

Savo Manojlović, LL.M.\*

## USTAVNA ŽALBA U REPUBLICI SRBIJI – NORMATIVNI I PRAKTIČNI IZAZOVI –

*U radu se analiziraju normativni i praktični problemi koji su nastali uvođenjem ustavne žalbe Ustavom od 2006. Prvi je mogućnost ukidanje odluka redovnih sudova od strane Ustavnog suda. Drugo je odlučivanje o povredi prava na suđenje u razumnom roku. I treće je uvođenje odlučivanja Ustavnog suda u većima kako bi se rešio problem brojnih predmeta. Razmatra se uticaj normativnih rešenja na praksu i vice versa; odgovori ustavnog sudstva na promene zakona; pitanje ustavnosti određenih normativnih rešenja; praktični modaliteti suočavanja sa problemom brojnih predmeta.*

**Ključne reči:** *Ustavni sud. – Ustavna žalba. – Pravo na suđenje u razumnom roku. – Ustavnosudski aktivizam. – Podela vlasti.*

### 1. UVOD

Uvođenjem ustavne žalbe, centralizovano ustavno sudstvo, koje je u skladu sa konceptom njegovog misaonog oca H. Kelzena stvoreno kako bi vršilo kasiranje neustavnih zakona (opštih akata), dobilo je još jednu ulogu, te sada kao zaštitnik osnovnih prava zajemčenih u ustavnom tekstu, vrši kontrolu ustavnosti i pojedinačnih pravnih akata. Tako je ovim novim institutom, ustavno sudstvo pored kontrole ustavnosti opštih akata (*in abstracto*), trebalo da ocenjuje i ustavnost u realnom životu pojedinačnih – sudskih i upravnih akata (*in concreto*).

Iako institut ustavne žalbe na ovim prostorima nije *novum*, jer su ih poznavali ustavi komunističke Jugoslavije, a zatim i saveznih država (1992. i 2003), u teoriji se s pravom ističe da su oni, iz različitih razloga, bili pre svega ustavni dekori.<sup>1</sup> Njegovim uvođenjem u pravni život

\* Autor je mlađi savetnik Ustavnog suda Republike Srbije, savomanojlovic@yahoo.com.

1 B. Nenadić, „O nekim aspektima odnosa ustavnih i redovnih sudova“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanje vladavine prava* (ur. B. Nenadić), 2013, 87.

Ustavom Srbije od 2006. godine<sup>2</sup> osnovna prava su suštinski dobila instrument zaštite u svakom konkretnom slučaju. Ustavno sudstvo je dobilo jednu novu ulogu, koje je otvorilo pitanje mesta centralizovanog ustavnog sudstva u sistemu podele vlasti. Nije li time ustavno sudstvo dobilo ulogu „Nadvrhovnog suda“?<sup>3</sup> U pravni sistem je uneta, tj. ako ne uneta onda lokacijski koncentrisana jedna specifična logika rasuđivanja. A ustavno sudstvo je konstituisano kao glavni i odgovorni tumač takvog načina odlučivanja. Reč je o jednom pravno višem načinu rasuđivanja, u kome se sa opštih visina direktno, vertikalno (pod pravim uglom!) u pojedinačne pravne akte ubrizgava eliksir osnovnih (ljudskih) prava i sloboda. Ako govorimo o evropskom ustavnosudskom prostoru, ovaj način rasuđivanja dodatno je zaštićen kontrolom Evropskog suda za ljudska prava (u daljem radu: ESLJP) i koji na kraju proverava i validnost samih odluka ustavnog sudstva u postupcima po ustavnoj žalbi.<sup>4</sup>

Ustavna žalba, kao po mnogo čemu nov i specifičan pravni instrument, smatra se i dalje „kontraverznom funkcijom ustavnog sudstva“,<sup>5</sup> koja stavlja teoriju, zakonodavca, praksu, pa možda čak i *de constitutione ferenda* samog ustavotvorca (!), pred brojne izazove. Ti izazovi su bili uzrokovani određenim normativnim rešenjima, koja su pak nove izazove producirale u samoj praksi. I *vice versa* određeni problemi u praksi i odgovori Ustavnog suda na ove izazove, odražavali su se na nova zakonska rešenja kojima se regulisao postupak po ustavnoj žalbi. Osnovni cilj ove rasprave je da ukaže upravo na postojanje simbiotičke veze između normativnog i praktičnog kada je institut ustavne žalbe u pitanju. Ostavljajući po strani brojna teorijska, normativna i praktična pitanja koja otvara institut ustavne žalbe, u raspravi ćemo analizirati tri glavna nivoa međudejstva normativnog i praktičnog; izložiti tenzije pa i nadgornjavanja različitih organa vlasti u normativnom odgovoru na određene izazove; kao i dati ocenu sadašnjosti (*de lege lata*), ali i ukazati na normativne perspektive (*de lege ferenda*).

2 Službeni glasnik SR, br. 98/06.

3 Tako ga i W. Sadurski (*Right Before Courts – A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States and Eastern Europe*, 2005, 25) naziva „Istinski Vrhovni sud“.

4 Inače Pressudom ESLJP u predmetu Vinčić i drugi protiv Srbije (broj predtavke 44698/07 i dr.) od 1. decembra 2009. godine, ustavna žalba je priznata kao delotvorno pravno sredstvo čije je iscrpljivanje uslov izjavljivanje predstavke ESLJP.

5 D. Stojanović, *Ustavno pravo II*, 2007, 369.

## 2. PRAKTIČNI I NORMATIVNI IZAZOVI

### 2.1. *Mogućnost ispitivanja sudskih odluka od strane ustavnog sudstva*

Nakon što je Ustavom od 2006. godine, ustanovljena ustavna žalba, a zatim razrađena zakonskim odredbama, već je pred pravnim poslenicima stajao prvi izazov. Naime odredbom čl. 170 Ustava bila je ustanovljena *mogućnost izjavljivanja* ustavne žalbe. Istim članom određeno je *protiv čega* se može izjaviti („pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom“),<sup>6</sup> kao i pod kojim uslovima („ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu“). Ustavnim normama nije bliže određen način odlučivanja, niti stepen zadiranja u akte koji se ustavnom žalbom osporavaju. Zakonom o ustavnom sudu – ZUS<sup>7</sup> (čl. 89 st. 2) je, pored ostalog, određeno da kada Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, može, *inter alia*, poništiti pojedinačni akt.

Prema kompoziciji ustavnog teksta, odredbe o Ustavnom sudu bile su sadržane u posebnom (Šestom) delu Ustava, koji je ceo posvećen ustavnom sudstvu, dok je u Petom delu o „Uređenju vlasti“, zajedno sa ostalim granama i organima vlasti sudstvo regulisana u Odeljku 7 „Sudovi“. Takođe, utvrđeno je da je Ustavni sud „samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode“ (čl. 166. st. 1. ZUS). S druge strane je utvrđeno da je Vrhovni kasacioni sud „najviši sud u Republici Srbiji“ (čl. 143 st. 4 Ustava), da sudske odluke „ne mogu biti predmet vansudskog kontrole“ (čl. 145 st. 3 Ustava), kao i da „sudske odluke može preispitivati samo nadležni sud“ (čl. 145 st. 4 Ustava).

