

Tamás Korhecz (Tamaš Korhec)*

Ustavna žalba – odbacivanje ili meritorno odlučivanje – nedefinisana granica sa nekoliko medaša

Sadržaj

1. Uvod

2. Normativni okvir ustavne žalbe u Srbiji i osvrt na statistiku prakse Ustavnog suda u rešavanju ustavnih žalbi

2.1. Normativni okvir ustavne žalbe

2.2. Kratak osvrt na praksu Ustavnog suda u brojkama

3. Odbacivanje ustavnih žalbi zbog raznih slučajeva neurednosti podnesaka ili propuštanja roka

4. Nepostojanje drugih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje utvrđenih zakonom i očigledna neosnovanost ustavne žalbe

4.1. Ustavna žalba *ratione personae* nespojiva sa osporenim pojedinačnim pravnim aktom

4.2. Nedozvoljenost ustavne žalbe zbog pravnog karaktera osporenog pravnog akta - *ratione materiae*

4.3. Odbacivanje ustavne žalbe zbog malog značaja

4.4. Nepostojanje ustavnopravnih razloga za razmatranje ustavne žalbe

5. Zaključak

1. Uvod

Ustav je najviši pravni akt jedne države, svi opšti i pojedinačni pravni akti moraju biti usklađeni sa normama ustava. Ovakva suprematija ustava ne bi imala praktičan značaj bez delotvornih, ustavom propisanih mehanizama za zaštitu odredaba ustava. Iako i danas postoje države bez ustavnosudske kontrole zakona, prevladava stav da je najznačajniji mehanizam za zaštitu i sprovođenje ustava kontrola ustavnosti zakona od strane sudova: ustavnog suda ili sudova opšte nadležnosti.¹ Osnovna i izvorna nadležnost ustavnih sudova jeste normativna kontrola, to jest utvrđivanje i kontrola usklađenosti zakona i drugih opštih akata sa ustavom.² Ustavnosudska

* Redovni profesor, Univerzitet UNION, Fakultet za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić” Novi Sad - Sudija Ustavnog suda Republike Srbije.

¹ J. Kokott/M. Kaspar, Ensuring Constitutional Efficacy, u: M. Rosenfield/A. Sajo, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, ss. 713, 718.

² O. Vučić/V. Petrov/D. Simović, *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika*, Beograd 2010. ss. 119-121.

kontrola razvila se u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) bez neposrednog osnova u Ustavu SAD iz 1787. Počev od slučaja *Marbury protiv Madisona* iz 1803. godine³ Vrhovni sud ocenjuje usklađenost zakona sa Ustavom SAD. Tadašnji predsednik Vrhovnog suda Džon Maršal obrazložio je sudsku kontrolu zakona time da je tumačenje i sprovođenje prava, pa tako i ustava posao sudske vlasti.⁴ Ustavnosudska kontrola zakona je dugo ostala vezana za državu koja je donela prvi moderan, pisani ustav. Evropski ili austro-nemački, centralizovani model ustavnog sudstva razvio se prvenstveno prema modelu ustavnog suda Austrije (osnovan između dva svetska rata) čiji idejni, ali i praktični, tvorac je bio svetski poznat profesor ustavnog prava Hans Kelzen, i koji i danas dominira u pravnim sistemima većine država sveta.⁵ Nadležnost ustavnog suda da ocenjuje ustavnost zakona koje donosi demokratski izabrano, narodno predstavničko telo, uz mogućnost da takve zakone ukloni iz pravnog poretka u slučaju neustavnosti, izaziva polemike kako u stručnim i naučnim tako i u političkom diskursima. Odakle sudijama, koji svoje funkcije obavljaju bez izbornog legitimiteta velika moć da sude aktima demokratskih predstavnika naroda, da postanu negativan zakonodavac?⁶ Ustavnosudski aktivizam ustavni sud često čini moćnim političkim akterom. Iako je ocena ustavnosti zakona i drugih propisa izvorna i glavna ustavnosudska funkcija, dakle, bitno obeležje ustavnih sudova, ona danas ipak nije jedina nadležnost ustavnih sudova. Većina ustavnih sudova nastalih po austrijskom modelu vrši i neke druge ustavnosudske funkcije: rešavanja sukoba nadležnosti između raznih organa vlasti, izborni sporovi, zabrana rada političkih organizacija i verskih zajednica, rešavanje ustavnih žalbi građana itd.

Od svih nabrojanih nadležnosti ustavnih sudova poseban značaj ima ustavna žalba, kao pravno sredstvo putem koga građani mogu osporavati pojedinačne pravne akte i radnje organa javne vlasti kojima se povređuju ljudska (i manjinska) prava i slobode garantovane ustavom. Preko instituta ustavne žalbe ustavni sudovi su stekli moćnu nadležnost da kontrolišu (redovne) sudove, što se u teoriji smatra politizacijom pravosuđa, za razliku od judikalizacije politike preko normativne kontrole⁷. Ovaj rad analizira neka pitanja u vezi sa nadležnošću Ustavnog suda Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustavni sud) da rešava o ustavnosti pojedinačnih pravnih akata organa vlasti povodom ustavnih žalbi. Ustavni sud Srbije, kao i ustavni sud Slovačke, Crne Gore, Slovenije i Hrvatske spada u red ustavnih sudova koji rešavaju izuzetno veliki broj ustavnih žalbi, gde su stavovi i praksa ustavnog suda izrazito široko otvorili vrata građanima da ustavnom žalbom, pozivajući se na povredu odredaba ustava ospore ustavnost odluka - pre svega sudova - ali i drugih državnih organa. Ovaj rad predstavlja analizu prakse Ustavnog suda Srbije sa ciljem da se utvrdi gde je granica između onih pojedinačnih pravnih akata čiju protivpravnost Ustavni sud meritorno ocenjuje i onih, o čijoj osnovanosti i protivpravnosti Ustavni sud ne odlučuje u meritumu, nego ih rešenjem odbacuje. Ustavni i zakonski okvir je prilično generalan i elastičan i ostavlja širok prostor za različita tumačenja, pa su stavovi i praksa Ustavnog suda merodavni za određivanje granice između meritorno razmotrenih i meritorno nerazmotrenih

³ *Marbury v Madison* 5 US 137 (1803).

