

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ	
ПРИМЛ.	13.06.2016
ОРГ. ЈЕД.	
02	1275
	ЛОСТ

НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета у Нишу бр. 01-831/22 од 21.04.2016. образована је Комисија за писање Извештаја за оцену подобности за јавну одбрану докторске дисертације под називом *“Уставни суд и спорови о сукобу надлежности”*, кандидаткиње Сандре Пајић Шавија, у саставу: 1) др Оливера Вучић, редовна професорка Правног факултета, Универзитета у Београду; 2) др Драган Стојановић, редовни професор Правног факултета, Универзитета у Нишу; 3) др Ирена Пејић, редовна професорка Правног факултета, Универзитета у Нишу; 4) др Маја Настић, доценткиња Правног факултета, Универзитета у Нишу.

Пошто је проучила докторску дисертацију, Комисија у наведеном саставу има част и задовољство да Наставно-научном већу Правног факултета у Нишу поднесе следећи

ИЗВЕШТАЈ о подобности дисертације за јавну одбрану

I

Преглед садржине докторске дисертације

Докторска дисертација Сандре Пајић Шавија, под називом „Уставни суд и спорови о сукобу надлежности“ технички је израђена у складу са Упутством за обликовање, објављивање и достављање докторских дисертација за дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу (8/16-01-001/15-003, од 27.01.2015. године). У том смислу, дисертација садржи све потребне елементе у погледу података о ментору и члановима Комисије, насловна страна и резиме на српском и енглеском језику, садржај, скраћенице, текст рада, библиографија и биографија аутора.

Обим докторске дисертације износи 268 страна, са преко 800 напомена које су смештене у фус ноте традиционалним начином цитирања. Богата библиографска грађа обухвата 292 библиографске јединице (књиге, монографије, научни чланци), које су не само релевантне за област истраживања, већ представљају извор најновијих научних

публикација у домаћој и страниј правној књижевности. Уважавајући предмет и циљеве истраживања, библиографија обухвата и позитивноправне изворе како у националном поретку Републике Србије, тако и правне изворе земаља које су узете као релевантан узорак за компарирање (Аустрија, Немачка, Русија, Италија, Шпанија, Пољска, Мађарска).

Докторску дисертацију чине, поред Увода и Закључка, три дела која представљају окосницу структуре истраживања: I *Појава уставносудске функције и место уставног суда у систему поделе власти*, II *Уставни суд и спорови о сукобу надлежности* и III *Спорови о сукобу надлежности пред Уставним судом Србије*. Сва три дела систематизована су у мање целине, које логично прате структуру излагања, при чему други део, као централни део дисертације, располаже прецизније разрађеном структуром, која повезује генерална разматрања у првом и анализу позитивноправних решења у националном поретку у трећем делу рада.

У првом делу рада (стр. 23 - 70), *Појава уставносудске функције и место уставног суда у систему поделе власти*, садржана су општа разматрања о настанку и развоју уставносудске контроле, о месту уставног суда у систему поделе власти, о односу уставног суда и других грана власти, о правнополитичкој улози уставног суда, као и о карактеру уставног спора. С обзиром да је појава уставносудске контроле била праћена бројним теоријским расправама о оправданости увођења уставног суда као посебног уставног органа, на самом почетку дисертације разматрана су различита гледишта о овом органу, његовој позицији у систему поделе власти и његовом односу према традиционалним гранама власти, као што су законодавство, егзекутива и судство. Ауторка је сматрала посебно важним разматрање различитих ставова о последицама које је нови уставносудски орган у време његовог настанка могао имати по функционисање правног система, односно перципирање тадашње уставноправне теорије о томе да ли ће његово увођење довести до поремећаја односа између постојећих грана власти или ће пак обезбедити њихово складније функционисање?

