошку садржину јавног поретка, изражену у јединству и наткриљујућој снази објективног духа. Треба поћи од тога да државу као основни просторни поредак оличава просторна заједница уоквирена делатношћу и духом својих градивних субјеката. Заједница у питању има своје градивне субјекте (човека као имаоца слободе, нацију, породицу, грађанско друштво и др.), сви они су повезани историјском судбином и прожимајућим дејством објективног духа, што је темељ на коме израста духовно-телеолошка садржина јавног поретка једне просторне заједнице. На делу је идеја о неограниченом трајању, идеја државе као субјекта историје. Стога, да би се разумела и исправно поставила доктрина о правној држави, морало би се подразумевати постојање трију институционалних поредака. То су: 1) просторна заједница као институционални поредак, 2) институционални поредак државне власти и 3) институционални поредак јавне власти (институционални јавни поредак као оваплоћење идеје владавине права). Држава као институција

узевши, правни поредак је устројство једне правно-политичке заједнице и бивство правно уређених односа између субјеката различитих институционалних поредака, детерминисаних правним принципима и правним нормама на темељу којих се остварује делатност дотичних субјеката. Спречити самовољу субјеката институционалних поредака – основни је смисао постојања правног поретка, дочим стварање правних правила не може до краја представљати конкретизацију општих правних норми, имајући у виду нужност да конкретно правно уређивање у материјалном смислу буде и ван закона и изнад закона.

У нашој правној књижевности уврежило се поимање правног система као хијерархијског (непосредног) система и правнонаучног система. Тако, Вукадиновић вели да правни систем постоји као „фактички“, под којим ауторка подразумева систем виших и нижих правних норми, и „научни“ – који представља систематизацију норми по „обележјима свога садржаја тј. врсти друштвених односа који су њима регулисани.“ (Вукадиновић, 2014: 25-34). С друге стране, Аксић учовава постојање појмовне димензије важећег права, али сопствено гледиште о разлици између система права и правног система Аксић излаже у координатама нормативистичког поимања права. (Аксић, 2000-2001:187-207). Нормативистичко поимање права нема у виду разликовање правног поретка и правног система,² при чему

(политичко-правна заједница) је тројство наведених институционалних поредака. (Прица, 2016: 23-26; 33-40).

2 Разликовање поретка и система је од огромног значаја и у погледу појмовног сагледавања државне и јавне власти. Да би се објаснио однос између државе и права, саобразно доктрини о владавини права, кључ лежи у разликовању централистичке и универзалистичке детерминације те у лучењу јединства власти од поделе власти. Централистичка детерминација („одређивање целине елементима“) је израз сталне органске и функционалне повезаности органа државне власти – оличење идеје државног јединства („статичне идеје државе“). Та веза се не успоставља правом и право не може у целости да одреди њен ток. Овде се може говорити о институционалном поретку државне власти и држави као органском систему. Општост и надлични карактер државне службе очитује идеју државног јединства. У функционалном смислу, ради се о старатељско-управној функцији владе и органа државне управе, и ток њихове делатности, духовне и физичке, не може се правом у целости зауздати. Оцена целисходности лежи у бићу те власти, као одраз потребе реаговања на ирационално и непредвидљиво у животу државе и просторне заједнице. (Петровић, 1980: 49-99.) Премда се делатност у питању испољава у погледу свих циљева правног поретка, нарочити нагласак ставља се на заштиту територијалне целовитости, јавног реда и мира и јавне безбедности, што је прворедни државни циљ и разлог постојања старатељско-управне функције (бића државне власти). Мото централистичке детерминације је јединство власти, у органској равни, и *ius inspectionis*, у функционалној. Овде је нужно испољавање државне власти, особито у погледу физичке делатности – када важи претпоставка легалности, оцена целисходности и непосредна извршивост предузетих

у делу правнога система дотично гледиште гледа на право као на правну норму а под правним системом подразумева систем правних норми. Такво гледиште, није основано, из неколико разлога.

Прво, опште правне норме у правно-логичком смислу јесу конкретизовани правни ставови произашли из правних одредаба (уставних, законских и подзаконских), важећи за неодређени број случајева и неодређени број лица, при чему је важно утврдити природу односа између општих правних норми, правних објеката, правних предмета и делатности субјеката правног поретка. Тако посматрано, постоје правни објекти у погледу којих се опште правне норме јављају као довршено и прецизирано правно биће, тако да субјективна права, правне дужности или делатност субјекта непосредно из општих правних норми произлазе (то су генералне правне ситуације). С друге стране, није мали број правних предмета у погледу којих опште правне норме као став требања – „оно што треба да буде“ – не представљају довршено и потпуно прецизирано правно биће, при чему постоје правни предмети у погледу којих општа правна норма не важи као примарно правно биће (диспозитивне правне норме) или законске норме важе као правни оквир који „ограничава и не ограничава“ делатност субјекта правног поретка (нпр. физичка делатност полиције поводом обезбеђивања јавног реда и мира). Из наведеног произлази да правно правило као прецизирани конкретизовани правни став („правно јест“) у односу на правни предмет може произлазити из општег правног акта али и из индивидуалног правног акта, што је основа за откривање и уобличавање правних ситуација, као правних облика који изражавају прецизирана и довршена правна бића у правном поретку. У погледу правног система, то дакако значи да се систематизовати једино могу правна правила као прецизирани правни ставови, следствено чему опште правне норме могу представљати предмет систематизације само када имају својство правних правила у наведеном значењу.

државних радњи. (Шмит, 2001: 307; 322.). Судска контрола делатности владе и управе нужно је ограничена, што значи да подела власти долази више као последица него као прокламовани циљ. Полазећи од свега наведеног, ваљало би разликовати теорију државе од теорије правне државе. Универзалистичка детерминација („одређивање елемената целином“) је повезивање субјеката правом, што је основа теорије о правој држави. За разлику од централистичке детерминације, мото универзалистичке детерминације није јединство власти, већ подела власти. За разлику од идеје система код централистичке детерминације, код универзалистичке детерминације на делу је идеја поретка. Примерице, институционални поредак локалне самоуправе (у погледу изворног делокруга) и институционални поредак државне власти спаја универзалистичка детерминација, тако да (де)централистичка детерминација постоји само у погледу поверених послова. (Прица, 2016: 36-40).