⁴ S. J. Martinez, *Horizontal Structuring*, u: Rosenfield/Sajo (bel. 1), s. 503.

⁵ A. Stone Sweet, *Constitutional Courts*, u: Rosenfield/Sajo (bel. 1), s. 728.

⁶ V. Beširević, *Governing without Judges - The politics of the Constitutional Court in Serbia*, *International Journal of Constitutional Law*, Oxford 4/2014, s. (954 i dalje) 955.

⁷ R. Hirschl, *The Judicialization of Politics*, u: K. E. Wittington/R. D. Kelemen/G. A. Caldeira, *Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford 2010, s. 119; S. Orlović, *Promena položaja ustavnog sudstva*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad 2013/4, s. (145 i dalje) 148.

ustavnih žalbi. Ovaj rad je podeljen u nekoliko celina. Nakon uvodnog dela, u drugom delu rada biće prikazan normativni okvir ustavne žalbe u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Srbija) sa posebnim osvrtom na zakonske osnove za odbacivanje ustavnih žalbi. U ovom delu razmotriće se i struktura i obim ustavnih žalbi u praksi Ustavnog suda i odlučivanja o njima. U trećem delu rada razmotriće se oni slučajevi kada Ustavni sud odbacuje ustavnu žalbu zbog neurednosti podnesaka ili propuštanja roka, kao uobičajenih slučajeva nerazmatranja podnesaka zbog procesnih razloga. U četvrtom delu rada analiziraće se najčešće korišćen zakonski osnov za odbacivanje ustavne žalbe i to nepostojanje drugih pretpostavki *za vođenje postupka i odlučivanje, utvrđene zakonom*. Ovaj osnov se koristi kada je odbacivanje ustavne žalbe vezano za pravni karakter osporenog pravnog akta, nepostojanje aktivne legitimacije podnosioca, mali značaj spora, formalno pozivanje na ustavna prava itd. U petom delu rada biće formulisani neki zaključci i predlozi.

2. Normativni okvir ustavne žalbe u Srbiji i osvrt na statistiku prakse Ustavnog suda u rešavanju ustavnih žalbi

2.1. Normativni okvir ustavne žalbe

Ustavna žalba u ustavno pravo Srbije uvedena je tek važećim ustavom, krajem 2006. godine. Prema normi Ustava: „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 zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.”⁸ Sam Ustav među nadležnostima Ustavnog suda uopšte ne navodi rešavanje ustavnih žalbi, što predstavlja očigledan nomotehnički propust, ali to u praksi pa ni u teoriji nikada nije dovelo do nedoumica u pogledu nadležnog organa za odlučivanje o ustavnim žalbama. Citirana ustavna odredba izuzetno široko određuje krug akata i radnji protiv kojih se može upotrebiti ustavna žalba uz konkretan uslov o iscrpljenosti pravnih sredstava za zaštitu povređenih ljudskih ili manjinskih prava. Ovakav elastičan ustavni okvir je, sa jedne strane, omogućio zakonodavcu široku slobodu za uređivanje pravila postupanja Ustavnog suda u vezi sa ustavnim žalbama, dok je, sa druge strane, omogućio Ustavnom sudu da preko svoje prakse uobliči granice i domet ustavne žalbe, kao novog instituta ustavnog prava Srbije.

Zakon o Ustavnom sudu⁹ razradio je ustavnu odredbu o ustavnoj žalbi, uslove za korišćenje ustavne žalbe i postupak odlučivanja Ustavnog suda. Prema Zakonu, Ustavni sud o osnovanosti ustavne žalbi odlučuje „odlukom”¹⁰, dok u slučaju nepostojanja procesnih pretpostavki ustavnu žalbu odbacuje „rešenjem”¹¹. Posebne odredbe o ustavnoj žalbi nalaze se u članovima od 82-89 Zakona. Ovim odredbama, između ostalog, uređeno je da ustavnu žalbu može izjaviti svako lice kome je povređeno ustavno pravo (što obuhvata i pravna lica)¹², mogućnost izjavljivanja ustavne žalbe na osnovu ovlašćenja,¹³ rok za izjavljivanje ustavne žalbe (30 dana od dostavljanja akta ili

⁸ Čl. 170 Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/2006.

⁹ Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Odluka Ustavnog suda, 40/2015, 103/2015.

¹⁰ *Ibid.*, čl. 45 st. 1 t. 9.

¹¹ *Ibid.*, čl. 46 st. 1 t. 9.

¹² *Ibid.*, čl. 83 st. 1.

¹³ *Ibid.*, čl. 83 st. 2.

preduzimanja radnje organa javne vlasti),¹⁴ uslovi i rokovi za povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštanja roka sa podnošenje ustave žalbe¹⁵, sadržina i obavezni prilozi ustavne žalbe¹⁶, mogućnost odlaganja izvršenja osporenog pojedinačnog akta,¹⁷ mogućnost proširivanje dejstva odluke Ustavnog suda povodom ustavne žalbe na lica koja nisu podnela ustavnu žalbu¹⁸, razloge za obustavljanje postupka¹⁹, mogućnost da se odlukom Ustavnog suda sa kojim se ustavna žalba usvaja poništi osporeni pojedinačni pravni akt i da se dosudi naknada materijalne i nematerijalne štete.²⁰

Za ovaj rad poseban značaj imaju odredbe Zakona o Ustavnom sudu koje utvrđuju u kojim slučajevima će zbog nedostatka procesnih pretpostavki Ustavni sud, bez meritornog razmatranja, ustavnu žalbu rešenjem odbaciti.²¹ Ovi slučajevi nisu posebno uređeni Zakonom, nego se na odbacivanje ustavne žalbe primenjuje odredba člana 36 Zakona koja se odnosi na sve podneske upućene Ustavnom sudu, koje uključuju i ustavnu žalbu. Prema ovom članu Zakona Ustavni sud će odbaciti podnesak sa kojim se inicira ili pokreće postupak u sledećim slučajevima:

- (1) kad utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;
- (2) ako podnesak nije podnet u određenom roku;
- (3) ako je podnesak anonimn;
- (4) kad u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio nedostatke koji onemogućavaju postupanje;
- (5) kad utvrdi da je podnesak očigledno neosnovan;
- (6) ako utvrdi da se podneskom zloupotrebljava pravo;
- (7) kad ne postoje druge pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje, utvrđene zakonom.

