

НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП СА МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ

Тара, 23-25. мај 2017. године

**ПОЛИЦИЈА И ПРАВОСУДНИ  
ОРГАНИ КАО ГАРАНТИ СЛОБОДЕ И  
БЕЗБЕДНОСТИ У ПРАВНОЈ ДРЖАВИ**

**Том 1**

Тематски зборник радова

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ  
ФОНДАЦИЈА „ХАНС ЗАЈДЕЛ“

Београд, 2017.

# ДА ЛИ ЈЕ УСТАВНА ЖАЛБА ДЕЛОТВОРНО ПРАВНО СРЕДСТВО? – Осврт на десет година примене Устава Србије од 2006. године

Проф. др Дарко Симовић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Апстракт:** У овом раду аутор анализира институционалну физиономију уставне жалбе, као и праксу њеног коришћења. Први је утисак да Устав веома екстензивно поставља могућност коришћења уставне жалбе, што ствара опасност од загушавања рада Уставног суда. Подаци о раду Уставног суда показују да је одлучивање по уставним жалбама постала доминантна надлежност овог органа. Осим тога, могућност Уставног суда да поништава судске одлуке створила је тензију између овог органа и редовног правосуђа. Отуда, однос између Уставног суда и редовног правосуђа мора бити конзистентније и прецизније нормативно уређен. Смањење броја предмета пред Европским судом за људска права против Србије указује да уставна жалба постаје све делотворније правно средство. Ипак, за потпуно афирмисање уставне жалбе као правног средства за заштиту људских права, неопходна је изградња и одговарајуће правне културе за коју је потребно одговарајуће време.

**Кључне речи:** уставна жалба, уставни суд, људска права, судска одлука, правосуђе, контрола уставности.

## УВОД

Уставна жалба је особено супсидијарно средство правне заштите уставом зајемчених права, првенствено од појединачних аката јавне власти које субјекту, који сматра да му је неко уставно право повређено, омогућава да пред уставним судом оспори уставност таквог акта и издејствује његово касирање.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Видети: Д. Симовић, Уставна жалба – теоријскоправни оквир, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2012, 203–223.

За разлику од првог посткомунистичког устава Србије од 1990. године, Устав од 2006. године предвиђа уставну жалбу. Премда није реч о конституционализовању до тада непознатог института у нашем правном систему, уставна жалба при ранијим покушајима њеног увођења није афирмисана као средство делотворне заштите уставом јамчених људских права. Наиме, још од увођења уставног правосуђа у југословенски правни поредак 1963. године, уставна жалба је конституционализована као „предлог за покретање поступка за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права“ на савезном и на републичком нивоу.<sup>2</sup> Међутим, већ уставном реформом од 1974. године овај институт је укинут. Очигледно, миље једностраначког ауторитарног система није био погодан тле за развијање овог института, који у том периоду још увек није на прави начин заживео ни у својој колевци Немачкој. Чини се да је са преузимањем уставног правосуђа, некритички преузет и институт уставне жалбе, који је за време важења Устава СФРЈ од 1963. године био обична уставна декорација. Ипак, Јован Ђорђевић, најугледније име оновремене уставноправне науке у нас, говорио је да „уставни суд који не штити човека, његове слободе и права, не заслужује да се зове уставни суд. То је ниже од редовног судства који ипак на неки начин брани човека и његову слободу и право“<sup>3</sup>.

Повратак вредностима либерално-демократског конституционализма 1990. године није водио и конституционализовању уставне жалбе. Међутим, већ доношењем Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године овај институт је враћен у наш правни систем. Устав је изразито рестриктивно поставио могућност за коришћење уставне жалбе, јер се ово правно средство могло користити само ако није обезбеђена друга правна заштита (члан 124 став 1 тачка 6). Отуда се сасвим оправдано поставило питање да ли је уставна жалба практично могућа, јер остаје дилема који би то били појединачни акти и радње против којих није обезбеђена редовна судска или друга правна заштита.<sup>4</sup> Пракса Савезног уставног суда на овом пољу није вредна помена, а као посебан куриозитет се може навести чињеница да је овај орган први пут мериторно одлучивао по уставној жалби тек 15. новембра 2000. године,<sup>5</sup> дакле пуних осам година након доношења савезног устава.

Незауостављив процес разграђивања савезне државе и њен преображај у привремену Државну заједницу Србија и Црна Гора, доношењем Уставне повеље 2003. године, сасвим очекивано није допринео афирмисању уставне жалбе. Она је номинално и даље постојала (члан 46 став 1 тачка 3 Уставне

2 Више о томе: О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република*, Београд 2010, 201–202.

3 Ј. Ђорђевић, *Друштво и политика*, Београд, 1988, 130.

