

Katarina Manojlović Andrić*

Odnos Vrhovnog kasacionog suda i Ustavnog suda - konflikt koji i dalje traje

Sadržaj

1. Uvod
2. Razlozi koji mogu dovesti u pitanje ustavnopravni položaj Vrhovnog kasacionog suda i autoritet sudstva
 - 2.1. Odlučivanje o ustavnim žalbama protiv sudskih odluka
 - 2.2. Poništavanje sudskih odluka u postupku po ustavnoj žalbi
 - 2.3. Ustavni sud kao tumač zakona u odlukama o ustavnim žalbama
3. Obavezujuće pravno dejstvo odluka Ustavnog suda donetih u postupku po ustavnim žalbama i pravnih stavova iznetih u tim odlukama
4. Izvori nastalih sporenja i način njihovog prevazilaženja

1. Uvod

Ustavni sud Srbije odlučuje o ustavnim žalbama već jedanaest godina. U međuvremenu je rešio više od 70.000 predmeta po ustavnim žalbama.¹ Značaj ustavne žalbe kao novog sredstva za zaštitu ljudskih prava i sloboda je vrlo brzo prepoznat, i to kako od strane pojedinaca, tako i od strane Evropskog suda za ljudska prava i pravnih teoretičara.

Građani ustavnoj žalbi pridaju poseban značaj, doživljavajući je kao pravno sredstvo za otklanjanje nepravde koja im je pričinjena pojedinačnim aktima državnih organa. Tome je doprineo i veliki broj odluka Ustavnog suda kojima je u postupcima po ustavnim žalbama pružana zaštita ustavnim pravima socijalno ugroženih kategorija stanovništva u periodu tranzicije (licima koja su ostala bez zaposlenja, zaposlenima kojima poslodavci godinama duguju neisplaćene zarade, korisnicima boračko-invalidske zaštite, vojnim penzionerima i td.). Stoga se broj podnetih ustavnih žalbi ne smanjuje i od 1.567, koliko je bilo podneto 2008. godine, narastao je na 15.150 u 2018. godini.²

Ocenu o tome da ustavna žalba u pravnom poretku Republike Srbije predstavlja delotvorno pravno sredstvo Evropski sud za ljudska prava je izrazio još 01. decembra 2009. godine u

* Autorka je sudija Vrhovnog kasacionog suda Srbije.

¹ Up. www.ustavni.sud.rs/page/view/137-101100/pregled-rada, očitavanje: 10. 09. 2019.

² *Ibid*, Pregled rada za 2008. i 2018.

presudi *Vinčić i dr. protiv Srbije* navodeći: “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 od 07. avgusta 2008. godine, kao datuma kada su prve meritorne odluke Ustavnog suda o osnovanosti navedenih žalbi objavljene u “Službenom listu” Tužene države”.³ Pišući o značaju odlučivanja o ustavnim žalbama, kao novoj kompetenciji Ustavnog suda Srbije, D. M. Stojanović ističe: “Kada se posmatra u objektivnom značenju koje ima za pravni poredak u celini, krajnji rezultat ustavnosudskog postupanja sa ustavnim žalbama ne znači samo prosto unapređivanje sistema pravne zaštite Ustavom garantovanih prava. Pored nespornog subjektivnog značenja i važnosti za pojedinca, ovim delovanjem ustavnog sudstva načelo ustavne i pravne države biva uzdignuto na principijelno viši nivo koji se, potvrđujući ljudska prava svakog pojedinca za najvažnije pravno zaštićeno dobro, približava idealu pravične države.”⁴

Ustavnosudska zaštita ljudskih prava i sloboda putem ustavne žalbe uvedena Ustavom Republike Srbije od 2006. godine označila je novu etapu u razvoju ustavnog pravosuđa kod nas, ali istovremeno dovela u pitanje ustavnu poziciju Vrhovnog kasacionog suda u odnosu na Ustavni sud. U sudstvu se sa gorčinom često ističe da je Ustavni sud postao najviši sud u zemlji koji presuđuje umesto Vrhovnog kasacionog suda. Podvođenje sudske vlasti voljom ustavotvorca pod ustavni nadzor, već na samom početku, dovelo je do napetosti u odnosu Ustavnog suda i tadašnjeg Vrhovnog suda, a potom i Vrhovnog kasacionog suda, pa i do ozbiljnih sporenja i dugotrajnog konflikta.⁵ U ovom slučaju ne radi se o uobičajenom otporu ili napetosti koji postoje na relaciji ustavnog i vrhovnog suda i u drugim zemljama, nego o suštinskom problemu ponovnog određivanja njihovog ustavnopravnog položaja, autoriteta koji iz njega proističe i granica “ustavnog prostora” u kome mogu delovati bez opasnosti međusobnog ugrožavanja.

U ovom radu se analizira normativna i praktična zasnovanost stanovišta prisutnog u sudovima da je odlučivanje Ustavnog suda o ustavnim žalbama podnetim protiv sudskih odluka dovelo u pitanje ustavnopravni položaj Vrhovnog kasacionog suda i autoritet sudstva u celini, razmatra se obavezujuće pravno dejstvo odluka Ustavnog suda donetih po ustavnim žalbama i pravnih stavova koji su u njima izraženi, ispituju se izvori nastalog sporenja i traži način za njegovu prevazilaženje.

2. Razlozi koji mogu dovesti u pitanje ustavnopravni položaj Vrhovnog kasacionog suda i autoritet sudstva

Ša uvođenjem ustavne žalbe u izuzetno liberalnom i ekstezivnom obliku koja je odmah po uvođenju postala veoma popularno pravno sredstvo, Ustavni sud se približio sudskoj vlasti i došao sa njom u stalni kontakt i dijalog,⁶ ali je sudstvo to približavanje doživelo kao uzurpaciju svoje nadležnosti i kršenje svog autoriteta.

Razloge nastalog spora definisao je P. Trifunović još 2009. godine na sledeći način: „Za nas (sudije) najspornije je da li sudska odluka može biti predmet ustavne žalbe i da li je ustavotvorac

³ V. Presudu *Vinčić i dr. protiv Srbije* od 01. 12. 2009, predstavke 44698/06 i dr, st. 51.

⁴ D. M. Stojanović, *Ustavno pravosuđe*, Niš 2016, s. 66.

⁵ B. Nenadić, O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova, u: B. Nenadić (ur), *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava 1963-2013*, Beograd 2013, s. (71 i dalje) 98.

