

/АНАЛИЗА СУДСКЕ ПРАКСЕ

УДК 342.736(497.11); 347.951:341.645(4)

CERIF: S 112, S 140, S 148

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_25107A

Др Никола БОДИРОГА*

НАЧЕЛО КОНТРАДИКТОРНОСТИ У ПОСТУПКУ ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ: КОМЕНТАР ПРЕСУДЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Након конституисања Уставног суда у складу са Уставом из 2006. године, странкама у различитим поступцима стављено је на располагање још једно правно средство за преиспитивање судских одлука. Уставни суд је поводом изјављених уставних жалби почео да поништава судске одлуке, налазећи да су тим одлукама повређени или ускраћени људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом. То је изазивало незадовољство судова, нарочито Врховног (касационог) суда. Изменама Устава из 2022. године изричито је предвиђено да судску одлуку може преиспитивати не само надлежни суд у законом прописаном поступку него и Уставни суд у поступку по уставној жалби. Крајем 2024. године Европски суд за људска права донео је пресуду против Србије којом је, због недостављања уставне жалбе лицу у чију корист је донета побједна судска одлука, утврдио повреду права на правично суђење у поступку пред Уставним судом. Предмет овог рада је анализа те пресуде и њен могући утицај на поступање Уставног суда.

Кључне речи: Уставна жалба. – Начело контрадикторности. – Уставни суд. – Европски суд за људска права.

* Редовни професор, Универзитет у Београду – Правни факултет, Србија, члан Високог савета судства, Србија, bodiroga@ius.bg.ac.rs, ORCID iD: 0009-0006-0615-3616.

1. ПРЕДСТАВКЕ ЕВРОПСКОМ СУДУ ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ПРЕСУДА

Европски суд за људска права формирао је предмет *Стефановић и Банковић против Србије (Stefanović and Banković v. Serbia)*¹ на основу две представке које су поднете због наводне повреде права на правично суђење из чл. 6 (1) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (даље: ЕКЉП), у поступцима пред Уставним судом. У тим поступцима, Уставни суд је, поводом изјављених уставних жалби, поништио правноснажне судске одлуке донете у корист подносилаца представки и вратио предмете надлежним судовима на поновно одлучивање. Подносиоци представки нису били обавештени о поднетим уставним жалбама нити су имали прилику да учествују у поступцима пред Уставним судом. У представкама су тврдили да је Уставни суд таквим поступањем повредио њихово право на правично суђење.

Прву представку је поднело лице које је било упуцано у просторијама једне банке. Након што су учиниоци правноснажно осуђени, подносилац представке је тужио банку, тражећи накнаду нематеријалне штете. Првостепени суд је 29. марта 2012. године делимично усвојио тужбени захтев и ту пресуду је 13. јуна исте године потврдио Апелациони суд у Новом Саду. Против пресуде Апелационог суда у Новом Саду банка је поднела уставну жалбу, коју је Уставни суд 23. априла 2015. године усвојио, поништио пресуду Апелационог суда у Новом Саду и наложио му да поново одлучује о жалби против првостепене пресуде. Уставни суд није обавестио подносиоца представке о поднетој уставној жалби нити га је обавестио да је уставну жалбу усвојио и поништио пресуду донету у његову корист. Након доношења такве одлуке Уставног суда, Апелациони суд у Новом Саду је у поновљеном поступку пресудио на штету подносиоца представке. Подносилац представке је тврдио да је онемогућен да учествује у поступку пред Уставним судом, чиме је повређено његово право на правично суђење (ст. 2–5 пресуде).

Друга представка је поднета поводом спора око права на земљишту које је било обухваћено национализацијом. Наиме, М. Д. је на основу уговора из 1959. године пренео право коришћења неизграђеног грађевинског земљишта на С. Б. и Р. Б., који су иначе преци подносиоца представке. Они своје право нису уписали у јавној књизи па је титулар остао М. Д., а после његове смрти то право је прешло на наследнике,

¹ *Стефановић и Банковић против Србије*, пресуда Европског суда за људска права од 5. новембра 2024. године <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%7D>}, последњи приступ 15. јануара 2025.

укључујући и А. Д. Подносилац представке је 2008. године покренуо парнични поступак против Републике Србије и А. Д., захтевајући да се призна његово право коришћења на предметном земљишту. У међувремену, А. Д. је на основу одредаба Закона о планирању и изградњи из 2009. године уписан као власник земљишта. Првостепени суд је 20. јуна 2012. године одбио тужбени захтев, да би у жалбеном поступку Апелациони суд у Београду 29. новембра 2012. године преиначио првостепену пресуду и пресудио у корист подносиоца представке. А. Д. је поднео уставну жалбу, а Уставни суд је због произвољне примене материјалног и процесног права 10. децембра 2015. године поништио пресуду Апелационог суда у Београду и наложио му да поново одлучује. Уставни суд није обавестио подносиоца представке о поднетој уставној жалби нити о донетој одлуци којом је та жалба усвојена. Апелациони суд у Београду је у поновљеном поступку 2. фебруара 2017. године донео нову пресуду, овог пута на штету подносиоца представке. Против те пресуде подносилац представке је поднео уставну жалбу, али је Уставни суд ту жалбу одбацио. Подносилац представке се позвао на повреду права на правично суђење јер му није пружена прилика да учествује у поступку пред Уставним судом (ст. 6–9 пресуде).