4 Д. Стојановић, *Уставно судство и заштита права и слобода човека и грађанина*, *Правни живот*, бр. 12/1995, Београд, 196.

5 Наведено према: Б. Ненадић, *Уставни суд Србије као 'жалбени суд'*, *Правна ријеч*, бр. 10/2007, Бања Лука, 177.

повеће државне заједнице Србија и Црна Гора), али је такође била изузетно рестриктивно постављена. Провизорност и краткотрајност ове заједничке државе Србије и Црне Горе нису допустили развијање праксе по основу коришћења уставне жалбе, тако да је и у овом трогодишњем периоду тај институт остао *nudum ius*.

Овај кратак историјски осврт сведочи да, номинално посматрано, Србија има респектабилну традицију постојања уставне жалбе. Међутим, све те године номиналног постојања уставне жалбе нису адекватно развиле овај институт ни створиле одговарајућу правну културу његовог коришћења. Конституционализовањем уставне жалбе Уставом од 2006. године овај институт је требало развијати од самог почетка. Првих десет година примене овог устава пружају прилику да се постојећи институционални оквир уставне жалбе, као и пракса Уставног суда, озбиљније критички преиспитају.

## ИНСТИТУЦИОНАЛНА ФИЗИОНОМИЈА УСТАВНЕ ЖАЛБЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Према Уставу Србије од 2006. године уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170). Дакле, за разлику од појединих решења из упоредног права<sup>6</sup>, предмет уставне жалбе могу бити искључиво појединачни акти или радње. Међутим, на посредан начин, ово правно средство може да изазове и контролу уставности општинских правних аката, јер је Уставни суд заузео становиште да уколико постоји разумна сумња у уставност и законитост општег акта на основу кога је донет појединачни акт који се уставном жалбом оспорава, он ће застати са поступком по уставној жалби и *ex officio* покренути поступак о уставности и законитости тог општег акта.<sup>7</sup>

Устав не прецизира ко је носилац права на уставну жалбу. Непрецизност уставног решења оставља могућност да свако, а не само лице чије је уставом зајемчено право повређено, може да изјави уставну жалбу. Дакако, од одређивања ширине круга носилаца права на уставну жалбу унеколико зависи домашај, па и делотворност овог правног института. Закон о Уставном суду је операционализовао уставну норму тако да уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, повређено или ускраћено људско или мањинско право или слобода зајемчена

<sup>6</sup> Видети: Д. Симовић, Уставна жалба – теоријскоправни оквир, 209–211.

<sup>7</sup> Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, Су бр. 1–8/11/9, од 2. априла 2009.

Уставом (члан 83, став 1). Уставна жалба није ограничена само на домаће држављане, а такође ни на физичка лица, јер се и правним лицима зајемчује право на подношење овог правног средства у обиму у коме она могу бити носиоци уставом прокламованих права.<sup>8</sup> Да би се уставна жалба користила као инструмент за заштиту уставом зајемчених права, жалилац треба да покаже легитимни правни интерес.

Законодавац је предвидео да уставну жалбу, у име лица које сматра да су му повређена уставом зајемчена права и на основу његовог писаног овлашћења, може изјавити друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода (члан 83, став 2). На тај начин, иако то није изричито предвиђено, уставну жалбу може да изјави и Заштитник грађана. Ипак, Заштитник грађана не располаже самосталним овлашћењем за подношење уставне жалбе, већ му је за то неопходно писано овлашћење лица које сматра да му је повређено неко од уставом зајемчених права. Овим правом, разуме се, располажу и други органи којима је поверена функција надзора над остваривањем људских и мањинских права.

Уставна жалба може бити поднета само ако је повређено или ускраћено Уставом зајемчено људско или мањинско право. Будући да се Уставом јамче и као таква непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 18, став 2 Устава), уставна жалба се подноси и у случају да је дошло до повреде људског права које је санкционисано међународноправним поретком. Према досадашњој пракси, Уставни суд је на гледишту да се уставном жалбом штите „сва људска и мањинска права и слободе, индивидуална и колективна, зајемчена Уставом, независно од њиховог систематског места у Уставу и независно од тога да ли су изричито уграђена у Устав или су у уставноправни систем имплементирана потврђеним међународним уговорима“.<sup>9</sup>

Правило је, од којег у упоредном праву има изузетака,<sup>10</sup> да је уставна жалба допуштена тек по исцрпљивању свих расположивих правних механизма заштите људских права. Претпоставка исцрпљености правног пута је испуњена када више нема могућности истицања правних средстава (Dieter Dörr).<sup>11</sup> Анализа позитивноправних решења Србије наводи на закључак да законодавац није предвидео када је исцрпљен правни пут за заштиту права, због чега је Уставни суд донео већи број правних ставова који се односе на исцрпљеност правног пута у појединим поступцима (кривичном, парнич-

8 G. Dannemann, Constitutional Complaints: The European Perspective, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 1994, 147.