⁶ *Ibid*, s. 87.

pod “pojedinačnim aktom državnog organa” na njih mislio; ako nije, da li se novom praksom vrši povreda ustavnog pravila zapovednog karaktera o nedozvoljenosti preispitivanja sudskih odluka od strane nesudskih organa kakav je Ustavni sud i da li se on pretvara u superrevizijski - Nadvrhovni sud; ako bi po ugledu na Evropski sud za ljudska prava to mogao da čini da li sudski akt može poništiti ili ukidati ili samo konstatovati povredu; ako je polazno stanovište Ustavnog suda pravilno da li su do sada preispitivani slučajevi “pravi” i da li su tim sudskim odlukama suštinski povređena ljudska prava i slobode (...).⁷

Mnoge sudije Vrhovnog kasacionog suda i danas smatraju da je Ustavni sud postao “Nadvrhovni sud” koji je ugrozio položaj Vrhovnog kasacionog suda kao najvišeg suda u Republici Srbiji naročito time što: (1) odlučuje o ustavnim žalbama podnetim protiv sudskih odluka; (2) poništava sudske odluke u slučaju utvrđene povrede ljudskih prava ili slobode; (3) zasniva odluke o ustavnim žalbama na tumačenju zakona koje je u suverenoj nadležnosti redovnih sudova.

2.1. Odlučivanje o ustavnim žalbama protiv sudskih odluka

Zagovornici stava da se ustavna žalba ne može podneti protiv sudskih odluka najčešće se pozivaju na: odredbe člana 145 st. 3 i 4 Ustava po kojima su sudske odluke obavezne za sve i ne mogu biti predmet vansudske kontrole, već ih može ispitivati samo nadležni sud u zakonom propisanom postupku; odredbu člana 143 stav 4 Ustava, prema kojoj je Vrhovni kasacioni sud najviši sud u Republici Srbiji; Preporuku R(94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope, načelo 1, po kome odluke sudija ne smeju biti predmet bilo kakve druge revizije osim u okviru postupka po pravnim lekovima. Svoju tvrdnju potkrepljuju sadržinom člana 170 Ustava u kome nije izričito navedeno da se ustavna žalba može izjaviti protiv akata i radnji sudova, kao što je to bilo učinjeno u Zakonu o Saveznom ustavnom sudu⁸, kojim je bilo propisano da ustavnu žalbu može podneti svako ko smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom sudskih, upravnih i drugih državnih organa povređena sloboda i pravo čoveka.

Vladavina prava u Republici Srbiji ostvaruje se podelom vlasti u kojoj je sudska vlast nezavisna, ali se kao i ostali oblici vlasti mora povinovati Ustavu i zakonu. Sudska vlast pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti, a Vrhovni kasacioni sud je najviši sud. Ustavni sud Srbije nije deo sudske vlasti, već poseduje autonomiju i nezavisnost od ostalih grana vlasti. U članu 166 stav 1 Ustava, Ustavni sud je definisan kao samostalan i nezavisan organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode.

Obavljajući funkciju zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda, u postupku po ustavnoj žalbi, Ustavni sud ne preispituje sudske odluke i ne vrši njihovu reviziju ispitivanjem njihove zakonitosti, pravilnosti i tačnosti, već vrši funkciju ustavnog nadzora utvrđujući da li su odlukama sudova povređena ili uskraćena ljudska ili manjinska prava i slobode. Dok sudovi odlučuju o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica, kao i o optužbama protiv nekog lica, predmet ustavnog spora u postupku po ustavnoj žalbi predstavlja povreda ili uskraćivanje Ustavom zajemčenih prava i sloboda. Dakle, predmet sudske odluke i predmet odlučivanja o

⁷ P. Trifunović, Sudska odluka i ustavna žalba, *Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije*, Beograd 3/2009, s. (165 i dalje) 166.

⁸ Zakon o Saveznom ustavnom sudu, *Sl. gl. SRJ* 30/92.

ustavnoj žalbi protiv sudske odluke nisu identični, budući da se ne radi o odlučivanju “o istoj stvari”.

O razlozima zbog kojih se ustavna žalba može podneti i protiv sudskih odluka a da se pri tome ne ugrozi dejstvo načela nezavisnosti sudske vlasti, Ustavni sud se izjasnio na sledeći način: “Sud smatra da se u odnosu koji karakteriše eksplicitno ustavno ustanovljavanje neposredne ustavnosudske zaštite ljudskih prava i sloboda, uz istovremeno ustavno određenje da se sudske odluke zasnivaju na Ustavu (član 145 stav 2), podrazumeva da se sudskim odlukama moraju poštovati, pre svega, ljudska prava i slobode, kao njihovo vrednosno jezgro. Polazeći od značenja, sistematske i smislono-logičke povezanosti odgovarajućih normi Ustava koje se odnose na ulogu i mesto Ustavnog suda u sistemu javne vlasti, a posebno njegovu ulogu u neposrednoj zaštiti Ustavom garantovanih prava prilikom odlučivanja o ustavnim žalbama građana, sledi da 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 asolutno “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. Kao što u postupku normativne kontrole Ustavni sud ceni ustavnost zakona i zakonitost propisa izvršne vlasti, tako u postupku po ustavnoj žalbi Ustavni sud ocenjuje saglasnost sudskih odluka sa Ustavom garantovanim ljudskim pravima i slobodama. U osnovi obe vrste postupka jeste namera ustavotvorca da svi akti javne vlasti budu podređeni Ustavu, odnosno Ustavom garantovanim pravima.”⁹

Činjenica da u članu 170 Ustava nije izričito navedeno da se ustavna žalba može izjaviti protiv akata ili radnji sudova ne može biti osnov za tvrdnju da je ona nedozvoljena protiv sudskih odluka, odnosno da je prvenstveno dozvoljena protiv akata upravnih organa, koji u ovoj ustavnoj odredbi takođe nisu izričito navedeni. Ustavotvorac se u ovom slučaju poslužio opštom formulacijom da se “ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata i radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja” i tako otklonio opasnost da pojedinačni akti nekog državnog organa ili vršioca javnog ovlašćenja budu izuzeti iz ustavnosudskog nadzora. Pored toga, saglasno članu 198 stav 2 Ustava, zakonitost svih konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom, bilo u upravnom sporu ili u nekom drugom sudskom postupku predviđenom zakonom. To znači da je sudska odluka poslednji akt u nizu kojim se vrši ocena zakonitosti ne samo sudskih akata već i akata upravnog rešavanja, pa bi prihvatanje teze da se ustavna žalba ne može podneti protiv sudske odluke dovelo do potpunog obesmišljavanja instituta ustavne žalbe u našem pravnom poretku.

2.2. Poništavanje sudskih odluka u postupku po ustavnoj žalbi

Za odnos Vrhovnog kasacionog suda i Ustavnog suda posebno je značajno pitanje može li Ustavni sud odlukom o usvajanju ustavne žalbe poništiti pravnosnažnu sudsku odluku, posebno odluku najvišeg suda u zemlji.

⁹ V. Odluku IUz-97/2012 od 26. 02. 2013, *Sl. gl. RS* 18/13.

