

Radomir Zekavica\*

## **Analiza instancionog karaktera odluka Ustavnog suda Republike Srbije u postupku po ustavnoj žalbi**

Sadržaj

### **1. Uvod**

### **2. Hronologija odnosa Ustavnog suda i redovnog sudstva u svetlu ustavnosudske kontrole sudskih odluka**

### **3. Analiza instancionog karaktera odluka Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi - primeri iz prakse**

### **4. Zaključak**

#### **1. Uvod**

Postupanje Ustavnog suda Republike Srbije po ustavnoj žalbi predstavlja najzastupljeniju aktivnost ovog suda. Na to ukazuju statistički podaci o broju podnetih ustavnih žalbi i njihovoj procentualnoj zastupljenosti u ukupnom broju formiranih predmeta pred Ustavnim sudom. Iz poslednjeg Pregleda rada Ustavnog suda za 2018. godinu može se videti da je broj podnetih ustavnih žalbi značajno porastao u odnosu na 2017. godinu, čime je nastavljena tendencija porasta broja ustavnih žalbi iz prethodnih godina. Tako je broj formiranih predmeta po ustavnoj žalbi za 2018. godinu dostigao cifru od 15.150, što je za 3.032 više nego u prethodnoj godini (procentualno gledano to je porast veći od 25%).<sup>1</sup> U ukupnom broju predmeta, predmeti po ustavnoj žalbi su zastupljeni u skoro 98% slučajeva, dok su predmeti iz ostalih ustavnosudskih nadležnosti bili zastupljeni u svega 1,86% slučajeva.<sup>2</sup>

Ovi podaci jasno potvrđuju ne samo gore navedenu konstataciju o najzastupljenijoj aktivnosti Ustavnog suda, već i zabrinjavajuće stanje u kojem se nalazi Ustavni sud, a samim tim, i ustavnosudska funkcija u Srbiji. Naime, dalji nastavak tendencije rasta broja ustavnih žalbi vodi ka potencijalnoj disfunkcionalnosti Ustavnog suda koji u takvim uslovima neće biti u stanju ne samo da kvalitetno vrši ostale ustavne nadležnosti, već neće biti u stanju da na efikasan i

\* Autor je redovni profesor na Kriminalističko policijskom univerzitetu u Beogradu.

<sup>1</sup> Poređenja radi, broj predmeta formiranih po ustavnoj žalbi u 2008. godini je iznosio 1567; 2009 – 2842; 2010 – 5555; 2011 – 6928; 2012 – 10069; 2013 – 11654; 2014 – 9355; 2015 – 8810; 2016 – 10150; 2017 – 12118; 2018 – 15150 predmeta.

<sup>2</sup> *Pregled rada Ustavnog suda u 2018.* [http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2018.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2018.pdf), očitavanje: 20. 08. 2019.

kvalitetan način rešava i same ustavne žalbe. Odavno je postalo jasno da se Ustavni sud vremenom pretvorio u „sud običnih ljudi“<sup>3</sup> koji ustavnu žalbu doživljavaju kao svojevrstu slamku spasa od nepravde redovnog pravosuđa. Tako se ustavnosudsko pravosuđe u Srbiji suočava sa situacijom da je ustavna žalba od jednog *sui generis* pravnog sredstva,<sup>4</sup> čija svrha treba da bude neposredna ustavnosudska zaštita ljudskih i manjinskih prava i sloboda, prerasla, malte ne, u redovni pravni lek koji se neretko doživljava kao sredstvo ispitivanja zakonitosti rada redovnog pravosuđa.

I upravo na tom terenu se uočavaju i brojni drugi problemi s kojima se suočava ustavno pravosuđe u Srbiji. A jedan od ključnih se tiče odnosa Ustavnog suda i redovnog pravosuđa, posebno Vrhovnog kasacionog suda (VKS). Naime, izričito zakonsko ovlašćenje Ustavnog suda da u postupku po ustavnoj žalbi može da poništi pojedinačni pravni akt, u cilju otklanjanja štetnih posledica utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda,<sup>5</sup> već od samog početka predstavlja kamen spoticanja u odnosu između Ustavnog suda i redovnog pravosuđa. Ustavni sud se neretko optužuje da primenom tog ovlašćenja na sudske odluke postupka kao instancioni sud „četvrtog stepena“, vršeći tako vansudsku kontrolu rada redovnog sudstva i ujedno kršeći Ustav koji to izričito zabranjuje.<sup>6</sup> Polemika oko ovog pitanja zauzela je gotovo centralno mesto u raspravama o radu Ustavnog suda u prethodnoj deceniji, a posebno njegovom odnosu prema redovnom sudstvu.

U tekstu koji sledi ukazaću najpre na hronologiju tog odnosa i ključne argumente u vođenim polemikama. S tim u vezi, treba odmah istaći da u dosadašnjoj raspravi o odnosu Ustavnog suda i redovnog sudstva ni u jednom trenutku nije bila sporna teza da Ustavni sud nije i ne može da bude super revizionarna institucija u odnosu na redovno pravosuđe, te da u maniru instancionog suda kasira odluke nižih sudskih instanci. Taj stav dele ne samo sudije redovnog sudstva, naša ustavnopravna naučna javnost, već i sudije Ustavnog suda. Zbog toga bih posebnu pažnju u daljem tekstu ovog rada posvetio analizi onih odluka Ustavnog suda u kojima je on, usvajajući ustavne žalbe, poništavao odluke redovnih sudskih instanci, na način koji je neretko dodatno povećavao kontroverze oko ustavnosudske kontrole rada redovnog sudstva u Srbiji.

## 2. Hronologija odnosa Ustavnog suda i redovnog sudstva u svetlu ustavnosudske kontrole sudskih odluka

Ustavom iz 2006. godine ustavna žalba je postala delotvorno pravno sredstvo neposredne ustavnosudske zaštite individualnih i manjinskih prava i sloboda.<sup>7</sup> Shodno članu 170 Ustava,

<sup>3</sup> B. Nenadić, O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova, u: B. Nenadić (pr), *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava 1963-2013*, Beograd 2013, s. (71 i dalje) 87.

<sup>4</sup> D. Simović, Ustavna žalba – teorijskopravni okvir, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 1/2012, s. (203 i dalje) 220.

<sup>5</sup> Čl. 89 st. 2 Zakona o ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015.

<sup>6</sup> Čl. 145 st. 3, 4 Ustava RS, *Sl. gl. RS* 98/2006.

<sup>7</sup> Ovaj institut je bio poznat i u ranijim ustavim aktima, pa je tako Ustavom iz 1963. godine bila predviđena mogućnost pokretanja postupka za zaštitu prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava; Ustavom SRJ iz 1992. godine, institut ustavne žalbe je ponovo bio vraćen u pravni sistem RS kao pravno sredstvo koje se moglo koristiti samo ako nije obezbeđena druga pravna zaštita, da bi Ustavnom poveljom iz 2003. ona takođe bila zadržana kao izuzetno restriktivno pravno sredstvo. V. o tome O. Vučić/V. Petrov/D. Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika*, Beograd 2010.

ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.<sup>8</sup> Već od samog početka primene ustavne žalbe postavilo se pitanje da li je ustavotvorac pod državnim organima i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja podrazumevao i sudske organe, čime bi bilo moguće da se ustavnim žalbama pokrene postupak preispitivanja sudskih odluka pred Ustavnim sudom. Na prvi pogled nedoumice nije trebalo da bude, imajući u vidu imperativnu odredbu Ustava o zabrani vansudske kontrole sudskih odluka,<sup>9</sup> te činjenice da Ustavni sud nije nikakav sud, niti je funkcija koju on vrši sudska u materijalnom smislu.<sup>10</sup> Dakle, ako je Ustavni sud organizaciono (a i funkcionalno) van sistema redovnog sudstva, onda se kao logičan zaključak nameće da, shodno Ustavu, Ustavni sud nema pravo da, u postupku po ustavnoj žalbi, zadire u rad redovnih sudova i vrši njihovo, naknadno, vansudsko preispitivanje. Međutim, upravo je ovo pitanje postalo predmet ozbiljnog sporenja na relaciji Ustavni sud – redovno sudstvo. Polemika je otvorena posle prvih odluka Ustavnog suda u kojima je on počeo da poništava sudske odluke, uključujući i odluke VKS-a.

Prve takve odluke Ustavni sud je počeo da donosi u prvoj polovini 2009. godine. U jednoj od prvih, od 12. marta 2009. godine, Ustavni sud je poništio rešenje VKS-a i naložio da se donese nova odluka o zahtevu za zaštitu zakonitosti. Već u ovoj odluci je bilo moguće naslutiti ključne razloge budućeg sporenja između Ustavnog suda i redovnog sudstva. To nije bila samo činjenica da je poništena odluka VKS-a, već i razlog tog poništaja. Naime, Ustavni sud je, poništavajući rešenje VKS-a zbog povrede prava na pravno sredstvo iz čl. 36 st. 2 Ustava Srbije, ušao u pitanje tumačenja zakonskih odredbi i načina na koji su one tumačene i primenjene od strane VKS-a. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je vršio ocenu tumačenja odredbi Zakona o parničnom postupku i uslova za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti i utvrdio da primena ovih odredbi bila pogrešna usled čega je došlo do povrede prava na pravno sredstvo. Sud takođe konstatuje da su u konkretnom slučaju posledice učinjene povrede takve prirode da se mogu otkloniti samo poništavanjem osporenog rešenja Vrhovnog suda Srbije, kako bi taj sud u ponovnom postupku doneo novu odluku o zahtevu za zaštitu zakonitosti.<sup>11</sup> Time je Ustavni sud jasno dao do znanja da sudski akti neće biti izuzeti od ustavnosudske kontrole, te da se u postupku po ustavnoj žalbi može vršiti ocena načina na koji je primenjena zakonska norma kako bi se tim putem utvrdilo da li je došlo do povrede nekog specifičnog ustavnog prava. Time se i više nego jasno otvorilo pitanje instancionog karaktera odluka Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi.

U reakciji sudija VKS-a koja je ubrzo usledila, jednoglasno je zauzet stav da se takvom praksom Ustavnog suda vrši povreda ustavnog pravila zapovednog karaktera o nedozvoljenosti preispitivanja sudskih odluka od strane nesudskih organa kakav je Ustavni sud i da se on time pretvara u super revizijski – nadvrhovni sud. Jednoglasno mišljenje VKS-a je tada bilo da je takvo postupanje Ustavnog suda neustavno, nezakonito i u suprotnosti sa međunarodnim standardima.<sup>12</sup> Ono što je za sudije VKS-a bilo posebno zabrinjavajuće jeste to da se Ustavni sud ne bavi samo analizom ustavnih odredbi, već tumači propise iz oblasti materijalnog prava –

<sup>8</sup> Čl. 170 Ustava RS (bel. 6).

<sup>9</sup> *Ibid*, čl. 145 st. 3.

<sup>10</sup> R. Marković, Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2007, s. (19 i dalje) 22.

<sup>11</sup> V. Ustavni sud, UŽ-60/2007.

<sup>12</sup> P. Trifunović, Sudska odluka i ustavna žalba, *Bilten Vrhovnog suda RS*, Beograd 3/2009, ss. 166 i dalje.

konkretne zakonske odredbe i klasične pravne institute, što može da čini samo redovan ili specijalizovani sud; dalje, što zbog propisane procedure u potpunosti ignorišu stranku iz osporenih sudskih odluka koja nije podnela ustavnu žalbu, ne obaveštava je o pokretanju postupka, ne omogućava joj izjašnjenje o ustavnoj žalbi, ne poziva je na raspravu, niti joj dostavlja odluku.<sup>13</sup> Data situacija je, prema predlogu VKS-a tada, mogla da bude rešena tako da Ustavni sud zadrži mogućnost ocene ustavnosti sudskih odluka, te da u slučaju kada utvrdi povredu nekog prava i slobode konstatuje njegovu povredu. Ta konstatacija ne bi bila samo deklarativni akt, već osnov za ponavljanje pravnosnažno okončanog sudskog postupka.<sup>14</sup>

Relativno brzo je usledila i konkretna akcija VKS-a u vidu inicijative za promenu odredbi Zakona o Ustavnom sudu te izričitog i jasnog definisanja nadležnosti ovog suda u postupku po ustavnoj žalbi. Rezultat ove inicijative, koju je podržala ne samo tadašnja Vlada Srbije već i Visoki savet sudstva, su bile izmene pomenutog zakona i izričito izuzimanje sudskih odluka od mogućnosti poništavanja u postupku po ustavnoj žalbi.<sup>15</sup> Time je spor oko mogućnosti Ustavnog suda da vrši ocenu ustavnosti akata sudskih vlasti sa mogućnošću njihovog poništavanja bio privremeno rešen u korist redovnog sudstva. Izmene zakona nisu značile da je Ustavni sud prestao sa ocenom ustavnosti sudskih odluka, već da prilikom te ocene nije imao mogućnost poništavanja istih. Ustavni sud je tako mogao samo da konstatuje eventualnu povredu nekog ustavnog prava i da naloži redovnim sudovima ponovno odlučivanje, što je on i činio.<sup>16</sup>

Ne mireći se sa ovakvom situacijom, Ustavni sud je jula 2012. godine pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti izmenjene odredbe iz člana 89 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu kojom su sudske odluke izričito izuzete od poništavanja u postupku po ustavnoj žalbi. Postupak je završen relativno brzo, već krajem iste godine, donošenjem odluke kojom se utvrđuje neustavnost pomenute odredbe. Tako se situacija ponovo vratila na početak, u stanje pre stupanja na snagu izmena Zakona o Ustavnom sudu, te su sudske odluke ponovo bile predmet mogućeg poništavanja od strane Ustavnog suda. U obrazloženju odluke, Ustavni sud je ponudio svoje viđenje stvari i svoje argumente u prilog odluci o neustavnosti pomenute odredbe:

- najpre, Sud je mišljenja da je ustavotvorac predvideo ustavno-sudsku zaštitu prema načelu da apsolutno svi akti javne vlasti, odnosno svih grana vlasti, na isti način podrežu oceni ustavnosti i ustavno-sudskoj zaštiti ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Izuzimanje sudskih odluka od mogućnosti izricanja mere poništaja narušava ustavni princip opšte i jednake podložnosti akata javne vlasti ustavno-sudskoj kontroli na jednak način, odnosno, zahtev jednakog dejstva odluka Ustavnog suda.
- zakonsko eliminisanje sudskih odluka iz domašaja poništavajuće odluke Ustavnog suda uskraćuje pretpostavke za efektivno dejstvo odluke Ustavnog suda u velikom broju slučajeva

<sup>13</sup> *Ibid*, s. 170.