9 Ставови Уставног суда у поступку испитивања и одлучивања по уставној жалби, Су број 1–8/11/9, од 2. априла 2009.

10 Видети: Д. Симовић, Уставна жалба – теоријскоправни оквир, 215–217.

11 В. Ђурић, *Уставна жалба*, Београд 2000, 12

ном, ванпарничном, извршном, управном и прекршајном).<sup>12</sup> При заснивању тих ставова Уставни суд се руководио тиме да подносилац уставне жалбе треба да искористи редовна правна средства, али и она ванредна правна средства која су у диспозицији подносиоца и истовремено ефикасна.<sup>13</sup>

Према уставном решењу у Србији, могућности за изјављивање уставне жалбе су изразито екстензивно постављене, јер се ово правно средство може користити увек када су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за заштиту уставом зајемчених права. Међутим, Законом о Уставном суду начињен је још један корак више, будући да су могућности коришћења овог правног средства додатно проширене. Наиме, законодавац је предвидео да се уставна жалба може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року (члан 82, став 2). С једне стране, може се заступати гледиште да поменуто законско решење непосредно противречи изричитој уставној норми да се уставна жалба може уложити тек по исцрпљивању свих расположивих правних средстава заштите уставом зајемчених права. Несумњиво, Устав прокламује право сваког коме се суди за кривично дело „да му се суди без одуговлачења“ (члан 33, став 6 Устава). Међутим, конституисање могућности за изјављивање уставне жалбе због повреде овог људског права „преко реда“ значајна је законска модификација уставне жалбе.<sup>14</sup> Истовремено, брани се теза да овако формулисано законско решење не противречи институционалној логици уставног оквира уставне жалбе, јер је предвиђено да се ово правно средство може поднети и када нису предвиђена друга правна средства за заштиту повређених права. Према томе, будући да наш правни поредак не установљава механизам заштите права на суђење у разумном року, које се јамчи Уставом (члан 32, став 1), од подносиоца уставне жалбе се не може очекивати да исцрпи правно средство које не постоји.<sup>15</sup>

У овом контексту треба поменути гледиште Европског суда за људска права, према коме грађани Србије нису располагали делотворним правним леком за заштиту „права на суђење у разумном року“ које јамчи Европска конвенција (члан 6, став 1).<sup>16</sup> Да би се у национални правни поредак отеловило право на делотворан правни лек за заштиту права на суђење у разумном року, законодавац је посегао за уставном жалбом, проширујући њено дејство.

12 Б. Ненадић, К. Манојловић Андрић, Спровођење поступка по уставној жалби и мере за њену ефикасну примену, *Уставно судство у теорији и пракси*, Београд 2010, 113–114.

13 Видети: К. Манојловић Андрић, Поступак и обим испитивања уставне жалбе, Б. Ненадић (пр.), *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, 164–165.

14 Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2012, 556.

15 К. Манојловић Андрић, 166.

16 Предмет „В. А. М. против Србије“ (V.A.M. v. Serbia 2007, no. 39177/05), представка бр. 39177/2005, *Службени гласник РС*, бр. 53/2007.

У овом контексту треба имати у виду чињеницу да је надлежност Уставног суда уставна материја, а да је Законом о Уставном суду домашја уставне жалбе проширен и на заштиту права на суђење у разумном року. На тај начин, Уставни суд је постао фактички „главни“ контролор над поступањем свих судова у разумном року.<sup>17</sup> По свом карактеру, разматрање о томе да ли је дошло до повреде права на суђење у разумном року, није спор о уставности, већ спор о чињеницама, тј. о ефикасности у раду судске власти, што је типичан посао који би требало да буде организован унутар судске власти.<sup>18</sup> Тако Уставни суд, на овом пољу, наступа као најобичнији, ванпарнични суд који на основу прибављених судских списа премерава да ли је дошло до повреде права на суђење у разумном року.<sup>19</sup> Дакако, имајући у виду непостојање објективних мерила на основу којих би се процењивало када о једном предмету није одлучено у разумном року, додатно се проширује опасност од загушавања рада Уставног суда. Према томе, проширивање њеног домашја истовремено повећава могућност за фриволно подношење уставних жалби.

Сва питања која се односе на покретање и вођење поступка по уставној жалби представљају законску материју. Закон о Уставном суду предвидео је да се уставна жалба може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право или слобода зајемчена Уставом (члан 84, став 1). Међутим, поменути рок нема апсолутно дејство јер, уколико се из оправданих разлога пропусти рок за подношење уставне жалбе, Уставни суд може дозволити повратак у пређашње стање ако подносилац уставне жалбе, у року од 15 дана од дана престанка разлога који је изазвао пропуштање, поднесе предлог за повраћај у пређашње стање, уз услов да истовремено поднесе и уставну жалбу (члан 84, став 2). По истеку три месеца од дана пропуштања не може се тражити повраћај у пређашње стање (члан 84, став 3).