Ubrzo nakon donošenja prvih odluka Ustavnog suda kojima su u postupku po ustavnoj žalbi poništene sudske odluke, usledilo je oštro protivljenje sudija Vrhovnog suda takvom postupanju. I većina sudija Vrhovnog kasacionog suda smatra da sudske odluke moraju biti izuzete od poništavanja. Taj stav je bio pretočen i u zakonsku normu na taj način što su članom 33 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu¹⁰, u članu 89 stav 2 osnovnog teksta Zakona, iza reči “može poništiti pojedinačni akt” dodate reči “osim sudske odluke”. Ustavni sud je pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti navedenog novog zakonskog rešenja, a 20. decembra 2012. godine doneo Odluku¹¹ kojom je utvrdio da osporeno zakonsko rešenje nije u saglasnosti s Ustavom.

Odredba člana 89 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu nakon kasatorne odluke Ustavnog suda glasi: “Kada 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, zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere ili radnje kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca.”

Ustavni sud je na sednicama održanim 30. oktobra 2008. i 2. aprila 2009. godine usvojio veći broj stavova o sopstvenom postupanju prilikom odlučivanja o ustavnim žalbama, među kojima je i stav o tome u kojim slučajevima će poništavati pojedinačne akte koji se osporavaju ustavnom žalbom.¹² Prema navedenom stavu, Ustavni sud to čini izuzetno kada usvoji ustavnu žalbu i utvrdi da je osporenim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo, a na drugi način se ne mogu otkloniti štetne posledice neustavnosti. Ne sme se zanemariti činjenica da u vreme utvrđivanja ovog stava, odluka Ustavnog suda doneta po ustavnoj žalbi nije bila procesnim zakonima izričito predviđena kao razlog za ponavljanje sudskog postupka ili podnošenje nekog drugog vanrednog pravnog leka u sudskom postupku. U parničnom i krivičnom postupku taj razlog postoji tek od 2011. godine¹³, u prekršajnom postupku od 2013. godine¹⁴, u upravnom postupku od 2016. godine¹⁵, dok u Zakonu o upravnim sporovima taj razlog i dalje nije predviđen.

¹⁰ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 99/11.

¹¹ V. bel. 9.

¹² Up. www.ustavni.sud.rs/page/view/stavovi-suda, očitavanje: 10. 09. 2019.

¹³ Članom 426 t. 12 Zakona o parničnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/11, propisano je da se postupak koji je odlukom suda pravnosnažno okončan može po predlogu stranke ponoviti ako je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u parničnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošene povoljnije odluke. Čl. 485 st. 1 t. 3 Zakonika o krivičnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/11, data je mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti ako je pravnosnažnom odlukom ili odlukom u postupku koji je prethodio njenom donošenju povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda okrivljenog ili drugog učesnika u postupku koje je zajemčeno Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima, a to je utvrđeno odlukom Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava.

¹⁴ Čl. 280 st. 1 t. 6 Zakona o prekršajima, *Sl. gl. RS* 65/13, propisano je da se prekršajni postupak završen pravnosnažnom odlukom može ponoviti ako je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u prekršajnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke po okrivljenog.

¹⁵ Čl. 176 st. 1 t. 11 Zakona o opštem upravnom postupku, *Sl. gl. RS* 18/16, propisuje da se postupak koji je okončan rešenjem protiv kojeg ne može da se izjavi žalba (konačno rešenje) ponavlja ako je Ustavni sud u istoj upravnoj stvari, u postupku po ustavnoj žalbi utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom, a istovremeno nije poništio osporeno rešenje.

Ustavni sud smatra da određivanje načina otklanjanja štetnih posledica koje je proizveo pojedinačni akt kojim je došlo do povrede ili uskraćivanja nekog od Ustavom zajemčenih prava i slobode, u suštini ima značenje uređivanja načina izvršenja odluke Ustavnog suda i da svako ograničenje Ustavnog suda prilikom izbora mera za otklanjanje štetnih posledica utvrđene neustavnosti nije saglasno sa odredbom člana 171 stav 2 Ustava. Prema navedenoj odredbi, Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno. Nesporno je da se ustavni smisao i cilj ustavne žalbe ne ostvaruje samim deklarativnim utvrđivanjem postojanja povrede ustavnog prava i slobode, već se ostvaruje otklanjanjem posledica koje su nastale utvrđenom povredom, jer bi se u protivnom mogla dovesti u pitanje delotvornost ustavne žalbe kao sredstva za zaštitu ljudskih prava. Ali, sporno je ko treba da otkloni posledice neustavnosti sudske odluke.

U skladu sa ranije pomenutim stavom Ustavnog suda,¹⁶ potreba da se osporeni pojedinačni akt poništi ako je njime povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda postoji kada se na drugi način ne mogu otkloniti posledice izvršene povredom ili uskraćivanjem. Nakon što je procesnim zakonima omogućeno da se na predlog stranke sudski postupak ponovi (reotvori) onda kada je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom i u ponovljenom (reotvorenom) postupku ukine odluka kojom je učinjena povreda ili uskraćivanje, u najvećem broju slučajeva posledice neustavnosti se mogu otkloniti u sudskom postupku bez intervencije Ustavnog suda. U manjem broju slučajeva, kada otklanjanje neustavnosti zahteva hitno postupanje (npr. u predmetima pritvora, ekstradicije, proterivanja stranaca i sl.), Ustavni sud bi i dalje mogao da pribegne poništavanju sudske odluke. Takva promena u postupanju Ustavnog suda prilikom uređivanja načina izvršenja odluka o usvajanju ustavnih žalbi ne bi predstavljala ograničenje kompetencija Ustavnog suda nesaglasno sa članom 171 stav 2 Ustava, već jednu vrstu samoograničenja koje proističe iz stava Ustavnog suda o izuzetnom poništavanju osporenog pojedinačnog akta samo onda kada se na drugi način ne mogu otkloniti posledice neustavnosti koje je taj akt proizveo, a omogućeno je promenama procesnih zakona do kojih je u međuvremenu došlo.

Svakako da je u dosadašnjem postupanju Ustavnog suda postojala bojazan da sudovi neće dozvoliti ponavljanje (reaktiviranje) postupka i tako omogućiti da se ukidanjem odluke kojom je povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo i sloboda otklone štetne posledice neustavnosti. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da je u toku važenja izmenjene odredbe člana 89 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu 2012. godine (kada Ustavni sud nije mogao poništavati sudske odluke), donet veliki broj odluka kojima su usvojene ustavne žalbe, utvrđene povrede prava osporenim sudskim odlukama i sudovima naloženo ponavljanje postupka, te da su sudovi takav nalog izvršavali, pa čak i Upravni sud iako odluka Ustavnog suda o usvajanju ustavne žalbe još uvek nije zakonom predviđena kao razlog za ponavljanje upravnog spora. Pored toga, treba voditi računa da su učesnici postupka po ustavnoj žalbi samo podnosilac ustavne žalbe i donosilac osporenog pojedinačnog akta¹⁷, dok suprotnoj stranci iz građanskog spora (parničnog, vanparničnog i izvršnog) ili protivnoj stranci u upravnom sporu nije omogućeno da na bilo koji način učestvuje u ustavnosudskom postupku. Ustavni sud je poništavao pravnosnažne sudske odluke osporene ustavnim žalbom, a da stranke koje su na osnovu tih odluka stekle i najčešće ostvarile određena prava nisu bile obaveštene da se postupak po ustavnoj žalbi uopšte vodi, već su do tog saznanja

¹⁶ V. bel. 12.