Uopštene formulacije iz ove odredbe Zakona su se uobličavale, dobijale svoju konkretnu sadržinu i obrise u praksi Ustavnog suda u poslednjih deset godina. Praksa Ustavnog suda je bila naročito važna da se uobliče zakonski pojmovi, odredi njihova praktična sadržina i domet, da se odgovori na mnoga pitanja kao što su: kada je ustavna žalba očigledno neosnovana, šta se smatra

¹⁴ *Ibid*, čl. 84 st. 1.

¹⁵ *Ibid*, čl. 84 st. 2 i 3.

¹⁶ Ustavna žalba mora da sadrži ime i prezime, jedinstveni matični broj građana, prebivalište ili boravište, odnosno naziv i sedište podnosioca ustavne žalbe, ime i prezime njegovog punomoćnika, broj i datum akta protiv koga je žalba izjavljena i naziv organa koji ga je doneo, naznaku ljudskog ili manjinskog prava ili slobode zajemčene Ustavom za koje se tvrdi da je povređeno sa oznakom odredbe Ustava kojom se to pravo, odnosno sloboda jemči, razloge žalbe i navode u čemu se sastoji povreda ili uskraćivanje, opredeljen zahtev o kome Ustavni sud treba da odluči, uz isticanje visine i osnova naknade materijalne ili nematerijalne štete, kada se naknada zahteva, potpis podnosioca ustavne žalbe, odnosno lica kome je izdato specijalno punomoćje za podnošenje ustavne žalbe.

Uz ustavnu žalbu se podnosi i prepis osporenog pojedinačnog akta, dokazi da su iscrpljena pravna sredstva, dokazi o visini materijalne štete, kao i drugi dokazi od značaja za odlučivanje. Zahtev za naknadu štete može biti postavljen samo istovremeno sa podnošenjem ustavne žalbe. Čl. 85 Zakona o Ustavnom sudu.

¹⁷ Zakon o Ustavnom sudu, čl. 86 st 2.

¹⁸ *Ibid*, čl. 87.

¹⁹ *Ibid*, čl. 88.

²⁰ *Ibid*, čl. 89.

²¹ Prema čl. 42v Zakona o Ustavnom sudu, ustavnu žalbu rešenjem odbacuje tročlano Malo veća Ustavnog suda, jednoglasnom odlukom. U slučaju nepostojanja jednoglasnosti, konačnu odluku o odbacivanju ustavne žalbe donosi Sednica Ustavnog suda, većinom glasova od ukupnog broja sudija Ustavnog suda.

zloupotrebom prava kod podnošenja ustavne žalbe, kada se može govoriti o nepostojanju „drugih pretpostavki” za odlučivanje o ustavnoj žalbi? Odgovor na sva ova pitanja moramo potražiti, sa jedne strane, u stavovima Ustavnog suda²², a sa druge u bogatoj sudskoj praksi, u precedentima Ustavnog suda. Ova praksa Ustavnog suda na neka od gore formuliranih pitanja dala je jasne odgovore, dok u pogledu drugih praksa Ustavnog suda ne omogućuje jasno razgraničenje.

2.2. Kratak osvrt na praksu Ustavnog suda u brojkama

U uvodnom delu ovog rada konstatovao sam da je ustavna žalba postala izuzetno popularna u Srbiji, što najbolje ilustruje podatak da se broj ustavnih žalbi konstantno i naglo povećavao od 2010. godine nakon što je Evropski sud za ljudska prava prvi put priznao ustavnu žalbu kao delotvorno pravno sredstvo, čije je prethodno korišćenje uslov obraćanja sudu u Strazburu.²³ U 2010. godini u odnosu na 2009. godinu broj primljenih i formiranih predmeta povećan je sa 3.597 na 7.604 predmeta, 2011. godine na 8.041, 2012. na 11.380 od kada je broj novih predmeta iznad 10.000 i pored uvođenja nekih novih pravnih sredstava za zaštitu ustavnih prava pred sudovima opšte i posebne nadležnosti.²⁴ Udeo ustavnih žalbi u svim predmetima Ustavnog suda se takođe povećavao i danas iznosi više od 95%.²⁵ U 2017. godine Ustavni sud je primio i formirao 12.487 predmeta od kojih 12.118 su bile ustavne žalbe²⁶. Ovaj, broj novoprimljenih ustavnih žalbi je u 2018. dodatno povećan, kada je Ustavni sud formirao 15.545 predmeta od kojih su 15.150 ustavne žalbe.²⁷ Na ovaj način došlo je do povećanja ustavnih žalbi za čak 25% samo za jednu godinu.²⁸ Stvarni broj primljenih ustavnih žalbi u 2018. godini je bio iznad 25.000, ali je zbog spajanja mnogih istovrsnih ustavnih žalbi u jedan predmet broj formiranih predmeta znatno manji od broja primljenih ustavnih žalbi.²⁹ Ovi statistički pokazatelji ukazuju na činjenicu da Ustavni sud najveći deo svojih stručnih i administrativnih kapaciteta troši na rešavanje ustavnih žalbi, a uz malo preterivanja moglo bi se reći da Ustavni sud postaje sve više sud za ustavne žalbe.³⁰ Zagušenje Ustavnog suda ustavnim žalbama svakako da ima, i to negativnog, uticaja na kvalitet odluka Ustavnog suda donetih na osnovu ustavnih žalbi, što

²² Stavovi Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja po ustavnoj žalbi, Su br. 1-8/11/9, od 02. 04. 2009, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/163-100890/stavovi-suda>, očitavanje: 20. 08. 2019.

²³ Up. Presudu Drugog odeljenja Evropskog suda za ljudska prava od 01. 12. 2009. Vinčić i drugi podnosioci predstavljeni protiv Srbije, u t. 51 Presude sud je izneo sledeći načelan stav: „Sud je mišljenja da ustavnu žalbu treba, u načelu, smatrati delotvornim domaćim sredstvom u smislu značenja člana 35. stav 1 Konvencije u vezi sa svim predstavkama podnetim počev od 7. avgusta 2008.godine, kao datuma kada su prve meritorne odluke Ustavnog suda o osnovanosti navedenih žalbi objavljene u 'Službenom listu' Tužene države“.