Правне ситуације су правни облици засновани на правним правилима у на-реченом смислу, из којих непосредно произлазе субјективна права, правне дужности те делатност субјеката правнога поретка. Правне ситуације се, према садржини, деле на генералне (опште), специјалне (посебне) и индивидуалне правне ситуације.³ Без правних ситуација разумевање права није могуће нити пак постојање објективног права, из два разлога. Прво, будући да правне ситуације представљају прецизирана (довршена) правна бића, као исправан пут систематизације у праву се може следити једино онај који се темељи на правним ситуацијама, а не на правним нормама. Друго, правне ситуације омогућавају да се одреде границе законодавчеве власти, у погледу забране ретроактивног дејства закона, а особито у погледу непосредног дејства закона. Поврх тога, с обзиром на то да се правне ситуације не успостављају само конкретизацијом општих правних норми, неосновано је правни поредак представљати у облику пирамиде правних норми поређаних по критеријуму правне снаге, што је гледиште својствено присталицама нормативистичког поимања права.⁴ Баш напротив, правни поредак је налик једном великом мноштву водотокова, у сталном току укрштања и везивања генералних, специјалних и индивидуалних правних ситуација, чиме се откривају правни институти као системи правних ситуација, што значи да је правни институт најнепосредније испољавање систематизације права у правном поретку.⁵

3 Примера ради, *habitatio* (лична службеност) установљена на основу уговора о купопродаји, ставља плодуживаоца у индивидуалну правну ситуацију, при чему је садржина ситуације у питању регулисана законом и представља генералну правну ситуацију. Плодуживалац у овоме случају своју ситуацију супротставља свима (опште правно дејство), закон може да промени садржину дотичне ситуације, али закон ситуацију не може да укине, што је доказ њеног индивидуалног карактера. Осим тога, промена права својине на непокретности неће утицати на промену ситуације о којој говоримо, али право допушта да титулар права својине и плодуживалац углаве престанак дотичне службености. Из тога произлази да је у том случају на делу једна специјална правна ситуација. (Прица, 2016: 66-78).

4 Присталице нормативистичког поимања права полазе од императивне садржине опште правне норме, подразумевајући да је императив нужни састојак садржине правне норме, што се не би могло рећи за норме („обећавајуће правне норме“) које под одређеним условима признају субјективна права – без истовременог утемељења правних дужности. Одавде долази да је у потоњем случају императив подлога правне норме, „наредба њеног важења“, али није део њене садржине. (Петровић, 1980: 76.)

5 Рецимо, приватна својина на непокретности се у правном поретку, по природи ствари, испољава као систем правних ситуација. Основна својинска овлашћења и основна стварноправна овлашћења представљају генералну правну ситуацију, али титуларево право својине на непокретности, проистекло из уговора о купопродаји, представља индивидуалну правну ситуацију, при чему правни режим својине на одређеној

Сагласно предоченом, начело законитости нема једнак домашај у свим областима правног поретка. Делатност највиших државних органа може да буде изнад закона (нпр. закључивање међународног уговора), доношење закона самог је израз политичке оцене целисходности једног од тих органа, али делатност у питању не би смела да иде изнад устава, чиме се одржава правни поредак. Даље, типичан грађанскоправни уговор не представља конкретизацију законских норми, следствено чему дотични уговор у материјалном смислу стоји ван закона, али својим дејством уговор не сме да повреди императивне законске норме, што је правило у корист очувања правног поретка. Осим тога, физичка делатност полиције наспрам очувања јавног реда и мира везана је законским нормама, али делатност у питању услед својих својстава не представља конкретизацију законских норми па се не би могло говорити о систему правног уређивања. Дакле, само када се језгро конкретног правног уређивања налази у законској норми и под условом да у погледу тог уређивања важи потпуна правна везаност, исправно је говорити о постојању система, што у ствари значи да се у различитим областима правног поретка развијају различити системи законског права. Повезаност између система законског права остварује се у мери развијања уставности, једнакости пред законом и правних начела владајућих у различитим областима правног поретка.

Научно посматрано, правни поредак садржи саставне градивне ентитете, без којих је незамислива продорност правнонаучне анализе стварања и конкретизације права.⁶ При томе, стварање права се не може разумети док се у обзир не узме разлика између „правностатичког“ и „правнодинамичког“ бића правног поретка. Правна начела, правни стандарди, правне норме и правна правила сачињавају регулативну правну грађу, док се као правотворачки извори (кауза и унутарња концепција правних аката) јављају разумска интерпретација правних правила и правних принципа, политичка оцена целисходности, управна оцена целисходности и слободна воља. Када стварање правних правила очитује континуитет настојања припадника правничког staleжа и посленика правне науке

непокретности подразумева читав сноп генералних, специјалних и индивидуалних правних ситуација. (Прица, 2016: 86-101).

6 То су: 1) правни субјект, 2) субјективно право, 3) правна дужност, 4) правни објект, 5) правни предмет; 6) правни акт, 7) државна радња, 8) правна радња, 9) правне чињенице. У односу на правни поредак, сви поменути елементи имају (конститутивни значај, па би било посве погрешно поменуте елементе смештати у хијерархијску табелу јер би то било исто као када би се у смислу људског организма оцењивало превасходство десне руке у односу на леву руку, онд. крвотока у односу на нервни систем и сл. Материју правног уређивања, по нашем мишљењу, сачињавају правна добра и правни интереси.

у правцу систематско-телеолошке интерпретације права – што је одлика правно развијених европских правних поредака – систематизација права заправо води ка препознавању правних облика, као вишег ступња развијености технике правног уређивања. Наше мишљење је да техника правног уређивања подразумева следеће правне облике: 1) непосредне динамичке: општи правни акти, индивидуални правни акти, државне и правне радње, и 2) непосредне статичке: правне ствари, правне ситуације и правни институти.