¹⁷ V. čl. 29 st. 1 t. 9 Zakona o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/07, 99/11, 40/15 i 103/15.

dolazile tek nakon dostavljanja nove sudske odluke umesto kasirane. Ukoliko postoji mogućnost da se štetne posledice neustavnosti sudske odluke otklone u ponovljenom (reotvorenom) sudskom postupku (a tu mogućnost zakoni sada predviđaju), umesto poništajem sudske odluke od strane Ustavnog suda, tada se omogućava i učešće u postupku svim strankama, bez obzira na to da li su bile podnosioci ustavne žalbe ili ne.

Treba istaći i to da se, saglasno odredbi člana 61 Zakona o Ustavnom sudu, posledice neustavnosti opšteg akta kasiranog odlukom Ustavnog suda koje su dovele do povrede prava konačnim ili pravnosnažnim pojedinačnim aktom, uklanjaju izmenom pojedinačnog akta od strane njegovog donosioca, u skladu sa pravilima postupka u kome je pojedinačni akt donet, na zahtev lica kome je povređeno pravo, a ne poništajem pojedinačnog akta od strane Ustavnog suda. Tek ako se utvrdi da se izmenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posledice nastale usled primene kasiranog opšteg akta, Ustavni sud može odrediti da se ove posledice otklone povraćajem u pređašnje stanje, naknadom štete ili na drugi način.

Iako poništaj sudske odluke u postupku po ustavnoj žalbi ne predstavlja konačno presuđenje predmeta povodom koga se vodi sudski postupak, Ustavni sud donošenjem odluke o poništaju pravnosnažne sudske odluke neminovno postaje aktivni učesnik u suđenju koje je Ustavom i zakonom povereno redovnim sudovima. Na taj način Ustavni sud napušta teren uobičajenog ustavnosudskog delovanja i ulazi u prostor rezervisan za odlučivanje instancionih sudova, dovodeći pri tome u pitanje autoritet sudstva. Javnosti se prećutno šalje poruka da se sudovima ne može poveriti da sami otklone posledice neustavnosti svojih odluka tako što će ih ukinuti, poništiti ili izmeniti, već to umesto njih mora da učini Ustavni sud. Za funkcionisanje pravne države je neobično važno da sudovi budu prihvaćeni u javnosti kao organi od integriteta, dovoljno stručni i sposobni za rešavanje sporova. U vreme kada je sudstvo izloženo svakodnevnim kritikama, često neopravdanim a ponekad čak i destruktivnim, Ustavni sud mora uložiti napor da bez preke potrebe ne produbljuje nepoverenje javnosti u rad sudova.

2.3. Ustavni sud kao tumač zakona u odlukama o ustavnim žalbama

Nesporno je da Ustavni sud Srbije nije organ suske vlasti, da ne može preispitivati sudske odluke kao instancioni sud i da se ustavna žalba ne može smatrati pravnim sredstvom za ispitivanje zakonitosti sudskih odluka. Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi naglašavao da svaka povreda materijalnog zakona koja je izvršena sudskom odlukom ne znači i povredu ustavnog prava.

Međutim, nije uvek lako odrediti granice do kojih Ustavni sud može ući u sadržaj materijalnopravne sfere osporenog pojedinačnog akta, a da njegove odluke donete u postupku po ustavnoj žalbi ne poprime karakter instancionog odlučivanja. Vrhovni kasacioni sud prigovara Ustavnom sudu da suviše često prelazi tu granicu preuzimajući ulogu „Nadrevizionog suda“. Ustavnom sudu se naročito zamera da se u svojim odlukama o ustavnim žalbama ne bavi samo analizom ustavnih odredaba, već tumači propise iz oblasti materijalnog prava (konkretne zakonske odredbe i klasične pravne institute) po kojima u suverenom vršenju sudske vlasti sudi sud opšte nadležnosti ili specijalizovani sud. Navedene primedbe su povod da ponovim neka

svoja ranije izneta zapažanja o granicama ispitivanja materijalnog prava na kome je zasnovana osporena sudska odluka u postupku po ustavnoj žalbi.¹⁸

Ustavnopravni nadzor sudske odluke osporene ustavnom žalbom ne isključuje kontrolu primene zakona od strane redovnih sudova, ali sa stanovišta osnovnih ustavnih načela i Ustavom zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava i slobode.

Intervencija Ustavnog suda je ne samo opravdana, već i nužna, u slučajevima kada u osporenoj sudskoj odluci uopšte nije primenjen zakon, kada je primenjen zakon koji je prestao da važi ili zakon koji očigledno nije mogao biti primenjen na sporni odnos, kao i onda kada doneta odluka nema bilo kakvo uporište u merodavnom pravu, dakle, u svim onim slučajevima kada ne postoji pravni osnov za donetu odluku. Takvim sudskim odlukama narušava se načelo zakonitosti utvrđeno članom 3 stav 2 Ustava i standardi pravičnog suđenja zajemčenog članom 32 Ustava.

Sudskom odlukom u kojoj je retroaktivno primenjen zakon povređuje se ustavni princip zabrane povratnog dejstva zakona iz člana 197 Ustava, a odlukom u kojoj je sud bez ikakvog obrazloženja odstupio od dotadašnje prakse u primeni neke materijalnopravne norme strankama se uskraćuje pravo na jednaku zaštitu prava pred sudovima zajemčeno članom 36 stav 1 Ustava.

U svojoj dosadašnjoj praksi Ustavni sud je usvajao ustavne žalbe i u onim slučajevima kada je sudskom odlukom pravo podnosioca ograničeno suprotno principima utvrđenim u članu 20. Ustava i kada su sudovi suprotno standardima ustanovljenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava, koje je prihvatio i Ustavni sud, neosnovano dali prednost jednom ustavnom pravu u odnosu na drugo konkurentsko ustavno pravo.