Nakon što je Ustavni sud počeo da donosi prve odluke kojima je nakon utvrđivanja povrede određenih Ustavom zajemčenih prava i slo-

6 Ustavnom žalbom se inače u određenim uporednim sistemima može napadati i opšti akt (npr. u Nemačkoj). Više o uporednopravnim razlikama, kao i ostalim teorijskim i praktičnim aspektima, videti u još uvek najkompletnijoj monografiji na domaćem jeziku o ustavnoj žalbi: V. Đurić, *Ustavna žalba*, 2000.

7 Službeni glasnik RS, br. 109/07, 99/11 i 18/13.

boda poništavao odluke redovnih sudova<sup>8</sup> otvoreno je nekoliko spornih pravnih pitanja: 1) Da li sudovi spadaju u državne organe (čl. 170. Ustava i čl. 86. ZUS)? Pa samim tim, da li se u postupku po ustavnoj žalbi uopšte mogu preispitivati odluke redovnih sudova? 2) Da li, u slučaju pozitivnog odgovora na prvo pitanje, u postupku preispitivanja, Ustavni sud može poništiti odluke redovnih sudova?<sup>9</sup>

Što se prvog pitanja tiče, odgovor je više nego jasan. Na stranu što su sudovi kao organi nosioci trećine državne vlasti (Ustav Srbije prihvata podelu na tri grane vlasti: zakonodavnu, izvršnu i sudsku), što država svojim aktima reguliše i iz budžetskih sredstava finansira rad ovih organa; Ustav (čl. 20) spominje da su *svi državni organi, a naročito sudovi (sic!)* dužni da pri ograničenju ljudskih i manjinskih prava, vode računa o suštini prava. Takođe, (čl. 36 Ustava) se jemči „jednaka zaštita prava *pred sudovima i drugim državnim organima*“.

Suprotno mišljenje imao je P. Trifunović, koji se slagao sa konstatacijom da je sud „nesumnjivo državni organ“, ali je „odrednica ‘državni’ izostala iz definicije redovnih sudova u Ustavu“, „*svesno* (kurzivom S.M.) kako bi se izrazila namera (...) da se po članu 170 Ustava ustavna žalbe dozvoli samo protiv odluka i radnji državnih organa u delu uprave“.<sup>10</sup> No, reč je o netačnom tumačenju nesporno izraženih ustavotvorčevih misli. Ako u ustavnom tekstu piše „pred sudovima i drugim državnim organima“, odnosno „državni organi, a naročito sudovi“, prostim jezičkim tumačenjem se može zaključiti da ustavotvorac sudove svrstava u državne organe, te nema nikakve dvojbe da li on možda „svesno“ izostavlja odrednicu državni. Ustavotvorac samo ističe poseban polažaj i ulogu sudova u odnosu na ostale državne organe. Takođe, teza da je ustavotvorac zapravo želeo da kontrolu u postupku po ustavnoj žalbi veže samo za pojedinačne akte uprave je neodrživa. Naime, Ustavom (čl. 198 st. 2) je utvrđeno da svi pojedinačni akti podležu preispitivanju sudova. To znači da bi se ustavnom žalbom osporili akti uprave, oni moraju biti preispitivani pred redovnim sudom, jer uslov izjavljivanja ustavne žalbe je iscrpljenost svih pravnih sredstava,

8 Termin redovnih sudova se vrlo često koristi kako bi se napravila distinkcija u odnosu na specijalizovane sudove (privredne, upravne i sl.). U ovom radu termin redovnih sudova se koristi kako bi se napravila razlika svih sudova u odnosu na ustavno sudstvo.

9 P. Trifunović, „Sudska odluka i ustavna žalba“, *Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije* 3/2009, 164–170.

10 *Ibid.*, 168.

te ako se prihvati stanovište da se odluke sudova ne mogu preispitivati, to istovremeno znači da i svi pojedinačni akti uprave ostaju van doma- ta ustavnosudske kontrole A to *summa summarum* znači da Ustavni sud ne može preispitivati, maltene, ni jedan pojedinačni akt (*sic!*) i da je ustanovljeni institut ustavne žalbe samo normativni „smokvin list“!

Odgovor na drugo pitanje je znatno složeniji. Ovde ćemo ukaza- ti samo na probleme ovakve normativne postavke i skicirati osnovne konture mogućeg tumačenja. Ustavni sud se prema sistematici i slovu Ustava nalazi van sudskog sistema. Takođe ne male rasprave u teoriji su da li ustavno sudstvo pripada sudskoj, čini posebnu – *sui generis* vlast ili se čak smatra (kvazi)zakonodavnom?<sup>11</sup> Ukoliko je ustavno sud- stvo van sudskog sistema, postavlja se pitanje mogućnosti preispitivanja odluka redovnih sudova pred Ustavnim sudom, jer je Ustavom ja- sno utvrđena nemogućnost preispitivanja sudskih odluka u vansudskoj kontroli (čl. 145 st. 3). Ako se s druge strane pogleda odredba o podeli vlasti (čl. 4 st. 1 Ustava) koja govori o tri grane vlasti (zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj), jasno je da možemo govoriti o drugom tumačenju. Ono bi se ogledalo u tome da ustavnosudstvo u našem pravnom siste- mu pripada sudskoj grani vlasti, a da je zapravo samo lokacijski izme- šteno. Ono naravno ima po mnogo čemu specifičnu, natkrovljujuću i „sistemska objedinjavajuću ulogu“<sup>12</sup>. Ali ako kao kriterijum uzmemo ustavnu normu o podeli na tri vlasti; i ako pođemo od stava da ustavnosudovanje po svome kvalitetu, ali i kvantitetu nije baš kadro za ina- guraciju kao samostalna grana vlasti, koja će stajati „rame uz rame“ sa ostalim organima vlasti,<sup>13</sup> jasno je da time pobijamo argument o „van- sudskoj kontroli“ redovnog sudstva.

Ako prihvatimo potonje tumačenje, koje smatramo ispravnim, otvara se novo pitanje: Nije li Ustavni sud u tom preispitivanju dužan da se suzdrži mogućosti poništavanja odluka Vrhovnog kasacionog suda? Kako, ako se prihvati da je sve to u okviru sudske grane, neko može po-

---

11 B. Nenadić, *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova (Sa posebnim osvrtom na ustavni sud Srbije)*, Beograd, 2012, 49–56. I. Pejić, „Načelo podele vlasti i ustavno sudstvo“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanje vladavine prava* (ur. B. Nenadić), 2013, 68–69. Z. Tomić, „Ustavno sudstvo – između žreca i stvaraoca“, *Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu* (ur. B. Nenadić), 2004, 61–70. J. Đorđević, *Ustavno pravo*, 1989, 759, 765.