Одавде произлази да правни поредак подразумева однос између примарних и секундарних правних облика, што значи да постојање примарних и секундарних правних норми није довољно за очување правног поретка.⁷ За правни поредак подједнако су важна правна правила о апсолутним правним дужностима и правна правила која предвиђају гарантовану суштину субјективних права. Другачије казано, једнако су за правни поредак важне генералне правне ситуације (кривичног законика) о апсолутним правним дужностима (којима се постиже правна заштита основних правних добара) и генералне правне ситуације (непосредна примена уставних норми о људским правима) као основни правни статуси и зајемчена суштина субјективних права, а исте су важности правна правила која санкционишу повреду апсолутних правних дужности и правна правила о санкцији за повреду зајемчених субјективних права. За правни поредак доиста су даље важна правила о идентификацији правотворачких извора и начинима стварања права, правила о надлежности и делатности државних органа и ималаца јавних овлашћења, правила о решавању сукоба између субјеката правног поретка те правна правила о хијерархији општих правних аката. Суштина је да се под окриљем тако постављеног правног поретка развија мноштво различитих система правних правила. Однос примарних и секундарних датости правног поретка може се разумети само када се, поред правних норми и правних правила, узимају у обзир правне ствари и правне ситуације као облици технике правног уређивања. У том смислу, генералне правне ситуације о апсолутним правним дужностима су примарне, кривична ствар као предмет кривичног поступка је секундарна, али су норме законика о кривичном поступку од примарног значаја за

⁷ Расправа о примарним и секундарним правним нормама несумњиво има карактер продорне правнонаучне мисли, али је дотична расправа – будући укотвљена међ нормативистичким струјама правне мисли – успела само достићи тачку са које се види смисао разликовања правног поретка и правног система. (Јеринг, 1998: 152-153.); Харт, 2013: 140-141 и дд); (Бобио, 1988: 69 и дд); (Келзен, 1951, стр. 71). У нашој правној књижевности поглавито је разматрана правно-логичка (логичко-семантичка) структура правне норме без улажења у анализу различитих области правног поретка. (Лукић, 1958, 80-99); Висковић, 1981, 165-182).

постојање правног поретка. Исто тако, посебне (специјалне) правне ситуације приватног права су примарне, парнична ствар је секундарна, али су диспозитивне норме облигационог законодавства од примарне важности за постојање правног поретка итд. Поврх свега тога, као доказ немогућности разматрања односа примарног и секундарног у правном поретку само у светлу правних норми – служе правна начела, имајући у виду да су правна начела примарна у односу на правне норме, што ћемо доцније показати на примеру јединства правног поретка као уставног начела.

Умајући све ово у виду, развијеност једног правног поретка условљена је образовањем тзв. унутрашњег правног система (Larenz, 1991: 457; Canaris, 1983: 48; Петровић, 2015: 154), до чега долази на тачкама сусретања супротстављених ентитета и система под окриљем правног поретка. Унутрашњи правни систем се поглавито развија у јудикатури, као један правнонаучни систем изражен правним ставовима и правним схватањима са зрачећим дејством на правну свест у правном поретку.⁸ Правни систем је тоталитет правних ставова, правних схватања и правних појмова етаблираних у (духовним) областима правног поретка. Стварање правних појмова наспрам правног поретка долази као резултат делатности правних научника, с једне стране, делатности у систему универзитетског правничког образовања, с друге, и припадника правничког staleжа у регулативном правном поретку, с треће стране. Уопштено узевши, правна свест је тачка укрштања поменутих система, а однос система у питању подлеже различитим методима и циљевима. У каквој су вези правни поредак и унутрашњи правни систем, то зависи од природе и домашаја непосредног присуства правне науке у процесу стварања и конкретизације права. У идеалном облику, правнонаучном делатношћу се изграђује унутрашњи систем правних ставова, правних схватања и правних појмова

8 Развој европских континенталних правних поредака у периоду након Француске револуције обележава настојање да се развије јуриспруденција, што је у ствари израз потребе да стварање и примену права обогати правно мишљење, да би се изнад појединачног разумело опште одн. да би се иза појединости откриле целине. Те целине заправо су правни појмови. Непосредна заступљеност правног мишљења у процесу стварања и примене права је темељ на којем и теоријска јуриспруденција подиже своју појмовну зграду. Правно мишљење не мора у знатној мери бити непосредно заступљено у регулативном правном поретку, може унутардржавно право функционисати као ток стварања и примене правних норми, али поставка о значају правног мишљења у процесу правног уређивања је огледало постојаности права, па самим тим и његове развијености. То што данас говоримо о немачком и француском праву као „зрачећим континенталним правним поретцима“, мањим делом разлог је у непосредном утицају материјалног и процесног права на друге правне поретке, а много је више разлог томе снага немачке и француске јуриспруденције, особито оне настале у судским пресудама, што је јасан показатељ значаја правне свести и појмовне сфере права.

у оквиру правног поретка. Другим речима, у том случају развој правне свести утицаће да се унутрашњи правни систем развије као чврсто језгро правног поретка. При свему томе, веома је важно разликовати методе и циљеве универзитетских правних дисциплина у разумевању правних појмова и методе и циљеве правнонаучног разумевања правних појмова.⁹

Из дојакошњих разматрања било би важно закључити да постоји неколико димензија правног система, под окриљем правног поретка или у чистој правнонаучној равни. Прво, најјачи израз правног система под окриљем правног поретка јесте уставноправни систем: утемељен на уставу у фор-