²⁴ *Pregled rada Ustavnog suda u 2016. godini sa osvrtom na rad Ustavnog suda u periodu decembar 2007 – decembar 2016. godine*, Ustavni sud, Beograd 2017, s. 21.

²⁵ *Ibid*, s. 4.

²⁶ *Pregled rada Ustavnog suda u 2017. godini*, s. 2. http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4_2017.pdf, očitavanje: 20. 09. 2018.

²⁷ *Pregled rada Ustavnog suda u 2018. godini*, s. 1. 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: 10. 08. 2019.

²⁸ *Ibid*, s. 2.

²⁹ *Ibid*, s. 1.

³⁰ T. Papić/V. Djerić, On the Margins of Consolidation: The Constitutional Court of Serbia, *Hague Journal on the Rule of Law*, The Hague 1/2018, s. (59 i dalje) 67.

stručna javnost često ističe u kritici rada Ustavnog suda.³¹ U 2018. godini Ustavni sud je rešio ukupno 10.722 predmeta ustavnih žalbi. Od ovog broja, bez meritornog razmatranja rešenjem, odbacio je više od 90% ustavnih žalbi (primarno preko Malih veća), dok oko 6% ustavnih žalbi je u celosti ili delimično usvojio.³² U oko 2% predmeta Ustavni sud je meritorno razmotrio i odbio ustavnu žalbu.³³ Markantnom većinom ustavnih žalbi osporavaju se pravosnažne presude i rešenja sudova, čak i onda kada se radi o upravnim stvarima u kojima je vođenje upravnog spora uslov obraćanja Ustavnom sudu. Iz ovoga sledi drugi zaključak u vezi sa ustavnom žalbom, a to je da se ustavna žalba od strane podnosilaca sve više posmatra kao vanredno pravno sredstvo protiv pravosnažnih sudskih odluka, kao nužan međukorak pre obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu. Pošto Ustavni sud povodom ustavnih žalbi godišnje poništi više stotina pravosnažnih presuda sudova opšte i posebne nadležnosti, tumačeći ne samo ustavne odredbe nego i norme zakona, praksa Ustavnog suda je proizvela tenzije na relaciji Vrhovni Kasacioni sud - Ustavni sud³⁴. Povezanost ustavne žalbe sa međunarodnom zaštitom ljudskih prava preko Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) imala je za posledicu da se, sa jedne strane, pred Ustavnim sudom redovno ističe povreda upravo onih ljudskih prava koja se najčešće ističu i uspešno štite i pred ESLJP (pre svega član 6 EKLJP – pravo na pravično suđenje u razumnom roku), dok, sa druge strane, Ustavni sud u značajnoj meri prati i koristi jurisdikciju ESLJP i prema njoj prilagođava svoje stavove i standarde.³⁵ Ovo dovodi do sve manje šarolike slike kada je reč o ljudskim pravima čija se povreda ističe i utvrđuje u postupku pred Ustavnim sudom. Od svih usvojenih ustavnih žalbi povrede prava na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku, pravo na pravnu sigurnost kao i prava na jednaku zaštitu (pred sudovima) iznose više 2/3 od ukupnog broja usvojenih ustavnih žalbi.³⁶ Ako ovome dodamo broj utvrđenih povreda prava na imovinu (koji je najčešće rezultat neefikasne sudske zaštite ovog prava u slučaju „društveno-državnih preduzeća“ u stečaju), kao i pravo na pravno sredstvo i pravo na ograničeno trajanje pritvora, onda sledi zaključak da je blizu 99% usvojenih žalbi vezan za povredu Ustava od strane sudova.³⁷ Ono što je iz izveštaja Ustavnog suda takođe uočljivo jeste sve veća neažurnost Ustavnog suda i povećani broj nerešenih predmeta ustavnih žalbi, koji je u 2018. godini dostigao brojku od 22.000.³⁸ Najveći broj ustavnih žalbi koji se reši u meritumu, rešava se nakon 2-3 godine od podnošenja ustavne žalbe, ali i u slučaju odbacivanja ustavne žalbe, na donošenje rešenja najčešće se čeka godinu dana ili više.³⁹

³¹ *Ibid*, ss. 72, 74; V. Beširević, *If Schmitt Were Alive...Adjusting Constitutional Review to Populist Rule in Serbia*, u: V. Beširević, *New Politics of Decisionism*, The Hague 2019, s. 198.

³² Pregled rada (bel. 27), s. 19.

³³ *Ibid*, s. 27.

³⁴ 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, ss. (71 i dalje) 98-99.

³⁵ Papić/Djerić (bel. 30), s. 68; C. Ribičić/B. Nenadić/T. Marinković, *Multi-Level System of Human Rights Protection in Europe: A View from Central and Eastern Europe*, u: L.R. Basta Fleiner/T. Marinković, *Key developments in constitutionalism and constitutional law*, The Hague 2014, ss. 161-162.

³⁶ Pregled rada Ustavnog suda u 2017. godini (bel. 26), ss. 28-29.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ Pregled rada Ustavnog suda u 2018. godini (bel. 27), s. 19.

³⁹ Pregled rada Ustavnog suda u 2016. godini sa osvrtom na rad Ustavnog suda u periodu decembar 2007 – decembar 2016. godine (bel. 24), s. 47.