Činjenica da se tumačenje zakona pri njihovoj primeni na konkretan slučaj nalazi u domenu redovnih sudova, sama po sebi, ne isključuje ovlašćenje Ustavnog suda da to čini. Međutim, vrlo je teško izvršiti razgraničenje ingerencija Ustavnog suda i redovnih sudova kada tumače pravo. Tumačenje odredaba zakona učinjeno od strane redovnih sudova može biti ustavnopravno pitanje kojim će se baviti Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi onda kada greške u tumačenju poprime ustavnopravnu dimenziju. To će se dogoditi u slučaju kada redovni sud protumači zakonsku normu suprotno ustavnim principima i ustavnim garancijama ljudskih ili manjinskih prava i slobode. Ovakav pristup u tumačenju zakona Ustavni sud je, primera radi, primenio kada je tumačio odredbe Zakona o parničnom postupku koje se odnose na dozvoljenost revizije za čije izjavljivanje je merodavna vrednost predmeta spora, jer je ocenio da se tumačenjem zakona od strane Vrhovnog suda protivustavno ograničava pravo stranaka na pristup najvišem sudu i na pravno sredstvo.¹⁹

Sudovi osnovano ukazuju na to da prilikom tumačenja materijalnopravnih odredaba zakona i pravnih instituta, Ustavni sud ponekad pribegava tumačenju koje je u domenu redovnih sudova, a ne ustavnog sudovanja. Drugačiji ishod tumačenja do koga je došao Ustavni sud, iziskuje promenu ustaljene sudske prakse. Primer za to je stav usvojen na sednici Ustavnog suda održanoj 7. jula 2011. godine koji se odnosi na rok zastarelosti za naknadu štete prouzrokovane krivičnim delom,²⁰ koji je suprotan stavu primenjivanom godinama u praksi najvišeg suda. Nakon poništaja

¹⁸ K. Manojlović Andrić, Postupak i obim ispitivanja ustavne žalbe, u: Nenadić (bel. 5), ss. 174 i dalje.

¹⁹ V. Stav u postupku ispitivanja ustavnih žalbi koji se odnosi na dozvoljenost revizije, koji je Ustavni sud utvrdio na redovnoj sednici održanoj 07. 07. 2011, www.ustavni.sud.rs/stavovi-suda, očitavanje: 10. 09. 2019.

²⁰ Up. www.ustavni.sud.rs/stavovi-suda, očitavanje: 10. 09. 2019.

revizijske presude zbog toga što je Ustavni sud drugačije protumačio zakon²¹, Vrhovni kasacioni sud je ponovo odbio reviziju navodeći da je pravno shvatanje usvojeno na sednici Građanskog odeljenja tog suda pravno obavezujuće, ukazujući na praksu Evropskog suda za ljudska prava o tome da stavove iz oblasti materijalnog i procesnog prava utvrđuju tzv. stručni sudovi i ističući da su naknada štete i zastarelost instituti materijalnog (obligacionog) prava, te da zato tumačenje značenja odredaba čl. 376 i 377 u vezi sa članom 172 Zakona o obligacionim odnosima može dati samo Vrhovni kasacioni sud. Ustavni sud je ponovo usvojio ustavnu žalbu i poništio novu revizijsku odluku Vrhovnog kasacionog suda²² neuvažavajući razloge Vrhovnog kasacionog suda iz poništene presude. Prilikom sledećeg, trećeg, odlučivanja o reviziji, Vrhovni kasacioni sud je usvojio reviziju nevoljno prihvatajući pravni stav Ustavnog suda, ali ga je zatim primenjivao i u svim drugim slučajevima koji su se odnosili na sporno pitanje roka zastarelosti za naknadu štete prouzrokovane krivičnim delom.

Čini se da Ustavni sud sve češće usvaja ustavne žalbe sa obrazloženjem da je u osporenoj sudskoj odluci proizvoljno primenjeno materijalno pravo, iako se ne radi o „proizvoljnosti“ u ustavnopravnom smislu²³ nego o pogrešnoj ili nepravilnoj primeni materijalnog prava čija ocena je u nadležnosti instancionih sudova. Obrazlažući na koji način je trebalo pravilno primeniti materijalno pravo, Ustavni sud u suštini sugeriše način presuđenja, prejudicirajući ishod sudskog postupka, pa tako postaje aktivni učesnik sudskog odlučivanja.

Ustavni sud treba da izbegava ocenjivanje sudskih odluka na osnovu istih kriterijuma koje primenjuju instancioni sudovi, kako ne bi trpeo kritike da je od Vrhovnog kasacionog suda preuzeo mesto najvišeg suda u zemlji. Ustavni sud mora neprekidno iscertavati granice svog aktivizma, ograničavajući polje svog delovanja na ustavnopravna pitanja, a redovnim sudovima prepustiti polje primene zakona i drugih propisa na konkretne slučajeve. U protivnom, kritike na račun instancionog odlučivanja Ustavnog suda, koje su do sada bile osnovane samo u manjem broju slučajeva, neće jenjavati, niti će se tenzija između Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda smanjiti.

3. Obavezujuće pravno dejstvo odluka Ustavnog suda donetih u postupku po ustavnim žalbama i pravnih stavova iznetih u tim odlukama

Saglasno odredbi člana 166 stav 2 Ustava, odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće.

Nema sumnje da je deo odluke Ustavnog suda koji ima obavezujuće pravno dejstvo njen dispozitiv. U teoriji i praksi se sve češće postavlja pitanje da li obavezujuću pravnu snagu ima i obrazloženje ustavnosudskih odluka, a posebno da li u decentralizovanom sistemu kontrole ustavnosti, kakav je naš, pravni stavovi izneti u obrazloženju odluka Ustavnog suda obavezuju

²¹ V. Odluku UŽ-482/2008 od 13. 10. 2011, www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr, očitavanje: 10. 09. 2019.

²² V. Odluku UŽ-224/2013 od 06. 06. 2013, www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr, očitavanje: 10. 09. 2019.

²³ Za sudije redovnih sudova neprihvatljivo je (pa čak i uvredljivo) to što Ustavni sud u svojim odlukama koristi termine „proizvoljna“ i „arbitrarna“ primena materijalnog prava kada ocenjuje ustavnost sudskih odluka. Ukazujem na to da se radi o terminima koje u svojim odlukama koristi i Evropski sud za ljudska prava, kao i drugi ustavni sudovi kada odlučuju o ustavnim žalbama (tužbama), u situacijama kada sudske odluke nemaju bilo kakvo objektivno uporište u merodavnom pravu i kada je u njima izostalo obrazloženje kojim se može razumno opravdati doneta odluka.

redovne sudove. Odgovore na ova pitanja ne možemo naći u zakonu, ali ih nalazimo u praksi Ustavnog suda.