12 Z. Tomić, *op. cit.* fn. 11, 67.

13 Više o ovom našem stavu videti u: S. Manojlović, „Pravna priroda i položaj ustavnog sudstva u sistemu podele vlasti“, (rad je prihvaćen za objavljivanje u časopisu *Pravni život* 2013).

ništivati akte „najvišeg suda u zemlji“? Nije li onda ustavotvorac želeo da mogućnost ispitavanja sudskih odluka u postupku po ustavnoj žalbi zapravo samo zadrži samo u okvirima utvrđivanja povrede određenog prava, što je domet i Evropskog suda za ljudska prava? Nije li zakonska odredba zapravo protivustavna?<sup>14</sup> Pragmatično gledano međutim to ostavljanje mogućnosti ponavljanja postupka samo bi nepotrebno prolongiralo postupke. Poređenja sa ESLJP<sup>15</sup> nisu baš najpogodnija, jer je reč o jednom međunarodnom sudom čije bi direktno zadiranje u egzistenciju pojedinačnih pravnih akata „državnih organa i naročito sudova“ bilo bušenje elementarnih postulata o suverenosti. I na kraju – ponovo se vratimo na normativni aspekt – Ustavom je ostvarena jedna bezobalna neograničavajuća mogućnost ustavnom sudstvu, pa je tako odredbom čl. 171 st. 2 Ustava utvrđeno da „Ustavni sud *svojom odlukom* uređuje način njenog izvršenja, kada je to potrebno“. U uporednoj praksi je to imalo za posledice ne samo da je ustavno sudstvo ukidalo određene odluke, već da je svojim odlukama kreiralo zakonski pravni poredak (*sic!*) i stvaralo opšte pravne norme!<sup>16</sup>

Najskloniji smo tumačenju da je navedena normativna dilema nastala neoprežnošću ustavopisaca. No bez obzira na to, skloni smo da, imajući u vidu načelo podele vlasti (čl. 4 st. 2 Ustava), kao i slobodu koja je prepuštena Ustavnom sudu u odlučivanju načina izvršenja svojih odluka (čl. 171 st. 2 Ustava), da najispravnijim, bez negiranja izvesnih kolizionih trvenja između normi unutar samog Ustava, smatramo tumačenje koje bi ipak dopustilo mogućnost poništavanja sudskih odluka, kada je to potrebno. Uostalom, Ustavni sud ne slučajno u svom nazivu sadrži imenicu sud,<sup>17</sup> te je uostalom i ustavnosudski postupak, pored ostalog (terminološki gledano) sudski, naravno sa drastičnim specifičnostima.

14 Tako. P. Trifunović, *op. cit. fn.* 9, 167–170. V. Cvetković Đorđević, „Preispitivne sudske odluke od Ustavnog suda Srbije“, *Zbornik radova: Perpektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (ur. S. Lilić), 2011, 220–228.

15 V. Cvetković Đorđević, *op. cit. fn.* 14.

16 T. Marinković, „Interpretativn odluke ustavnih sudova“, *Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu* (B. Nenadić), 2004, 247–260.

17 „Da li njegovu prirodu pretežnije određuje imenica ‘sud’ ili pridev ‘ustavni?’“ B. Nenadić, *op. cit. fn.* 11, 51. Tako Z. Tomić (*op. cit. fn.* 6, 66) koji se zastupao stanovište da je ustavno sudstvo posebna (četvrta) grana vlasti konzistentno se zalagao da novim ustavom naziv institucije bude Ustavni Tribunal, kao u Poljskoj.

Povreda određenih prava se može zadovoljiti samo konstatovanjem povrede<sup>18</sup> ili konstatovanjem povrede određenog ljudskog prava i naknadom štete;<sup>19</sup> povredu određenih ljudskih prava je, međutim, nemoguće ispraviti bez zadiranja u egzistenciju same odluke (Odluka Ustavnog suda UŽ – 3024/10 od 17. februara 2011. godine.) U tim slučajevima ostavljanje bilo kakve mogućnosti da utvrđivanje povrede određenog prava od strane Ustavnog suda predstavlja osnov za ponavljanje postupka koji će krenuti od nule, odnosno od prvostepenog suda, predstavlja samo nepotrebno prolongiranje pravde.<sup>20</sup>

Ustavni sud štiti određena specifična ustavna prava, za razliku od redovnog sudstva koje se bavi zaštitom zakona. Tako se i Ustavni sud više puta ograđivao od mogućih prigovora ističući da „u postupku po ustavnoj žalbi nije nadležan da kao instanciono (viši) sud ispituje zakonitost odluka redovnih sudova, već jedino da ceni postojanje povreda ili uskraćivanja Ustavom zajemčenih prava i sloboda“, „da navodi o povredi ustavom zajemčenih prava moraju sadržati „ustavnopravno prihvatljive razloge“ (Rešenje Ustavnog suda UŽ – 3198/10 od 15. decembra 2011. godine), kao i da „ne može ocenjivati utvrđeno činjenično stanje i primenu materijalnog prava (...), niti preispitivati pravilnost zaključaka redovnih sudova o izvedenim dokazima, ukoliko iz razloga navedenih u ustavnoj žalbi ne proizlazi da je zaključivanje suda u osporenoj sudskoj odluci bilo očigledno proizvoljno“ (Rešenje Ustavnog suda UŽ – 2849/10 od 10. marta 2011. godine). U praksi međutim to razdvajanje između ustavnog i zakonskog nije tako kristalno jasno, pa

- 
- 18 Tako je recimo Ustavni sud svojim odlukama utvrdio povredu prava na pravično suđenje, jer su sudovi donosili „različite odluke o osnovanosti tužbenih zahteva koji su se zasnivali na istom činjeničnom i pravnom stanju i da su na taj način podnosioci ustavne žalbe, kojima je odbijen njihov tužbeni zahtev, dovedeni u bitno različit položaj u odnosu na tužioce čiji je istovrsni tužbeni zahtev usvojen“, pa je Ustavni sud zauzeo „stanovišta da je takva praksa sudova poslednje instance suprotna principu pravne sigurnosti“, ali ne bi poništavao osporene odluke redovnog suda, jer je ona zapravo bila posledica pravilnog postupanja redovnog suda (Odluka Ustavnog suda UŽ – 779/11 od 10.7.2013. godine).
- 19 Tako primera radi kada je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, odlukom se može samo konstatovati povreda prava i dosuditi naknada štete (Odluka Ustavnog suda UŽ – 1515/11 od 23.10. 2013. godine).
- 20 Interesantno je da je u Zakonu o parničnom postupku (čl. 42b tač. 13), kao jedan od razloga za ponavljanje postupka kada Ustavni sud utvrdi povredu određenog ljudskog ili manjinskog prava. ZPP – Službeni glasnik RS, br. 72/11, 49/13 i 74/13.

recimo očigledno arbitrerna povreda materijalnog prava recimo predstavlja povredu prava na pravično suđenje. Jasno je da ta granica između „ustavnog“ i „zakonskog“ ostaje na slobodnu ocenu ustavnom sudstvu, kao i da je u praksi nekad vrlo teško povući jasnu razliku. Takođe određeni broj ljudskih prava je blanketnog karaktera, pa se ona garantuju „u skladu sa zakonom“ (npr. pravo na rad – čl. 60. st. 1 Ustava) iz čega sledi da bilo kakva povreda zakona predstavlja i povredu ustavnog prava. Nesumnjivo je da se ustavno sudstvo u postupku po ustavnoj žalbi ne bi trebalo baviti pravnim sitnicama, odnosno „običnim pravnim greškama“;<sup>21</sup> niti je nadležno da zalazi u domen slobodne sudijske ocene. Takođe, iako sudovi kod nas prečasto od zakona ne vide Ustav, imajući u vidu ustavnu odredbu (čl. 142 st. 2) da sudovi sude na snovu „Ustava, zakona i drugih opštih akata“, mišljenja smo da i instanciono viši (redovni) sudovi pored kontrole zakonitosti, jesu nadležni za kontrolu ustavnosti u svakom pojedinačnom slučaju. Ustavni sud u odnosu na redovne sudove ima nešto uzvišeniju i to vansistemsku pravnu poziciju – kao i primera radi upravno sudstvo u odnosu na upravu – i imajući u vidu da je on krajnji kontrolor i jemac Ustavom garantovanih prava i sloboda njegova kasatorska ovlašćenja nad redovnim sudstvom su ipak opravdana.