3. Odbacivanje ustavnih žalbi zbog raznih slučajeva neurednosti podnesaka ili propuštanja roka

Neurednost podnesaka i propuštanje prekluzivnih rokova predstavlja uobičajeni način odbacivanja podnesaka stranaka bez meritornog razmatranja u raznim sudskim postupcima. U ovom pogledu postupak pred Ustavnim sudom pokazuje veliku sličnost sa drugim sudskim postupcima. Anonimne ustavne žalbe Ustavni sud odbacuje bez pozivanja podnosioca da otkloni nedostatke pošto i nema koga da pozove na otklanjanje nedostataka.⁴⁰ Sa druge strane, ako ustavna žalba ne sadrži obavezne elemente i priloge u skladu sa članom 85. Zakona (lični podaci podnosioca, posebno punomoćje za zastupanje, kopija osporenog pravnog akta, navođenje odredbe ustava koji je povređen, potpis, akt), sudija izvestilac će u ime Ustavnog suda odrediti rok i pozvati podnosioca da dopuni ustavnu žalbu. Tek protekom ovog roka, koji najčešće iznosi 15 dana od dostavljanja dopisa stranci, Ustavni sud će rešenjem odbaciti neurednu ustavnu žalbu. Mogućnost dopune neuredne ustavne žalbe, kao i činjenica da u najvećem broju slučajeva stranke pred Ustavnim sudom zastupaju advokati, broj ustavnih žalbi koji je odbačen zbog neurednosti podnesaka znatno je ispod 10%. Nešto je kompleksnija i pravno neizvesnija situacija u pogledu odbacivanja ustavnih žalbi zbog propuštanja rokova, što je direktno povezano sa prethodnim korišćenjem (delotvornih) pravnih sredstava. Zakon o Ustavnom sudu ne daje odgovor na pitanje od kog momenta se računa rok od 30 dana za podnošenje ustavne žalbe. Samo dobri poznavaoци stavova i prakse Ustavnog suda mogu da imaju jasnu predstavu o tome, kada se stiču uslovi za izjavljivanje ustavne žalbe kod sudskih postupaka. U različitim sudskim postupcima (upravnim, prekršajnim, građanskim, krivičnim, vanparničnim) mogućnost predaje ustavne žalbe se otvara u različitim fazama postupka.⁴¹ Tako na primer, pravosnažna presuda apelacionog suda u krivičnim stvarima osporava se ustavnom žalbom u roku od trideset dana od dostavljanja takve presude bez obzira na izjavljeno vanredno pravno sredstvo, dok se u parničnom postupku tek nakon odluke o izjavljenoj (i dozvoljenoj) reviziji otvara mogućnost izjavljivanja ustavne žalbe.⁴² Nedovoljno jasne i precizne zakonske norme o vanrednim pravnim sredstvima, kao i relativno neujednačena praksa Vrhovnog kasacionog suda povodom dozvoljenosti vanrednih pravnih sredstava predstavlja jedan od razloga za tenzije na relaciji Ustavni sud – Vrhovni kasacioni sud. U relativno velikom broju slučajeva čak ni punomoćnici stranaka – advokati nisu svesni ovih razlika pa njihove ustavne žalbe ostaju meritorno nerazmotrene, bez obzira na eventualnu očiglednu povredu ustavnih prava.

4. Nepostojanje drugih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje utvrđenih zakonom i očigledna neosnovanost ustavne žalbe

Od svih zakonom propisanih osnova za odbacivanje ustavnih žalbi, Ustavni sud svoja rešenja najčešće donosi na osnovu člana 36 stav 1 tačke 7 Zakona o Ustavnom sudu, odnosno zbog nepostojanja drugih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje. Za razliku od neurednosti ustavne žalbe, a donekle i od propuštanja roka za podnošenje ustavne žalbe, kod ovog zakonskog osnova granica između dozvoljene i nedozvoljene, meritorno razmotrene i nerazmotrene ustavne žalbe često nije potpuno jasna i nedvosmislena. U velikom broju slučajeva, da bi pozivanjem na

⁴⁰ Čl. 36 st. 1 t. 3 Zakona o Ustavnom sudu.

⁴¹ K. Manojlović Andrić, Postupak i obim ispitivanja ustavne žalbe, u: Nenadić (bel. 34), ss. 164-165.

⁴² Stavovi Ustavnog suda u postupku ispitivanja i odlučivanja po ustavnoj žalbi (bel. 22).

ovaj zakonski osnov odbacio ustavnu žalbu, Ustavni sud mora detaljno proučiti i analizirati sadržinu i rezonovanje kako podnosioca ustavne žalbe, tako i osporenih pravnih akata, najčešće odluka sudova. Prema tome, iako se poziva na formalnopravne, procesne nedostatke ustavne žalbe, Ustavni sud u ovim slučajevima ustavnu žalbu i osporene pravne akte razmatra sa stanovišta ispunjenosti materijalnopravnih pretpostavki za odlučivanje. U okviru ovog opšteg razloga za odbacivanje ustavnih žalbi razmotrićemo neke podgrupe – slučajeve.

4.1. Ustavna žalba *ratione personae* nespojiva sa osporenim pojedinačnim pravnim aktom

Značajan deo ustavnih žalbi Ustavni sud odbacuje pozivanjem na nepostojanje aktivne legitimacije podnosioca ustavne žalbe, odnosno zbog toga što osporenim pojedinačnim aktom vlasti nije odlučivano o njegovom pravu ili obavezi. U ovu grupu spadaju ustavne žalbe u kojima je oštećeni ili privatni tužilac u krivičnom postupku, zbog *nepravilnog suđenja*, osporio presudu suda kojom je sud oslobodio odgovornosti optuženog za učinjeno krivično delo. U obrazloženju rešenja Ustavnog suda u ovakvim predmetima često nailazimo na sledeću formulaciju: „Iz odredbe člana 170. Ustava Republike Srbije, kojom je ustavna žalba ustanovljena kao posebno i izuzetno pravno sredstvo za zaštitu Ustavom zajemčenih prava i sloboda, proizlazi da je jedna od pretpostavki za izjavljivanje ustavne žalbe to da je izjavljuje lice o čijim pravima i obavezama je odlučivano pojedinačnim aktom koji se osporava ustavnom žalbom, odnosno lice prema kome je preuzeta osporena radnja.”⁴³

4.2. Nedoizvoljenost ustavne žalbe zbog pravnog karaktera osporenog pravnog akta - *ratione materiae*

Druga velika grupa slučajeva kada Ustavni sud, pozivajući se na tačku 7 stava 1 člana 36 Zakona o Ustavnom sudu, odbacuje ustavnu žalbu bez meritornog razmatranja ako su izjavljene protiv pravnih akata javne vlasti za koje je Ustavni sud zaključio da nisu akti iz člana 170 Ustava (odnosno člana 82 Zakona o Ustavnom sudu), dakle nisu pojedinačni akti ili radnje državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava. U obrazloženjima svojih rešenja Ustavni sud često koristi sledeću formulaciju: „Saglasno odredbi člana 170. Ustava Republike Srbije, kojom je ustavna žalba ustanovljena kao posebno i izuzetno pravno sredstvo za zaštitu Ustavom zajemčenih prava i sloboda, ustavna žalba se može izjaviti samo protiv pojedinačnog akta ili radnje kojima je odlučivano o pravima i obavezama podnosioca ustavne žalbe, pošto samo takvim aktom ili radnjom podnosiocu može biti povređeno ili uskraćeno neko od Ustavom zajemčenih prava i sloboda. Polazeći od navedenog, a imajući u vidu pravnu prirodu i sadržinu osporenog akta, Ustavni sud je utvrdio da se, u konkretnom slučaju, ne radi o pojedinačnom aktu iz člana 170. Ustava, te je stoga ustavnu žalbu odbacio”⁴⁴

Od različitih kategorija pojedinačnih pravnih akata, za koje Ustavni sud smatra da nisu akti iz člana 170 Ustava, jer sa njima nije definitivno odlučeno o nekom pravu ili obavezi pojedinca spadaju različiti akti javnog tužilaštva sa kojima se odbacuje krivična prijava, obustavlja

⁴³ Rešenje Ustavnog suda UŽ 688/2017.