⁹ То се најбоље може видети на примеру тзв. правних грана, које су важна карактеристика универзитетског правничког образовања али су, с друге стране, правне гране несасгласне природи правнонаучног разматрања позитивног права. Правне гране јесу део система универзитетског правничког образовања, као израз потребе да се материја права прикаже аналитички – по својим битним саставним деловима. Следствено томе, постоје правне наставне дисциплине, усредсређене на језгро правних појмова. Но, појмови настали у следству правно-образовне дидактике, због свог обима и мисаоне дубине, не могу се сматрати правнонаучним појмовима, јер се правнонаучна мисао мора кретати у контра смеру, од анализе ка синтези, како би се правни појмови – подељени и стављени под окриље наставних предмета – сагледали у тоталитету као делови јединствених правних појава. Другим речима, факултетско правно образовање нужно захтева да се правне појаве поделе у делове, те да се делови ставе под окриље различитих правних предмета, док правна наука настоји да правну појаву сагледава у тоталитету – дајући појам правне појаве као целине. У средишту пажње универзитетских правних дисциплина леже само језгра правних института, дочим правна наука истражује целину правних института. Имајући то у виду, није у природи ствари да се правнонаучно сазнавање права омеђи домашајем универзитетске правне дисциплине. Штавише, због правној науци иманентне тежње ка синтези прворедних појмова и правних појава правног поретка, образовање другоредних правних појмова захтева неизоставно улажење у све правне области, разуме се и у биће државног живота и државних циљева. Стога би било неопходно одбацити степенасто образовање правног система оличено у тзв. пирамидалној структури правног система, „одоздо“ ка „врху“, при којем гледишту се правни појмови стављају у оквир линерано постављених узлазних и низлазних линија, тако што се нижи правни појмови уливају у више правне појмове: уговор (правни институт), облигационо право (правна грана), приватно право (правна област), правни систем као тоталитет и врх појмовне пирамиде. Дотично становиште иде за тим да на исти начин утврди структуру правне науке: специјална правна наука (наука облигационог права), виша правна наука (приватноправна наука) те општа теорија права као општа правна наука. По нама, правни институт стоји у сржи правнонаучног сазнавања права, дочим је неодрживо становиште о тзв. пирамидалној структури правног система. Јер образовање правног института као правног појма по правилу изискује улажење у све регионе права и државе. Важно је имати у виду да и правни институт може изражавати појмовне линије различитих степена. Поменуте појмовне линије није могуће утврдити уколико би се следила дотична „пирамидална структура правног система“ (правне науке).

малном смислу и уставности чија се садржина обликује и развија ауторитетом систематско-телеолошке интерпретације Уставног суда. Друго, правни систем у непосредном облику почива на правним правилима као довршеном и прецизираном правном бићу и његов израз су правни институти као системи правних ситуација. Треће, правни систем је друго име за унутрашњи правни систем правних ставова, правних схватања и правних појмова усвојених и општеприхваћених у процесу стварања и конкретизације права – у судској јуриспруденцији и правној свести субјекта правног поретка. Напослетку, израз правнога система свакако јесу различити системи законског права који се успостављају у различитим областима правног поретка (грађанско законодавство, кривично законодавство, управно процесно законодавство и др.), као системи укореењени на различитим правним принципима, што ће потврдити наша каснија анализа односа између системских, општих и посебних закона.

У чистој правнонаучној равни, правна књижевност и правна свест јесу пребивалиште правног система као целине правних појмова заступљених на одређеном правном подручју. Тако гледано, правни систем је одредница којом се означава духовно прегнуће усредоточено на спознају и теоријско разумевање права, следствено чему се под правним системом у нареченом смислу подразумева тоталитет правних појмова заступљених у јуриспруденцији и правној свести подручја једне правно-политичке заједнице или шире – под окриљем породица више правних поредака који припадају истом тзв. великом правном систему. Уз то, правни системом би било исправно означавати постигнуће целовитог теоријског сагледавања права, као одговарајуће теоријске поставке систематизованих правних појмова једног правног мислиоца. Наша теоријска поставка, у том смислу, истиче значај правних облика, под којим подразумевамо: 1) правне ствари (законске, политичке, грађанске, управне и судске) (Прица, 2016: 52-66, 2) правне ситуације (генералне, специјалне и индивидуалне) (Прица, 2016: 66-78) и 3) правне институте (непосредне и више) (Прица, 2016: 78-82). Правнонаучни систем се открива и изграђује на темељу правних облика, као систем правних ситуација и правних института – њихових основних и посебних облика.¹⁰

10 Били тога свесни или не, поимање права суштински је условљено правном свешћу правника, то јест, поимањем правника о начину на који се право уобличује – ствара и примењује, па у том смислу свест правника може да буде и испод и изнад формалних извора права. Нижи ниво развијености права јавља се као чисто нормативистичко гледиште, стављено у чврст оквир формалних извора права, по којем је право исто што и правна норма. При поменутој доктрини истинско правно мишљење се готово и не препознаје, а делатност правника је у служби законодавне технике, и то је правило које важи у трима раније поменути системима. Виши ниво развијености права

Наше ће настојање бити да у продужетку покажемо да законско право својство система получаје захваљујући правним начелима и градивним правним правилима, при чему се однос између различитих система законског права непосредно успоставља путем систематско-телеолошког испитивања међусобног утицаја законских норми и правних принципа владајућих у различитим областима правног поретка. Притом, предмет разматрања биће и међусобни однос између закона важећих у истој области правног поретка, из чега ће произаћи закључак о постојању системских (основних) закона, општих закона и посебних закона у правном поретку. Управо различите категорије закона у истој области правног поретка – имајући у виду да се закони не могу стављати у хијерархијску табелу правне снаге – белодано сведоче немогућност уобличења правног система као система правних норми разврстаних према критеријуму њихове правне снаге.