Uporednopravno gledano postojanje ustavne žalbe, povlači i kasatorska ovlašćenja u odnosu na redovno sudstvo (Nemačka, Hrvatska, BiH, Češka, Crna Gora...). Jedini izuzetak predstavlja Austrija gde kontroli po ustavnoj žalbi podležu samo akti izvršne vlasti, što se pravda tradicionalna velikim ugledom koji sudije uživaju u ovoj zemlji.<sup>22</sup> Takođe sam broj usvojenih ustavnih žalbi ukazuje na potrebu jednog „Unutrašnjeg Strazbura“ kojim se država legitimiše da ona sama od sebe same želi da zaštiti osnovna prava svojih građana, pre nego što izađu pred ESLJP.<sup>23</sup>

Navedena dilema međutim nije samo izazivala akademske rasprave. Tako je protivljenje iz redova, pre svega, Vrhovnog kasacionog suda dobilo i svoj normativni izraz kada je noveliranjem ZUS-a

21 R. Marković, „Ustavni sud u Ustavu Republike Srbije od 2006. godine“, *Analiti Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2007, 36.

22 E. Melichar, „Nadležnost ustavnog suda Austrije“, *Prva konferencija evropskih ustavnih sudova*, 1973, 18. O kritici takvog rešenja R. Maricic, *Verfassung und Verfassungsgericht*, 1963, 124. preuzeto iz V. Đurić, *op. cit. fn.* 6, 45.

23 S. Manojlović, „Izbor i položaj sudija Ustavnoga suda u Republici Srbiji“, *Ko bira sudije ustavnog suda?* (ur. E. Šarčević), 2012, 61.



promenjen čl. 89 st. 2 ovog zakona, pa je bilo propisano da Ustavni sud, pored ostalog, „može poništiti pojedinačni akt *osim sudske odluke*“. Na ovoj normativni izazov Ustavni sud je imao vrlo praktični odgovor, tako je, umesto ranijeg poništavanja sudskih odluka (videti npr. Odluku Ustavnog suda UŽ – 3024/10 od 17. februara 2011. godine), *nalagao* sudu da ponovi postupak i to samo poslednjoj instanci (Odluka Ustavnog suda UŽ – 2618/10 od 7. februara 2013. godine). Time je Ustavni sud zapravo koristio svoje ustavno ovlašćenje da sam odlučuje o načinu otklanjanja štetnih posledica. Time se suštinski ništa nije promenilo. Ustavni sud ne samo da nije onemogućen da kasira akte redovnih sudova i da nije pristao na strazburški modus svojih odluka – u kome bi njegova odluka zapravo predstavljala osnov za ponavljanje – već je pravno gledano *nalaganje ponavljanja* imalo hijerarhijski mnogo jači ton subordinacije. Nakon praktičnog odgovora, Ustavni sud je posegao i za normativnim instrumentima, pa je *ex officio* pokrenuo postupak i navedeni deo zakonske odredbe proglasio neustavnim (Odluka Ustavnog suda IUz – 87/12 od 20. decembra 2012. godine), vraćajući stvari na početnu normativnu tačku.

## 2.2. Odlučivanje po ustavnoj žalbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku

Suđenje u razumnom roku je deo korpusa prava na pravično suđenje, ali ga Ustavni sud, kao i ESLJP posmatra kao zasebno pravo. Značaj ovog prava i nije potrebno naročito isticati. Ispostavilo se, međutim, da je efikasno suđenje u razumnom roku „rak rana“ većine nacionalnih pravosuđa. To preopterećenje sudova i njihova nemogućnost da izađu na kraj sa velikim brojem predmeta imalo je „domino efekat.“<sup>24</sup> I sam ESLJP postao je zagušen predmetima za suđenje u razumnom roku. Otuda je delovalo da će filtriranje Ustavnog suda ovih predmeta dovesti do olakšanja, no i samo ustavno sudstvo postalo je prezatrpano ovim predmetima. Novi izazov zapravo je predstavljao svojevrsni paradoks: organi koji su trebali da utvrde i otklone povrede suđenja u razumnom roku, došla su u situaciju da i sama ne mogu

---

24 Tako i prema izveštajima iz Ustavnog suda, ustavne žalbe kojima se traži zaštita prava na suđenje u razumnom roku jedna su od najbrojnijih, a najbrojnija su kada je u pitanju utvrđena povreda određenog prava. Videti: *Pregled rada Ustavnog suda u 2009. godini*, 2010, 36–37, *Pregled rada Ustavnog suda u 2010. godini*, 2011, 32, *Pregled rada Ustavnog suda u 2011. godini*, 2012, 32.

odlučivati u razumnom roku (*sic!*). Tako je Hrvatska jednostavno shvativši da preopterećenost ovim predmetima ozbiljno dovodi u pitanje celokupno funkcionisanje ustavnog sudstva prebacila ovo pitanje na redovno sudstvo, tako što neposredno viši sudovi vrše kontrolu nad nižestepenim sudovima kada je u pitanje nedonošenje odluke u razumnom roku.<sup>25</sup>

Odlučivanja o predmetima u razumnom roku traži mnogo više pravno-zanatskog slaganja činjenica nego pravno visprenog promišljanja i senzibiliteta kakvo nosi odlučivanje o ostalim ustavnim pravima. Tako i B. Nenadić ističe da „ovi sporovi nisu sporovi o ustavnosti, već sporovi o činjenicama, tj. o efikasnosti i ‘disciplini’ u radu organa sudske vlasti“, kao i da je „to u suštini ‘nadzor’ nad postupanjem suda u rokovima (što je tišičan posao unutar sudske vlasti i što s lakoćom može da obavi svaki instancioni sud)“.<sup>26</sup> Ono se zasniva pre svega na nezvaničnoj strazburškoj formuli „tri plus dva plus jedan“. Načelno gledano tri godine za prvostepeni postupak; dve za drugostepeni postupak po žalbi; i jedna za odlučivanje po reviziji; naravno ukoliko za određene posebne sporove (npr. radne sporove) nije propisana naročita hitnost (čl. 438 ZPP). Onda se u postuku obrade predmete vrši sortiranje činjenica, pa tek ukoliko dolazi do probijanja formule „tri plus dva plus jedan“ i ocene da podnosilac ustavne žalbe nije doprineo prolongiranju postupka, konstatuje se povreda prava na suđenje u razumnom roku. „Ustavni sud postupa kao najobičniji, vanparnični sud, koji na osnovu pribavljenih spisa ‘broji, računa i odmerava’“.<sup>27</sup> Takođe, stepen ogrješnja nije naročito bitan pa se u domaćem pravnom sistemu u slučaju da je tražena naknada štete, ona u slučaju povrede dosuđuje standardo po 100 evra za svaku godinu. Samim tim razumno deluje da se na ove praktične izazove odgovori normativnim rešenjem koje bi se odlučivanje o razumnom roku spustilo na redovno sudstvo. Naročito imajući u vidu da je Ustavni sud ustavnim odredbama limitiran brojem sudija (15) za razliku od redovnih sudova gde se broj sudija može znatno lakše povećavati. U ustavnom sudu bez obzira na brojnost savetničke službe, broj od 15 sudija svakako predstavlja ograničavajući faktor. Neka svako od njih samo pročita svaki predmet koji izlazi na sednicu, a kamoli ako