Поред елемената које треба да садржи,<sup>20</sup> Закон предвиђа да се уз уставну жалбу поднесе препис оспореног појединачног акта, докази да су исцрпљена правна средства, докази о висини материјалне штете, као и други докази од значаја за одлучивање (члан 85, став 2). Захтев за накнаду штете може бити постављен само истовремено са подношењем уставне жалбе (члан 85, став 3).

---

17 Б. Ненадић, О неким аспектима односа уставних и редовних судова, Б. Ненадић (пр.), *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, 107.

18 108

19 *Ibid.*

20 Уставна жалба мора да садржи име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за коју се тврди да је повређена, са ознаком одредбе Устава којом се то право односно слобода јемчи, разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање, опредељен захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, уз истицање висине и основа накнаде материјалне или нематеријалне штете када се накнада захтева и потпис подносиоца уставне жалбе, односно лица коме је издато специјално пуномоћје за подношење уставне жалбе (члан 85, став 1).



Изјављивање уставне жалбе нема суспензивно дејство у односу на оспоравани акт или радњу. Међутим, Закон о Уставном суду Србије допушта изузетке од поменутог правила. Тако, на предлог подносиоца уставне жалбе, Уставни суд може одложити извршење појединачног акта или радње, уколико би извршавање проузроковало ненадокнадиву штету подносиоцу, а одлагање није супротно јавном интересу, нити ће се њиме нанети већа штета трећем лицу (члан 86, став 2).

Уколико је појединачним актом или радњом повређено или ускраћено Уставом зајемчено људско или мањинско право или слобода више лица, а само нека од њих су поднела уставну жалбу, одлука Уставног суда односи се и на лица која нису поднела уставну жалбу, ако се налазе у истој правној ситуацији (члан 87).

Поступак по уставној жалби се обуставља у три случаја: 1) ако је уставна жалба повучена; 2) ако орган који је донео оспорени појединачни акт поништи, укине или измени тај акт у складу са захтевом из уставне жалбе, или ако је престала радња која је проузроковала повреду или ускраћивање Уставом зајемченог права и слободе, уз сагласност подносиоца уставне жалбе; и 3) ако престану друге процесне претпоставке за вођење поступка (члан 88).

Када Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право или слобода зајемчена Уставом, он може поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца (члан 89, став 2). Одлуком којом се усваја уставна жалба Уставни суд ће одлучити и о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне, односно нематеријалне штете, када је такав захтев постављен. (члан 89, став 3). Осим тога, законодавац је предвидео да одлука Уставног суда којом је уважена уставна жалба има правно дејство од дана достављања учесницима у поступку (члан 89, став 4).

## ОДНОС УСТАВНОГ СУДА И РЕДОВНОГ ПРАВОСУЂА

Екстензивно постављена могућност за изјављивање уставне жалбе, која за предмет може да има и правоснажне судске одлуке, поставила је питање односа између Уставног суда и редовног правосуђа. С једне стране, Уставном суду је остављена могућност да поништи правоснажну судску одлуку, а с друге стране, Устав је изричито предвидео да судске одлуке не могу бити предмет вансудске контроле, као и да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку (члан 145). Ова, на



први поглед, неконзистентност уставних решења стварала је тензију између Уставног суда и Врховног касационог суда.

Према становишту које доминира у оквиру редовног правосуђа, уставна жалба не може бити поднета против одлука судова, већ само против аката и радњи органа државне управе. Овакво резонување заснива се на следећим аргументима: прво, сагласно Уставу, заштита људских и мањинских права остварује се пред редовним судовима (члан 22); друго, посматрано у контексту упоредног права, уставна жалба је релативно слабо заступљено правно средство, а и тамо где постоји допуштена је само против аката државне управе (Аустрија, Француска, Италија, Велика Британија); треће, Устав искључује могућност вансудске контроле судских одлука које може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку (члан 145, ст. 3 и 4); и четврто, уставотворац судове није дефинисао као државне органе.<sup>21</sup> Најкраће речено, поништавањем судске одлуке се, према заговорницима таквог правног резонувања, „угрожава правна сигурност и ствара се правна неизвесност, вређа се начело правноснажне пресуђене ствари и руши ауторитет судске одлуке“<sup>22</sup>.