Након разматрања историјских корена настанка овог уставног органа, његова потврда у пракси и искуство традиционалних уставних демократија логично упућују на анализу савремених теоријских ставова о неопходности уставног судства и његовој легитимности у правној држави, а све у циљу остваривања уставом гарантованих принципа. Отуда ауторка анализира улогу уставног суда како кроз призму традиционалног

гlediшта о потреби успостављања „чуvara устава“, првенствено кроз његову изворну улогу „негативног законодавца“, али и кроз призму савремених гlediшта која истичу његова обележја судског органа, као и ставова да је реч о *sui generis* уставном органу. Међу савременим писцима преовладава гlediште да је реч о посебном уставном органу који заузима свој аутентичан правни простор, налазећи се на размеђи права и политике, при чему је он сам уграђен у структуру уставне поделе власти на начин да га систем током низа година није одбацио. Даљи напор у елаборирању улоге и карактера уставног суда усмерен је на анализу односа овог органа према осталим уставним органима у систему поделе власти: законодавне, извршне и судске. Пажња је претежно била усмерена на потребу заштите независности уставног суда у организационом смислу, те анализи решења о избору уставних судија, али и у правцу анализе односа и дејства одлука уставног и редовних судова.

У генералним разматрањима првог дела дисертације о улози уставног суда био је неизбежан осврт на потенцијално „политичку улогу“ овог органа, која је последица сложене природе самог устава који треба заштити уставносудском контролом. По својој природи, устав показује истовремено својства општег правног акта и идеолошко-политичког документа, а исто тако он не само да утврђује постојеће државно и друштвено уређење, већ и предвиђа будуће. Тиме је начињен својеврстан увод у даља разматрања улоге уставног суда у решавању спорова о сукобу надлежности, јер природа уставног правосуђа нужно произилази из предмета о којима уставни судови одлучују, односно природе уставних спорова које решавају, као и одлукама које изазивају не само правне, већ и одређене политичке последице у уставном систему.

Коначно, карактер уставног спора као начелно питање отворено је у првој глави, а оно се даље развија у другом делу приликом анализе надлежности уставног суда да решава спорове о сукобу надлежности. Уставни спорови пред уставним судом неспорно имају не само правну, већ и политичку димензију. Тако спорови о сукобу надлежности, који настају између различитих носилаца државне власти, пре свега су политички спорови. Надлежност државних органа представља овлашћење и дужност одређеног државног органа и огледа се у стварању, односно примени права, па се отуда и сукоби надлежности најчешће манифестују као сукоби правних аката. Међутим, сваки правни акт предствља и израз политичке воље, па због тога, политичка улога уставног судства нарочито долази до

изражаја када уставни суд решава спорове о сукобу надлежности. Решавајући сукобе између различитих носилаца државне власти уставни суд доприноси претварању политичких сукоба у правна питања и у том смислу врши тумачење и интерпретацију уставних норми.

Други део рада (стр. 70 - 181), *Уставни суд и спорови о сукобу надлежности*, као централни део докторске дисертације, обухвата три целине: а) појам и врсте спорова о сукобу надлежности, б) вертикални спорови о сукобу надлежности и в) хоризонтални спорови о сукобу надлежности. На самом почетку другог дела анализиран је појам и врсте спорова о сукобу надлежности, који се најчешће јављају као резултат злоупотребе власти, односно тежње једног органа државне власти за узурпацијом власти другог државног органа, што нарушава равнотежу система поделе власти. Међутим, ауторка указује да спорови о сукобу надлежности могу бити и продукт неспоразума или нејасноћа и непрецизности самих уставних норми о надлежностима појединих носилаца државне власти. С обзиром на ширину и апстрактност уставних норми, дешава се да постављени циљеви могу бити остварени на различите начине, при чему сваки од њих може да нађе своје оправдање и место у основним начелима, па се тако отвара простор за настанак уставног спора. Ауторка констатује да је уставни спор о сукобу надлежности типичан политички спор, јер је сваки сукоб надлежности инициран одређеним политичким мотивима актера самог сукоба. Она то прецизира на следећи начин: „уставни спорови о сукобу надлежности не могу се посматрати као чисто правни спорови, јер је присуство политичких елемената више него очигледно.“

Полазећи од предмета спора, ауторка заузима гледиште о постојању три врсте уставних спорова о сукобу надлежност. На првом месту су јавноправни спорови између одређених структуралних делова државе, када су у питању државе са сложеном структуром, односно спорови између највиших државних органа, када се расправља у чији домен надлежности спада уређивање спорног питања. Спорови о сукобу надлежности се, такође, могу манифестовати и као спорови о питању надлежности извршавања у одређеној правној области, у смислу када се као спорно питање појави који је орган надлежан за извршавање. На крају, уставни спорови о сукобу надлежности се манифестују као класични сукоби надлежности између органа три гране државне власти.