25 Više o tome: I. Perin Tomičić, „Zaštita prava na suđenje u razumnom roku u Republici Hrvatskoj s osobitim osvrtom na problem okončanih predmeta“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 2/2007, 1356 i šire.

26 B. Nenadić, *op. cit. fn.* 1,108.

27 *Ibid.*

dođe i do davanja doprinosa u njihovoj obradi, prirodno je da dođe do zagušenja. Broj ustavnih sudija, koji uporednopravno varira od tri (Malta) do devetnaest (Rusija)<sup>28</sup> nije imajući u vidu pravnoaristokratski karakter i ulogu ustavnog suda uputno povećavati.<sup>29</sup> Kao prirodna se otuda nameće normativna izmena postojećeg rešenja koja će slediti „hrvatski scenario“ i pitanje odlučivanja u predmetima u kojima se traži povreda suđenja u razumnom roku prebaciti na redovno sudstvo; ostavljajući tek kao krajnje sredstvo u poslednjoj instanci odlučivanje ustavnog sudstva po ustavnoj žalbi kojom se traži zaštita od povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Pored dakle novog normativnog rešenja koje bi bilo odgovor na praktične izazove, postoji i normativni „feler“ koji između ostalog nije imao zanemarljivu ulogu u produciranju praktičnog problema prenatrpanosti predmetima. Kao što smo već naveli, prema Ustavu, izjavljivanje ustavne žalbe podrazumevalo je iscrpljivanje pravnih sredstava. Identično glasi i čl. 82 st. 1 ZUS. Prema uzusima nomotehnike nije uobičajeno – iz prostog razloga jer je nepotrebno – ponavljanje identičnih formulacija u nižem, takođe, opštem pravnom aktu. Ovde je to međutim učinjeno jer je narednim stavom (2) napravljen izuzetak u odnosu na prethodno pravilo. Pa je tako propisano da se ustavna žalba „može izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.“ Dakle reč je o postupcima koji su pred redovnim sudovima još uvek u toku i čiji učesnici u postupku mogu podneti ustavnu žalbu za utvrđivanje povrede prava u razumnom roku. Utvrđujućom odlukom, Ustavni sud bi sudu pred kojim se postupak vodi „naložio da postupak okonča u najkraćem mogućem roku“. Naravno po okončanju celokupnog redovnog sudskog postupka, podnosilac ustavne žalbe ponovo izjaviti ustavnu žalbu kojom traži, pored ostalih, da se utvrdi povreda prava na suđenje u razumnom roku. Naročito, što ako je prva odluka bila utvrđujuća ima otvorena vrata za naknadu štete zbog suđenja u nerazumnom roku.

---

28 B. Nenadić, „Organizacija i nadležnost Ustavnog suda“, *Pravni informator* 3/2007, 3.

29 U teoriji čak postoje zalaganja da se broj sudija smanji na devet. Takav stav, V. Petrov argumentuje da je reč „o neophodnosti da Ustavni sud postane jezgro pravničke aristokratije, a ova je, po logici stvari, malobrojna.“ V. Petrov, „Zašto sudija ustavnog suda (ne) mora biti istaknuti pravnik?“, *Ko bira sudije Ustavnog suda?*, 2012, 246.

Normativno gledano može se dovesti u pitanje ustavnost navedenog izuzetka.<sup>30</sup> Jer ukoliko je ustavotvorac mogućnost izjavljivanja ustavne žalbe vezao za iscrpljivanje pravnih sredstava, može li zakonodavac da u pravni poredak uvodi izuzetak? Takođe među konstitutionalistima vlada konsenzus da je nadležnost ustavnog sudstva *par excellence materiae constitutionis*, te da takva pitanja ustav definiše, a eventualno zakon (o ustavnom sudu) razrađuje.<sup>31</sup> Ispada da je zakonodavac zapravo za Ustavni sud uzarpirao nadležnost koju mu ustavotvorac nije bio namenio.

Praktično gledano, Ustavnom sudu je natovaren ne mali broj predmeta koji inicijalno, prema Ustavu, nisu bili zamišljeni kao domen njegove nadležnosti. Tim brojem predmeta Ustavni sud se na neki način onemogućava da vrši svoju primarnu funkciju zaštite ustavnosti.

Razlozi zbog kojih ustavno sudstvo nije iskoristilo normativne mehanizme i u svojoj ulozi „negativnog zakonodavca“ poništilo kao neustavan deo kojim mu se natovaruje dodatna nadležnost jeste što kako navodi sudija i prethodna predsednica Ustavnog suda B. Nenadić, nije postojala neophodna saglasnost unutar samog Suda. Tako, K. Manojlović Andrić, takođe sudija Ustavnog suda, ističe, da je „zakonsko rešenje samo na prvi pogled neustavno, jer je čl. 170 Ustava utvrđeno da se ustavna žalba može izjaviti i kada nisu predviđena druga pravna sredstva zaštitu povrđenih prava. Zakonom nije propisano bilo koje pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku koje se jemči čl. 32 st. 1 Ustava, pa se od podnosioca samim tim ne može zahtevati da iscrpi pravno sredstvo koje ne postoji.“<sup>32</sup> Kasiranjem ove nadležnosti, građani bi zapravo bili uskraćeni za jedino sredstvo zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Ne treba smetnuti s uma da je jedan od ključnih razloga uvođenja ovog instituta bilo donošenje brojnih presuda ESLJP kojim je utvrđena povreda nepostojanja delotvornog pravnog sredstva kojim bi se ubrzao postupak. Tako se u predmetu V.A.M protiv Srbije ističe da je najbolje rešenje prevencija, odnosno „pravni lek čiji je cilj ubrzanje postupka, kako bi se sprečilo da taj postupak postane prekomerno dug“.<sup>33</sup> Otuda je Ustavni sud zapravo

30 Tako B. Nenadić, *op. cit.* fn. 1, 108.

31 *Ibid.*

32 K. Manojlović Andrić, „Postupak i obim ispitivanja ustavne žalbe“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanje vladavine prava* (ur. B. Nenadić), 2013,166.