Ustavni sud je načelne stavove o pravnom dejstvu svojih odluka u postupku po ustavnoj žalbi izložio u Odluci UŽ-8736/2013 od 18. juna 2015. godine²⁴, i to na sledeći način: „U vezi sa pitanjem pravnog dejstva odluke po ustavnoj žalbi, Ustavni sud najpre ukazuje da je odredbom člana 175 stav 3 Ustava, pored ostalog, utvrđeno da se pravno dejstvo odluka Ustavnog suda uređuje zakonom, te da je ovo pitanje predmet uređivanja Zakona o Ustavnom sudu (član 1 Zakona). Takođe, odredbama člana 171 Ustava utvrđeno je da je svako dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda, te da Ustavni sud svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno. Ustavni sud dalje konstatuje da se pitanje pravnog dejstva odluke po ustavnoj žalbi ima načelno raspraviti sa aspekta: vremenskog dejstva, učesnika u postupku, pravnih posledica i obima dejstva odluke po ustavnoj žalbi, kao i izvršenja odluke Ustavnog suda. Ustavni sud konstatuje da, sa stanovišta vremenskog dejstva, saglasno odredbi člana 89 stav 4 Zakona o Ustavnom sudu, odluka kojom je usvojena ustavna žalba i poništena sudska odluka, ima pravno dejstvo od dana dostavljanja učesnicima u postupku ... Ustavni sud ukazuje da, iako odredba člana 166 stav 2 Ustava utvrđuje da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće, u slučaju ustavne žalbe odluke imaju, po pravilu, ograničeno pravno dejstvo, i to prema učesnicima u postupku - podnosiocu ustavne žalbe i sudu koji je doneo osporeno rešenje ili presudu (...). Naravno, odluka Ustavnog suda kojom je usvojena ustavna žalba i poništena sudska odluka, sama po sebi, proizvodi pravno dejstvo i prema drugoj, protivnoj strani u parničnom postupku u kome je doneta poništena sudska odluka. Ukratko, bitna karakteristika odluka Ustavnog suda po ustavnoj žalbi jeste njihovo delovanje prema učesnicima (strankama) u konkretnom postupku (*inter partes*), a samo izuzetno prema trećim licima (*ultra partes*) ... Dakle, nema automatskog proširenog dejstva odluke Ustavnog suda na treća lica i na „slične“, odnosno „istovetne“ situacije. Potrebno je da Ustavni sud u postupku koji vodi po ustavnoj žalbi utvrdi da li su ispunjeni uslovi iz člana 87 Zakona, i to: da ta lica nisu podnela ustavnu žalbu, ali da su bila neposredni učesnici (stranke) u postupku u kome je donet pojedinačni akt koji je osporen pred Ustavnim sudom i za koji je Ustavni sud utvrdio da je neustavan, da je reč o osporenom pojedinačnom aktu kojim se i tim trećim licima, kao i podnosiocu ustavne žalbe, vređaju ili uskraćuju ustavom zajemčena prava, te da je, usled toga, reč o istovetnoj pravnoj situaciji u kojoj su se našli podnosilac ustavne žalbe i ta lica, nužno da se dejstvo konkretne ustavnosudske odluke proširi (i na ta lica) ... Kada je reč o obimu dejstva odluke Ustavnog suda po ustavnoj žalbi, Ustavni sud u suštini u samoj odluci određuje obim njenog dejstva. Ustavni sud ukazuje da obim dejstva, pre svega, zavisi od predmeta ustavne žalbe, odnosno od toga da li je podnosilac kao predmet ustavne žalbe označio odluku redovnog suda u celini ili njen jedan deo, ali i od ocene Ustavnog suda u svakom konkretnom slučaju. Tako je najčešće slučaj da se utvrđenje povrede prava i poništaj odnosi na odluku suda u celini, pri čemu je, svakako, moguća situacija da Sud nakon ocene navoda konkretne ustavne žalbe utvrdi povredu u odnosu na deo odluke redovnog suda, te da posledično poništi deo odluke suda. Ustavni sud dalje ukazuje da je pitanje dejstva odluke Ustavnog suda po ustavnoj žalbi u neposrednoj vezi sa pitanjem izvršenja odluke Ustavnog suda. Tako odluka Ustavnog suda neposredno deluje na donosioca osporene odluke (koja je poništena odlukom Ustavnog suda), pa je donosilac poništene odluke, u ovom slučaju redovan sud, obavezan i dužan da postupi po odluci Ustavnog suda. Ustavni sud

²⁴ V. Odluku UŽ-8736/2013 od 18. 06. 2015, st. 6.1, www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr, očitavanje: 10. 09. 2019.

konstatuje da je odredbama člana 171 Ustava utvrđeno da je svako dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda, te da Ustavni sud može odrediti način izvršenja svoje odluke, kao i da je odredbom člana 104 stav 1 Zakona o Ustavnom sudu, pored ostalog, propisana obaveza državnih i drugih organa da, u okviru svojih prava i dužnosti, izvršavaju odluke i rešenja Ustavnog suda. To dalje znači da u situaciji kada je zbog utvrđene povrede ustavnog prava poništena sudska odluka i naloženo (određeno) donošenje nove odluke, izvršenje odluke Ustavnog suda ne podrazumeva samo formalno donošenje nove odluke od strane redovnog suda, već i postupanje i odlučivanje suda u skladu sa ocenama i pravnim stavovima iznetim u odluci Ustavnog suda koja se izvršava, odnosno postupanje u skladu sa *ratio decidendi* ustavnosudske odluke. Takođe, Ustavni sud ukazuje da odluke Ustavnog suda svakako imaju i šire dejstvo, te da pravni stavovi Suda, posebno o sadržini ustavnih prava, deluju za ubuduće, i to na postupke koji su u toku pred redovnim sudovima.“

Svoje stanovište da su redovni sudovi dužni da postupaju i odlučuju u skladu sa ocenama i pravnim stavovima iznetim u odluci Ustavnog suda koja se izvršava, Ustavni sud je izrazio i u dispozitivu svoje Odluke UŽ-224/2013 od 06. juna 2013. godine, na taj način što je izričito naložio Vrhovnom kasacionom sudu da postupi „u skladu sa ocenama Ustavnog suda iznetim u ovoj odluci“. Podsećam da je u Republici Hrvatskoj, članom 77 stav 2 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu²⁵, propisano da su pri donošenju novog akta umesto ukinutog, „nadležno sudbeno ili upravno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima“ obavezni poštovati pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povređeno ustavno pravo podnosioca ustavne žalbe.

Pozivajući se na svoje stavove usvojene na sednicama ili izražene u ranije donetim odlukama, kako u postupcima normativne kontrole tako i u postupcima po ustavnim žalbama, i dosledno primenjujući te stavove u novim odlukama, Ustavni sud u svojoj praksi primenjuje model *de facto* obaveznosti svojih odluka (na sličan način kao i Evropski sud za ljudska prava).

Posebno je delikatno pitanje da li se pravni stavovi Ustavnog suda moraju poštovati i primenjivati i u praksi redovnih sudova, a ne samo u konkretnom predmetu na koji se odnosi odluka o ustavnoj žalbi. B. M. Zupančič ovo pitanje ocenjuje po načelu *stare decisis*²⁶, što znači da sudski slučajevi moraju biti rešavani na sličan način na koji je neki pravni problem ranije razrešen i ističe “da su odluke praktično svih sudova na svim instancama ne samo pravna praksa već doslovno izvor onoga što se u pravu događa, zvali mi to pravni izvor ili ne”. U svom izdvojenom mišljenju na odluku Ustavnog suda Slovenije Up-1002/05-21 od 15. marta 2007. godine²⁷, C. Ribičič navodi: “Za poštovanje ljudskih prava, a ne samo za položaj Ustavnog suda, bitno je da redovni sudovi u svojoj sudskoj praksi poštuju njegove stavove. Ne prvenstveno zato što im je Ustavni sud nadređen kada odlučuje o ustavnim žalbama o povredi ustavom utvrđenih ljudskih prava, nego zato što su dužni da sude po Ustavu i zakonu.”