Сдруге стране, међууставноправним теоретичарима претеже становиште да могућност Уставног суда да касира судске одлуке не представља повреду начела независности судске власти. Уставна жалба је изузетно правно средство које омогућава да све власти, па и судска, буду повиноване Уставу.<sup>23</sup>

Већ при првом поништењу судске одлуке на основу поднете уставне жалбе, тадашњи Врховни суд је бурно реаговао, те је на својој Општој седници одржаној септембра 2009. године закључио да је такво поступање Уставног суда супротно члановима 143 и 145 Устава, по којима судске одлуке могу да преиспитују само судови.<sup>24</sup> Имајући у виду да се више од 90% поднетих уставних жалби односи управо на акте и радње судске власти,<sup>25</sup> било је јасно да ће тензија између Уставног суда и редовног правосуђа постајати све снажнија. На иницијативу грађанског одељења Врховног касационог суда и Високог савета судства, уз подршку Владе, дошло је до промене нормативног оквира уставне жалбе, и то тако што су изменама Закона о Уставном суду судске одлуке изузете од поништавања. Наиме, законодавац је члан 89 ставове 2 и 3 изменио на следећи начин: „Када Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт осим судске одлуке, забранити даље вршење радње или

21 Видети: Б. Ненадић, Катарина Манојловић Андрић, Спровођење поступка по уставној жалби и мере за њену ефикасну примену, 110.

22 Више о томе: М. Настић, Однос Уставног суда и редовних судова – коментар одлуке Уставног суда Србије, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 65, 2013, 379.

23 Видети: Д. Симовић, Уставна жалба – теоријскоправни оквир, 206.

24 Видети: Б. Ненадић, О неким аспектима односа уставних и редовних судова, 99.

25 *bid.*

одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца.“

Након ове законске измене институционалне физиономије уставне жалбе, Уставни суд је наставио да поступа по уставним жалбама које за предмет имају судске одлуке, али њихово усвајање није водило поништавању судских одлука, већ искључиво констатовању повреда уставних права и налагању надлежним судовима поновно одлучивање. Не мирећи се са законским преображајем института уставне жалбе, 12 јула 2012. године Уставни суд је покренуо поступак контроле уставности Закона о Уставном суду.<sup>26</sup> „Доносећи наведено решење, Суд је оценио да се основано поставља питање сагласности с Уставом одредбе Закона којом су судске одлуке изузете од примене мере поништаја као уставносудске санкције за утврђену повреду Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе.“<sup>27</sup>

Уставни суд је, неуобичајено ажурно, већ крајем 2012. године, донео одлуку којом је „оценио да изузимање аката судске власти од примене мере поништаја нарушава уставни принцип опште и једнаке подложности аката јавне власти уставносудској контроли, као и да не постоји уставни основ за законско прописивање различитих овлашћења Уставног суда, односно различитог дејства одлука Уставног суда донетих ради заштите Уставом зајемчених права и слобода, па ни за установљење оних разлика које би се темељиле на врсти оспорених аката, зависно од припадности доносиоца оспореног акта којој од грана власти. Стога, оцењујући да се изузимање судских одлука од могућих поништаја не темељи на каквом уставноправно заснованом основу и разлогу, Суд је утврдио несагласност оспорене одредбе Закона у наведеном делу са Уставом“.<sup>28</sup> Након ове одлуке, Уставни суд је наставио са поништавањем судских одлука.

Ипак, у самој пракси, односи између Уставног суда и редовног правосуђа и даље нису хармонизовани. Приметна је појава тзв. пингпонг одлука, које сведоче о ригидном ставу Врховног касационог суда и о његовој неспремности да свој рад усклађује са Уставним судом.<sup>29</sup> Наиме, пракса „пингпонг одлука“ последица је неспремности редовног правосуђа да, након поништавања судских одлука, поступи у складу са правним резонавањем Уставног суда, јер се изнова доноси одлука која је истоветна већ поништеној одлуци. На тај начин, уставна жалба се претвара у неделотворно средство, јер предмет може да кружи између Уставног суда и редовног правосуђа, без могућности да буде коначно разрешен.

---

26 Решење Уставног суда број IУз – 97/2012 од 12. јула 2012. године

27 Одлука Уставног суда IУз – 97/2012 *Службени гласник РС*, 18/13. Више о томе: М. Настић, Однос Уставног суда и редовних судова – коментар одлуке Уставног суда Србије, 373–386.

28 *Ibid.*

29 Б. Ненадић, О неким аспектима односа уставних и редовних судова, 102–103.

## УСТАВНА ЖАЛБА У ПРАКСИ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

Према извештају Уставног суда, овај орган је у 2016. години добио 10.663 нова предмета, од чега је 10.150 предмета формирано по изјављеним уставним жалбама. Процентуално посматрано, то чини 95,5% укупног броја предмета у раду.<sup>30</sup> Уколико изнете податке упоредимо са чињеницама из минуле године, број формираних предмета је за 1.340 предмета (15,2%) виши него у 2015. години.