33 Videti Presudu ESLJP u predmetu V.A.M. protiv Srbije (broj predstave 39177/05) od 13.3.2007. godine.

čekao da se ova nadležnost prebaci na redovno sudske organe, koji su sasvim dovoljan autoritet hijerarhijski nižim sudovima da ubrzaju tekuće duge postupke. Jer skidanja ove nadležnosti sa sebe, Ustavni sud bi poput Pontija Pilat „oprao ruke“ i zbacio sa sebe odgovornost, ostavljajući pravni sistem ogoljen, a celu državu izložio plaćanju štete zbog usvajajućih presuda ESLJP. I sadašnji i prethodni predsednik Ustavnog suda su, međutim, više puta apelovali i u javnim nastupima ukazivali na potrebu za novim normativnim rešavanjem ovog problema.<sup>34</sup> Prema Nacrtu Zakona o izmenama i dopuna Zakona o uređenju sudova (čl. 2) ovaj praktični gordijev čvor bi konačno zakonodavac trebalo da preseče, upravo na ovde zastupan način, te će stranka u sudskom postupku koja smatra da joj je povređeno pravo na suđenje u razmnom roku, moći od neposredno višeg suda da zahteva zaštitu.

### 2.3. Odlučivanje Ustavnog suda u većima

Već iz prethodnog izlaganja se može primetiti da jedan od glavnih izazova sa kojima se susreće Ustavni sud jeste broj predmeta. Razlog tome svakako leži što je odlučivanje u postupcima po ustavnoj žalbi po broju – naglašavamo – ne i po značaju postala primarna nadležnost Ustavnog suda.<sup>35</sup> Ustavni sud otuda dolazi u paradoksalnu situaciju i biva uklješten između težnje za efikašnošću i potrebe da na pravno najkvalitetniji i uzvišeniji način razrešava najsloženija pravna pitanja i istovremeno *pravovremeno* ispravi sve anomalije pravnog sistema koji kontroliše. Brojnost problema koji se slivaju ka jednoj instituciji kakvo je Ustavno sudstvo u praksi dovode do efekta „uskog grla“.

Koji su sve uzroci ovih praktičnih izazova? I da li su oni determinisani slabostima (i praktičnim i normativnim) celokupnog srpskog

---

34 Videti: Razgovor nedelje: Dragiša Slijepčević, predsednik Ustavnog suda Srbije, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Cyrl-RS/89-101388/razgovor-nedelje-dragisa-slijepcevic-predsednik-ustavnog-suda-srbije> (1.11.2013. godine) i *Žalbe zatrpale Ustavni sud*, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/157-101272/zalbe-zatrpale-ustavni-sud> (dostupno 1.11.2013. godine).

35 Tako je od ustanovljavanja ove nadležnosti Ustavom od 2006 do danas zaprimljeno preko 32.000 ustavnih žalbi! U 2008. od 1787 novoformiranih predmeta, oni po ustavnoj žalbi su činili 1567; 2009. taj odnos je iznosio 3217/2842; 2010. – 7217/5555; 2011. – 7621/6928; 2012. – 11380/10069. Videti: *Pregled rada Ustavnog suda u 2008. godini*, 2009, 4, *Pregled rada Ustavnog suda u 2009. godini*, 2010, 3, *Pregled rada Ustavnog suda u 2010. godini*, 2011, 3, *Pregled rada Ustavnog suda u 2011. godini*, 2012, 2 i *Pregled rada Ustavnog suda u 2012. godini*, 2013, 2.

pravnog sistema? Lista garantovanih ljudskih prava i sloboda je nesumnjivo preširoko postavljena. Tako se ističe da su pisci Ustava Srbije olako, u kvantitativnom i u kvalitativnom smislu, dizali lestvicu zajemčenih ljudskih prava. Tako je Venecijanska komisija u svom mišljenju na Ustav Srbije „izrazila zabrinutost“, kao i u drugim sličnim slučajevima,<sup>36</sup> da olako garantovanje socijalnih i ekonomskih prava može „dovesti do nerealnih očekivanja“.<sup>37</sup> Takođe i vodeći poslenici srpske ustavopravne nauke su nakon donošenja Ustava ironično ukazivali da bi prema prema Ustavu, „ispalo da je Srbija vodeća zemlja u Evropi po broju ljudskih prava i brizi o njihovoj zaštiti“.<sup>38</sup> No, ako se pogleda statistika lako se može utvrditi da upravo klasična osnovna prava jesu apsolutno dominantna kao predmet razmatranja po ustavnoj žalbi. „Sklonost ka parničanju“ i subjektivni doživljaji shvatanje pravde (Pravda to sam ja!) kao specifična crta domaćeg mentaliteta, takođe se često ističu kao uzroci. Moglo bi se pridodati i da oslobođenost od bilo kakvog plaćanja taksi za izjavljivanje ustavne žalbe motivišu podnosiocice za olako, prečesto bez bilo kakvog realnog osnova posezanjem za ovim pravnim sredstvom. Što je takođe svojevrsni paradoks jer primera radi prilikom izjavljivanja revizije Vrhovnom kasacionom sudu stranke su u obavezi plaćanja taksi, a iste su pred sledećom, dakle pravno višom instancom oslobođeni. Ponovo je pravotvorac stavljen pred dilemom (izazovom!) da li da oslobađanjem bilo kakvih troškova afirmiše načelo zaštite osnovnih prava i učini ga svima dostupnim ili da restriktivnijim pristupom omogućiti jednom ekskluzivnom organu delotvorniji rad. Ne ulazeći u procentualni uticaj na problem preopterećenosti, niti na ostale *ad hoc* izazove domaćeg sistema (Ustavni sud je prve tri godine radio u krnjem sastavu, sa deset, odnosno devet od predviđenih petnaest sudija,<sup>39</sup> zbog

36 Videti mišljenje o Nacrtu Ustava Ukrajine, CDL-Inf(1996)006, o Ustavu Ukrajine, CDL-Inf(1997)002 i Privremeno mišljenje o ustavnoj reformi u Republici Kirgistan, CDL-AD(2005)022.

37 CDL-AD(2007)004.

38 R. Marković, *op. cit.* fn. 21, 11.

39 Kao posledica „pretakanja“ novonastale ustavopravne realnosti, usled donošenja novog ustava, odredbama čl. 9 st. 2 i 3 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/06) bilo je predviđeno da će se Ustavni sud konstituisati izborom (imenovanjem) dve trećine od ukupnog broja sudija Ustavnog suda, koje će se popuniti izborom (imenovanjem) sa liste kandidata predsednika države i Narodne skupštine u slučaju da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaštva ne budu konstituisani ili sudije Vrhovnog kasacionog suda izabrane. Ove potencijalne odredbe su i imale