Обе представке су засноване на сличним правним питањима, због чега је Европски суд за људска права о тим представкама одлучио истом пресудом. Подносиоци представки су истицали да их Уставни суд није обавестио о уставним жалбама поднетим против пресуда којима је одлучено у њихову корист, а последица тога је да нису могли да делотворно штите своја права у поступку пред Уставним судом. Влада Републике Србије је приговорила да нису исцрпљена сва правна средства предвиђена унутрашњим правом, односно да су подносиоци представки морали да поднесу уставне жалбе против нових пресуда другостепених судова. Европски суд за људска права је тај приговор одбио. Наиме, поништавање правноснажне пресуде представља тренутни акт који не ствара трајну ситуацију, без обзира на то што се предмет враћа на поновно одлучивање пред надлежним судом. Против одлуке Уставног суда не постоји ниједно правно средство у унутрашњем праву. У сваком случају, резултат поступка по уставној жалби у случају друге представке је такав да умањује делотворност тог правног средства (ст. 12–14 пресуде).

Следећи аргумент Владе односио се на сам карактер поступка пред Уставним судом, за који је Влада тврдила да је једностраначки. Из тога произлази да у поступку пред Уставним судом није неопходно обезбедити поштовање принципа једнакости оружја (начело контрадикторности). Ниједном одредбом законодавства Републике Србије није

прописано да се уставна жалба мора доставити на одговор (изјашњење) лицу у чију корист је донета побијана судска одлука нити је такво поступање имало упориште у пракси Уставног суда (ст. 16 пресуде).

Супротно изнетим аргументима, Европски суд за људска права је заузео став да се право на контрадикторан (адверсарни) поступак мора примењивати и на поступак пред Уставним судом. У конкретном случају, Уставни суд није обавестио подносиоце представки да су уставне жалбе поднете против правноснажних пресуда донетих у њихову корист. То што не постоји законска одредба која би то налагала, односно чињеница да Уставни суд у својој пракси то није радио, не значи да је такво поступање Уставног суда у складу са одредбама ЕКЉП. Сходно томе, подносиоци представки нису имали могућност да ефективно учествују у поступцима пред Уставним судом. Због тога је Европски суд за људска права утврдио да је подносиоцима представки повређено право на правично суђење из чл. 6(1) ЕКЉП (ст. 17–19 пресуде).

2. ПРАВИЛА КОЈА СЕ ПРИМЕЊУЈУ НА ПОСТУПАК И ОДЛУЧИВАЊЕ О УСТАВНОЈ ЖАЛБИ

Одредбом члана 170 Устава прописано је да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Сам поступак по уставној жалби уређен је Законом о Уставном суду.²

Након првих одлука Уставног суда којима је поводом изјављених уставних жалби почео да поништава одлуке судова, укључујући и одлуке Врховног (касационог) суда, отворила се расправа да ли судске одлуке могу бити предмет преиспитивања у поступку по уставној жалби и, уколико је то могуће, која су овлашћења Уставног суда у том поступку (Трифунувић 2009, 167–172; Станић 2019, 51–71; Драшкић 2019, 111–136). Најспорнија је била чињеница да је Уставни суд поништавао судске одлуке. У том смислу се истицало да Уставни суд треба да се ограничи на утврђивање повреде или ускраћивања људског или мањинског права и слободе, након чега би се могло тражити понављање правно-

² Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС* 109/2007, 99/2011, 18/2013 – одлука УС, 40/2015 – др. закон, 103/2015, 10/23 и 92/2023.

снажно окончаног судског поступка, у складу са одредбама процесног закона. Законом о изменама и допунама Закона о Уставном суду из 2011. године,³ чл. 89 ст. 2 био је измењен тако да су судске одлуке биле изузете од поништавања, али је Уставни суд у поступку покренутом по службеној дужности утврдио да је та измена закона неуставна.⁴ Након тога је наставио са поништавањем судских одлука, а ређе се ограничавао на утврђивање повреде Уставом зајемченог права и слобода. Таквим поступањем Уставни суд је настојао да покаже како странке пре обраћања Европском суду за људска права имају на располагању уставну жалбу као делотворно право средство којим се може утврдити и отклонити повреда или ускраћивање права и слобода зајемчених Уставом (Бодирога 2019, 187). Изменама Устава из 2022. године, одредбом чл. 142 ст. 4 прописано је да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, као и Уставни суд у поступку по уставној жалби. На овом месту треба нагласити да Уставни суд када одлучује о уставној жалби не поступа као инстанциони суд (Марковић 2017, 558).

Право на изјављивање уставне жалбе има свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом (чл. 83 ст. 1 Закона о Уставном суду). Осим лица које је повређено актом или радњом државног органа или организације која врши јавна овлашћења, уставну жалбу може да изјави и друго физичко лице на основу писменог овлашћења, као и државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода (чл. 83 ст. 2 Закона о Уставном суду).

Рок за изјављивање уставне жалбе је 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом (чл. 84 ст. 1 Закона о Уставном суду). Уколико је рок пропуштен из оправданих разлога, може се поднети предлог за враћање у пређашње стање. Рок за подношење предлога за враћање у пређашње стање је 15 дана од дана престанка разлога који је проузро-

³ Закон о изменама и допунама Закона о Уставном суду, *Службени гласник РС* 99/2011.

⁴ Одлука Уставног суда IУз -97/2012 од 20. децембра 2012. године, *Службени гласник РС* 18/2013.

ковао пропуштање (чл. 84 ст. 2 Закона о Уставном суду). По протеку три месеца од дана пропуштања не може се тражити враћање у пређашње стање (чл. 84 ст. 3 Закона о Уставном суду).

Законом су прописани обавезни елементи уставне жалбе. То су: име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнака људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи, разлочи жалбе и наводи у чему се састоји повреда или ускраћивање, опредељен захтев о коме Уставни суд треба да одлучи, уз истицање висине и основа накнаде материјалне или нематеријалне штете, када се накнада захтева, потпис подносиоца уставне жалбе, односно лица коме је издато специјално пуномоћје за подношење уставне жалбе (чл. 85 ст. 1 Закона о Уставном суду). Уз уставну жалбу подноси се и препис оспореног појединачног акта, докази да су исцрпљена правна средства, докази о висини материјалне штете као и други докази од значаја за одлучивање (чл. 85 ст. 2 Закона о Уставном суду). Захтев за накнаду штете може бити постављен само истовремено са подношењем уставне жалбе (чл. 85 ст. 3 Закона о Уставном суду).