Анализирајући факторе који утичу на појаву спорова о сукобу надлежности, ауторка је посебно разматрала облик државног уређења, организацију државне власти и страначки систем. Облик државног уређења је један од главних фактора који утиче на обим и интензитет спорова о сукобу надлежности у одређеној држави. Сваки облик децентрализације, било да је реч о федералним јединицама, територијалној аутономији или о јединицама локалне самоуправе, нужно представља извор потенцијалних сукоба између централне и нецентралних, тј. мање или више аутономних власти на нижим нивоима. Разматрајући ставове домаћих и страних теоретичара у области уставног права, ауторка указује да су сукоби надлежности у федерацији неизбежни, јер „гранична линија између надлежности федералне владе и држава чланица није сасвим јасно повучена, нити је то у пракси могуће.“ Шта више, рационални сукоби надлежности се сматрају „здравим знаком федералне владавине.“ На овај начин, спречава се федерална власт да постане превише моћна, што би државу претворило у централизован и интегрисан систем, док би с друге стране, претерана власт федералних јединица довела до хаотичног стања. Са друге стране, разматрајући организацију власти као фактор који интензивира спорове о сукобу надлежности, ауторка указује на одређену супростављеност између теоријске конструкције еквилибријума парламентарне поделе власти и стварне политичке напетости између законодавне и извршне власти, као и унутар саме извршне власти, што свеукупно значајно доприноси мултиплицирању спорова о сукобу надлежности у хоризонталној равни. Страначки систем је, такође, изузетно значајан фактор који утиче на појаву спорова о сукобу надлежности. Нестабилност у односима између две гране политичке власти, законодавне и извршне, тј. напети односи између различитих политичких већина у парламенту и егzekутиви могу бити од великог утицаја на интензивирање сукоба надлежности и начин њиховог решавања.

С обзиром да спорови о сукобу надлежности представљају типичне уставне спорове, било је неопходно установити ефикасан механизам њиховог решавања којим ће се истовремено обезбедити очување уставом конституисане поделе власти. Основна премиса од које се пошло приликом установљења првог Уставног суда у Аустрији 1920. године била је потреба регулисања односа између Савеза и њених чланица у циљу обезбеђења државног јединства. Међутим, док је надлежност уставних судова у решавању спорова о сукобу надлежности у почетку била примарна, временом је уставни суд

еволуирао од заштитника уставне поделе власти и федералног начела, у заштитника уставног поретка као целине. С обзиром на изражену политичку природу уставних спорова о сукобу надлежности, уставни суд решавајући ове спорове превазилази формалноправно тумачење уставних одредаба. Иако је став конституционалне теорије у почетку био да задатак уставног суда треба да буде ограничен на тумачење уставних одредаба, односно да конкретизује правне норме формалном интерпретацијом устава, временом се показала потреба за ширим приступом у тумачењу устава, а у складу са датим друштвеним и политичким приликама. Тиме се уставни суд нужно умешао у процес стварања права заједно са политичким актерима у систему. Надлежност уставног суда да решава спорове о сукобу надлежности представља његову уобичајену надлежност још од увођења Уставног суда у Аустрији 1920. године, а ауторка у раду анализира правна решења како западних уставних система (Немачка, Шпанија, Италија), тако и нових грађанских демократија у земљама Источне Европе (Русија, Пољска, Мађарска).