reforme sudstva pred njim je u jednom trenutku bilo 827 predmeta po žalbama neizabranih sudija, javnih tužioca i zamenika javnih tužioca<sup>40</sup>), činjenica je da većina ustavnih sudova koja poznaje institut ustavnih žalbi grca pod teretom ovih predmeta. Tako je u Sloveniji izuzetno veliku debatu izaziva pitanje na koji način odgovoriti na ove izazove, koji u praksi dovode do olakog ustavnoudskog odlučivanja sa šturim, ustavnog sudstva nedostojnih obrazloženja.<sup>41</sup> Ustavno sudstvo jednostavno nije u stanju da pod tolikim teretom posla kvalitetno obavlja svoju funkciju, jer se iscrpljuje u brojnim i ne naročito bitnim predmetima. Tako bivši sudija Ustavnog suda Slovenije C. Ribičič ističe da tek kada ustavne sudije ne budu morale „veći deo vremena da se bave procesnim pitanjima, a manji deo suštinskim razmatranjima ustavnosti i zaštite prava dostojnim Ustavnog suda, koje iziskuje produbljen i kreativan i razvojni pristup tumačenju Ustava“<sup>42</sup> vratiće se svojoj uzvišenoj misiji. Nakon donošenja novog Ustava i početka rada, Ustavni sud je prema zakonskom rešenju odlučivao na opštoj sednici. To znači da su sve – generičke rečeno – odluke Ustavnog suda, dakle kako one procesnog karaktera, tako i one meritornog, stavljane na plenum o kome su odlučivale sve sudije. Da bi određena odluka izašla iz suda bila je potrebna prosta većina od osam sudija.<sup>43</sup> I u toj situaciji Ustavni sud je kao odgovor na izazove posegao za praktičnim instrumentom da rešenjima (koja su procesnog karaktera) zapravo rešava meritorna pitanja. To je radio u slučajevima kada je bilo očigledno da navodi podnosioca ustavne žalbe nemaju šanse da ishoduju pozitivnu utvrđujuću odluku suda. Tako je radi lakšeg i efikasnijeg rešavanja došlo do odbacivanja ustavnih žalbi rešenjem (procesnopравни instrument). Ustavni sud je u svojim rešenjima obrazlagao da se razlozi iz ustavne žalbe ne mogu dovesti „u nikakvu vezu“ sa Ustavom zajemčenim pravima; da razlozi koji se navode nisu „ustavnopravno prihvatljivi“, što je značilo da *prima fa-*

---

svoj život u realnosti, kao posledica predviđenih okolnosti, pa je prvih deset sudija izabrano (imenovano) novembra 2007, a preostalih pet – aprila (njih četvorica), odnosno juna (jedan) 2010. godine.

40 *Pregled rada Ustavnog suda u 2010. godini*, 2011, 3–4.

41 C. Ribičič, *Ljudska prava i ustavna demokratija (ustavni sudija između negativnog i pozitivnog aktivizma)*, 2012, 109–128.

42 *Ibid.* 109.

43 Izuzetak predstavlja pokretanje postupka o oceni ustavnosti i zakonitosti po službenoj dužnosti za koju je potrebna većina od deset sudija (čl. 50 st. 2 ZUS).

cie u konkretnom slučaju nije došlo do povrede osnovnih prava. Time je procesnim rešenjima odbacivana široka lepeza ustavnih žalbi, od pravih procesnih (neblagovremenost, nenadležnost, nepostupanje po nalogu suda...), preko onih koji su svojim nesuvislim navodima zbilja bili maltene procesno nepodobna da se o njima odlučuje, do onih kojima je odlučivano o osnovanosti ustavne žalbe – kolokvijalno nazivani „mali meritumi“ (videti npr Rešenje Ustavnog suda UŽ 3240/10 od 12. jula 2011. godine). Iako pravno čistunski ovo rešenje nije najsrećnije ono je bilo preko potrebno ne bi li se smanjio broj predmeta. Takođe formiranjem Radne grupe za prethodnu kontrolu, Ustavni sud je po ugledu na ESLJP filtrirao predmete i ubrzao rad. Nepotrebno je bilo da odluke koje neće imati svoj pozitivni ishod nepotrebno opterećuju rad ostalih tela koja su meritorne odluke morale proći.<sup>44</sup> Takođe nije bilo potrebe da predmeti podnosioca koji će sve jedno imati negativan ishod nepotrebno čame u ustavnom sudu i zadržavaju podnosiocce u eventualnom podnošenju predstavki ESLJP.

Ovaj praktičan odgovor na izazove Ustavnog suda pozitivnopravno je donekle normativizovan izmenama i dopunama od 2011. godine, legalizacijom „očigledne neosnovanosti“ kao razloga za odbacivanje. Takođe popunjavanjem ustavnosudskog sastava iste godine, stekli su se uslovi za otvaranjem mogućnosti da Ustavni sud, radom u većima efikasnije izađe na kraj sa brojem predmeta. To je i učinjeno kopiranjem nemačkog modela organizacije ustavnog suda. I ustavno sudstvo Nemačke, koje se pored ostalog smatra uzorom konstitucionalnog promišljanja i delanja je pred sličnim izazovima bila zbog prenatrpenosti predmeta pre 1956. kada je uvela navedeni model.<sup>45</sup> Navedenim izmenama i dopunama (2011) predviđen je rad suda u pet malih veća Srbije (tri člana); dva velika (osam članova, predsednik suda predsedava u oba velika veća); i opšta sednica ustavnog suda (sve sudije – petnaest članova).

Ovaj normativni odgovor na praktične izazove, proizveo je neke normativne i praktične dileme. Naime prema odredbi čl. 175 Ustava, odluke Ustavnog suda se donose „većinom glasova svih (kurzivom S.M.) sudija“. Ova odredba se može tumačiti da zapravo sve sudije mo-

44 Više o postupku po ustavnoj žalbi: K. Manojlović Andrić, *op. cit. fn.* 32, 161–180.

45 Više o tome: M. Singer, „The Constitutional Court of the German Federal Republic: Jurisdiction over Individual Complaints“, *International and Comparative Law Quarterly* 1/1982, 335.



raju imati priliku da učestvuju u donošenju odluke koja izlazi iz suda. Naročito imajući u vidu značaj izdvojenog mišljenja, koje poznaje i naše pravo, ovo normativno čistunstvo bi se moglo braniti. Takođe okolnost da se sudije biraju od strane egzekutive (predsednika države), legislative (parlament) i pravosudnih organa, može ukazivati da sudije izabrane iz sve tri grupe državnih organa trebaju da imaju ravnopravan uticaj. No imajući u vidu da iza validnosti same odluke stoji potrebna većina (potrebno je da svi članovi velikog veća budu saglasni), ovaj prigovor bi se još kako-tako mogao suzbiti. Znatno veći normativni problem izaziva odlučivanje malog veća (takođe, potrebna saglasnost sva tri člana), jer u tom slučaju ne postoji Ustavom utvrđena većina glasova svih sudija (*sic!*). Imajući u vidu da mala veća zapravo samo odbacuju (procesnopravni razlozi) i da zakonski termini za ove procesne akte jesu rešenja (za ustavne žalbe), odnosno zaključci (za predmete sukoba nadležnosti, zabrane udruženja i inicijativa kojima se traži pokretanje postupka ustavnosti i zakonitosti), a da je termin odluka rezervisan za meritorna odlučivanja<sup>46</sup> i ovo normativno rešenje bi se moglo (probati!) normativno odbraniti. Takođe navedeno normativno rešenje je razumno ako se ima u vidu da za procesna rešenja, doista nema potrebe angažovati pune ustavnosudske kapacite, jer su ta pitanja formalnopravne prirode i potreban je manji stepen pravne umešnosti za obradu takvih predmeta, pa je neracionalno angažovati pune ustavnosudske kapacitete. Određena pitanja procesnopravne prirode se zapravo rešavaju formularski po automatizmu. Takvo je naročito pitanje blagovremenosti; da li je reč o aktu koji se može osporavati ustavnom žalbom; da li je podnosilac postupio po nalogu Suda i uredio ustavnu žalbu; da li ustavna žalba sadrži sve formalnopravne elemente itd.