Правило је да уставна жалба не спречава примену појединачног акта или радње против кога је изјављена (чл. 86 ст. 1 Закона о Уставном суду). На предлог подносиоца уставне жалбе, Уставни суд може одложити извршење побијаног појединачног акта или радње ако би извршење проузроковало ненадокнадиву штету подносиоцу, а одлагање није супротно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа штета трећем лицу. Тражи се да кумулативно буду испуњена три услова: 1) да би подносилац уставне жалбе извршењем претрпео ненадокнадиву штету; 2) да одлагање није супротно јавном интересу; 3) да се одлагањем не би нанела већа штета трећем лицу (чл. 86 ст. 2 Закона о Уставном суду). Ако су испуњени сви законом прописани услови, Уставни суд може али не мора одложити извршење.

Уставни суд одбацује поднесак којим се иницира или покреће поступак пред Уставним судом: 1) кад утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање; 2) ако поднесак није поднет у одређеном року; 3) ако је поднесак анониман; 4) кад у остављеном року подносилац није отклонио недостатке који онемогућавају поступање; 5) кад утврди да је поднесак очигледно неоснован; 6) ако утврди да се поднеском злоупотребљава право; 7) кад не постоје друге претпоставке за вођење поступка и одлучивање утврђене законом (чл. 36 ст. 1 Закона о Уставном

суду). Кад Уставни суд утврди да није надлежан за одлучивање, може поднесак којим се покреће поступак, уступити надлежном органу (чл. 36 ст. 2 Закона о Уставном суду). Одредба чл. 36 Закона о Уставном суду примењује се и у поступку по уставној жалби.

Ако је појединачним актом или радњом повређено или ускраћено Уставом зајемчено људско или мањинско право и слобода више лица, а само неки од њих су поднели уставну жалбу, одлука Уставног суда односи се и на лица која нису поднела уставну жалбу, ако се налазе у истој правној ситуацији (чл. 87 Закона о Уставном суду).⁵ Поступак о поднетој уставној жалби обуставља се у следећим случајевима: 1. ако је уставна жалба повучена; 2. ако орган који је донео оспорени појединачни акт поништи, укине или измени тај акт у складу са захтевом из уставне жалбе или ако је престала радња која је проузроковала повреду или ускраћивање Уставом зајемченог права и слободе, уз сагласност подносиоца уставне жалбе; 3. ако престану друге процесне претпоставке за вођење поступка (чл. 88 Закона о Уставном суду).

Уколико су испуњени сви услови за мериторно одлучивање, Уставни суд може одбити или усвојити уставну жалбу (чл. 89 ст. 1 Закона о Уставном суду). Када Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца (чл. 89 ст. 2 Закона о Уставном суду). Одлуком којом се усваја уставна жалба Уставни суд ће одлучити и о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне, односно нематеријалне штете, када је такав захтев постављен. Ако је захтев усвојен, Уставни суд одређује у одлуци орган који је обавезан да исплати накнаду материјалне или нематеријалне штете и одређује рок од четири месеца од дана достављања одлуке том органу у коме он добровољно може да плати накнаду штете. Пре истека тог рока не може се покренути поступак принудног извршења (чл. 89 ст. 3 Закона о Уставном суду). Одлука Уставног суда којом је уважена уставна жалба има правно дејство од дана достављања учесницима у поступку (чл. 89 ст. 4 Закона о Уставном суду).

⁵ Одлука Уставног суда Уж-8736/2013 од 18. јуна 2015. године.

Уставни суд доноси одлуке, решења и закључке (чл. 44 Закона о Уставном суду). Одлуке, решења и закључци Уставног суда садрже: увод, изреку и образложење. Садржина појединих делова аката Уставног суда ближе се уређује Пословником, с тим што образложење решења о одбацивању уставне жалбе, односно закључка може садржати само правни основ за доношење (чл. 48 Закона о Уставном суду).

Уставни суд решењем одбацује уставну жалбу због непостојања процесних претпоставки (чл. 46 т. 9 Закона о Уставном суду). Решење о одбацивању уставне жалбе доноси Мало веће које чине троје судија Уставног суда од којих је један председник већа. Ако се не постигне једногласност чланова Малог већа, решење доноси Велико веће (чл. 42в Закона о Уставном суду). Решењем Уставни суд обуставља поступак одлучивања о уставној жалби (чл. 46 т. 7 Закона о Уставном суду). Одлуком се уставна жалба усваја или одбија (чл. 45 т. 9 Закона о Уставном суду). Решење о обустави поступка и одлуку о усвајању или одбијању уставне жалбе доноси Велико веће, које чине председник и седам судија Уставног суда. Ако се не постигне једногласност чланова Великог већа, одлуку односно решење доноси седница Уставног суда (чл. 42б Закона о Уставном суду).

Одлуке Уставног суда, изузев одлуке по уставној жалби, објављују се у *Службеном гласнику Републике Србије*, као и у службеном гласилу у коме је објављен статут аутономне покрајине, други општи акт и колективни уговор, односно на начин на који је објављен општи акт о коме је Уставни суд одлучивао (чл. 49 ст. 1 Закона о Уставном суду). У *Службеном гласнику Републике Србије* може се објавити одлука по уставној жалби, као и решења која су од ширег значаја за заштиту уставности и законитости (чл. 49 ст. 2 Закона о Уставном суду).

Одређена процесна правила садржана су у Пословнику о раду Уставног суда.⁶ Тим актом уређени су: пријем поднесака и распоређивање предмета, ток поступка (претходни поступак, јавна расправа, седница Суда, седница Великог већа и седница Малог већа) и посебни поступци пред Уставним судом. Одредбама чл. 76–78 Пословника детаљније су регулисане поједине специфичности поступка по уставној жалби као што су: испитивање процесних претпоставки, разматрање уставне жалбе на одбору и одлагање извршења појединачног акта или радње.