<sup>14</sup> *Ibid*, s. 179.

<sup>15</sup> Ta odredba je glasila: „kad Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može poništiti pojedinačni akt, osim sudske odluke...“ Čl. 33 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 99/11.

<sup>16</sup> Tako je u 1419 predmeta Ustavni sud naložio nadležnim sudovima da u roku od 60 dana od dana dostavljanja odluke Ustavnog suda ponove postupak po žalbi podnosioca ustavne žalbe, a u 313 predmeta da preduzmu sve neophodne mere da se postupak okonča u što kraćem roku. Ustavni sud, Pregled rada Ustavnog suda za 2012. godinu, s. 11.

[http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4\\_2012.pdf](http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2012.pdf), očitavanje: 24. 08. 2019.

(ustavni sud ovde aludira na činjenicu da se najveći broj ustavnih žalbi podnosi upravo protiv sudskih odluka) i obezvređuje ustavni smisao uvođenja instituta ustavne žalbe kao univerzalnog pravnog sredstva za zaštitu ustavnih prava i sloboda od povreda učinjenih aktima i radnjama bilo kog nosioca javne vlasti.

- ovlašćenje Ustavnog suda kao organa nadležnog za obezbeđivanje ustavno-sudske zaštite u svim njegovim nadležnostima utvrđenim Ustavom, pa i nadležnosti za odlučivanje o ustavnim žalbama, u funkciji je ostvarivanja ustavnog načela vladavine prava, koje se, prema odredbama člana 3 Ustava, temelji na neotuđivim ljudskim pravima, a ostvaruje, pored ostalog, i ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem (svake) vlasti Ustavu i zakonu.
- ustavni smisao i cilj ustavne žalbe ne ostvaruje se samim deklarativnim utvrđivanjem postojanja povrede prava, već se ostvaruje otklanjanjem posledica koje su nastale utvrđenom povredom ustavnih prava i sloboda, bez obzira koji je državni organ donosilac osporenog akta.
- dejstvo ustavnog načela o nezavisnosti sudske vlasti (član 4 stav 4 Ustava) i principa „nedodirljivosti“ sudskih odluka za vansudske vlasti (član 145 st. 3 i 4 Ustava) treba razumeti tako da sudske odluke ostaju apsolutno „nedodirljive“ za zakonodavnu i izvršnu vlast, čime je održano standardno značenje i dejstvo principa nezavisnosti sudske vlasti. Sudske odluke, međutim, nisu „nedodirljive“ za ocenu da li su povredile osnovna ljudska prava garantovana Ustavom.<sup>17</sup>

Ovom odlukom, Ustavni sud je sebi vratio prethodna ovlašćenja i dao tumačenje po kojem je mogućnost poništavanja sudskih presuda u postupku po žalbi u skladu sa Ustavom i osnovom ulogom i svrhom Ustavnog suda. Stiče se utisak da je ovakvom odlukom Ustavni sud samo dodatno pojačao odnos rivalstva sa VKS-om u kojem se kao presudno pitanje nametnulo da li Ustavni sud može da poništava odluke VKS-a, a ne da li ustavnosudskom kontrolom može da utiče na otklanjanje eventualnih povreda ustavnih prava i sloboda od strane redovnog sudstva. Ovakav utisak je lako steći naročito ako se ima u vidu da je stupanjem na snagu Zakona o parničnom postupku (ZPP) 2011. godine (dakle pre što je Ustavni sud doneo navedenu odluku), odluka Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi postala osnov za ponavljanje pravnosnažno okončanog sudskog postupka (kao vanrednog pravnog sredstva).<sup>18</sup> Slična mogućnost postoji i u krivičnom postupku, a u vezi podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti,<sup>19</sup> dok je takva mogućnost ostala sporna jedino u postupku pred Upravnim sudom.<sup>20</sup> Samim tim, odluka u kojoj se konstatuje da je sudskim aktom došlo do povrede nekog ustavnog prava nije samo deklarativni akt, već osnov za primenu odgovarajućeg vanrednog pravnog sredstva kojim se pokreće postupak u kojem se može otkloniti povreda tog prava, čime se ujedno ostvaruje ustavni smisao i cilj ustavne žalbe.

<sup>17</sup> Ustavni sud, UŽ-97/2012.

<sup>18</sup> Čl. 426 st. 12 Zakona o parničnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014 i 87/2018.

<sup>19</sup> Čl. 485 st. 3 Zakonika o krivičnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019.

<sup>20</sup> Nenadić (bel. 3), s. 101.

Sasvim je zasebno pitanje da li je odluka Ustavnog suda zaista osnov koji neminovno vodi ka ponavljanju sudskih postupaka i otklanjanju konstatovane neustavnosti. U pogledu ovog pitanja moguće je uočiti pojave koje ukazuju na ozbiljne probleme u funkcionisanju najviših institucija sudskog sistema vlasti i ustavnosudske zaštite ustavnih prava i sloboda. Sudska praksa redovnih sudova, a posebno VKS-a, ukazuje na čestu pojavu „ignorisanja“ odluka Ustavnog suda, pa tako one često nisu bile osnov za ponavljanje postupka čak ni u onim slučajevima kada je Ustavni sud izričito poništavao odluke VKS-a. Time se dodatno zaoštrava odnos između Ustavnog i redovnog sudstva na način koji jasno ukazuje da se u sudskoj praksi najviše instance sistema redovnog sudstva mogu uočiti pojave koje govore o ignorisanju izričite ustavne odredbe o obaveznosti odluka Ustavnog suda (član 166 st. 2; član 171).

Važno je naglasiti da je ustavnopravna naučna javnost u velikoj meri podržala stanovište Ustavnog suda. Tako se gotovo jednodušno naglašava da ovlašćenje Ustavnog suda da poništava sudske odluke u postupku po ustavnoj žalbi ne pretvara ovaj sud u super revizioni sud koji ispituje odluke redovnih sudova u punom obimu. Prema tim odlukama Ustavni sud ne postupa kao instancioni sud pune jurisdikcije pošto on u postupku po ustavnoj žalbi ne utvrđuje tačnost i potpunost činjeničnog stanja, ne izvodi i ne ceni dokaze koji su izvedeni u postupku pred sudom, ne preispituje primenu materijalnog prava od strane redovnog suda na konkretan slučaj, već isključivo odlučuje o ustavnim pitanjima, odnosno o tome da li je došlo do povrede ustavom zajemčenih prava.<sup>21</sup> U prilog ovom stavu ide i mišljenje Venecijanske komisije koje stoji na stanovištu da se pod pojedinačnim pravnim aktom smatraju pravni akti kojima upravni organ rešava u individualnim slučajevima, ali i sudske odluke.<sup>22</sup> Samim tim, ne bi trebalo da bude sporno da član 170 Ustava podrazumeva mogućnost da se pred Ustavnim sudom u postupku po ustavnoj žalbi vrši ocena ustavnosti sudskih akata. Konačno, i Evropski sud za ljudska prava je dao svoj doprinos rešavanju ovog spora kroz stav o ustavnoj žalbi kao delotvornom pravnom sredstvu u pravnom sistemu Srbije, a u smislu člana 35 stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>23</sup>