⁴⁴ Rešenje Ustavnog suda UŽ 1725/2017.

postupak, odbacuje ili odbija pritužba na rad javnog tužioca⁴⁵, rešenja sudova o zahtevu za ponavljanje postupka⁴⁶, razne procesne odluke sudova u postupku sudskog izvršenja⁴⁷ ili stečaja⁴⁸ itd.

4.3. Odbacivanje ustavne žalbe zbog malog značaja

Kao razlog za odbacivanje ustavne žalbe zbog nepostojanja drugih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje Ustavni sud u nekim slučajevima navodi mali značaj predmeta. U obrazloženju rešenja kojima su odbačene ustavne žalbe protiv presuda prekršajnih sudova često nailazimo na sledeću formulaciju: „Saglasno odredbi člana 170. Ustava Republike Srbije ustavna žalba je ustanovljena kao posebno i izuzetno pravno sredstvo za zaštitu Ustavom zajemčenih prava i sloboda, iz čega sledi da pojedinačni akti ili radnje koje se osporavaju ustavnom žalbom moraju biti takvog značaja da objektivno mogu dovesti do povrede prava garantovanih najvišim pravnim aktom države.

Imajući u vidu sadržinu ustavne žalbe i sadržinu osporene presude, kao i kaznu izrečenu u predmetnom prekršajnom postupku, Ustavni sud je, uvažavajući lični značaj predmeta odlučivanja za podnositeljku ustavne žalbe, ocenio da se ustavnom žalbom ne pokreće neko šire ili opšte pitanje od važnosti za ostvarivanje Ustavom zajemčenih prava, niti je podnositeljka ustavne žalbe osporenom presudom pretrpela veću materijalnu štetu, bez obzira na eventualni uticaj koji ova pravna stvar na nju subjektivno ima.”⁴⁹

Na drugom mestu, Ustavni sud u obrazloženju rešenja o ustavnoj žalbi povodom nedosuđenih parničnih troškova iznosi sledeći stav: „Polazeći od navedenog, a imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud je, uvažavajući eventualni subjektivni značaj predmeta postupka za podnositeljku ustavne žalbe, ocenio da se nedosuđivanje traženog iznosa na ime sastava prigovora za ubrzanje postupka od strane advokata, kao i utvrđena dužina paricionog roka za isplatu iznosa od 6.000 dinara, u konkretnom slučaju, ne mogu smatrati pitanjima od ustavnopravnog značaja, niti potencijalni propusti nadležnog suda mogu imati težinu povrede Ustavom zajemčenih prava.”⁵⁰

Može se zaključiti da objektivno mali značaj predmeta, koji ujedno „ne pokreće neko šire ili opšte pitanje od važnosti za ostvarivanje Ustavom zajemčenih prava” predstavlja gotovo neograničenu mogućnost Ustavnom sudu da ne odlučuje meritorno o ustavnim žalbama za koje proceni da objektivno imaju mali značaj. U praksi Ustavnog suda nailazimo na slučajeve da se kod identičnog pravnog i činjeničnog stanja jedna ustavna žalba protiv rešenja Upravnog suda usvoji, a drugu, istog podnosioca Ustavni sud odbaci jer je u tom slučaju Upravni sud neustavno odbacio tužbu podnosioca povodom upravnog akta sa kojim je podnosiocu nametnuta znatno manja poreska obaveza.⁵¹ Posebno kod ustavnih žalbi protiv izrečenih novčanih kazni u prekršajnom postupku, kao i rešenja sudova o troškovima parničnog postupka, u praksi Ustavnog

⁴⁵ V. rešenja Ustavnog suda UŽ-8929/2016 i UŽ-8341/2016.

⁴⁶ Rešenje Ustavnog suda UŽ-7806/2016.

⁴⁷ Rešenje Ustavnog suda UŽ-2789/2017.

⁴⁸ Rešenje Ustavnog suda UŽ-1725/2017.

⁴⁹ Rešenje Ustavnog suda UŽ-726/2017.

⁵⁰ Rešenje Ustavnog suda UŽ-1738/2017.

⁵¹ Odluka Ustavnog suda UŽ-8111/2015 i rešenje Ustavnog suda UŽ-3626/2016.

suda ne postoji dovoljno definisana granica između onih koji se meritorno razmatraju i onih koji se rešenjem odbacuju zbog objektivno malog značaja spora.

4.4. *Nepostojanje ustavnopravnih razloga za razmatranje ustavne žalbe*

U najvećem broju slučajeva Ustavni sud rešenjem odbacuje ustavne žalbe „zbog nepostojanja drugih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje” ukoliko proceni da se ustavnom žalbom od njega, kao od instanciono višeg suda, traži da oceni primenu zakona, utvrđeno činjenično stanje ili kvalitet obrazloženja osporenih odluka sudova. U ovim slučajevima obrazloženje rešenja Ustavnog suda sadrži sledeće formulacije: „Saglasno odredbi člana 170. Ustava Republike Srbije, kojom je ustavna žalba ustanovljena kao posebno i izuzetno pravno sredstvo za zaštitu Ustavom zajemčenih prava i sloboda, Ustavni sud je u postupku po ustavnoj žalbi nadležan jedino da ispituje postojanje povreda ili uskraćivanja Ustavom zajemčenih prava i sloboda, te se stoga i navodi ustavne žalbe moraju zasnivati na ustavnopravnim razlozima kojima se, sa stanovišta Ustavom utvrđene sadržine označenog ustavnog prava ili slobode, potkrepljuju tvrdnje o njegovoj povredi ili uskraćivanju. To istovremeno znači da 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, ustavnu žalbu ne čini dopuštenom.”⁵²