Одредбом чл. 8 ст. 1 Закона о Уставном суду прописано је да се на питања поступка пред Уставним судом која нису уређена тим законом сходно примењују одредбе одговарајућих процесних закона, а одредбом

⁶ Пословник о раду Уставног суда, *Службени гласник РС* 103/2013.

ст. 2 истог члана да ће о питањима поступка која нису уређена тим законом или одредбама процесних закона Уставни суд одлучити у сваком конкретном случају.

Члан 29 Закона о Уставном суду носи назив „Учесници у поступку“ и одређује ко су учесници у различитим поступцима који се могу водити пред Уставним судом. Одредбом чл. 29 ст. 1 т. 9 Закона о Уставном суду прописано је да су учесници у поступку по уставној жалби подносилац уставне жалбе и државни орган, односно организација којој су поверена јавна овлашћења против чијег је појединачног акта или радње изјављена уставна жалба. У складу са одредбом чл. 29 ст. 2 Закона о Уставном суду, у поступку пред Уставним судом могу учествовати и друга лица која Уставни суд позове.

На интернет страници Уставног суда могу се пронаћи и ставови који се односе на поједина процесна питања.⁷ Уставни суд је заузимао ставове о томе која су то права и слободе чијом се повредом или ускраћивањем стиче могућност изјављивања уставне жалбе, против којих аката и радњи се може изјавити уставна жалба, када се сматра да су исцрпљена сва правна средства у судском или у другом законом прописаном поступку, о року за изјављивање уставне жалбе и њеној уредности, о допунама уставних жалби и благовремености накнадних поднесака, о садржини и структури одлуке о уставној жалби, о специјалном пуномоћју за изјављивање уставне жалбе и о другим процесним питањима. Међу тим ставовима не може се наћи став о процесноправном положају лица у чију корист је донета судска одлука која се побија уставном жалбом, односно став о потреби његовог обавештавања о томе да је поднета уставна жалба и пружању могућности том лицу да учествује у поступку пред Уставним судом.

3. ПРАВНА ПРИРОДА ПОСТУПКА ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ

Један од аргумената који је Влада Републике Србије истицала у поступку пред Европским судом за људска права јесте да је поступак у којем Уставни суд одлучује о уставној жалби једностраначки поступак. Даље је наведено да ниједном одредбом закона или другог прописа није прописана обавеза достављања уставне жалбе лицу у чију корист

⁷ Ставови Уставног суда доступни су на <https://www.ustavni.sud.rs/sudska-praksa/stavovi-suda>, последњи приступ 25. јануара 2025.

је донета побијана судска одлука, односно обавеза обавештавања тог лица о поступку који се води пред Уставним судом, поводом изјављене уставне жалбе. Такви ставови заслужују критички осврт.

Закон о Уставном суду говори о учесницима у поступку. Као учесници у поступку по уставној жалби наведени су подносилац уставне жалбе и државни орган или организација чији се акт или радња побија (чл. 29 ст. 1 т. 9 Закона о Уставном суду). Одредбом чл. 29. ст 2. Закона о Уставном суду прописано је да у поступку могу учествовати и друга лица која Уставни суд позове.

Када се уставна жалба изјављује против правноснажне судске одлуке донете у парничном поступку, за исход поступка је најзаинтересованија странка у чију корист је донета та одлука. На њен правни положај ће утицати евентуални поништај правноснажне судске одлуке донете у парничном поступку. Наиме, та странка је на основу поништене правноснажне судске одлуке стекла неко право. У случају поништаја те судске одлуке, правноснажно окончан парнични поступак се понавља, по службеној дужности. Реч је о понављању правноснажно окончаног парничног поступка које се не одвија у складу са одредбама Закона о парничном поступку.⁸ У случају да се Уставни суд ограничио само на утврђење да је правноснажном судском одлуком у парничном поступку дошло до повреде или ускраћивања Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе, таква одлука Уставног суда представља разлог за понављање правноснажно окончаног парничног поступка, у смислу чл. 426 т. 12 Закона о парничном поступку. Тада ће подносилац уставне жалбе морати да поднесе предлог за понављање правноснажно окончаног парничног поступка на основу одлуке Уставног суда којом је усвојена уставна жалба и утврђена повреда или ускраћивање Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе.

Правноснажна и извршна судска одлука представља извршну исправу, а само подношење уставне жалбе, по правилу, не одлаже извршење побијане одлуке. Уставни суд може одложити њено извршење, ако су за то испуњени услови прописани одредбом чл. 86 Закона о Уставном суду. У супротном, може се десити да Уставни суд поништи правноснажну и извршну судску одлуку након што је на основу ње спроведено извршење.

⁸ Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС* 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020, 10/2023 – др. закон.

Већ је поменуто да је последица поништаја правноснажне и извршне судске одлуке то да ће суд чија је одлука поништена морати да понови поступак. Осим тога, одредбом чл. 115 ст. 1. т. 1. Закона о извршењу и обезбеђењу⁹ прописано је да ако је извршна исправа правноснажно или коначно укинута, преиначена, поништена, стављена ван снаге или је на други начин утврђено да нема дејство, може се поднети предлог за противизвршење у року од 30 дана од дана када је извршни дужник примио одлуку којом је извршна исправа лишена правног дејства.

Такве ситуације стварају правну несигурност за странку у чију корист је донета правноснажна и извршна судска одлука у парничном поступку, а која не зна да је против те одлуке поднета уставна жалба (Бодирова 2013, 138). Та странка ће сазнати за поднету уставну жалбу тек када се на основу одлуке Уставног суда приступи понављању правноснажно окончаног парничног поступка. Уколико се Уставни суд ограничио на утврђивање повреде права, онда ће на основу такве одлуке Уставног суда подносилац уставне жалбе поднети предлог за понављање правноснажно окончаног поступка, у складу са чл. 426 т. 12 ЗПП (Станковић 2024, 1372). Странка у чију корист је донета правноснажна и извршна судска одлука ће сазнати за поднету уставну жалбу тек након што јој предлог за понављање поступка буде достављен на изјашњење.