Imajući u vidu rečeno može se konstatovati da mogućnost ustavnosudskog preispitivanja sudskih odluka ima očiglednu podršku koja je svoje temelje crpi iz doktrine neposredne zaštite ljudskih prava i vladavine prava.<sup>24</sup> To ipak ne znači da su time otklonjene sve kontroverze u vezi te mogućnosti. Ono što ostaje kao najspornije jeste instancioni karakter preispitivanja sudskih odluka od strane Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi. Naime, najveći spor u odnosu ustavnog i redovnog suda, kao što smo videli, nije se na kraju vodio oko mogućnosti ovog prvog da vrši kontrolu ustavnosti sudskih odluka, već da li u vršenju te kontrole Ustavni sud ima pravo da vrši poništaj sudskih odluka, što nesumnjivo predstavljala meru svojstvenu instancionim sudovima u sudskom postupku.

<sup>21</sup> V. D. Stojanović/O. Vučić, Domašaj ustavnosudskog ispitivanja odluka redovnih sudova u postupku odlučivanja o ustavnim žalbama građana, *Pravni život*, Beograd 14/2009, ss. 879-895; Nenadić (bel. 3); Simović (bel. 4); Uz dilemu o ustavnosudskoj kontroli sudskih odluka u Republici Srbiji, u: B. Simeunović-Patić (ur), *Policijska i pravosudni organi kao garanti slobode i bezbednosti u pravnoj državi*, Beograd 2017, ss. 13-25.

<sup>22</sup> Venice Commission, Study on Individual Access to Constitutional Justice, CDL-AD (2010)039rev, s. 28. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e), očitavanje: 24. 08. 2019.

<sup>23</sup> Vinčić protiv Srbije, 44698/06, st. 51.

<sup>24</sup> V. D. Stojanović, Ustavno sudsko preispitivanje sudskih odluka, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 74/2016, ss. 37 i dalje.

Zbog toga ću u daljem tekstu ovog rada pokušati da analizom prakse Ustavnog suda ukažem na ključne argumente ovog suda koji idu u prilog opravdanosti kasiranja sudskih odluka i da ispitam da li je i u kolikoj meri njegove odluke zaista imale instancioni karakter. Akcenat će biti na onim odlukama kojima je Ustavni sud usvajao ustavne žalbe i ujedno poništavao sudske odluke.

### 3. Analiza instancionog karaktera odluka Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi - primeri iz prakse

Poništaj sudskih odluka jeste jedan od osnovnih načina na koji Ustavni sud otklanja štetne posledice zbog utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda. Ako se pogleda sudska praksa Ustavnog suda, moguće je uočiti da među usvajajućim odlukama ima onih u kojima se osporeni akti poništavaju, zatim onih u kojima se nalaže odgovarajuća radnja u cilju otklanjanja štetnih posledica konstatovane povrede prava (najčešće ponavljanje postupka) i onih u kojima se samo konstatuje povreda Ustava. Razlog koji sudije Ustavnog suda rukovodi u izboru načina otklanjanja štetne posledice nije jasno vidljiv u analizi njegove sudske prakse. Naime, ne postoje jasni kriterijumi na osnovu kojih se može utvrditi zašto i kada Ustavni sud poništava, kada nalaže neku radnju, a kada samo konstatuje povredu Ustava. Moguće rešenje ove dileme verovatno treba tražiti u samom zahtevu koji je iznet u ustavnoj žalbi, odnosno da li je podnosilac ustavne žalbe izričito zahtevao odgovarajući način otklanjanja štetnih posledica.

Načelno, poništavanje odluka sudskih vlasti se, prema stavu Ustavnog suda, izriče izuzetno, kada se na drugi način se ne mogu otkloniti štetne posledice. Tada Sud u stavu 2 izreke odluke poništava pojedinačni akt i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje organu čiji je akt poništen. U tom slučaju Sud može da odredi donošenje novog akta i može naložiti okončanje postupka u najkraćem mogućem roku.<sup>25</sup>

Broj odluka kojima je Ustavni sud poništavao osporavane akte sudske vlasti je značajno manji u odnosu na ostale tipove odluka kojima je ustavna žalba usvojena. Ta činjenica ukazuje na to da poništavanje akata sudskih vlasti jeste mera koju Ustavni sud retko izriče. Ipak, broj takvih odluka nije zanemarljiv. U periodu od 2013. do 2018. godine, Ustavni sud je poništio osporavane akte u 3867 predmeta. Ukoliko se posmatra po godinama, 2013 – 917 predmeta, 2014 – 1439, 2015 – 558, 2016 – 591, 2017 – 213 i 2018 – 149.<sup>26</sup> Primetan je, dakle, trend opadanja broja predmeta sa merom poništaja osporenog akta, a broj odluka sa merom poništaja osporenog akta je značajno manji u odnosu na ukupan broj usvajajućih odluka.<sup>27</sup>

Kao što se može uvideti, mogućnost poništavanja sudskih akata je bila predmet spora u prethodnoj deceniji. Formalno-pravno ovaj spor je rešen u korist Ustavnog suda, što nije označilo kraj te polemike koja i danas traje. Naime, poništavanje osporenih pravnih akata je po svom karakteru i prirodi nesumnjivo osobenost odlučivanja više instance (sudske ili upravne

<sup>25</sup> Ustavni sud, *Stavovi Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja po ustavnoj žalbi*, Stav 1.2, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>, očitavanje: 25. 08. 2019.

<sup>26</sup> Pregled rada Ustavnog suda 2013-2018. Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/160-101195/sudska-praksa>, očitavanje: 26. 08. 2019.

<sup>27</sup> *Ibid.* Tako recimo, 2018. godine je usvojeno 636 ustavnih žalbi, a od tog broja u 149 predmeta je poništen osporeni akt; 2017. je odnos bio 830 prema 213.

vlasti) u postupku po žalbi. Osim ovog ovlašćenja oni raspolažu i brojnim drugim.<sup>28</sup> Mogućnost Ustavnog suda da poništava odluke sudskih vlasti u postupku po ustavnoj žalbi, upravo zbog toga izaziva polemike i nesuglasice od samog početka primene ovog instituta. Jer, ako Ustavni sud može da poništi odluke redovnih sudova, uključujući i odluke VKS-a, onda se tim ovlašćenjem ovaj sud neminovno nameće kao instancioni.