2. Јединство правног поретка као уставно начело у јуриспруденцији Уставног суда Републике Србије и законско право као систем. Системски, општи и посебни закони

У правном поретку савремене државе на снази је велика криза законског права и законодавства, у истој мери у којој постоји криза парламентарне представничке демократије. Услед покровитељства политичких странака над државом и снажно набујале страначке протекције, упитно је постојање закона као израза опште воље те и збиљска утемељеност закона у материјалном смислу. Петровић је с тим у вези изрекао знаковиту мисао: „...оне странке Запада које данас држе власт или имају изгледе да дођу на власт, због своје неолибералне оријентације (све су то странке „левог“ и „десног“ „центра“) не разликују се више у погледу схватања садржине општег добра, но ипак довољно у погледу средстава његовог остваривања, да би окупиле бирачке масе ...и могле да остваре битну функцију демократије у правној држави с дифузном влашћу – што већу циркулацију професионалних политичара уз истовремену непроменљивост главних носилаца индиректне власти.“ (Петровић, 2010: 292-293)

Правно посматрано, развијање концепта тзв. интервенционистичке правне државе исходовао је значајне промене у погледу појма закона,

долази као континуитет настојања правног сталеза и посленика правне науке у правцу систематско-телеолошке интерпретације права, што је пут који доводи до сазнања да је норма један поред других регулативних састојака правног поретка, а систематизација регулативних састојака води ка препознавању правних облика и њихових ужих и ширих целина.

његове природе и садржине законског правног уређивања. Прво, у поретку „либералне правне државе“ (настаје крајем 18. и у свом изворном облику битише до Великога рата) подразумевало се постојање закона у материјалном смислу, док се данас у правном поретку јављају закони у формалном смислу, који у суштинском значењу не могу да буду израз опште воље и општег добра.¹¹

Закон у материјалном смислу јесте правна норма или правни пропис, одређење онога „што по праву треба да буде за свакога“. (Шмит, 2011: 314). „Општа и апстрактна правна одредба је закон у материјалном смислу. Индивидуална и конкретна правна одредба је закон у формалном смислу ако проиходи од законодавног органа. С тачке материјалнога становишта, она је, према околностима, управни или судски акт.“ (Петровић, Прица, 2014:11). Код појма закона у формалном смислу – закон је форма којом се у погон стављају конкретизоване заповести у посебним случајевима. Лабанд каже: „Државне радње јесу, тако, обично операције које могу да се састоје од читавога ланца појединих радњи. И тежиште не лежи на завршним карикама тог ланца, којима се коначно постиже успех, него на иницијалној радњи која све остале има за последицу. Државна се радња с тога може извршавати дугим низом наредаба које се унутар самога управног апарата даље разгранављују, пресађују, преображавају у детаљне прописе, подстичу допунске правилнике нижих места итд., да би се тек у завршној тачки преокренуле у радње које развијају деловање према споља...Један закон који налаже изградњу каквога канала, какве железнице, једне тврђаве, или наређује подизање одређенога зајма, почетак је комплекса радњи којима треба да се постигне одређени успех, и због тога је, у материјалном смислу, управни акт.“ (Laband, 1911: 180; Петровић, 2010: 60).

Друго, у данашњим правним поретцима дошло је до прихватања и снажног ширења доктрине о непосредном законском уређивању у свим областима правног поретка, чиме начело законитости у материјалном смислу потискује грађанско друштво и аутономију субјеката просторне заједнице, следствено чему се сужава поље аутономног дефинисања правних ставова под окриљем грађанскога друштва. У поретку „либералне правне државе“

11 Карактер посебног закона и закона у формалном смислу има Закон о подстицању грађевинске индустрије Републике Србије у условима економске кризе („Сл. гласник РС“, бр. 45/10, 99/11 и 121/12). Уставни суд је разматрао уставност дотичнога закона, нашавши да његовим одредбама није учињена повреда јединства правног поретка наспрам правних начела Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 116/08). I УЗ-1061/2010 од 13.03.2013. године. Карактер посебног закона у нареченом смислу има Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ („Сл. гласник РС“ бр. 34/2015 и 103/2015), чије ћемо одредбе разматрати у засебном чланку.

такво стање се не би могло ни замислити, неколи прихватити, особито имајући у виду да је доношење грађанских законика замишљено као оваплоћење аутономије грађанског друштва, а постојање грађанског друштва и данас представља неопходну претпоставку, не само за слободан развој личности и слободу уопште, већ и за спонтано испољавање јавности – преваходно у поступку доношења закона. Уосталом, обликовање јавности у нареченом смислу представља услов за постојање демократског друштва!

Напоследку, услед снажне пролиферације прописа (закона и подзаконских аката), у правним поретцима савремених држава правну снагу задобија мноштво законских норми и закона различитих, при чему је у великом броју данашњих држава на делу непостојаност законског права, имајући у виду да се постојећи закони подвргавају режиму сталног нестајања и настајања (изменама и допунама). С обзиром на то, осим критеријума правне снаге у односу општих правних аката, као веома важно се наметнуло питање међусобног односа закона у истој или различитим областима правног поретка. Закони се не могу смештати у хијерархијску табелу правне снаге, дачим је веома важно одрећи могућност испољавања самовоље законодавца. Управо онемогућавање самовоље законодавца – која се може остварити лакше у односу на било коју другу у правном поретку – те везивање законодавца уставношћу али и другим правним принципима – представља основу за доктринарну изградњу јединства правног поретка као уставног начела.

Уставни суд Републике Србије (даље: Уставни суд) је правни став везано за јединство правног поретка као уставно начело заузео у својој Одлуци IУЗ-231/2009 од 22. јула 2010. године („Службени гласник РС”, број 89/10).¹² Правни став Уставног суда гласи: „Полазећи од одредбе члана 4. став. 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да 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 члана 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 којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду

12 У питању је правни предмет у којем је Уставни суд установио да је изменама и допунама Закона о јавном информисању („Сл. гласник РС“ бр. 71/09) наступила повреда јединства правног поретка на штету система законског уређивања привредних престапа проистеклог Закона о привредним преступима („Сл. гласник РС“ бр. 101/2005). IУЗ-231/2009 од 22. 07. 2010. године.

испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.¹³ Занимљиво је навести да становиште Уставног суда критикују Петров и Симовић (Петров, Симовић, 2014: 124-125), дочим се с наше стране поменуто становиште оцењује као веома важно за функционисање правног поретка, законског права као система и унутрашњег правног система. При томе је важно разликовати испитивање односа између закона који регулишу различите области правног поретка, од ситуације када се испитује однос између закона у истој области правног поретка.