Сагледано из перспективе времена у коме је конституисан сагласно Уставу од 2006. године, поступање Уставног суда у предметима по уставним жалбама представља његову доминантну надлежност. Статистички посматрано, од увођења уставне жалбе 2006. године, предмети покренути овим правним средством чине више од 90% предмета пред Уставним судом.<sup>31</sup> Број поднетих уставних жалби је непрестано растао. Тако су, примера ради, 2009. године поднете 2.843 уставне жалбе, 2010. године 5.555, 2011. године 6.928, а 2012. године 10.069.<sup>32</sup> Приметно је да се последњих година број поднетих уставних жалби уједначава. Тако, општи подаци о структури предмета Уставног суда показују да се од 2012. године просечан месечни прилив нових уставних жалби креће између 850 и 950.<sup>33</sup>

Уколико се осврнемо на ефиканост Уставног суда, током 2016. године овај орган решио је 8.992 предмета уставних жалби, док је преостало 13.720 нерешених предмета. У 2016. години Суд је у предметима уставних жалби донео 1.883 одлуке, што износи 20,94% укупно решених предмета, док је преосталих 7.109 предмета решено одбацивањем уставне жалбе или на други процесни начин.

Када је реч о људским правима, одлукама којима су усвојене уставне жалбе најчешће је утврђена повреда права на правично суђење – у 568 одлука. Након тога, готово изједначено са правом на правично суђење, следи повреда права на суђење у разумном року – у 563 одлуке. У односу на друга људска права, уставна жалба се показала делотворном и када је реч о повреди права на имовину – у 332 одлуке.<sup>34</sup>

Због презагушености његовог рада, услед све већег броја уставних жалби, Уставни суд је почео да одбацује уставне жалбе због малог значаја предмета уставног суда и незнатног оштећења за подносиоца. За такву

30 Уставни суд Републике Србије, *Преглед рада Уставног суда у 2016. години са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007 – децембар 2016. године*, март 2017, Београд, 2–4.

31 Б. Ненадић, *Осврт на коначност уставног суда одлука донетих по уставним жалбама*, *Правна ријеч*, бр. 46/2016, Бања Лука, 52.

32 Видети: Б. Ненадић, *О неким аспектима односа уставних и редовних судова*, 106.

33 Уставни суд Републике Србије, *Преглед рада Уставног суда у 2016. години са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007 – децембар 2016. године*, 11.

34 *Ibid.*, 11–12.

праксу Уставног суда не постоји изричити законски основ, па се решење о одбацивању уставне жалбе подводи под формулацију непостојања других претпоставки за вођење поступка, предвиђену Законом о Уставном суду (члан 36, став 1, тачка 7).<sup>35</sup>

Ефикасније поступање Уставног суда по уставним жалбама, а и постепено развијање правне културе у односу на ово правно средство, имало је за последицу смањивање броја представки поднетих Европском суду за људска права против Србије. Наиме, за разлику, примера ради, од 2014. године када је пред Европским судом за људска права у раду било готово 14.200 предмета против Републике Србије, пред тим Судом је на крају 2016. године у раду било свега 1.190 поступака по представкама поднетим против Србије.<sup>36</sup> У том контексту се може приметити да се уставна жалба постепено развија у делотворно правно средство заштите људских права, што уједно омогућава грађанима Србије да своја уставом зајемчена права штите у оквиру националног правног поретка. Уосталом, ако је судити према становишту Европског суда, ово тело је у једној од својих одлука апострофирало да је уставна жалба у правном поретку Србије делотворно правно средство.<sup>37</sup>

## ЗАКЉУЧАК

С обзиром на то да је Србија део наднационалног механизма заштите људских права, који је створен у оквиру Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, треба превасходно имати у виду његов супсидијарни карактер. Наиме, очеви оснивачи ове конвенције руководили су се идејом да људска права иницијално треба да буду заштићена од стране самих држава чланица.<sup>38</sup> Из тог разлога, добродошао је сваки нови механизам заштите људских права на националном нивоу. У том контексту треба посматрати установљавање и афирмисање уставне жалбе у Србији, јер њено постојање доприноси снажењу националних механизма заштите људских права, што за последицу има растерећивање наднационалног механизма заштите у случају повреде људских права. На тај начин, уставна жалба, у правом смислу те речи, доприноси да се људска права врате својој кући, националном нивоу, односно амбијенту где она природно и треба да буду заштићена.<sup>39</sup>

---

35 К. Манојловић Андрић, 168.

36 Уставни суд Републике Србије, *Преглед рада Уставног суда у 2016. години са освртом на рад Уставног суда у периоду децембар 2007 – децембар 2016. године*, 13.