Што се тиче поступка решавања спорова о сукобу надлежности, упоредна анализа уставних решења показује да се уставотворац ретко опредељује за уставно регулисање самог поступка решавања уставних спорова, што се односи и на саму процедуру решавања спорова о сукобу надлежности. Уставотворац се најчешће ограничава само на одређивање врсте спорова о сукобу надлежности, односно његово дефинисање, а симим тим и на одређивање субјеката између којих може настати овај спор. Остала питања, која се тичу самог поступка решавања спорова о сукобу надлежности препуштена су законодавцу. Основна процедурална питања решавања компетенционих спорова тичу се: легитимације за покретање поступка пред уставним судом, рока у којем је допуштено подношење захтева за решавање сукоба надлежности, евентуалних обавезних елемената захтева, као и дејства одлуке уставног суда којом се решава компетенциони спор. Свако од ових питања ауторка разрађује на примерима упоредних система који су узети као узор за компарирање уставносудске контроле и праксе у области спорова о сукобу надлежности.

Посебно поглавље у другом делу рада посвећено је вертикалним споровима о сукобу надлежности у федерацији. Вертикални спорови су иманентни федеративно уређеним државама и проистичу из сложеног уређења федерације. Федерација представља комплексно и сложено уређену државу, спој сличности и разлика. Федерални спорови настају управо као резултат повреда уставних одредаба о подели надлежности између

федерације и федералних јединица. Због тога је кључно питање успешног функционисања федерације питање прецизне вертикалне расподеле надлежности. Истина, федералне спорове није могуће потпуно елиминисати и у извесном смислу они су чак и пожељни, јер представљају потврду функционисања федеративног уређења. С друге стране, одсуство вертикалних сукоба у федерацији могло би да представља аларм за тежњу ка претераној централизацији. Питање расподеле надлежности у федерацији, у конституционалној теорији, сматра се једним од најважнијих питања успешног функционисања федерације. Федерални спорови се дефинишу као спорови о сукобу надлежности који настају између федерације и федералне јединице, односно сукоби надлежности који настају између различитих државних органа федерације и држава чланица. Они представљају оличење сложене природе федералног уређења и својеврстан показатељ постојања федералистичких, односно антифедералистичких тежњи у држави, па неки аутори федералне спорове означавају као „сукобе надлежности о питањима федерације.“

Примарни задатак уставног суда у федерацији јесте заштита федералног устава, која се остварује кроз нормативну контролу, али и заштита уставом установљене расподеле надлежности, која се остварује првенствено кроз решавање спорова о сукобу надлежности. Постоји мишљење да без уставносудске контроле федерација уопште не би могла ни да функционише. Уставни суд Аустрије, сматра се првим уставним судом у Европи и уједно првим уставним судом у федеративно уређеној држави (ако се изузме систем редовне судске контроле уставности у англосаксонском систему, који је такође настао у федерацији, тј. Сједињеним Америчким Државама). После Другог светског рата дошло је до експанзије уставносудске контроле, а када су у питању федеративне државе најзначајније је било увођење Савезног уставног суда у Немачкој, који ће касније послужити као узор многим државама. Ауторка се позива на немачке теоретичаре и судије Савезног уставног суда Немачке, који указују да су творци Основног закона предвидели да савезна државна структура увек у себи крије могућности сукоба мишљења између савезне, тј. централне власти и власти савезних земаља. Сагласно томе, један од темељних задатака уставне јурисдикције они су видели у томе да централну власт штите од непослушности и задирања савезних земаља у туђа права, али и обрнуто, да заштите савезне земље од задирања у њихова права од стране централне власти. Са друге стране, настанак уставног суда у новим уставним демократијама земаља Источне Европе није био искључива

последица федералне структуре власти, мада је један од истакнутих примера Уставни суд Руске Федерације. Према мишљењу ауторке „федерализам није имао кључну улогу у инжињерингу уставног судства у земљама Источне Европе, па чак ни у Русији, као једином преживелом федералном систему након пада комунизма.“