Ustavni sud, u brojnim svojim odlukama, na izričit način negira ovakvu njegovu ulogu i prirodu njegovog odlučivanja u slučajevima kada poništava sudske odluke. Suština njegovog stava se ogleda u tvrdnji da on nije nadležan da u ustavnosudskom postupku ocenjuje pravilnost pravnih zaključaka redovnih sudova u pogledu utvrđenog činjeničnog stanja i primene prava, jer bi u tom slučaju, postupajući kao instancioni sud, izašao van granica svojih ovlašćenja. U obrazloženjima rešenja kojim Ustavni sud odbacuje ustavnu žalbu ovaj stav se obično obrazlaže tipskom formulacijom koja glasi: „Ustavni sud nije nadležan da, postupajući po ustavnoj žalbi, kao instancioni (viši) sud još jednom ispituje zakonitost osporenih akata ili radnji, pa iz tih razloga formalno pozivanje na povredu ustavnih prava i sloboda, samo po sebi, ne čini ustavnu žalbu dopuštenom“.<sup>29</sup> Jedini izuzetak od navedenog postoji u slučaju kada je primena merodavnog materijalnog i/ili procesnog prava bila očigledno proizvoljna na štetu podnosioca ustavne žalbe, da je za posledicu imala povredu ustavnih prava.<sup>30</sup> S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje i na stav Evropskog suda za ljudska prava, prema kojem greška u primeni prava ili utvrđivanju činjenica načinjena od strane nacionalnog suda, koja je tako приметna da se može okarakterisati kao „očigledna greška“, može narušiti pravičnost postupka.<sup>31</sup> Dakle, osnov za poništaj neke sudske odluke može da bude *očigledna proizvoljnost (arbitrarnost) sudskog odlučivanja* koja je dovela do povrede ustavnom zaštićenog prava ili slobode.

Odluka o tome da li je u konkretnom slučaju došlo do očigledne proizvoljnosti u primeni materijalnog prava je u domenu slobodne ocene Ustavnog suda. To ipak ne znači da se Ustavni sud ne rukovodi odgovarajućim smernicama prilikom ocene postojanja očigledne proizvoljnosti u primeni prava. One su sadržane, pre svega, u presudama Evropskog suda za ljudska prava, na koje se Ustavni sud neretko poziva. Tako recimo, u jednoj od prvih odluka Ustavnog suda iz krivičnogprave oblasti kojom je utvrđena povreda prava na pravično suđenje i poništena presuda Okružnog suda u Valjevu Kž. 434/08 od 15. jula 2008. godine, Ustavni sud je ponudio bliže smernice utvrđivanja proizvoljnosti primene prava u krivičnom postupku – „Pod pojmom pravičnog postupka Sud podrazumeva jednakost oružja, postojanje načela raspravnosti i obavezu obrazloženja sudske odluke, s tim da se u krivičnom postupku ovim jemstvima pridodaju pretpostavka nevinosti i prava odbrane. Ustavni sud podseća da je obaveza instancionih sudova da delotvorno ispituju dokazne predloge stranaka i da ocene njihov značaj prilikom donošenja odluke (Evropski sud za ljudska prava, odluka u predmetu: *Kraska protiv Švajcarske*, od 19. aprila 1993. godine, § 30). Zbog toga je jedan od bitnih elemenata prava na pravično suđenje i pravo na obrazloženu sudske odluku (Evropski sud za ljudska prava, odluka u predmetu: *Ruiz*

<sup>28</sup> Prema Zakonu o parničnom postupku drugostepeni organ u postupku po žalbi može da: odbaci žalbu kao neblagovremenu, nepotpunu ili kao nedozvoljenu; odbije žalbu kao neosnovanu i potvrdi prvostepenu presudu; ukine presudu i uputi predmet prvostepenom sudu na ponovno suđenje; ukine prvostepenu presudu i odbaci tužbu; preinači prvostepenu presudu i odluči o zahtevima stranaka; usvoji žalbu, ukine presudu i odluči o zahtevima stranaka. Čl. 387 Zakona o parničnom postupku (bel. 18).

<sup>29</sup> V. Rešenja UŽ-6908/2015; UŽ-7128/2016 i druga.

<sup>30</sup> V. Ustavni sud, UŽ-224/2013, tač. 6; UŽ-5050/2015, tač. 5; UŽ-2767/2016, tač. 5.

<sup>31</sup> *Ibid*, UŽ-4231/2016.



*Torija protiv Španije*, od 9. decembra 1994. godine, § 29). Prilikom davanja odgovora na pitanje da li obrazloženje sudske odluke zadovoljava standarde prava na pravično suđenje, trebalo bi voditi računa o okolnostima konkretnog slučaja i prirodi određene odluke. Iako obaveza obrazloženja sudske odluke ne znači da se u odluci moraju dati detaljni odgovori na sve iznete argumente (Evropski sud za ljudska prava, odluka u predmetu: *Van der Hurk protiv Holandije*, od 19. aprila 1994. godine, § 61), Ustavni sud ukazuje da povreda prava na pravično suđenje postoji ako u obrazloženju nisu sa dovoljnom preciznošću navedeni razlozi na kojima se odluka zasniva (Evropski sud za ljudska prava, odluka u predmetu: *Hadjianastassiou protiv Grčke*, od 16. decembar 1992. godine, § 33)...prilikom ocene da li obrazloženje odluke suda pravnog leka ispunjava standarde prava na pravično suđenje, neophodno sagledati da li je sud pravnog leka ispitao odlučna pitanja koja su pred njega izneta ili se zadovoljio pukim potvrđivanjem odluke nižeg suda (Evropski sud za ljudska prava, odluka u predmetu: *Helle protiv Finske*, od 19. decembra 1997. godine, § 60).<sup>32</sup>

Polazeći od ovakvih smernica, Ustavnom sudu je bilo relativno lako da u konkretnom slučaju utvrdi povredu prava na pravično suđenje i poništi presudu Okružnog suda kojom je podnosilac ustavne žalbe osuđen za krivično delo ugrožavanja javnog saobraćaja iz člana 289 stav 3 u vezi stava 1. Krivičnog zakonika. U navedenom slučaju, Okružni sud je u svojoj odluci grubo zanemario činjenice i dokaze izvedene u postupku i podnosioca ustavne žalbe proglasio krivim iako je bilo očigledno da je do udesa došlo krivicom druge strane, odnosno prelaskom vozila na stranu kojom se kretao podnosilac ustavne žalbe. Okružni sud je svojom odlukom i datim obrazloženju grubo zanemario ovu činjenicu, i nalaze sudskih veštaka, što sasvim jasno ukazuje na očiglednu arbitrarnost u primeni prava i oceni dokaza.