37 *Vinčić and Others v. Serbia* (2009), (представке бр. 44698/06, 44700/06, 44722/06, 44725/06, 49388/06, 50034/06, 694/07, 757/07, 758/07, 3326/07, 3330/07, 5062/07, 8130/07, 9143/07, 9262/07, 9986/07, 11197/07, 11711/07, 13995/07, 14022/07, 20378/07, 20379/07, 20380/07, 20515/07, 23971/07, 50608/07, 50617/07, 4022/08, 4021/08, 29758/07 и 45249/07).

38 D. Popović, *Comparing the Turkish to the Serbian experiences regarding constitutional complaints*, *Strani pravni život*, 1/2015, 35–36.

39 *Ibid.*, 36.

Основна врлина уставне жалбе је у томе што се сваком грађанину оставља могућност да покрене поступак пред уставним судом ради касирања аката јавних власти којима се повређују уставом зајемчена права. Отуда, уставна жалба обезбеђује да се функционисање свих јавних власти, укључујући и судску, одвија у границама устава. Међутим, да би уставна жалба постала делотворно средство заштите људских права, поред одговарајућег нормативног оквира, неопходно је развијање и одговарајуће правне културе. Управо због тога што њено олако и фриволно коришћење може да загуши и омета редовно функционисање уставног суда, уставну жалбу треба рестриктивније поставити, да би у правом смислу речи постала изузетно и допунско правно средство за заштиту људских права.

Међутим, уставна жалба се у Србији и даље доживљава као „сидро спаса“ и „последња нада“ за лица која нису заштитила своја права пред редовним правосуђем, због чега се Уставни суд преображава у суд „обичних људи“ и суд „дневне интервенције“.<sup>40</sup> Поступак по уставној жалби, тако, добија значење последњег покушаја „тражења милости“. Преко 90% предмета пред Уставним судом Србије чине уставне жалбе. На тај начин, Уставни суд се непотребно исцрпљује решавањем претераног броја уставних жалби, чиме се слаби његова основна надлежност, нормативна контрола права. Отуда, доводи се у питање и сама природа уставносудске функције јер се уставни суд, у циљу заштите људских права, трансформира у својеврсну врховну инстанцу редовног судства, те не чуде унеколико саркастичне досетке да се поред врховног суда, као највише инстанце правосудног система, установљава „истински врховни суд“.<sup>41</sup>

С обзиром на вишестепеност суђења, могућност за доношење неуставних судских одлука несумњиво је мала. Управо из тог разлога не треба споравати оправданост постојања једног механизма који изузетно омогућава корекције судских одлука у случају да се њима повређују уставом зајемчена права. При томе, према одлукама редовних судова уставни суд не наступа као суд пуне јурисдикције јер, поступајући по уставној жалби, уставни суд не утврђује тачност и потпуност чињеничног стања нити преиспитује примену материјалног права од стране редовног суда на конкретан случај, већ искључиво одлучује о уставним питањима, односно о томе да ли је дошло до повреде уставом зајемчених права. Према становишту израженом у нашој теорији, тежиште уставносудског испитивања судских одлука мора да буде на интерпретацији, правном становишту које је редовни суд заузео или је

---

40 Б. Ненадић, Осврт на коначност уставносудских одлука донетих по уставним жалбама, 53–54.

41 W. Sadurski, *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, AA Dordrecht 2005, 25.

требало да заузме о значењу основних права, њиховом нормативном домету и њиховим границама.<sup>42</sup>

Однос између Уставног суда и редовног правосуђа не треба посматрати у контексту ривалитета. Уколико се удаљимо од симплификованог промишљања, инспиративно звучи мишљење судије Савезног уставног суда Немачке Ханса Јоакима Јенча (Hans Joachim Jentsch), који указује на партнерски однос уставног суда и редовних судова, будући да оба органа остварују јединствени уставни задатак и друштвени циљ, а то је заштита уставом зајемчених права.<sup>43</sup>

Када је о Србији реч, имајући у виду да је уставна жалба заживела тек са Уставом од 2006. године, неопходно је јасно и прецизно уредити однос између Уставног суда и редовног правосуђа. Осим тога, требало би у оквиру редовног правосуђа предвидети механизам заштите права на суђење у разумном року, да би Уставни суд био растерећен одлучивања по уставним жалбама које се односе на утврђивање чињеничног стања о трајању једног судског поступка.

Ради очувања ефикасности при поступању, али и суптилности при правном резонувању и одлучивању, требало би предвидети механизам који би Уставном суду омогућио да врши селекцију уставних жалби, на основу што објективније постављених мерила, да овај орган суштински не би био трансформисан у последњу инстанцу редовног правосуђа. Уставну жалбу, отуда, треба минуциозно правно уобличити да би се спречило непотребно оптерећивање уставног суда фриволним и каприциозним коришћењем овог изузетног правног средства.