Системски закони су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док посебни закони то не чине. Уставни суд је стао на правно становиште да „уставно начело јединства правног поретка 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“ (ИУз – 225/2005 од 19.4.2012.). У предоченом значењу, јединство правног поретка у поступку оцене уставности може подразумевати систематско-телеолошко испитивање двају (системских) закона из различитих области правног поретка, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева испитивање односа између системског (основног) закона који је уредио област правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према општем. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између непосредне и супсидијарне примене општег закона. Један системски закон према другом системском закону може стајати у односу посебног закона према општем закону али само у смислу правне упућености, нипошто у режиму правне подређености. Наведене чињенице чине оправданим употребу трију израза за означавање правног карактера закона: (1) системски (основни) закон, (2) општи закон и (3) посебан закон.

Везаност обимом расправе не допушта нам да изложимо све одлуке Уставног суда, с тим да је овде важно ослонити се на јуриспруденцију Уставног суда онолико колико је потребно за разумевање смисла јединства правног поретка као уставног начела. У погледу односа између закона из различитих области правног поретка, Уставни суд је, руководећи се уставним начелом јединства правног поретка, утврђеног одредбама члана 4 став 1 и члана 194 став 1 Устава, испитивао однос одредаба члана 38а Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02,

13 ИУЗ-225/2005 од 19. 04. 2012. године.

80/02 и 135/04) и правних правила Закона о основама својинскоправних односа („Службени гласник РС“, бр. 6/80 и 36/90) и („Службени гласник РС“, број 29/06). У овом правном предмету, поставило се питање односа између двају законских система, имајући у виду да су утврђивање и наплата пореза на имовину, на целовит начин регулисани потпуно одвојено предметним Законом о порезима на имовину, сагласно овлашћењу из чл. 97 тачка 6 Устава, према коме Република Србија уређује и обезбеђује порески систем, док су услови за стицање права својине и остала правила о преносу права својине на непокретностима уређена на систематски начин, Законом о основама својинскоправних односа којим се уређују својински односи, сагласно овлашћењу из члана 97 тачка 7 Устава. У овој правној ствари Уставни суд је установио повреду јединства правног поретка – одредбама једног системског закона на штету основних правних принципа и правних правила другог системског закона, са следећим образложењем: „На основу резултата целокупног поступка спроведеног пред Уставним судом утврђено је да се оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину којом је прописано да се упис права на непокретности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно плаћеном порезу на наслеђе и поклон прописује, мимо услова прописаних Законом о основама својинскоправних односа, додатни услов за стицање права својине на непокретности и на тај начин ограничава Уставом зајемчено право на имовину утврђено одредбама члана 58. Устава. ...како је оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину прописан још један услов који треба да се реализује у временском интервалу између закључења пуноважног уговора и уписа у јавне књиге – а то је плаћање пореза на пренос апсолутних права, Уставни суд оцељује да је таквим прописивањем ускраћено право купцу да изврши упис права својине у јавне књиге и тако постане власник предметне непокретности.“¹⁴ Уз то, утврђивање постојања повреде начела јединства правног поретка у односу на један систем законског права може одредити да се у поступку оцене уставности разматрају одредбе неколико (системских) закона.¹⁵

14 IУз-225/2005, од 8.6.2012. године. Пажње је заслужно образложење Уставног суда у предмету оцене односа Закона о радиодифузији и Закона о заштити националних мањина: IУз-27/2011, од 6.11.2013.

15 Реч је о правном предмету оцене уставности Закона о кинематографији, у којем је Уставни суд разматрао однос одредаба неколико закона: Закона о кинематографији („Сл. гласник РС“ бр. 99/2011 и 2/2012), Закона о култури („Сл. гласник РС“, бр. 72/09), Закона о електронским комуникацијама („Сл. гласник РС“, бр. 44/10) и Закона о радиодифузији („Сл. гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 – и 41/09), којом приликом је Уставни суд установио повреду јединства правног поретка, учињену одредбама Закона о кинематографији. IУЗ-128/2012 од 03.04.2014. године.

У погледу односа посебног закона према општем закону, Уставни суд је у више наврата разматрао режим правне подређености посебног закона према општем (системском) закону. Основно гледиште Уставног суда тим поводом гласи: „...да би одређени закон садржавао посебна правила и правне изузетке у односу на системске законе у одређеној области, 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 Уставом зајемчених права и слобода.“¹⁶ Предочено гледиште је веома значајно, посебно имајући у виду да се као посебан може усвојити закон у формалном смислу, који по себи није неуставан. Зато је важно 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.

Однос општег (системског) и посебног закона, Уставни суд је разматрао у поступку оцене одредбе члана 3 став 1 Закона о висини стопе затезне камате („Службени гласник СРЈ“, бр. 9/01), у делу примене тзв. конформне методе. Оцена је Уставног суда у овоме предмету била да наведена одредба није у сагласности са Уставом, имајући у виду њену несагласност са основним правним начелима Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ“, бр.31/93), чиме је повређено јединство правног поретка као уставно начело. Образложење Уставног суда гласи: „...Уставни суд налази да је одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима забрањено да се на доспелу, а неисплаћену уговорену или затезну камату, као и на друга доспела повремена новчана давања обрачунава затезна камата, изузев када је то законом одређено. Међутим, у ситуацији када се затезна камата обрачунава конформном методом за обрачунски период који је дужи од

16 ИУз-27/2011 од 6. 11. 2013. године.