Primer očigledne proizvoljnosti u primeni prava je konstatovan i u odluci Ustavnog suda UŽ-66/2010 od 12. 07. 2012 godine, kojom je takođe utvrđena povreda prava na pravično suđenje. Nakon uvida u osporenu prvostepenu presudu Ustavni sud je utvrdio da nisu navedeni razlozi zbog kojih prvostepeni sud ne smatra verodostojnim izvedene pismene dokaze, niti je dao ustavnopravno prihvatljive razloge zbog kojih nije usvojio nijedan predlog okrivljenog radi saslušanja svedoka odbrane, već su na glavnom pretresu saslušani samo svedoci optužbe, niti zašto je odbio njegov predlog za izvođenje dokaza čitanjem pismena koja je odbrana priložila. Obrazloženje suda da su predlozi okrivljenog „bili suvišni jer je po shvatanju suda stanje stvari u ovom predmetu u dovoljnoj meri razjašnjeno za donošenje valjane odluke, pa bi saslušanje ovih svedoka samo nepotrebno odugovlačilo krivični postupak“, ne može biti opravdanje da se nijedan predlog okrivljenog ne prihvati, posebno kada se ima u vidu odredba člana 33 stav 5 Ustava, da svako kome se sudi za krivično delo ima pravo da sam ili preko branioca iznosi dokaze u svoju korist, ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se, pod istim uslovima kao svedoci optužbe i u njegovom prisustvu, ispituju i svedoci odbrane. Ove manjkavosti nisu otklonjene ni od strane Okružnog suda u postupku po žalbi jer svojom odlukom i obrazloženjem ovaj sud nije, prema mišljenju Ustavnog suda, dao razloge zašto u sprovedenom krivičnom postupku nisu, ravnopravno sa dokazima optužbe, izvedeni i dokazi odbrane, već se korišćenjem ustaljenih fraza, na uopšten način i bez utemeljenja u sprovedenom postupku, žalba odbija kao neosnovana.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Ustavni sud, UŽ-1157/2008 od 14. 04. 2011, tač. 5.

<sup>33</sup> Ustavni sud, UŽ- 66/2010 od 12. 07. 2012, tač. 5.

Slučajevi ovako flagrantne arbitrarnosti u primeni prava i oceni dokaza ipak nisu česti. Stoga, Ustavni sud nema uvek tako lak zadatak u oceni toga da li je došlo do očigledne proizvoljnosti u primeni prava koja onda u konkretnom slučaju predstavlja razlog poništavanja sudske odluke. Zapravo, u najvećem broju slučajeva Ustavni sud se suočava sa potrebom da vrši ocenu načina na koji je redovni sud protumačio, a zatim primenio pravo i brojne zakonske institute na konkretan slučaj. To dovodi Ustavni sud u poziciju da svojim tumačenjem i argumentima pobija tumačenje i argumente redovnih sudova, što je u osnovi vrsta kompetencijskog spora sudskih instanci (koji se onda obično rešava prihvatanjem stava najviše sudske instance). Reprezentativni primeri takve prakse su brojni predmeti iz građansko-pravne oblasti odlučivanja. Iz dosadašnje prakse Ustavnog suda se lako može uočiti da se najveći broj ustavnih žalbi podnosi upravo u okviru građansko-pravne oblasti, pa je razumljivo što je u toj oblasti najveći broj predmeta u kojima je Ustavni sud usvojio ustavnu žalbu sa merom poništaja sudskih akata.

Tako, u predmetu UŽ-224/2013 od 6. juna 2013. godine, Ustavni sud je doneo odluku kojom je usvojio ustavnu žalbu i ujedno poništio presudu VKS-a Rev. 17/11. Ključni razlog poništavanja navedene presude je ocena Ustavnog suda da je VKS proizvoljno primenio materijalno pravo po pitanju roka zastarelosti za naknadu štete prouzrokovane krivičnim delom. Kuriozitet ovog predmeta se ogleda u činjenici da VKS nije postupio po sadržinski identičnoj odluci Ustavnog suda kojom je već bilo odlučeno u istom predmetu, već je ponovo doneo istu presudu u postupku po reviziji, ignorišući raniju odluku Ustavnog suda. Reč je o jednom od onih slučajeva u kojima se i više nego jasno vidi ne samo rivalitet VKS-a i Ustavnog suda, već i praksa kojom se narušava princip pravne sigurnosti i obaveznosti odluka Ustavnog suda. Ključni argument na koji se VKS pozivao u svojoj odluci jeste da su naknada štete i zastarelost instituti materijalnog (obligacionog) prava, pa zato tumačenje značenja odredbi iz čl. 376 i 377 u vezi sa članom 172 Zakona o obligacionom odnosima može dati samo VKS, a ne Ustavni sud, jer pitanja koja se odnose na zastarelost potraživanja naknade šteta ne spadaju u oblast ljudskih i manjinskih prava i sloboda.<sup>34</sup>

Na kompleksnost ovakvih i sličnih slučajeva naročito ukazuju oni predmeti u kojima ni sudije Ustavnog suda nisu imale identično mišljenje po pitanju osnovanosti stava da je došlo do arbitrarne primene materijalnog prava. Tako u zajedničkom izdvojenom mišljenju dvoje sudija Ustavnog suda u odnosu na Odluku ustavnog suda UŽ-863/2013 od 21. februara 2013. godine, se navodi da ne može biti govora o proizvoljnoj primeni materijalnog prava, jer osporena presuda Apelacionog suda sadrži jasno i nedvosmisleno tumačenje odredaba člana 377 Zakona o obligacionim odnosima i ubedljive razloge zbog čega se privilegovani rok zastarelosti ne prekida u smislu člana 388 ovog zakona podnošenjem zahteva oštećenog lica odgovornom licu pre podnošenja tužbe. Proizvoljna ili arbitrarne primena materijalnog prava ne postoji utoliko pre što se pravni stav izražen u osporenoj presudi temelji na postojećoj sudskoj praksi VKS i apelacionih sudova.<sup>35</sup>

U predmetu UŽ-5084/2011 od 17. januara 2013. godine, Ustavni sud je cenio tumačenje odredbi Zakona o stanovanju<sup>36</sup> od strane Apelacionog suda u Nišu, i konstatovao proizvoljnu primenu

<sup>34</sup> V. Ustavni sud, UŽ-224/2011, tač. 7.

<sup>35</sup> Ustavni sud, UŽ-863/2012 od 21. 02. 2013. Izdvojeno mišljenje sudija Ustavnog suda P. Četkovića i sudije K. Manojlović Andrić, *Sl. gl. RS* 41/13.

<sup>36</sup> Zakon o stanovanju, *Sl. gl. RS* 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94, 48/94, 44/95, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005, 99/2011.

materijalnog prava zbog toga što je dao tumačenje po kojem podnositeljka ustavne žalbe nije mogla da stekne svojstvo nosioca stanarskog prava s obzirom da se u predmetni stan uselila nakon 29. jula 1973. godine kada je stupio na snagu Zakon o stambenim odnosima, po kojem stanarsko pravo nije moglo da bude stečeno na nepokretnostima koje su u privatnoj svojini. Po mišljenju Ustavnog suda, arbitrarnost u primeni prava se u ovom slučaju ogleda u izjednačavanju pojmova nosioca stanarskog prava i korisnika stana. Ne sporeći stav redovnih sudova da lice koje se u stan u privatnoj svojini uselilo posle 29. jula 1973. godine ne može da stekne svojstvo nosioca stanarskog prava, Ustavni sud nalazi da Zakon o stambenim odnosima nije onemogućio da se nakon stupanja na snagu tog zakona stekne svojstvo člana porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava odnosno svojstvo korisnika stana. U konkretnom slučaju podnositeljka ustavne žalbe se zakonito uselila u predmetni stan tužilaca zaključenjem braka sa nosiocem stanarskog prava i na taj način je stekla svojstvo člana porodičnog domaćinstva nosioca stanarskog prava, odnosno korisnika stana. U ovoj odluci Ustavnog suda se posebno naglašava da je nakon stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima 1981. godine, koji je bio na snazi u vreme kada se podnositeljka ustavne žalbe uselila u predmetni stan, bilo predviđeno da korisnici stana koji stanuju zajedno sa nosiocem stanarskog prava imaju pravo da trajno koriste stan. Međutim, u izdvojenom mišljenju se ukazuje da nema osnova za ocenu o arbitrarnosti odlučivanja Apelacionog suda koje je u skladu sa stotinama odluka koje su u proteklih 40 godina donosili svi sudovi u Srbiji i koje su potvrđene u brojnim odlukama VKS-a u postupku po reviziji. U njima je konstantno potvrđivan stav da nakon 1973. godine i stupanja na snagu tadašnjeg Zakona o stambenim odnosima, nije bilo moguće sticanje stanarskog prava na nepokretnostima u privatnoj svojini. To naravno nije sprečavalo nosioca stanarskog prava da, nakon tog datuma, omogući drugim licima da se usele i žive u stanu kao članovi njegovog domaćinstva, ali oni su imali samo svojstvo faktičkih korisnika stana i mogli su ostati u stanu samo dok je živ nosilac stanarskog prava koji je to pravo stekao pre stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima iz 1973 godine.<sup>37</sup>