Напоследку, имајући у виду упоредноправно искуство, за делотворност уставне жалбе неопходна је одговарајућа правна култура. Уставна жалба не сме постати „форум за проветравање општег незадовољства“<sup>44</sup>. Неопходно је развијање правне свести која подразумева да се ово правно средство не користи по инерцији, као последња „сламка спаса“, већ да је подношење уставне жалбе повезано са неспорном и озбиљном повредом уставом зајемченог људског права уколико је исцрпљен дотадашњи правни пут његове заштите. Међутим, за досезање такве правне културе нужно је одређено време, али и доследност Уставног суда при одлучивању о уставним жалбама, што ће неминовно убрзати процес афирмисања овог правног средства.

---

42 Д. Стојановић, Уставносудско испитивање судских одлука, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 74/2016, 49.

43 Д. Стојановић, О. Вучић, Домашај уставносудског испитивања одлука редовних судова у поступку одлучивања о уставним жалбама грађана, *Правни живот*, бр. 14/2009, Београд, 883.

44 Р. Марковић, *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Београд 1973, 70.



## ЛИТЕРАТУРА

1. Dannemann G., „Constitutional Complaints: The European Perspective“, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 1994, 142–153.
2. Ђорђевић Ј., *Друштво и политика*, Београд 1988.
3. Манојловић Андрић, К., „Поступак и обим испитивања уставне жалбе“, Б. Ненадић (пр.), *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, 161–180.
4. Марковић, Р., *Уставно право*, Београд 2012.
5. Марковић, Р., *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Београд 1973.
6. Настић, М., „Однос Уставног суда и редовних судова – коментар одлуке Уставног суда Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 65, 2013, 373–386.
7. Ненадић, Б., „Осврт на коначност уставносудских одлука донетих по уставним жалбама“, *Правна ријеч*, бр. 46/2016, Бања Лука, 49–78.
8. Ненадић, Б., „О неким аспектима односа уставних и редовних судова“, Б. Ненадић (пр.), *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права*, Београд 2013, 71–111.
9. Ненадић, Б., Манојловић Андрић, К., „Спровођење поступка по уставној жалби и мере за њену ефикасну примену“, *Уставно судство у теорији и пракси*, Београд 2010, 106–125.
10. Ненадић, Б., „Уставни суд Србије као ‘жалбени суд’“, *Правна ријеч*, бр. 10/2007, Бања Лука, 175–205.
11. Popović, D., „Comparing the Turkish to the Serbian experiences regarding constitutional complaints“, *Strani pravni život*, 1/2015, 35–50.
12. Sadurski, W., *Rights Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, AA Dordrecht 2005.
13. Симовић, Д., „Уставна жалба – теоријскоправни оквир“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2012, 203–223.
14. Стојановић, Д., „Уставносудско испитивање судских одлука“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 74, 2016, 35–52.
15. Стојановић, Д., Вучић, О., „Домашај уставносудског испитивања одлука редовних судова у поступку одлучивања о уставним жалбама грађана“, *Правни живот*, бр. 14/2009, Београд, 879–895.
16. Стојановић, Д., „Уставно судство и заштита права и слобода човека и грађанина“, *Правни живот*, бр. 12/1995, Београд, 185–199.
17. Вучић, О., Петров, В., Симовић, Д., *Уставни судови бивших југословенских република*, Београд 2010.



18. Вучић, О., Стојановић, Д., „Уставно судство на пресеку права и политике“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2009, 89–109.
19. Ђурић, В., *Уставна жалба*, Београд 2000.

IS CONSTITUTIONAL APPEAL  
AN EFFECTIVE LEGAL REMEDY?  
Retrospective review of ten years  
of implementing the 2006 Constitution of Serbia

**Full Professor Darko Simović, PhD**

*Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade*

**Abstract:** In this paper the author analyses the institutional physiognomy of constitutional appeal, as well as its application in practice. At first glance, it seems that the 2006 Constitution of Serbia has very extensively established the use of constitutional appeal, which created a risk of stifling the work of the Constitutional Court. The data regarding the work of the Constitutional Court show that deciding on constitutional appeals has become the dominant competency of this body. In addition, the possibility of the Constitutional Court to annul court decisions has created tension between this court and the regular court system. Hence, the relationship between the Constitutional Court and the regular courts must be regulated more precisely and more consistently by legal provisions. In any case, the decreasing number of cases appearing before the European Court for Human Rights against Serbia shows that constitutional appeal is an increasingly effective legal remedy. However, for full affirmation of constitutional appeal as the legal remedy for protection of human rights, it is also necessary to develop appropriate legal culture which requires time.

**Keywords:** constitutional appeal, the Constitutional Court, human rights, court decision, justice system, control of constitutionality.