Praksa redovnih sudova u Republici Srbiji, a posebno Vrhovnog kasacionog suda, pokazuje da se od 2013. godine obaveznost odluka Ustavnog suda donetih u postupku po ustavnoj žalbi poštuje u konkretnim sudskim predmetima na koje se te odluke odnose, ali da se stavovi Ustavnog suda ne primenjuju u praksi u drugim slučajevima u postupcima koji su u toku pred redovnim

²⁵ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02 i 49/02.

²⁶ B. M. Zupančič, Propratni tekst, *Ljudska prava i ustavna demokratija*, Beograd 2012, ss. 32 i 34.

²⁷ C. Ribičič, *Ljudska prava i ustavna demokratija*, Beograd 2012, ss. 326 i dalje.

sudovima, ukoliko su stavovi Ustavnog suda drugačiji od stavova Vrhovnog kasacionog suda. Ukazaću ovom prilikom na dva primera iz prakse.

Prvi primer - Vrhovni kasacioni sud je na sednici Građanskog odeljenja, održanoj 23. marta 2010. godine, usvojio Zaključak da odlučivanje o samostalnom tužbenom zahtevu koji se odnosi na obavezivanje poslodavca na uplatu doprinosa iz obaveznog socijalnog osiguranja ne spada u nadležnost suda opšte nadležnosti jer se ne radi o sporu iz člana 1 Zakona o parničnom postupku. Ustavni sud je u više desetina odluka donetih nakon 2013. godine²⁸ izrazio stav da je osnovni sud nadležan da odlučuje o takvim zahtevima, smatrajući ustavnopravno neprihvatljivim odbijanje redovnih sudova da postupaju u sporovima o pravima iz radnog odnosa, jer se takvom praksom sužava pravo na pristup sudu, kao jedna od garancija prava na pravično suđenje iz člana 32 stav 1 Ustava. Nižestepeni sudovi su nakon toga prihvatili nadležnost za odlučivanje u ovoj vrsti sporova, ali je Vrhovni kasacioni sud u postupcima po posebnoj reviziji i dalje zastupao svoj stav iz 2010. godine, sve dok taj stav nije promenjen (u skladu sa stavom Ustavnog suda) na sednici Građanskog odeljenja održanoj 12. marta 2019. godine. Dakle, u periodu od šest godina, praksa redovnih sudova o ovom pravnom pitanju nije ujednačena i usaglašena sa stavom Ustavnog suda, što je dovelo u pitanje jednaku zaštitu prava zaposlenih iz socijalnog osiguranja po osnovu rada.

Drugi primer - Tokom 2011, 2012. i 2013. godine, većina zaposlenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija je podnela tužbe različitim osnovnim sudovima tražeći naknadu štete prouzrokovane tokom četvorogodišnjeg perioda važenja odredbe Uredbe po kojoj im je priznavan manji koeficijent za obračun zarade, a za koju je Ustavni sud utvrdio da je neustavna i nezakonita²⁹. Ustavni sud je odbio ustavne žalbe izjavljene protiv presuda Apelacionog suda u Beogradu kojima su pravnosnažno odbijeni tužbeni zahtevi tužilaca za naknadu štete, jer se pre podnošenja tužbe nisu obratili svom poslodavcu za izmenu rešenja o visini koeficijenta za obračun plate donetog primenom neustavne i nezakonite odredbe Uredbe. Tumačenjem člana 61 Zakona o Ustavnom sudu o pravnom putu za otklanjanje štetnih posledica kasiranja neustavnog opšteg akta, Ustavni sud je izrazio stav da “podnošenje zahteva za izmenu pojedinačnog akta jeste obavezujući pravni put u pravcu otklanjanja eventualnih posledica koje je primena neustavnog zakona, odnosno opšteg akta, proizvela (...)”, a “ukoliko takav zahtev nije podnet u zakonom propisanom roku ... po oceni Ustavnog suda, nastupa prekluzija (gubitak) prava da se u zakonom utvrđenoj proceduri zahteva i otklanjanje posledica koje je primena zakona ili drugog opšteg akta nesaglasnog Ustavu, odnosno zakonu, proizvela.”³⁰ Apelacioni sudovi u Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu su nastavili da usvajaju podnete tužbe postupajući suprotno pravnom stavu Ustavnog suda, a tako je činio i Vrhovni kasacioni sud. Ovakvo nejednako postupanje sudova je dobilo svoj epilog pred Evropskim sudom za ljudska prava, koji je u presudi *Mirković i dr. protiv Srbije*³¹ utvrdio da je došlo do povrede prava podnosilaca predstavke na pravnu sigurnost iz člana 6 stav 1 Konvencije. Evropski sud se nije izjašnjavao o tome kakav je stvarni ishod parničnih postupaka podnosilaca predstavki trebao da bude, ali je zaključio da su četiri godine pravne nesigurnosti lišile podnosiocce predstavki pravičnog suđenja, kao i da tu neizvesnost nisu uspeali da razreše ni Vrhovni kasacioni sud, ni Ustavni sud.

²⁸ V. Odluku UŽ-3506/2012 od 21. 02. 2013, www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr, očitavanje: 10. 09. 2019.

²⁹ V. Odluku Ustavnog suda IU-63/2007 od 18. 11. 2010, *Sl. gl. RS* 1/11.

³⁰ V. Odluku Ustavnog suda UŽ-5055/2012 od 18. 07. 2013, www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr, očitavanje: 10. 09. 2019.

³¹ V. Presudu *Mirković i drugi protiv Srbije* od 26. 06. 2018, predstavka 27471/15 i 12 drugih predstavki.

Navedeni primeri pokazuju da je primena stavova Ustavnog suda u praksi redovnih sudova, pre svega, bitna zbog ostvarivanja prava staranaka u sudskim postupcima na pravnu sigurnost, kao jedan od elemenata prava na pravično suđenje zajemčenog članom 32 stav 1 Ustava, i prava na jednaku zaštitu prava pred sudovima iz člana 36 stav 1 Ustava. Osim toga, sudovi odbijanjem da primene stavove iz odluka Ustavnog suda, narušavaju ne samo autoritet Ustavnog suda, već i autoritet Ustava kao najvišeg pravnog akta čijim tumačenjem su ti stavovi doneti. Pravno obavezujuća priroda odluka Ustavnog suda znači da one obavezuju i sudije Ustavnog suda i sudije redovnih sudova koji se sa njima ne slažu.

Redovni sudovi mogu voditi dijalog sa Ustavnim sudom o spornim pravnim pitanjima na taj način što će, ukoliko se ne slažu sa stanovištem izraženim u odluci Ustavnog suda, doneti presudu u kojoj će argumentovano obrazložiti drugačiji pravni stav. Ustavni sud će u tom slučaju morati ponovo da razmotri svoju odluku i prethodno utvrđen stav, koga onda može izmeniti. Ishod ovakvog dijaloga trebalo bi da odredi snaga argumenata, a ne argument snage bilo Ustavnog suda, bilo Vrhovnog kasacionog suda.