Poništaj sudskih odluka u postupku po ustavnoj žalbi je posebno kontroverzna mera u slučajevima kada se Ustavni sud ne poziva na očiglednu arbitrarnost sudskog odlučivanja, već tu meru temelji na nekim drugim osnovama koje ne znače nužno grubu i očiglednu proizvoljnost u primeni prava. Tako u predmetu UŽ-7203/2013 od 10. decembra 2015. godine, Ustavni sud je poništio presudu Apelacionog suda u Beogradu i konstatovao povredu prava podnositeljke ustavne žalbe na pravično suđenje, jer je ocenio da navedena presuda *nije u dovoljnoj meri obrazložena*. Obaveza suda da obrazloži svoju odluku uz navođenje jasnih i razumljivih razloga na kojima tu odluku zasniva je nesumnjivo element zaštite prava na pravično suđenje, na šta je Ustavni sud ukazao u svojoj odluci, pozivajući se na praksu Evropskog suda za ljudska prava. Međutim, poništavanje presude Apelacionog suda samo na osnovu konstatacije da ona „nije u dovoljnoj meri obrazložena“ dovela je u ovom slučaju do sasvim opravdane reakcije jednog broja sudija Ustavnog suda koji su u svom izdvojenom mišljenju ukazali na suštinske nedostatke ovakve odluke. U mišljenju se, najpre, ističe problem nedovoljne određenosti standarda „dovoljna obrazloženost“ i dilema oko toga da li je u konkretnom slučaju zaista reč o presudi koja je manjkava u tom smislu, kao i da li je ovaj standard samo po sebi dovoljan za kasaciju ili je neophodno ili bar poželjno da bude podržan još nekim činjeničnim i pravnim argumentima?

<sup>37</sup> Ustavni sud, UŽ-5084/2011 od 17. 01. 2013. Izdvojeno mišljenje sudija Ustavnog suda M. Draškić, *Sl. gl. RS* 37/13.

Kao poseban nedostatak ove odluke se navodi to što je Ustavni sud o ovom slučaju išao preko *ultra petita*, tj. preko zahteva podnositeljke ustavne žalbe. Kako se ističe u izdvojenom mišljenju, „Ustavni sud je vezan postavljenim zahtevom iz ustavne žalbe, ali da se ne bi pretvorio u poslednju instancu redovnog sudovanja, mora se smatrati vezanim navodima i ustavnopravnim razlozima pobijanja sudske odluke iz ustavne žalbe. Kao što u normativnoj kontroli važi pretpostavka da je zakon u skladu sa Ustavom, tako u postupku po ustavnoj žalbi važi pretpostavka da je sudska odluka saglasna Ustavom garantovanim pravima. Neprihvatljivo je da se Ustavni sud ne izjašnjava i eksplicitno ne ocenjuje ustavnopravnu snagu ponuđenih razloga u ustavnoj žalbi, nego u stvari sam posredno uvodi u „igru“ „nove“, konstatacijom da je obrazloženje nedovoljno, te da se time i vređa Ustavom garantovano pravo na pravično suđenje“.<sup>38</sup>

I u nizu drugih odluka sudije Ustavnog suda su ukazivale na izvesne manjkavosti donetih odluka, poput: neselektivnog i pogrešnog pozivanja Suda na praksu Evropskog suda za ljudska prava;<sup>39</sup> pasivnost Ustavnog suda u kreiranju pouzdanih kriterijuma za ispravno i konzistentno tumačenje pojedinih prava;<sup>40</sup> poništavanje akata koji nisu u nadležnosti Ustavnog suda - poput zaključka Agencije za restituciju, i odlučivanje o pitanjima van zahteva podnosioca ustavne žalbe<sup>41</sup> i dr.

Analizirane odluke Ustavnog suda u dovoljnoj meri ukazuju na činjenicu da se ustavnosudska kontrola redovnog sudstva očigledno suočava sa brojnim izazovima koji neretko i same sudije Ustavnog suda dovode u situaciju da budu kritičari njegovih odluka. Tzv. „čiste situacije“ očigledno arbitrarne primene prava nisu toliko česte, tako da Ustavni sud nema uvek lak zadatak da utvrdi postojanje očigledne proizvoljnosti u primeni prava, kao osnov za poništavanje sudskih odluka. To Ustavni sud dovodi u situaciju da bude tumač zakonskih normi, pravnih instituta i načina na koji su oni protumačeni i primenjeni od strane redovnog sudstva.

#### 4. Zaključak

Čini se da se rasprava o tome da li sudske odluke mogu da budu predmet ustavnosudske kontrole definitivno privodi kraju. Na to ukazuju i predloženi amandmani na Ustav RS u kojima je prihvaćena sugestija Venecijanske komisije, pa je amandmanom IV, između ostalog, predviđeno da „Sudsku odluku može preispitivati samo zakonom predviđeni sud u zakonom određenom postupku, kao i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi“.<sup>42</sup> Usvajanjem predloženih amandmana biće stavljena tačka na raspravu koja traje duže od decenije i to izričitim ustavnim potvrdom mogućnosti ustavnosudske kontrole sudskih odluka.

Da li će to značiti kraj raspravama o odnosu ustavnog i redovnog sudstva? Sigurno da ne, jer i dalje ostaje onaj najveći kamen spoticanja tog odnosa – a to je mogućnost Ustavnog suda da u

<sup>38</sup> Ustavni sud, UŽ-7203/13 od 10. 12. 2015. Izdvojeno mišljenje D. Stojanovića, tač. 8.

<sup>39</sup> Ustavni sud, UŽ-738/14 od 29. 03. 2018. Izdvojeno mišljenje sudije Ustavnog suda Srbije M. Škulića, *Sl. gl. RS* 34/12.

<sup>40</sup> Ustavni sud, UŽ-1247/2016 od 18. 10. 2018. Izdvojeno mišljenje sudije Ustavnog suda Srbije T. Šurlan, *Sl. gl. RS* 98/18.