Сви изнети аргументи доводе у питање став да је поступак одлучивања о уставној жалби једностраначки поступак. Тачно је да се у поступку одлучивања о уставној жалби против судске одлуке испитује да ли је доношењем те одлуке и спровођењем поступка који јој је претходио дошло до повреде људског или мањинског права и слободе. На овом месту може се направити аналогија са управним спором. У складу са чл. 10 Закона о управним споровима¹⁰ странке у управном спору јесу тужилац, тужени и заинтересовано лице. Тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес (чл. 11 ст. 1 ЗУС). Тужилац у управном спору може бити и државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, надлежни јавни тужилац и надлежно јавно правобранилаштво, под условима прописаним законом (чл. 11 ст. 2–4 ЗУС). Тужени у управном спору јесте орган

⁹ Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник РС* 106/2015, 106/2016 – аутентично тумачење, 113/2017 – аутентично тумачење, 54/2019, 9/2020 – аутентично тумачење, 10/2023 – др. закон.

¹⁰ Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС* 111/2009.

чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт (чл. 12 ЗУС). Заинтересовано лице јесте лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету (чл. 13 ЗУС). Тужба се доставља на одговор туженом и заинтересованом лицу (чл. 30 ЗУС). Правило је да Управни суд решава на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи (чл. 33 ст. 1 ЗУС). На расправу се позивају странке, што значи да се, осим тужиоца и туженог, позива и заинтересовано лице.

У поступку одлучивања о уставној жалби, осим подносиоца жалбе и државног органа или организације чији акт или радња је предмет оспоравања, постоји и лице које би било непосредно оштећено поништајем оспореног акта у поступку пред Уставним судом. У конкретном случају, ако је уставна жалба изјављена против правноснажне судске одлуке донете у парничном поступку, поништај те одлуке ће имати штетне последице по странку у чију корист је одлука донета. Управо због тога, странци која изводи неко своје право из правноснажне судске одлуке неопходно је обезбедити да учествује у поступку у којем се одлучује о њеном поништају. То се односи и на поступак одлучивања о уставној жалби.

4. СТАВОВИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Европски суд за људска права је у својим ранијим пресудама анализирао правну природу поступка по уставној жалби. Једна таква пресуда донета је у предмету *Гаспари против Словеније* (*Gaspari v. Slovenia*).¹¹ Подносиатељка представке је навела да је у поступку пред Уставним судом Словеније повређено њено право на правично суђење из чл. 6(1) ЕКЉП. Првобитно је вођен парнични поступак ради поделе брачне тековине након развода брака подносиатељке представке и њеног мужа. Првостепени суд је донео пресуду којом је усвојио тужбени захтев подносиатељке представке и одбио захтев из противтужбе коју су поднели наследници њеног преминулог мужа. Виши суд у Љубљани је укинуо првостепену пресуду и вратио предмет првостепеном суду на поновно одлучивање. Против те одлуке подносиатељка представке је поднела ревизију коју је Врховни суд Словеније одбацио. У поновљеном

¹¹ *Гаспари против Словеније*, пресуда Европског суда за људска права од 21. јула 2009. године (правноснажна 10. децембра 2009. године). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%5D%7D>}, последњи приступ 18. јануара 2025.

поступку пред првостепеним судом тужбени захтев подносиоце представке је одбијен. Одлучујући о изјављеној жалби Виши суд у Љубљани је потврдио првостепену пресуду. Подносиоца представке је против другостепене пресуде поднела ревизију. Врховни суд Словеније је утврдио да су нижестепени судови погрешно применили материјално право и у једном делу пресудио у корист подносиоце представке, а у преосталом делу укинуо пресуду другостепеног и првостепеног суда и вратио предмет на ново суђење првостепеном суду. Наследници преминулог мужа подносиоце представке су против пресуде Врховног суда Словеније поднели уставну жалбу. Уставни суд Словеније је оценио да су испуњени процесни услови за мериторно одлучивање и већином гласова је усвојио уставну жалбу и поништио пресуду Врховног суда. Подносиоца представке је примила одлуку Уставног суда, али у списима не постоји доказ на основу којег се може утврдити када се то тачно десило. Уставни суд је поништио пресуду Врховног суда наводећи да се тај суд упустио у преиспитивање чињеничног стања које је било утврђено у поступку пред нижестепеним судовима, што у поступку одлучивања о ревизији није дозвољено. У том поступку Врховни суд контролише примену материјалног права, али не и чињенично стање које је утврђено у поступку пред нижестепеним судовима. Према налажењу Уставног суда, пресуда Врховног суда је произвољна и погрешна јер је донета прекорачењем овлашћења која Врховни суд има у поступку одлучивања о ревизији. Након одлуке Уставног суда, Врховни суд је у поновљеном поступку у једном делу пресудио у корист подносиоце представке, а у преосталом делу је укинуо пресуду другостепеног и првостепеног суда и вратио предмет на ново суђење првостепеном суду. Наследници преминулог мужа подносиоце представке поднели су уставну жалбу против пресуде Врховног суда донете у поновљеном поступку. Уставни суд је поништио пресуду Врховног суда, одбацио ревизију и потврдио другостепену пресуду. Разлог за поништај пресуде Врховног суда је био исти као и у ранијем поступку. Уставни суд је закључио да Врховни суд није поступио по претходном налогу Уставног суда и да се опет бавио чињеничним стањем које је утврђено у поступку пред нижестепеним судовима. Позивајући се на то да поступак у овом предмету предуго траје, Уставни суд је искористио законско овлашћење и мериторно одлучио тако што је потврдио пресуду другостепеног суда. У одлуци Уставног суда је наведено да је подносиоца представке достављена уставна жалба, али да она није поднела одговор. Подносиоца представке је тврдила да никада није примила прву уставну жалбу. Из списка произлази да је Уставни суд покушао да изврши достављање друге уставне жалбе, заједно са одлуком о њеној допуштености и поуком да подносиоца представке има право