S druge strane međutim veoma je upitno postaviti pitanje da li je ustavotvorac zaista imao na umu odluku kao akt kojim se meritoro odlučuje, naročito imajući u vidu da je zakonodavac tek nakon Ustava regulisao ove termine; ili zapravo „odluku“ koristi kao generički pojam za akte kojima bilo meritorno, bilo procesno Ustavni sud razrešava određeno pitanje. Takođe kao što smo istakli Ustavni sud kod rešavanja „malih merituma“ često može toliko zaći u srž stvari, tako da je više nego očigledno da se ne radi o procesnom rešavanju, pa čak ni o *prima facie* neosnovanosti, već Sud zapravo meritorno razrešava jedno izuzetno komplikovano pitanje. U praksi može doći do ozbiljnih komplikacija, tako je naročito imajući u vidu opterećenost brojem predmeta

---

46 Videti: čl. 44–47 ZUS.

zamisliva situacija da na jednom Velikom veću dođe do usvajanja određene ustavne žalbe, a da istovremeno na nekom malom veću (u slučaju nepoklapanja članova veća) dođe do odbacivanja („malog merituma“) ustavne žalbe sa identičnim pravnim pitanjem. Naravno ovo pitanje bi trebalo da bude predupređeno agilnim i budnim radom sudske prakse na čijim se jačanju kapaciteta, takođe, dosta radi.

Teorija na ovo gibanje prakse i zakonodavca kroz ustavne norme nije gledala nimalo blagonaklono. Tako D. Simović ističe da je ovim rešenjima dat primat „efikasnosti Ustavnog suda, koja se obezbeđuje na neustavan način“.47 Pravna akrobatika i praktično-normativni veleslalom između ustavnih normi svakako nisu najsrećnije rešenje. Takođe, kada praksa menja norme, a normotvorci je slede, jasno je da se ide „suprotnim smerom“ od poželjnog. Sa teorijskih visina lako je osuditi njihovu „ustavno geometrijsku“ nesavršenost. No novi instituti u koje se normativno ulazi bez praktičnog iskustva, normalno je da proizvode takve posledice. Koja je alternativa? Ostajanje u granicama normativnog idealnog, koje će dovesti do praktične blokade funkcionisanja? I ESLJP je tako u izdvojenim mišljenjima sudija u predmetu *Micallef* protiv Malte uticao na kasnije revidiranjem teksta Evropske konvencije o ljudskim pravima.48

### 3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Uvođenje ustavne žalbe značajno je poremetilo klasičnu simetriju podela vlasti i položaj samog ustavnog sudstva u Republici Srbiji. Poništavanje odluka redovnog sudstva od strane Ustavnog sudstva izazvali su prirodne(!?) otpore. No, nije li slične otpore izazivalo podvođenje uprave pod kontrolu upravnog (redovnog) sudstva? I nije li sva-ka vlast alergična na podvođenje pod neki novi vid kontrole?

Teorijski, normativno i praktično – ne bez izvesnih problema, lutanja, nadgornjavanja, pravne gimnastike, borbe i otpora – poništavanje odluka redovnog sudstva zaslužuje afirmativnu ocenu. Ustavno sudstvo je na ovom primeru, iako mu se neretko spočitava sklonost ka formalno-redukovanom pristupu tumačenja ustavnog teksta, pokazalo zavidan stepen ustavnosudske inovativnosti i aktivizma kako kroz

47 D. Simović, „Problem politizacije i sastav Ustavnog suda“, *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanje vladavine prava* (ur. B. Nenadić), 2013, 246.

48 K. Manojlović Andrić, *op. cit.* fn. 32, 168.

obrazloženja svojih odluka o ustavnim žalbama, kojima se ograđivalo od prigovora koji su mu stavljeni, tako i kroz moduse kojima je preskalo legislativne normativne zamke koje su trebale da umanje njegovu ulogu u kontroli redovnog sudstva. Na kraju, ali ne i po značaju – baš naprotiv! – i odlukom kojom je te iste normativne prepreke presekleo u korenu, proglašavajući neustavnim odredbu kojom je zakonodavac pokušao da restriktivnije odredi ulogu ustavnog sudstva u postupku po ustavnoj žalbi.

Povodom odlučivanja o povredi prava na suđenje u razumnom roku, Ustavni sud je zatrpavan predmetima čije rešavanje po svojoj pravnoj komplikovanosti – naglašavamo! – ne i značaju nije neophodno rešavati sa ustavnosudskih visina promišljanja. No odlučivanjem u predmetima u kojima se traži zaštita prava na suđenje u razumnom roku, Ustavno sudstvo je redovnim sudovima ogrezlim u neefikasnosti iscrtalo jasan put; i nadamo se nakon budućih, skorih zakonodavnih izmena ostavilo u amanet način obrade ovih predmeta, približavajući im praksu ESLJP.

Takođe, suzdravanjem da zakonsku odredbu, kojom mu je preneti nadležnost odlučivanja u predmetima zaštite prava na suđenje u razumnom roku u neokončanim predmetima, proglasi neustavnom i sebe rastereti predmete, kako bi se mogao posvetiti svojoj Ustavom primerenoj funkciji, Ustavni sud je pokazao zavidan stepen institucionalne odgovornosti i strpljivosti.

Uklještenost između načela efikasnosti i težine pitanja sa kojima se susreće, odrazilo se i na ustavnosudsku praksu koja je često rastezala normativne okvire, da bi se na kraju zakonskim izmenama prosto deformisale i određene ustavne odredbe. Sva ta pitanja sigurno će i dalje stavljeni pred konstantne izazove praktično postupanje Ustavnog suda, koji će se od svih prigovora ipak najlakše braniti kvalitetom svojih odluka (u generičkom smislu!). Ta praktična iskustva, lutanja, uspesi, ali i posrtanja, svakako će biti od značaja za neke nove ustavopisce.

Savo Manojlović, LL.M.

CONSTITUTIONAL COMPLAINT  
IN THE REPUBLIC OF SERBIA  
– NORMATIVE AND PRACTICAL PROBLEMS –

*Summary*

The author in this paper analyzed normative and practical problems which have arisen with introduction of constitutional complaint in Serbia. The first problem is the possibility that the Constitutional Court can annul a regular judicial decision. The second is consideration in cases where the applicant's right to a trial within a reasonable time. And the third is Constitutional Court's passing decisions in chambers. Normative influence over practice and vice versa, Constitutional court's respons to legislative changes, constitutuonality of laws and practical ways of solving the problem of backlog of cases are considered.

Key words: *Constitutional Court. – Constitutional Complaint. – Right to a trial within a reasonable time.*