Na drugom mestu, Ustavni sud je obrazložio rešenje na sledeći način: „Saglasno odredbi člana 170. Ustava Republike Srbije, kojom je ustavna žalba ustanovljena kao posebno i izuzetno pravno sredstvo za zaštitu Ustavom zajemčenih prava i sloboda, Ustavni sud je u postupku po ustavnoj žalbi nadležan jedino da ispituje postojanje povreda ili uskraćivanja Ustavom zajemčenih prava i sloboda, te se stoga i navodi ustavne žalbe moraju zasnivati na ustavnopravnim razlozima kojima se, sa stanovišta Ustavom utvrđene sadržine označenog ustavnog prava ili slobode, potkrepljuju tvrdnje o njegovoj povredi ili uskraćivanju. (...) Ustavni sud je, uvidom u osporene presude, utvrdio da one sadrže detaljno i jasno obrazloženje zasnovano na ustavnopravno prihvatljivom i nearbitrarnom tumačenju merodavnog prava čijom je primenom pravosnažno odbijen tužbeni zahtev tužilaca, ovde podnosioca ustavne žalbe, u delu u kome su tražili da sud obaveže tužene na isplatu mesečnih iznosa (...)”.⁵³

U drugom predmetu Ustavni sud ističe: „Polazeći od sadržine prava na pravično suđenje i razloga ustavne žalbe na kojima se tvrdnje o povredi tog prava zasnivaju, Ustavni sud ukazuje da se ustavna žalba ne može smatrati pravnim sredstvom kojim se ispituje zakonitost odluka redovnih sudova. Ustavni sud, odlučujući o ustavnoj žalbi, ne može ocenjivati pravilnost zaključaka redovnih sudova u pogledu načina na koji su sudovi primenili materijalno i procesno pravo, osim ukoliko iz razloga navedenih u ustavnoj žalbi proizlazi da je zaključivanje sudova u osporenim sudskim odlukama bilo očigledno proizvoljno, odnosno da postupak u celini nije bio pravičan na način utvrđen odredbom člana 32. stav 1. Ustava.”⁵⁴

Da bi jedna presuda suda ispunila ustavne standarde pravičnog suđenja ona mora da sadrži dovoljno detaljno i jasno obrazloženje koje je zasnovano na ustavnopravno prihvatljivom i

⁵² Rešenje Ustavnog suda UŽ-1967/2017.

⁵³ Rešenje Ustavnog suda UŽ-220/2017.

⁵⁴ Rešenje Ustavnog suda UŽ-8234/2016.

nearbitrarnom tumačenju merodavnog prava, dokazi ne smeju biti cenjeni pristrasno protiv interesa podnosioca ustavne žalbe, a zaključivanje sudova ne sme biti proizvoljno. Da bi se moglo zaključiti da li ustavna žalba sadrži razloge kojima se argumentovano osporava gore opisan kvalitet sudskih odluka, sudija izvestilac mora detaljno proučiti kako ustavnu žalbu, tako i samu sudsku odluku. Ovakav intelektualni proces svakako ne predstavlja puku procenu ispunjenosti formalnih procesnih pretpostavki za vođenje postupka i odlučivanje, nego ispitivanje materijalnih pretpostavki za odlučivanje.⁵⁵ Upravo iz ovih razloga rešenja o odbacivanju ustavne žalbe neretko sadrže razmatranje navoda podnosioca ustavne žalbe i ocenu „odgovora” na ove navode u obrazloženja osporenih sudskih akata. Ovakva rešenja se kolokvijalno nazivaju „mali meritum”⁵⁶.

5. Zaključak

Ustavni sud, u poslednjih šest-sedam godina, u svakoj kalendarskoj godini primi više od deset hiljada novih ustavnih žalbi. Ažurnost pri rešavanju ustavnih žalbi predstavlja sve veći, i teško rešiv, izazov za ovaj organ. U većini ustavnih žalbi podnosioci ukazuju (i) na povredu ustavnog prava iz člana 32 stav 1 Ustava (pravično suđenje u razumnom roku) koja su im povređena odlukama sudova opšte i posebne nadležnosti. Ustavni sud u 2018. godini više od 90% ustavnih žalbi nije rešavao u meritumu, nego ih je odbacio rešenjem tročlanih malih veća suda. Pored neurednih podnesaka, kojih ima relativno malo, u praksi je primetna tendencija da Ustavni sud, pozivajući se naširoko „na druge procesne razloge”, odbaci i ne razmotri različite kategorije ustavnih žalbi i na taj način izbegne odlučivanje o eventualnim protivpravnostima. Iako je sasvim izvesno da ovakav pristup dovodi do opstajanja u pravnom poretku velikog broja protivpravnih pojedinačnih pravnih akata, ovakav pristup i praksa Ustavnog suda je više nego opravdana sa stanovišta ustavnosti i ustavnog prava. Ustavni sud ne može i ne sme da postane vrhovni kontrolor zakonitosti akata najviših sudova, iako je ova tendencija prisutna u mnogim državama.⁵⁷

Intervencija Ustavnog suda je opravdana samo izuzetno, u slučaju da su sudovi sami povredili ustavna prava građana ili nisu pružili zaštitu od povrede ustavnih prava. Štaviše, takva povreda ustavom zajamčenog prava mora da ima objektivno značajne posledice, da izazove bol, patnju, značajnu materijalnu ili nematerijalnu štetu građanima, ili da otvori neko novo, ustavnopravno značajno pitanje. Naravno, granicu je relativno lako odrediti na opšti način, deklaratorno, međutim u praksi svaki slučaj je poseban, a ishod u velikoj meri zavisi od slobodnog uverenja i sudijske procene sudija ustavnog suda. Jedan od kriterijuma za postojanje pravičnog suđenja jeste da je sud tumačio i primenio zakone bez proizvoljnosti. Da bi utvrdio proizvoljnost Ustavni sud nužno tumači zakone, utvrđuje značenje normi zakona, što sa jedne strane često dovodi do sukoba sa najvišim sudom u Srbiji - koja sebi pripisuje pravo da u poslednjoj instanci tumači zakone⁵⁸ – dok, sa druge strane, otvara širok prostor diskrecionog ovlašćenja Ustavnom sudu da poništi presude sudova zbog proizvoljnog tumačenja materijalnih zakona⁵⁹.