да одговори на уставну жалбу у року од осам дана од дана достављања. Та писмена су послата подносиоцима представке, али јој никад нису уручена. Достављање је покушано на адреси која се разликује од адресе подносиоцима представке. Неспорно је да је подносиоцима представке била заинтересована за исход поступка пред Уставним судом. Одлука Уставног суда имала је директне последице на остваривање њених имовинских права, а подносиоцима представке није имала прилику да учествује у поступку пред тим судом. Подносиоцима представке не спори специфичну природу поступка пред Уставним судом, али сматра да јој је морало бити омогућено да у том поступку штити своја права. Ускраћивање те могућности представља повреду права на правично суђење. Влада Републике Словеније се бранила истицањем да није било никаквих неправилности приликом покушаја достављања уставне жалбе на одговор. Европски суд за људска права истиче да је право на контрадикторан поступак један од елемената права на правично суђење. У складу са начелом контрадикторности, странке морају да буду упознате са свим доказима који су од значаја за доношење одлуке о њиховим захтевима и да имају могућност да коментаришу све доказе и поднеске који могу утицати на одлуку суда. Тај захтев, који произлази из права на правично суђење, примењује се и на поступак пред Уставним судом. У конкретном случају Уставни суд је одлучивао о уставним жалбама противне странке које подносиоцима представке нису достављене. То се десило због разлога који немају никакве везе са понашањем подносиоцима представке. Уставни суд је оценио да су обе уставне жалбе допуштене и потом их је усвојио. О касније поднетој уставној жалби Уставни суд је мериторно одлучио тако што је одбацио ревизију подносиоцима представке и потврдио одлуку другостепеног суда. Према схватању Европског суда за људска права, подносиоцима представке је имала легитиман интерес да јој уставне жалбе буду достављене како би могла да поднесе одговор. Полазећи од раније усвојених ставова, Европски суд за људска права се није бавио испитивањем да ли је пропуштање достављања неког поднеска могло да има штетне последице по подносиоцима представке. На подносиоцима представке је оцена да ли је реч о поднеску који захтева њено изјашњавање. Уставни суд је имао терет да докаже да је предузео све у границама својих надлежности како би подносиоцима представке омогућио да учествује у том поступку. У словеначком Закону о Уставном суду, у време када се одлучивало о уставној жалби, постојала је обавеза да се уставна жалба достави органу чији се акт побија. Уставни суд Словеније је, тумачењем релевантних законских одредаба, установио праксу да се уставна жалба доставља противној странци на одговор. Изменама Закона о Уставном суду из 2007. године изричито је

прописано да се уставна жалба доставља на одговор заинтересованим лицима.¹² У конкретном случају, за разлику од представки поднетих против Републике Србије, то што у тренутку одлучивања о уставној жалби није постојала законска одредба о обавезном достављању уставне жалбе другим заинтересованим лицима није спречило Уставни суд Словеније да наложи достављање уставних жалби подносиоцима представке, само што достављање није успело из других разлога. Уставни суд Словеније није предузео мере како би достављање било извршено на тачну адресу, чиме је подносиоцима представке била спречена да штити своја права пред Уставним судом, што је довело до повреде њеног права на правично суђење (ст. 5–57 пресуде).

У предмету *Милатова и други против Чешке Републике (Milatova and others v. The Czech Republic)*,¹³ Европски суд за људска права бавио се применом права на правично суђење у поступку пред Уставним судом. Представка је поднета поводом парничног поступка у којем се одлучивало о захтеву за реституцију земљишта. Након дуготрајног поступка пред судовима и другим органима, подносиоци представке су поднели уставну жалбу. Уставни суд је позвао регионални суд и друге органе који су поступали поводом захтева за реституцију да поднесу своју коментаре на поднету уставну жалбу. То су учинили само регионални суд и војна компанија која је управљала спорном имовином. Након тога, без одржане јавне расправе, Уставни суд је одбацио уставну жалбу

¹² Одредбом чл. 94 ст. 3 Закона о Савезном уставном суду СР Немачке прописано је да уколико је уставна жалба поднета против судске одлуке, Савезни уставни суд ће омогућити лицима у чију корист је донета судска одлука да се о уставној жалби изјасне. https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/_94.html, последњи приступ 25. јануара 2025. Обавеза достављања уставне жалбе лицима заинтересованим за исход поступка и омогућавање тим лицима да се о уставној жалби изјасне прописана је и у законодавствима држава насталих распадом СФРЈ. Одредбом чл. 74 Закона о Уставном суду Црне Горе прописано је да се уставна жалба доставља лицима на чија права или обавезе би директно утицала одлука којом би се усвојила уставна жалба. Та лица имају право да се изјасне о уставној жалби у року који одреди Уставни суд. <https://www.ustavnisud.me/dokumenti/Zakon%20o%20Ustavnom%20sudu%20Crne%20Gore%202015.pdf>, последњи приступ 25. јануара 2025. Слично решење постоји и у Републици Хрватској. Одредбом чл. 69 Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске прописано је да судија известилац, према потреби, доставља примерак уставне тужбе заинтересованим лицима и позива их да се о њој изјасне. <https://www.zakon.hr/z/137/Ustavni-zakon-o-Ustavnom-sudu-Republike-Hrvatske>, последњи приступ 29. јануара 2025.

¹³ *Милатова и други против Чешке Републике*, пресуда Европског суда за људска права од 21. јуна 2005. (правноснажна 21. септембра 2005). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%5D%7D>, последњи приступ 20. јануара 2025.