4. Izvori nastalih sporenja i način njihovog prevazilaženja

Postavlja se pitanje da li se razlozi nastalog spora između Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda nalaze u Ustavu i zakonu ili u postupanju ovih organa.

U sistemu decentralizovane kontrole ustavnosti, kao što je naš, vrlo je teško precizno odrediti granice postupanja između Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda. S obzirom na to da se radi o državnim organima utvrđenim Ustavom, kojim su određene nadležnosti Ustavnog suda ali ne i Vrhovnog kasacionog suda, njihova prava pozicija i nedodirljivo polje njihovog delovanja mora se (i može) odrediti tumačenjem osnovnih načela i odredaba najvišeg pravnog akta.

Predlog da se amandmanima na Ustav Republike Srbije dopuni odredba člana 145 stav 3 Ustava tako da sudsku odluku može preispitivati „i Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi“ smatram suvišnim i nepreciznim. Suvišnim jer su sudovi nesumnjivo državni organi pa se protiv njihovih pojedinačnih akata i radnji može izjaviti ustavna žalba u skladu sa postojećom formulacijom člana 170 Ustava, nepreciznim zbog toga što u postupku po ustavnoj žalbi Ustavni sud ne preispituje osporene sudske odluke, niti vrši njihovu reviziju, već utvrđuje da li su njima poveđena ustavna prava ili slobode.

Važeći Zakon o Ustavnom sudu, i nakon izmena i dopuna koje su izvršene krajem 2011. i 2015. godine, karakteriše podnormiranost ustavnosudskih postupaka, pa i postupka po ustavnoj žalbi. Postojeće nedostatke zakona u velikoj meri je nadomestio Ustavni sud utvrđivanjem stavova o postupanju prilikom ispitivanja i odlučivanja o ustavnim žalbama. To ne znači da u Zakonu o Ustavnom sudu ne bi trebalo izvršiti određena preciziranja i dopune, naročito propisivanjem obaveze poštovanja pravnih stavova Ustavnog suda izraženih u odluci kojom se kasira pojedinačni akt kojim je povređeno ustavno pravo podnosioca ustavne žalbe, ali time spor između Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda ne bi bio razrešen.

Odgovor na pitanje šta je uzrok nastalog konflikta možda se može naći u odnosu koji Vrhovni kasacioni sud ima prema odlukama Evropskog suda za ljudska prava. Sudije najvišeg suda su vrlo brzo prihvatile činjenicu da se protiv njihovih odluka mogu podneti predstavke Evropskom sudu za ljudska prava zbog povrede prava i sloboda zajemčenih Evropskom konvencijom za

zaštitu ljudskih prava i bez ikakvog otpora prihvatili su da u svojoj praksi primenjuju stavove i standarde utvrđene u praksi tog međunarodnog suda. Istovremeno, teško se mire sa činjenicom da Ustavni sud odlučuje o ustavnim žalbama protiv njihovih odluka zbog povrede ili uskraćivanja Ustavom zajemčenih prava i sloboda, čak i onda kada ne osporavaju pravnu utemeljenost odluka Ustavnog suda. Otkuda tako različit odnos? Prvi razlog nalazi se u uverenju da su odluke Vrhovnog kasacionog suda, zbog toga što je to najviši sud u zemlji, na nacionalnom nivou nedodirljive i nepodložne bilo kojoj vrsti nadzora. Drugi razlog je taj što Evropski sud za ljudska prava ne poništava odluke domaćih sudova, za razliku od Ustavnog suda. Podsećam da su inicijalnu kapislu za nastanak spora između Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda predstavljale upravo prve odluke Ustavnog suda o ustavnim žalbama kojima su poništene odluke Vrhovnog kasacionog suda iz građanske materije. Spor se produbljivao stavovima koje je u svojim odlukama o ustavnim žalbama utvrđivao Ustavni sud tumačeći materijalnoppravne i procesnoppravne odredbe zakona, a Vrhovni kasacioni sud odbijao da ih primeni ukoliko su bili drugačiji od onih koje je on zauzeo.

Radi se, dakle, o konfliktu autoriteta, koji kao posledicu ima upravo narušavanje autoriteta i Ustavnog suda i Vrhovnog kasacionog suda, a koji se reperkutuje na polju pravne sigurnosti i jednake zaštite prava pravnih subjekata pred sudovima. Prevazilaženje ovog spora, po mom mišljenju, moguće je i sa postojećim normativnim rešenjima - korigovanjem postupanja kako Ustavnog suda, tako i Vrhovnog kasacionog suda, na način o kome je u ovom radu već bilo reči.

Ekstenzivni pristup Ustavnog suda prilikom odlučivanja o ustavnim žalbama bio je opravdan na početku jer je proistekao iz dobre namere da se zaštita ljudskih prava prvenstveno obezbedi u našoj zemlji i potvrdi njena opredeljenost za izgradnju vladavine prava, ali sada, nakon 14 godina od uvođenja ustavne žalbe u naš pravni sistem, Ustavni sud mora pribeći samoograničenju u postupanju po ustavnim žalbama kako ne bi prerastao u „Nadvrhovni sud“ koji „preispituje“ sudske odluke na isti način kao što to čine instancioni sudovi. Ustavni sud treba da kasira sudske odluke samo onda kada se na drugi način (ponavljanjem - reotvaranjem sudskog postupka) ne mogu otkloniti štetne posledice neustavnosti. Sa druge strane, Vrhovni kasacioni sud mora da izvršava odluke o ustavnim žalbama Ustavnog suda primenjujući načelne stavove Ustavnog suda o pravnom dejstvu njegovih odluka, a posebne stavove o tome da izvršenje odluka Ustavnog suda ne podrazumeva samo donošenje nove odluke od strane redovnog suda, već i postupanje i odlučivanje u skladu sa ocenama i pravnim stavovima koji su u odlukama Ustavnog suda izneti, kao i da pravni stavovi Ustavnog suda, posebno o sadržini ustavnih prava, deluju za ubuduće i na postupke koji su u toku pred redovnim sudovima.

Relationship of the Supreme Court of Cassation and the Constitutional Court – Conflicts that remains

Summary

There is a long-standing conflict between the Supreme Court of Cassation and the Constitutional Court over constitutional appeals, which affects legal certainty and the equal protection of the rights of parties in judicial proceedings. Overcoming this dispute is possible within the existing normative solutions - by rectifying the actions of both courts. In order not to become a supreme court that reviews judicial decisions in the same way as regular instance courts do, the Constitutional Court must recourse to self-restraining when deciding on constitutional appeals. The Constitutional Court should only annul judicial decisions when the harmful consequences of unconstitutionality cannot be eradicated by reopening judicial proceedings. On the other hand, the Supreme Court of Cassation must execute the Constitutional Court's decisions enacted on the constitutional appeals by applying the legal stances taken in those decisions, based on the principle stare decisis.