периода за који је прописана стопа затезне камате, у пракси се тада доспела камата за период прописане каматне стопе приписује главном дугу и тако чини основицу за обрачун камате у наредном периоду по важећој каматној стопи за тај месец. Оваква примена конформне методе у материји обрачуна затезне камате значи да приписивање камате главници представља у поменутиим случајевима обрачун камате на камату, што је супротно начелу анатоцизма прописаног одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима. ...Све у свему, Уставни суд је закључио да се оспореном одредбом Закона о висини стопе затезне камате суспендује генерално правило из Закона о облигационом односима о забрани анатоцизма у материји обрачуна камата, а искључује се и примена других основних правних начела садржаних у Закону о облигационим односима (начело монетарног номинализма, начело лимита камате, забране злоупотребе права), као и других општих правних принципа и темељних вредности заштићених Уставом (принцип владавине права, социјалне правде, правне сигурности и др.), чиме се повређује начело јединства правног поретка...¹⁷

Као веома важно у испитивању јединства правног поретка као уставног начела, Уставни суд узима одредбе општег (системског) закона које допуштају могућност да се посебним законом поједина питања по природи ствари другачије уреде. То, међутим, не спречава Уставни суд да одредбе посебног закона не подвргне систематско-телеолошкој оцени наспрам правних принципа и градивних правних правила општег закона. Узимајући наведено у обзир, илустративан је извод из образложења 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 чл. 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.“¹⁸ С тим у вези, Уставни суд је у једној одлуци обелоданио веома важан правни став у погледу испитивања законског основа за доношење посебног закона: „...имајући у виду да уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени

17 IУз – 82/2009 од 27. јула 2012. године.

18 IУз-920/2012 од 27.03.2014.

законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, па и у случају када је системски законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања;“ (подвукао М.П.); (I Уз-17/2011 од 25. јуна 2013. године). Одавде произлази 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.

Дошло смо до тачке са које се може уочити да законско право својство система получује захваљујући правним начелима и градивним правним правилима, при чему се однос између различитих система законског права непосредно успоставља путем систематско-телеолошког испитивања међусобног утицаја законских норми и правних принципа владајућих у различитим областима правног поретка. Управо различите категорије закона у истој области правног поретка – имајући у виду да се закони не могу стављати у хијерархијску табелу правне снаге – белодано сведоче немогућност уобличења правног система као система правних норми разврстаних према критеријуму њихове правне снаге. 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. С друге стране, јединство правног поретка као систематско-телеолошко повезивање закона, конкретизацијом правних начела у истој или различитим областима правног поретка, представља само полазиште за изградњу унутрашњег правног система. Јер, уобличавање унутрашњег правног система се постиже систематско-телеолошким повезивањем правних ситуација у типичним правним предметима, дефинисањем правних (супстанцијалних) ставова и правних (телеолошких) схватања.

Примерице, закон о експропријацији је системски (општи) закон који уређује заснивање неколико правних института, а само један од тих института (експропријација у материјалном смислу) остаје у правном режиму нормираном одредбама закона о експропријацији. Тако, службености у општем интересу (административне службености) се успостављају у поступку експропријације али се службености у питању надаље уподобљавају правном режиму службености, који уређује Закон о основама својинскоправних односа, као општи закон за све службености у правном поретку. То значи да административне службености према типичним грађанскоправним службеностима стоје у односу посебног правног инсти-

тута према општем правном институту. С друге стране, на закуп у општем интересу, који се заснива у поступку експропријације, не може се применити правни режим закупа као правног института проистеклог из Закона о облигационим односима, имајући у виду да је наш системски закон о облигационим односима искључио могућност примене својих одредаба на закупе уређене посебним прописима (чл. 568 Закона о облигационим односима). Дакле, административни закуп је посебан правни институт који не може према типичном грађанскоправном закупу стајати у односу посебног правног института према општем правном институту. Правничко резонување које овде следимо читује систематско-телеолошко тумачење правних предмета и њихово повезивање према правном основу, до којег повезивања се не би могло доћи само путем језичког тумачења њиховог законског основа.

Један системски закон може у правном поретку стајати према другом системском закону у односу посебног закона према општем закону – само у режиму правне упућености одн. супсидијарне примене другог системског (општер) закона. Такав пример нуди нам Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ бр. 18/2016) који предвиђа (чл. 26) супсидијарну примену одредаба Закона о облигационим односима везано за правни режим управних уговора, а разлог упућивања на системски закон о облигационим односима јесте попуњавање правних празнина у уређивању управног уговора као посебног правног института. Будући да се Законом о општем управном поступку поводом управних уговора утеловљује судска заштита у управном спору, *ratio legis* је да се управни уговор развија као самосталан правни институт, под окриљем императивних законских норми у различитим областима правног поретка и са супсидијарном применом Закона о облигационим односима. Разуме се, на управном и грађанском правосуђу је задатак непосредног доктринарног дефинисања управног уговора као правног института – откривањем и дефинисањем типичних правних предмета (правних ствари) и правних ситуација – на тремећи законског уређивања управних уговора између (1) материјалноправних законских одредаба о управним уговорима у различитим областима правног поретка, (2) одредаба Закона о општем управном поступку и (3) одредаба Закона о облигационим односима.

С друге стране, Закон о општем управном поступку има карактер општег процесног закона са непосредном применом у свим управним областима, при чему се овим законом прецизира основ за доношење посебних закона: „(1) Овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима. (2) Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у са-

гласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“ (чл. 3 Закона о општем управном поступку – „Сл. гласник РС“ бр. 18/2016).¹⁹ То значи да у овом примеру важи режим правне надређености општег закона над посебним законима.²⁰ Одавде даље произлази да се однос између Закона о општем управном поступку и посебних закона који регулишу управне области не испитује само у поступку оцене уставности и законитости,²¹ већ је на испитивање тога односа, у следству непосредне примене општег закона, позван сваки доносилац управног акта, а особито Управни суд приликом решавања тзв. управних спорова. Разлог томе је у чињеници да наш важећи Закон о општем управном поступку има непосредну примену – у погледу општих правних начела и гарантованог нивоа заштите права и правних интереса странака – у свим управним областима и свим управним стварима, следствено чему је погрешно говорити о супсидијарној примени општег процесног закона у управним областима. У чему је невоља у нашем правном поретку везано за однос општег и посебних закона у управним областима? У томе што Управни суд не развија јуриспруденцију, дефинисањем правних ставова и правних схватања у типичним правним предметима односа правних правила општег закона и посебних закона. Премда је предмет јудикатуре Управног суда више од две стотине посебних закона из многобројних области правног поретка (управних области), не може се издвојити једно образложење пресуде овога суда усредоточено на конкретну анализу односа општег процесног закона и посебних закона. То уистину значи да се у нас не може говорити о постојању унутрашњег правног система у делу процесног управног законодавства, при чему стање није боље ни у другим областима правног

19 Пример допуштеног одступања од одредаба Закона о општем управном поступку нуди нам Закон о експропријацији („Сл. гласник РС“ бр. 53/95...20/2009, 55/2013), нормирајући у чл. 36 да корисник експропријације може да одустане од предлога за експропријацију до правоснажности решења, упркос томе што се чл. 98 Закона о општем управном поступку предвиђа да странка може одустати од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног органа.