против једне пресуде регионалног суда као неблаговремену, док је уставну жалбу против друге пресуде тог истог суда одбио као неосновану. Своју одлуку Уставни суд је засновао на поднесцима регионалног суда и војне компаније. Из изјашњења Владе произлази да је само први подносилац представке остварио право на увид у те поднеске и омогућено му је да их копира. Подносиоци представке су тврдили да им је неодржавањем јавне расправе и ускраћивањем могућности да се изјасне о поднесцима на којима је Уставни суд засновао своју одлуку повређено право на правично суђење. Законом о Уставном суду било је прописано да је судија известилац дужан да уставну жалбу достави осталим странкама на изјашњење, али није било предвиђено да се та изјашњења достављају подносиоцу уставне жалбе. Чињеница да су подносиоци представке имали право да изврше увид у спис Уставног суда и право да копирају одређене поднеске није довољна да обезбеди правичан и контрадикторан поступак. Уставни суд је морао да обавести подносиоце представке о поднесцима других учесника у поступку и да им омогући да се о тим поднесцима изјасне. Тачно је да су одлуке у поступцима пред нижестепеним судовима донете на основу одржане јавне расправе, услед чега би се могло закључити да није неопходно да се јавна расправа поново одржава пред Уставним судом. Поступак пред Уставним судом био је ограничен на испитивање уставноправних питања. Неодржавање јавне расправе у поступку пред Уставним судом надомештено је чињеницом да је приликом одлучивања о основаности захтева подносилаца представке, у поступку пред нижестепеним судовима, одржана јавна расправа. Уставни суд своју одлуку није засновао на поднесцима који нису били претходно изношени у поступку пред управним органима и судовима. Без обзира на све наведено, имајући у виду да су поднесци регионалног суда и војне компаније садржали изјашњења о уставној жалби подносилаца представке која су директно повезана са питањем њене основаности, подносиоци представке су имали легитиман интерес да им ти поднесци буду достављени. На Уставном суду је био терет да докаже да је предузео потребне мере како би подносиоцима представке омогућио да се о тим поднесцима изјасне. Уставни суд то није учинио, чиме је повређено право на правично суђење у поступку пред тим судом (ст. 1–66 пресуде).

Осим права на контрадикторан поступак, Европски суд за људска права разматрао је и примену других елемената права на правично суђење у поступку одлучивања о уставној жалби. Један од тих елемената тиче се права странке на образложену судску одлуку. У предмету

*Паун Јовановић против Србије (Paun Jovanović v. Serbia)*¹⁴ подносилац представке је тврдио да му је као адвокату приликом саслушања његовог брањеника пред истражним судијом Основног суда у Бору било ускраћено право да се користи српским језиком ијекавског наречја. Поднео је жалбу Уставном суду, наводећи да га је истражни судија већ приликом постављања првог питања сведоку упозорио да мора да поставља питања на српском језику (службеном језику суда). На захтев подносиоца представке, то упозорење судије унето је у записник. Адвокат оштећеног је употребљавао српски језик екавског наречја и нису му изрицана никаква упозорења. Подносилац представке је истакао да је дискриминисан због тога што као лице црногорског порекла говори ијекавским наречјем српског језика. Позвао се на повреду чл. 14 ЕКЉП и чл. 1 Протокола 12 уз ЕКЉП. Осим уставне жалбе, поднео је и притужбу Високом савету судства. Уставни суд је одбацио уставну жалбу, позивајући се на чл. 36 ст. 1 т. 7 Закона о Уставном суду, узимајући у обзир образложење уставне жалбе те правну природу и суштину понашања истражног судије. Према оцени Уставног суда, није реч о појединачном акту или радњи државног органа или организације која врши јавна овлашћења, у смислу чл. 170 Устава. Другим речима, понашање истражног судије на које се позвао подносилац представке, не може бити предмет оспоравања у поступку по уставној жалби. Одредбом чл. 36 ст. 1 т. 7 Закона о Уставном суду прописано је да ће поднесак којим се иницира или покреће вођење поступка пред тим судом бити одбачен када не постоје друге претпоставке за вођење поступка и одлучивање, утврђене законом. Након одбацивања уставне жалбе поднео је представку Европском суду за људска права, сматрајући да одлука Уставног суда није адекватно образложена, чиме је повређено његово право на правично суђење. Европски суд за људска права полази од тога да је право на образложену судску одлуку један од сегмената права на правично суђење. То подразумева обавезу судова да дају довољне разлоге за своје одлуке. Странка има право на то да њен захтев буде истински испитан. То не значи да је суд дужан да пружи детаљан одговор на сваки аргумент. Право на образложену судску одлуку зависи од природе саме одлуке, али и од околности сваког конкретног случаја. Уставни суд је одбацио уставну жалбу подносиоца представке наводећи да нису испуњене друге законом прописане процесне претпоставке за вођење поступка, при чему је самим Законом о Уставном суду, у чл. 48 ст. 2,

¹⁴ *Паун Јовановић против Србије*, пресуда Европског суда за људска права од 7. фебруара 2023. године (правноснажна 7. маја 2023. године). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58402%22%5D%7D>}, последњи приступ 25. јануара 2025.

прописано да образложење решења о одбацивању уставне може садржати само правни основ за његово доношење. Европски суд за људска права је закључио да Уставни суд није навео које су то друге законом прописане претпоставке због чијег је непостојања уставна жалба одбачена нити је образложио зашто понашање истражног судије не може бити предмет оспоравања у поступку по уставној жалби. Ситуација би била другачија да је Уставни суд то објаснио у конкретном случају или у доступној и објављеној пракси. Уставни суд је пропустио да наведе која правна средства стоје на располагању подносиоцу представке како би могао да заштити своја права. Само позивање на чл. 36 ст. 1 т. 7 Закона о Уставном суду своди се на пуку констатацију да нису испуњене друге процесне претпоставке за мериторно одлучивање. Такво поступање Уставног суда није у складу са дужношћу националних судова која подразумева да се повреда права гарантованих одредбама ЕКЉП или додатних протокола мора испитати са дужном пажњом и строгошћу. Суд вишег степена има право да одбаци жалбу наводећи само правни основ за такву одлуку једино у случају да је постојала детаљна пресуда или расправа пред нижим судом о спорним питањима. У овом предмету то се није десило. Због свих изнетих аргумената, одлуком да одбаци жалбу подносиоца представке Уставни суд је повредио његово право на правично суђење (ст. 1–110 пресуде).

5. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Право на правично суђење несумњиво обухвата и право на контрадикторан поступак. За скоро 20 година поступања по уставним жалбама, Уставни суд је поништио бројне судске одлуке налазећи да је у поступцима који су претходили њиховом доношењу повређено право странке на контрадикторан поступак као елемент права на правично суђење. Последица тога је била дужност суда који је повредио право странке да понови поступак одлучивања поштујући сва процесна јемства која су заштићена правом на правично суђење.

Имајући у виду значајна овлашћења која Уставни суд има у поступку одлучивања о уставним жалбама, морало се поставити питање правне природе тог поступка, али и заштите права самих странака у поступку пред тим судом. Европском суду за људска права подносе се представке у којима се указује и на повреде права на правично суђење у поступку пред Уставним судом. То је била прилика да Европски суд за људска права анализира релевантно законодавство и заузме ставове о овом питању.

Одредбом чл. 29 ст. 1 т. 9 Закона о Уставном суду прописано је ко су учесници у поступку по уставној жалби. То су подносилац уставне жалбе и државни орган или организација која врши јавна овлашћења против чијег је акта или радње поднета уставна жалба. Одредбом ст. 2 истог члана прописано је да у поступку пред Уставним судом могу учествовати и друга лица када их Уставни суд позове. Подношење уставне жалбе против судске одлуке и сам исход поступка одлучивања о уставној жалби несумњиво ће имати последице по лице које неко своје право заснива на тој судској одлуци. Због тога то лице има правни интерес да му се достави поднета уставна жалба и да се изјасни о наводима из уставне жалбе. Цитиране законске одредбе то лице изричито не спомињу као учесника у поступку по уставној жалби, али Уставни суд свакако има право да га, у складу са одредбом чл. 29 ст. 2 Закона о Уставном суду, позове да у том поступку учествује. У противном, лице у чију корист је донета побијана судска одлука ће сазнати за поднету уставну жалбу тек након што се по налогу Уставног суда буде приступило поновном одлучивању. Тада ће то лице сазнати да је Уставни суд поништио правноснажну судску одлуку донету у његову корист.

Пресудом донетом у предмету *Стефановић и Банковић против Србије*, Европски суд за људска права указао је на недостатке у поступању Уставног суда. Да би се ти недостаци отклонили, мора се унапредити процесноправни положај лица у чију корист је донета судска одлука против које је изјављена уставна жалба. То је могуће учинити изменама Закона о Уставном суду којима би се изричито прописала дужност обавештавања тог лица о поднетој уставној жалби и омогућавање подношења одговора на уставну жалбу. Друга могућност је да се чл. 29 ст. 2 Закона о Уставном суду примени на начин који ће омогућити противнику подносиоца уставне жалбе да штити своја права у поступку пред Уставним судом.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бодирога, Никола. 2019. *Уставна јемства у парничном поступку*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- [2] Бодирога, Никола. 2/2013. Понављање парничног поступка због одлуке Уставног суда. *Анали Правног факултета у Београду* 61: 130–147.

- [3] Драшкић, Марија. 2019. Уставна жалба у Србији: простор за тензије између Уставног суда и Врховног (касационог) суда. 111–136. *Уставна жалба у правном систему Србије*, ур. Един Шарчевић, Дарко Симовић. Београд: Фондација Центар за јавно право.
- [4] Марковић, Ратко. 2017. *Уставно право*. Двадесет треће поновљено издање. Београд: Службени гласник.
- [5] Станић, Милош. 2019. Уставна жалба у Немачкој као узор уставне жалбе у Србији – извор проблема, али и решења. 51–71. *Уставна жалба у правном систему Србије*, ур. Един Шарчевић, Дарко Симовић. Београд: Фондација Центар за јавно право.
- [6] Станковић, Гордана. 2024. *Коментар Закона о парничном поступку*. Београд: Службени гласник.
- [7] Трифуновић, Предраг. 2009. Судска одлука и уставна жалба. *Билтен Врховног суда Србије*.

Nikola BODIROGA, PhD

Professor, University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

PRINCIPLE OF ADVERSARINESS IN THE PROCEEDINGS BEFORE THE CONSTITUTIONAL COURT: REVIEW OF JUDGMENT OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

The purpose of this paper was to tackle the principle of adversariness in the proceedings before the Serbian Constitutional Court. Two applications have been filed to the European Court of Human Rights because of inability of the applicants to participate in the proceedings before the Constitutional Court in which final judgments in their favour were quashed. The applicants complained under Article 6 § 1 of the Convention that the Constitutional Court had failed to inform them of the constitutional appeals lodged against the judgments in their favour and that, as a result, they had not had an opportunity to participate effectively in the proceedings before the Constitutional Court. According to the case law of European Court of Human Rights the principle of adversariness in court proceedings also includes the proceedings before Constitutional Court. Since the applicants were not provided with an opportunity to participate effectively in the proceedings before the Constitutional Court, there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention on this account. In future Serbian Constitutional Court would have to secure the application of adversariness principle in the proceedings instigated by constitutional appeals.

Key words: *Constitutional appeal. – Adversariness principle. – Constitutional Court. – European Court of Human Rights.*

Article history:
Received: 1. 2. 2025.
Accepted: 5. 3. 2025.