У наставку анализе вертикалних спорова о сукобу надлежности ауторка се бави функцијом уставног суда као својеврсног „чуvara федерације“ на примерима европских федерално уређених држава са развијеним системом уставносудске контроле. Најстарији пример је аустријски Уставни суд, чија надлежност у решавању спорова у сфери односа између федерације и федералних јединица је постављена широко и не исцрпљује се овлашћењем уставносудског решавања сукоба надлежности између федерације и држава чланица, односно између држава чланица међусобно. Позивајући се на аустријске ауторе, истиче се да је Уставни суд Аустрије од 1925. године заузео позицију својеврсног „позитивног законодавца“, јер су њему дата позитивна овлашћења у врло осетљивој области расподеле надлежности између федерације и федералних јединица. То значи да Уставни суд има коначну реч о питањима да ли крајњи ауторитет припада федерацији или држави чланици. Што се тиче Савезног уставног суда Немачке, од шеснаест уставних спорова, чије је решавање у надлежности Савезног уставног суда, најважнији су спорови који се тичу сукоба надлежности између савеза и држава, односно федерални спорови, као и спорови о подели власти, апстрактна и конкретна контрола уставности и уставна жалба. Све одлуке Савезног уставног суда, које се тичу федерализма, морају се анализирати у светлу три правна концепта. Први је клаузула о предности савезног законодавства која је садржана у члану 31. Основног закона, који гласи: „Савезни закон је претпостављен покрајинском закону.“ Други концепт укључује снажне напоре ка централизацији и ограничавању власти држава чланица. У том смислу, задатак Савезног уставног суда је да штити основне принципе федерализма, односно представља инструмент очувања федералног баланса. И трећи концепт је теорија о судијској уздржљивости, у смислу да Уставни суд треба строго да се придржава Основног закона, без одступања. Коначно, ауторка анализира искуство Руске Федерације у циљу спречавања сецесионистичких тенденција и успостављања баланса између федерације и федералних јединица. Ослањајући се на лоша искуства федерализма која су обележила пад социјализма, Уставни

суд Русије је настојао да постане брана дезинтегративним процесима који су у Русији наслеђени још из периода распада Совјетског Савеза.

Посебно пажња посвећена је вертикалним споровима о сукобу надлежности у унитарно уређеним државама. Италија и Шпанија су државе са развијеном уставносудском контролом, које се у уставној теорији одређују као земље у којима је територијална аутономија доследно примењена, а у конституционалној теорији се означавају као регионалне државе. Регионална држава замишљена је као облик државног уређења који треба да обједини предности унитарне државе и федерације, а да у исто време отклони њихове недостатке. Сложени метод децентрализације, као и могућности које устав пружа у погледу преноса надлежности аутономним заједницама, додатно компликују односе између различитих нивоа територијалне организације, те отварају простор за бројне сукобе надлежности. У овом поглављу ауторка посебно истиче значај уставног суда као гаранта територијалне децентрализације, па се позива на италијанске изворе који уставно судство виде као заштиту „врховних“ и „основних“ уставних принципа, што претпоставља улогу суда као арбитра у решавању спорова између државе и региона.

У оквиру другог дела рада посебно место заузимају хоризонтални спорови о сукобу надлежности, који настају као одраз злоупотребе у оквирима уставне поделе власти. Хоризонтална подела власти врши се по много прецизнијим критеријумима него подела на вертикалном нивоу, с обзиром на природу послова, тј. овлашћења која су додељена носиоцима све три гране власти. Међутим, иако се чини да уставом прокламована подела између носилаца власти на хоризонталном нивоу не оставља места дилемама и спорењима у погледу садржине њихове надлежности, пракса потврђује супротно. Хоризонтални спорови о сукобу надлежности најчешће се јављају између носилаца законодавне и извршне власти или пак унутар саме бицефалне извршне власти. Фактори који доводе до сукоба на хоризонталном нивоу власти су различити и особени за сваку државу. Сукоби власти су неизбјежна последица поделе власти, осим уколико су спутани строгом традицијом и правом, попут Велике Британије и Немачке. Данас се примећује да су хоризонтални спорови о сукобу надлежности чешће присутни у новим уставним демократијама, тј. бившим социјалистичким државама. Иако те сукобе треба посматрати као продукт транзиционог процеса и трансформације система власти из јединства власти, оличеног у скупштинском систему, у систем поделе власти, у свакој држави могу се