<sup>41</sup> Ustavni sud, UŽ-6037/15 od 26. 10. 2017. Izdvojeno mišljenje sudije Ustavnog suda T. Šurlan, *Sl. gl. RS* 110/17.

<sup>42</sup> Ministarstvo pravde RS, *Nacrt ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa*, <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, očitavanje: 02. 09. 2019.

postupku po ustavnoj žalbi poništava sudske odluke. Zato se kao ključno pitanje u daljoj raspravi o ovoj temi nameće da li je mera poništaja i dalje neophodna?

Ukoliko se odgovor na ovo pitanje posmatra iz ugla svrhe i cilja ustavne žalbe onda se poništaj sudskih akata ne nameće kao apsolutno neophodna mera. Naime, i poništavanjem sudske odluke i nalaganjem preduzimanja odgovarajuće mere poput ponavljanja postupka u poslednjoj fazi, postiže se svrha i cilj ustavne žalbe - sudska odluka biva promenjena, a konstatovana povreda Ustava otklonjena. Razlika između ovde dve situacije je samo u tome ko otklanja konstatovanu povredu ustava – da li Ustavni sud ili redovno sudstvo. U slučaju poništaja sudske odluke to je Ustavni sud, u drugom slučaju to je redovno sudstvo. Na strani poništaja jeste činjenica da tom merom automatski prestaje pravno dejstvo osporenog akta, što može biti opravdano jedino u hitnim slučajevima (pritvor, ekstradicija, proterivanje stranaca i dr).<sup>43</sup> Pošto su takve situacije retke, onda se kao jedino opravdanje za poništavanje sudskih akata nameće eventualna bojazan Ustavnog suda da sudovi neće postupiti po njegovoj odluci. Takva bojazan je možda bila opravdana na samom početku, ali ona danas više nema osnova. Naime, obaveza sudova da postupaju po odluci Ustavnog suda je ustavno-zakonska kategorija, i prema trenutno važećim propisima ona je osnov za podnošenje vanrednih pravnih sredstava u svim sferama procesnog prava (parničnom, krivičnom, prekršajnom, upravnom – jedino u sferi upravnih sporova to nije izričito propisano). Shodno tome, ako obaveza suda da postupi po ustavnoj žalbi i ponovi fazu postupka u kojoj je osporeni akt donet postoji, bez obzira da li je odlukom Ustavnog suda taj akt poništen ili ne, onda se i poništavanje sudskih odluka ne nameće kao nužno.

Imajući to u vidu, uzdržavanje Ustavnog suda od poništavanja sudskih odluka bi bilo svojevrsno samoograničenje koje bi moglo da ima višestruke pozitivne efekte. Najpre, to bi ulogu Ustavnog suda u postupku po ustavnoj žalbi definitivno udaljilo od kritike njenog instancionog karaktera, posebno u onim slučajevima kada se poništaj sudske odluke ne temelji na očiglednoj arbitrarnosti u primeni prava redovnih sudova. Kao što smo videli, takvi slučajevi su, na svu sreću, retkost. U većini slučajeva, Ustavni sud jeste u poziciji da tumači pravne institute i način na koji je redovni sud primenio pravo, a nekada da poništaj sudske odluke temelji na prilično diskutabilnom standardu „nedovoljne obrazloženosti sudske presude“. Drugo, na takav način bi se pozitivno uticalo na vraćanje poverenja u odnosu Ustavni sud-redovno sudstvo, što je od presudne važnosti za funkcionisanje pravne države. Ustavni sud bi tako redovnim sudovima poslao jasno poruku da postoji poverenje u njihovu spremnost i sposobnost da u ponovljenom sudskom postupku otklone konstatovanu povredu ustava. Treće, odlukom kojom Ustavni sud nalaže redovnim sudovima da ponove fazu postupka u kojoj je doneta osporeni akt, omogućava se učešće obe stranke u postupku i sprečava situacija da strana koja je učestvovala u postupku, a koja nije podnosilac ustavne žalbe, bude obavestena o novoj odluci tek nakon njenog donošenja.

Konačno, odustajanje Ustavnog suda od poništaja sudskih odluka, možda bi vremenom imalo efekta i na smanjenje broja ustavnih žalbi. Sigurno da je veliki zamajac u povećavanju broja ustavnih žalbi bila i činjenica da je Ustavni sud neretko bio u situaciji, da poput instancionog suda, poništi sudsku odluku, čime je građanima poslata jasna poruka da oni ovaj Sud mogu da vide i kao poslednje uporište njihovih interesa. Naravno, ne treba očekivati da bi odustajanjem Ustavnog suda od poništavanja sudskih odluka problem broja ustavnih žalbi preko noći bio

<sup>43</sup> Ovde treba imati na umu da pojedinačni pravni akt kome je prestalo pravno dejstvo ne može ni biti poništen. Upravo iz tog razloga Ustavni sud nikada i ne poništava odluku o pritvoru, već na drugi način nalaže otklanjanje štetne posledice (nadoknadom štete).

rešen, ali verujem da bi to moglo vremenom da ima pozitivan efekat i na taj problem. Rešavanje ovog problema treba videti, pre svega, u drugačijem pristupu uslovima za podnošenje vanrednih pravnih sredstava, posebno revizije. Vrlo restriktivni uslovi za podnošenje revizije VKS-u doveli su do toga da Ustavni sud bude zatrpan ustavnim žalbama čiji broj iz godine u godinu raste. Dodatnim ublažavanjem uslova za podnošenje revizije otvorila bi se vrata VKS-a i ovaj sud vratio u poziciju „pravog“ Vrhovnog suda koji ima mogućnost da svojim odlukama kreira pravna shvatanja, ujednačava sudsku praksu i svojim odlučivanjem potvrdi svoju spremnost i sposobnost zaštite ustavnih prava i sloboda. To bi s druge strane rasteretilo Ustavni sud i sa njegovih pleća skinulo ogroman teret koji već godinama unazad opterećuje njegov rad.

*An analysis of the instance character of the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Serbia in the constitutional appeal proceedings*

*Summary*

*Constitutional appeal has become an effective tool for protection of human and minority rights and freedoms by the Constitution of Republic Serbia in 2006. Since then, the Constitutional court has the opportunity to review the individual legal acts in the constitutional appeal procedure. However, from the outset, the question arose as to whether this power of the Constitutional Court also implied the possibility of reviewing court decisions; does it include the right of the Constitutional court to annul court decisions if it found that they had been violated a constitutionally protected right. In its jurisprudence, the Constitutional court overturned court decisions in such situations, which led to controversy and latent conflict in the relationship of this court to the ordinary judiciary, especially to the Supreme Court. Since 2013, the Constitutional court's ability to overturn court decisions in proceedings on constitutional appeal has also been confirmed by a Constitutional Court decision declaring a legal provision under which it had no right. To date, the Constitutional Court has overturned 3,867 court decisions, which is not an insignificant number. The key question is whether he assumes the authority and role of the classic courts of the ordinary court. An analysis of the case-law and the views of the Constitutional Court shows that it does so in two basic cases - when there is obvious arbitrariness in the application of the law of ordinary courts and in the case of an insufficiently reasoned court decision. In both cases, the Constitutional Court often finds itself in slippery ground, because by its interpretation and argument it often delves into the sphere reserved by the regular judiciary.*