⁵⁵ Manojlović Andrić (bel. 41), ss. 167-168.

⁵⁶ *Ibid*, s. 168.

⁵⁷ Stone Sweet (bel. 5), s. 734.

⁵⁸ Nenadić (bel. 34), ss. 96-97.

⁵⁹ Manojlović Andrić (bel. 41), s. 177.

Analiza prakse otkriva da je Ustavni sud mnogo češće spreman da utvrdi povredu prava na pravično suđenje zbog proizvoljnog tumačenja i primene zakona (i kao posledicu da poništi presude najviših sudova u Srbiji) u upravnim i građanskim stvarima, nego u krivičnoj materiji. Za razliku od krivične materije gde se Ustavni sud ustručava da ukaže na proizvoljnu primenu zakona, na nedovoljno obrazloženu presudu, na arbitrarnu i jednostranu ocenu dokaza, to nije slučaj u upravnoj, a još manje u građanskoj oblasti prava. Za ovakvu praksu nije lako naći održivo opravdanje. Teško je zamisliti da isti sudovi neuporedivo više krše elemente prava na pravično suđenje u građanskoj, nego u krivičnoj materiji. Sa druge strane, postoji veliki broj ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava u odnosu na koje Ustavni sud gotovo da nikada nije utvrdio povredu prava (a izuzetno retko se podnose i ustavne žalbe zbog povrede tih prava), pa samim tim nije ni tumačio karakter, značaj, obim ili bitnu sadržinu tih prava.⁶⁰ Upravo ove neujednačenosti u praksi Ustavnog suda otežavaju da se jasno povuče granica između običnih povreda prava i povrede ustavnih prava, tumačenja Ustava i tumačenja zakona, a to bi bilo svakako poželjno da bi ustavna žalba bila ono što treba biti, izuzetno pravno sredstvo za zaštitu od povrede ustavnih prava pojedinačnim pravnim aktima.

Kada je reč o ustavnoj garanciji – koja se najčešće ističe u ustavnim žalbama – prava na pravično suđenja iz člana 32 Ustava, autor ovog rada smatra da Ustavni sud treba da pokaže veći stepen ustavnosudskog aktivizma u slučaju *proizvoljne* primene procesnih pravila od strane sudova, naročito poštovanja načela procesnog prava koja omogućavaju aktivno i efikasno učestvovanje stranaka u postupku, kao i zaštitu njihovih prava i interesa, dok bi Ustavni sud trebalo da pokaže veću uzdržanost od u slučaju presude sudova zbog *nedovoljno obrazložene odluke* ili *proizvoljnog tumačenja materijalnog prava*. U ovim potonjim slučajevima ustavnosudska intervencija bi mogla biti opravdana usled nedoslednosti sudova u primeni materijalnog prava preko ustavne garancije na jednaku zaštitu prava od strane sudova. Kada je reč o intervenciji ustavnog suda u presude sudova preko ustavnih žalbi zbog tumačenja odredaba materijalnog zakona, pažnje vredna je praksa Ustavnog suda Mađarske. Taj sud je zauzeo doktrinarni stav da je intervencija Ustavnog suda u sklopu ustavne žalbe opravdana ukoliko sud tumači i primenjuje zakon suprotno ustavnoj odredbi. Budući da ustavne odredbe autoritarno tumači jedino Ustavni sud, primena zakona od strane suda suprotno sadržini ustavnog prava ili druge odredbe ustava je mogući osnov ukidanja odnosno poništavanja pravosnažnih sudskih presuda od strane ustavnog suda.⁶¹ Prema tome, u slučaju intervencije zbog neustavnog tumačenja i primene materijalnog prava prethodno je potrebno da Ustavni sud rastumači i odredi granice ustavnih prava i sloboda, kao i minimalnu sadržinu pojedinih ljudskih i manjinskih prava (na primer pravo na imovinu, zaštita autorskih prava, pravo na rad, pravo na zdravu životnu sredinu itd.).

⁶⁰ Među ova prava spadaju manjinska prava zajemčena članovima 75-81 Ustava.

⁶¹ Odluka Ustavnog suda Mađarske 8/2014 od 17. 03. 2014, t. 64-70. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE3A84E45401B26EC1257C32006000E6?OpenDocument>, očitavanje: 24. 08. 2019.

Constitutional complaint – rejection or decision in merits – undefined division lines with few border stones

Summary

The basic and original competence of constitutional courts is judicial review of the constitutionality of statutes, other legislative acts and regulations. However, majority of constitutional courts has further competences such as resolving conflict of jurisdiction between various authorities, electoral litigations, prohibition of political and other organizations, individual constitutional appeals (complaints) etc. The constitutional appeal was introduced into the constitutional law of Serbia, relatively recently with the Constitution of Serbia from 2006. Article 170 of the Constitution stipulates: “A constitutional appeal may be lodged against individual general acts or actions performed by state bodies or organisations exercising delegated public powers which violate or deny human or minority rights and freedoms guaranteed by the Constitution, if other legal remedies for their protection have already been applied or not provided.” In present constitutional framework the Constitutional Court of Serbia functions since the end of year 2007. In the last decade the bulk of the Constitutional Court’s administrative, professional and intellectual capacities was mobilized to cope with and resolve constitutional appeals of citizens. In recent years the Constitutional Court of Serbia receives more than ten thousand new constitutional complaints yearly, while the overall sum of cases in all other areas of competence is much under one thousand. In practice, the constitutional appeal is directly or indirectly a mean for controlling the constitutionality (and sometimes legality) of court decisions. With some exceptions, constitutional appeals are used directly or indirectly against decisions of law courts (actually sometimes against administrative acts, acts of local authorities but only after they were controlled in judicial review by law courts). One can raise a question, where to draw the division line between illegality against which one can use constitutional appeal before the Constitutional Court and those where this protection is not available. In this paper the jurisprudence of the Serbian Constitutional Court will be analyzed with special emphases on this division line. Which individual authoritative legal acts of authorities fell out the constitutional appeal protection? Author calls for the creation of more visible and sustainable criterias for the admission of constitutional complaints in the jurisprudence of the Constitutional Court.