издвојити пресудни фактори који су узроковали сукобе. Ауторка се у даљој анализи бавила посебно овим факторима у компаративним системима Русије, Пољске и Мађарске, а нарочита пажња посвећена је односима између носилаца политичке власти, тј. односима између законодавне и извршне власти. У овом одељку ауторка је анализирала праксу уставних судова, тј. најзначајније случајеве у којима је уставни суд био својеврстан арбитар између легислативе и егzekутиве.

Посебна врста хоризонталних спорова о сукобу надлежности су спорови унутар извршне власти, која је у парламентарном систему организована кроз дуализам уставних органа: шеф државе и влада. Сукоби унутар извршне власти нарочито су обележили посткомунистичке полупредседничке системе, који су уведени у већини бивших социјалистичких држава након пада комунизма. Механизми полупредседничког система, као и његов утицај на демократизацију, зависили су од устава, страначког система и личности самог председника. „Двосмисленост и преклапање уставних одговорности“ је трајни извор тензија између председника и премијера. Осим тога, непосредан избор шефа државе представља снажан извор политичког легитимитета за председника у полупредседничком систему. Непосредни избори су често изговор за председникове захтеве за већим ангажовањем у пословима извршне власти. Са друге стране, непосредан избор је понекад био и извор фрустрација за шефове држава чији политички легитимитет не одговара њиховим прилично ограниченим уставним овлашћењима. Ова фрустрација је погоршана чињеницом да председници који имају овлашћење да именују премијера често тај однос тумаче као однос надређеног и подређеног.

Уставни спорови између извршне и судске власти су, такође, предмет анализе у оквиру хоризонталне организације власти. Због чињенице да је некада тешко повући прецизну границу између управне и судске функције, спорови о сукобу надлежности између судова и управе су неизбежни, а њихово решавање је обично у надлежности уставних судова. Иако су ови спорови бројнији, у односу на вертикалне спорове о сукобу надлежности или хоризонталне сукобе између законодавне и извршне власти или унутар саме извршне власти, они су у политичком смислу мање опасни. Најчешће су у питању позитивни или негативни сукоби надлежности између судова и органа управе где је задатак Уставног суда лак, у смислу да тумачењем уставних, односно законских одредби реши питање спорне надлежности. Уставни суд је у прилици да посредно решава спорове

између извршне и судске власти у ситуацији када дође до повреде једног од основних начела на којем почива судска власт, а то је начело независности судске функције.

Трећи део докторске дисертације (стр. 182-133), *Спорови о сукобу надлежности пред Уставним судом Србије*, садржи теоријску и анализу позитивног права у националном поретку Републике Србије. Пратећи претходну композицију, ауторка најпре разматра историјски оквир уставносудске контроле, односно њен развој у послератној Југославији. Увођење уставносудске контроле 1963. године било је правдано потребом унапређења тадашњег начина контроле уставности закона, разлозима заштите федералних принципа, као и заштите новоуспостављеног система самоуправљања. Што се тиче развоја уставносудске контроле у Републици Србији, ауторка наводи четири фазе: прва почиње са увођењем уставносудске контроле 1963. године и траје до доношења Устава 1974. године; друга обухвата период од доношења Устава Социјалистичке Републике Србије 1974. до доношења Устава 1990. године; трећа обухвата период од доношења Устава из 1990. и траје до доношења Устава 2006. године, када почиње и четврта фаза у развоју уставносудске контроле у Србији.