20 При томе, један системски закон може упутити на непосредну примену другог системског закона везано за правно уређивање тачно одређених питања (видети чл. 83 Закона о народној банци Србије („Сл. гласник РС“ бр. 72/2003...40/2015). У погледу непосредне и супсидијарне примене општег закона, занимљиво је видети одредбе чл. 4 Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“ бр. 36/2015).

21 Уставни суд је оценио неуставном одредбу члана 20 став 12 Закона о експропријацији („Службени гласник РС“, бр. 53/95, 23/01 и 20/09), као несагласну са општим правним начелима Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10), чиме је наступила повреда јединства правног поретка у области уређења управног поступка (1 Уз-17/2011 од 25. јуна 2013. године).

поретка – због ниског нивоа заступљености јуриспруденције у процесу стварања и конкретизације права. Одавде произлази наша закључна констатација: да владавина права није могућа без непосредне заступљености правне науке у правном поретку јер се без правнонаучне делатности (јуриспруденције) у правном поретку не може постићи конкретизација права и повезивање правних облика под окриљем унутрашњег правног система. Посебно су највиши судови позвани да унапређују правну свест субјеката правног поретка – као гласоноше зрачећих правних ставова и правних схватања, у правцу образовања унутрашњег правног система као језгра правног поретка. Узимајући наведено у обзир, јединство правног поретка као уставно начело је само полазиште и неопходна претпоставка за образовање унутрашњег правног система, при чему се образовање унутрашњег правног система може остварити искључиво путем непосредно заступљене јуриспруденције у правном поретку – усмерене на откривање и дефинисање правних облика, као највишег нивоа развијености технике правног уређивања различитих области правног поретка.

Литература/References

Аксић, С. (2000-2001). „Појам правног система», *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-3, 187-207.

Бобио, Н. (1988). *Есеји из теорије права*, Сплит.

Висковић, Н. (1981). *Појам права*, Сплит.

Вукадиновић, Г. (2014). „Начела правног система”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, 25-34.

Вуксановић, В. (1931). *О појму правног поретка*, докторска дисертација, Београд.

Јеринг, Р. (1998). *Циљ у праву*, Подгорица.

Canaris, C-W. (1983). *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, entwickelt am Beispiel des deutschen Privatrechts*, 2. Aufl., Berlin 1983.

Келзен, Х. (1951). *Општа теорија државе и права*, Београд.

Laband, P. (1911). *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5. Aufl., II, 1911.

Larenz, K. (1991). *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York etc. 1991.

Лукић, Р. (1958). *Теорија државе и права*, Београд, 1958.

Петров, В. Симовић, Д. (2014). „Четири питања из новије уставне праксе у Републици Србији”, *Правна ријеч*, 39, 117-127.

Петровић, М. (1980). *Правна везаност и оцена целисходности државни власти и органа*, Савремена администрација, Београд.

Петровић, М. (2010). *Наука о управљању као претпоставка управне политике, 2. исправљено издање*, Ниш.

Петровић, М. у сарадњи са Прица, М. (2014). Посебно управно право са међународним управним правом, Ниш.

Петровић, М. (2015). „Правни поредак у поимању Радомира Д. Лукића и утемељење тријалистичко-телеолошке теорије права”, *Зборник радова: Научно наслеђе Радомира Д. Лукића*, САНУ, Београд, 135-157.

Прица, М. (2016). *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу.

Харт, Х. (2013). *Појам права*, Београд.

Шмит, К. (2001). *Легалност и легитимност, Карл Шмит и његови критичари*, Београд.

Шмит, К. (2003). *Три врсте правнонаучног мишљења*, Досије, Београд.

Miloš Prica, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, University of Niš

**THE UNITY OF LEGAL ORDER AS A CONSTITUTIONAL PRINCIPLE
AND STATUTORY REGULATION OF THE LEGAL ORDER,
WITH REFERENCE TO THE INTERNAL LEGAL SYSTEM**

Summary

The article examines the legal base and the importance of applying the unity of the legal order as a constitutional principle in the statutory regulation of various areas of the legal order. Relying on the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Serbia on the content and scope of application of the principle of unity of the legal order, the article elaborates on the legal grounds and prominent characteristics underlying the relations between systemic, general and special laws as compared to statutory law as a system. In particular, the author focuses on establishing the distinction between statutory law as a system, legal system and legal order. Besides focusing on the unity of the legal order as a constitutional principle, the author observed the doctrinal standpoint on differentiation between substantive laws and formal (procedural) laws, as well as the distinction between direct and subsidiary application of the general law.

The unity of the legal order as a constitutional principle draws its own purpose and meaning from the need to ensure that different statutory law systems do not endanger constitutionality, equality before the law, and legal principles governing different areas of the legal order, which should ultimately provide for the preservation of the legal order. On the other hand, the unity of the legal order as a systematic and teleological correlation of laws, established by specifying the legal principles in the same or different areas of the legal order, is only a starting point for the construction of the internal legal system. In effect, the internal legal system is shaped by establishing systematic and teleological correlations between legal situations in typical legal cases, defining legal (substantive) standpoints and legal (teleological) perceptions.

With reference to the scientific criticism of the normative concept of the legal system, the article provides an outline of the Serbian legal theory on the internal legal system, which is based on legal forms.

Key words: *unity of legal order as a constitutional principle, systemic law, general law, special law, substantive law, formal (procedural) law, direct application of general law, subsidiary application of general law.*