Положај Уставног суда Србије у систему поделе власти ауторка разматра првенствено кроз нормативни оквир важећег Устава 2006. године. Она сматра да „имајући у виду уставну позицију Уставног суда, несумњиво је да је Уставни суд замишљен као посебан орган власти чији је задатак да чува Устав и основне уставне принципе и вредности, па између осталог и уставни принцип поделе власти. У том погледу, Уставном суду је у вршењу уставносудске функције Уставом обезбијеђена „апсолутна независност и недодирљивост“ у односу на друге органе власти.“

Устав Републике Србије 2006. године је овој врсти спорова дао посебно место, па се ауторка приклања ставовима неких домаћих писаца да се „више него до сада, истакла његова функција конфликтног суда (суда за решавање сукоба надлежности).“ У овом делу рада ауторка је своје тврдње поткрепила истраживањем праксе пред Уставним судом и бројем одлука у овој врсти уставних спорова, који су варирали од године до године. Статистика показује да је Уставни суд најчешће интервенисао у случајевима спорова о негативном сукобу надлежности, и то најчешће између прекршајних судова и органа управе, односно Министарства финансија. Такође, Уставни суд је у неколико случаја био

позван да решава и спорове о сукобима надлежности који су се јављали између основних судова и Вишег јавног тужилаштва због промена у кривичном процесном законодавству.

Пракса Уставног суда Србије показује да је он, по мишљесу ауторке, користио своје надлежности у пуном капацитету у оним случајевима када се његова интервенција захтевала. То је посебно уочљиво када се ради о уставним споровима о подели власти. При томе треба имати у виду чињеницу да се спорови о сукобу надлежности никако не могу ограничити на спорове који су дефинисани чланом 167. став 2. Устава Србије. У том смислу, много је значајнија активност Уставног суда у оним споровима који не спадају у класичне сукобе надлежности, али у којима је суд у прилици да посредно решава сукоб надлежности. У питању су најчешће спорови у поступку нормативне контроле, када је Уставни суд позван не само да цени уставност и законитост оспореног правног акта, него и да дефинише јасне границе надлежности између различитих носилаца државне власти. Тако је, уместо раније уздржљивости, Уставни суд успео да се наметне као чувар устава и као тумач устава. Са друге стране, државни органи чији су поступци и акти предмет уставносудске контроле доживљавају одлуке Уставног суда као директан удар на њихове позиције и овлашћења. Због тоге не изненађује чињеница да одлуке Уставних судова често изазивају негодовање различитих политичких чинилаца., па је и Уставни суд често изложен политичким притисцима чиме се доводи у питање његова независност и непристрасност у одлучивању.

У овом делу се, такође, разматрају посебно вертикални и хоризонтални спорови о сукобу надлежности, при чему је прва врста спорова доживела трансформацију у државном уређењу Републике, с обзиром на асиметричну децентрализацију која укључује аутономију Војводине и специјални статус Косова и Метохије. Са друге стране, хоризонтални спорови о сукобу надлежности били су бројни, али они нису битно трансформисали уставну организацију поделе власти, нити се Уставни суд значајније упуштао у односе између политичких власти, тј. легислативе и егзекутиве. Ауторка, међутим, сматра да „иако Устав под хоризонталне сукобе надлежности није подвео сукобе између легислативе и егзекутиве, као и сукобе унутар саме егзекутиве, не треба занемарити чињеницу да Уставни суд ипак посредно решава сукобе надлежности између законодавне и извршне власти, односно унутар извршне власти, у оквиру нормативне контроле.» Тако је Уставни суд често био у прилици да у поступку нормативне контроле

утврђује да ли је одређени орган прекорачио границе својих овлашћења. Пред Уставним судом су често изношени и спорови за оцењивање уставности и законитости уредби и других општих аката Владе.

У закључним разматрањима (стр. 233-238) сажето су изнети ставови ауторке о питањима која су била предмет разматрања у сва три, напред изложена дела докторске дисертације.

II

Оцена докторске дисертације

Докторска дисертација „Уставни суд и спорови о сукобу надлежности“ представља самосталан научноистраживачки рад кандидаткиње Сандре Пајић Шавија у јавноправној научној области, посебно у области уставног права. Предмет истраживања докторске дисертације, разматрање надлежности уставних судова да решавају спорове о сукобу надлежности, посвећен је питању које изазива перманентно пажњу не само уставноправне теорије, већ и стручне јавности, нарочито у сфери судске и уставносудске праксе. Данас је општеприхваћен став да уставно судство представља најделотворнији механизам очувања уставом конструисане поделе власти. С обзиром да подела власти не искључује могућност преплитања надлежности различитих носилаца државне власти, улога уставног суда у том смислу је од посебног значаја. Решавајући спорове о сукобу надлежности, уставни суд је позван да одреди јасне границе носилаца државне власти у вршењу њихових уставних овлашћења. С обзиром да је сукоб надлежности најчешће мотивисан политичким циљевима, уставни суд има задатак да спор који је по својој природи политички реши на основу уставних норми.

Структура докторске дисертације кандидаткиње Сандре Пајић Шавија логично је постављена, она обухвата релевантна питања везана за предмет истраживања и одражава један аналитички детаљан и кохерентан приступ у научном раду. О свим питањима изнешена је научна аргументација како на темељу ставова уставноправне теорије, тако и на темељу истраживања уставносудске праксе у националном и правном поретку европских земаља, које су узете као репрезентативан пример за компарирање (Аустрија, Немачка, Русија, Италија, Шпанија, Пољска, Мађарска). Посматрано у контексту савремене

уставне теорије, резултати истраживања показују да се ауторка приклања оним теоријским ставовима који доказују да је уставни суд превазишао оквире своје традиционалне улоге „чуvara устава“ и да улога уставног суда не може да се ограничи на чисто „читање“ устава, већ је његов задатак далеко комплекснији, а уставне судије у том смислу са већим степеном одговорности у процесу тумачења и интерпретације устава.

Посебан квалитет научног рада представља обимна библиографска грађа, коју чини велики број извора не само из домаће, већ и стране правне књижевности, као и велики број одлука уставних судова упоредних система. Богату библиографску грађу кандидаткиња Сандра Пајић Шавија зналачки је користила и уградила у анализу свих релеватних питања у оквиру предмета истраживања.

Докторску дисертацију одликује изграђен правнички језик, са стилем и смислом за полемичко изражавање. Ширина и сложеност питања која су била предмет истраживања показују способност кандидаткиње да, примењујући научне методе истраживања, прегледно изложи ставове како уставноправне теорије, тако и уставносудске јуриспруденције о решавању спорова о сукобу надлежности. Закључци, анализирани случајеви и правна решења биће од посебног значаја приликом решавања ових специфичних уставних спорова, нарочито у пракси Уставног суда Србије.

На основу свега реченог, Комисија сматра да докторска дисертација „Уставни суд и спорови о сукобу надлежности“, кандидаткиње Сандре Пајић Шавија, представља резултат самосталног и оригиналног научног рада из јавноправне научне области, а нарочито у оквиру предмета уставног права.

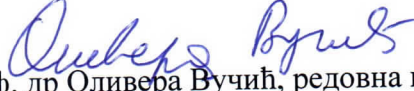
III

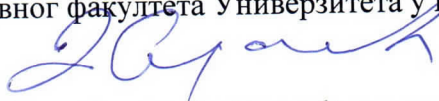
Предлог за јавну одбрану

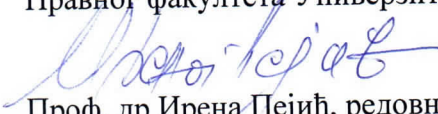
На основу свега изложеног, Комисија сматра да је докторска дисертација под називом „Уставни суд и спорови о сукобу надлежности“ кандидаткиње Сандре Пајић Шавија подобна за јавну одбрану и са задовољством предлаже Наставно-научном већу Правног факултета у Нишу да усвоји Извештај и одобри јавну одбрану.

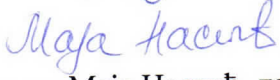
У Нишу, 06.06.2016.

Чланови Комисије


Проф. др Оливера Вучић, редовна професорка
Правног факултета Универзитета у Београду


Проф. др Драган Стојановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу


Проф. др Ирена Пејић, редовна професорка
Правног факултета Универзитета у Нишу


Доц. др Маја Настић, доценткиња
Правног факултета Универзитета у Нишу