



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УСТАВНИ СУД
Број: IУз- 97/2012
_____ 2013. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 20. децембра 2012. године, донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 89. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), у делу који гласи: „осим судске одлуке“, није у сагласности с Уставом.

О б р а з л о ж е њ е

Решењем Уставног суда број IУз-97/2012 од 12. јула 2012. године, које је Суд донео по сопственој иницијативи, у смислу одредбе члана 168. став 1. Устава Републике Србије, покренут је поступак за утврђивање неуставности одредбе члана 89. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду, у делу који гласи: „осим судске одлуке“. Доносећи наведено решење, Суд је оценио да се основано поставља питање сагласности с Уставом одредбе Закона којом су судске одлуке изузете од примене мере поништаја као уставно-судске санкције за утврђену повреду Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе. На основу члана 107. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07 и 99/11), Суд је наведено решење доставио на одговор Народној скупштини. С обзиром на то да Народна скупштина није доставила одговор, Суд је, на основу одредбе члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, наставио поступак и у спроведеном поступку утврдио следеће:

Устав Републике Србије утврђује: да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе, а да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће (члан 166.); 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 (члан 170.); да је свако дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда, да Уставни суд својом

одлуком уређује начин њеног извршења, када је то потребно, те да се извршење одлука Уставног суда уређује законом (члан 171.); да се уређење Уставног суда, поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређују законом (члан 175. став 3.).

Одредбама члана 89. ст. 2. и 3. које су биле садржане у основном тексту Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 109/07), донетог у новембру 2007. године, ради законске разраде института уставне жалбе који је по први пут у правном систему Републике Србије установљен Уставом од 2006. године, било је прописано:

„Кад Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом, односно радњом, повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, поништиће појединачни акт, односно забраниће даље вршење или наредити вршење одређене радње и одредити да се уклоне штетне последице у одређеном року.

Одлука Уставног суда којом се усваја уставна жалба је правни основ за подношење захтева за накнаду штете или отклањања других штетних последица пред надлежним органом, у складу са законом.“

Одредбама члана 33. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, број 99/11), донетог у децембру 2011. године, одредбе члана 89. ст. 2. и 3. основног текста Закона измењене су тако да гласе:

"Кад 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 осим судске одлуке, 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.

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."

До ступања на снагу оспорених измена и допуна Закона о Уставном суду, Уставни суд је примењивао одредбе члана 89. основног текста Закона и овлашћења, односно обавезе које су из тих одредаба Закона произлазиле у вези са новоуспостављеним уставним институтом уставне жалбе, утврдивши као опште ставове сопственог поступања следеће: 1) „Изузетно, када Уставни суд усвоји уставну жалбу и утврди да је оспореним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена конкретном одредбом Устава, а на други начин се не могу отклонити штетне последице, Суд у ставу 2. изреке одлуке поништава појединачни акт и предмет враћа на поновни поступак и одлучивање органу чији је акт поништен. У том случају Суд може одредити доношење новог акта и може наложити окончање поступка у најкраћем могућем року“, и 2) „Када Уставни суд утврди да је оспореним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена конкретном одредбом Устава, Суд може да поништи појединачни акт, забрани даље вршење или нареди вршење одређене радње и може одредити да се уклоне штетне последице у одређеном року (нпр. повраћај у пређашње стање, накнада штете, објављивање одлуке)“. Наведене правне ставове, које је примењивао и у случајевима када су предмет оспоравања биле одлуке судова, Уставни суд је темељио на околностима: 1) да је одредбама члана 89. ст. 2. и 3. Закона о Уставном суду прописано да ће Уставни суд, кад утврди да је појединачним

актом, односно радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, поништити појединачни акт, односно забранити даље вршење или наредити вршење одређене радње и одредити да се уклоне штетне последице у одређеном року; 2) да је чланом 8. став 1. Закона прописано да се о питањима поступка пред Уставним судом која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе одговарајућих процесних закона и 3) да, при тадашњем стању законске уређености правила процесног права, усвајајућа одлука Уставног суда донета у поступку по уставној жалби није била предвиђена као основ за било који облик поновног/накнадног одлучивања о правном односу који је орган судске власти решавао и притом учинио повреду Уставом зајемченог права, него су само биле предвиђене могућности понављања правноснажно окончаног парничног, односно кривичног поступка, на основу одлуке Европског суда за људска права донете против Републике Србије, односно, другог суда насталог ратификованим међународним уговором.

Уставни суд је поступао у складу са заузетим ставовима, те је, до ступања на снагу спорне измене и допуне Закона о Уставном суду 4. јануара 2012. године, поништавао оспорене судске одлуке када би утврдио да је оспореном судском одлуком дошло до повреде Уставом зајемченог права. У вршењу своје надлежности по основу поднете уставне жалбе против одлука судске власти, Уставни суд се кретао у границама своје уставне надлежности, испитујући оспорене судске одлуке у оној мери у којој је то неопходно да би се утврдило да ли је доношењем судске одлуке дошло до повреде или ускраћивања уставних права и слобода означених у уставној жалби. Уставни суд је разматрао судске одлуке у границама разлога који су у уставној жалби наведени, а меру поништаја тих одлука изрицао је само у случајевима кад би оценио да је то неопходно за отклањање последица утврђене повреде уставних слобода и права. При томе, у случајевима када би утврдио да је до повреде Уставом зајемченог права дошло пред првостепеним судом, Суд је поништавао само одлуку суда последње инстанце, како би тај суд у поновном поступку, по изјављеном правном средству, отклонио учињену повреду. Дакле, ни законом дато овлашћење да поништава одлуке судова, ни поступање Уставног суда у изрицању те мере, нису имали карактер инстанционе контроле у односу на одлуке судова које су биле предмет уставне жалбе. Достигнути степен заштите уставних права и слобода који је остварен поступањем Уставног суда по уставним жалбама на наведени, уставно утемељен и законом прописани начин, учинио је уставну жалбу делотворним правним средством у правном систему Републике Србије, што је и потврђено у правним схватањима Европског суда за људска права у протеклом периоду примене решења из основног текста Закона. Оцену о томе да уставна жалба у правном поретку Републике Србије јесте делотворно правно средство, Европски суд је изразио у пресуди „Винчић и други против Србије“ (представка бр. 44698/06 и др.) од 1. децембра 2009. године, у којој је истакао: “Суд је мишљења да уставну жалбу треба, у начелу, сматрати делотворним домаћим средством у смислу значења члана 35. став 1. Конвенције у вези са свим представкама поднетим почев од 7. августа 2008. године, као датума када су прве мериторне одлуке Уставног суда о основаности наведених жалби објављене у 'Службеном листу' Тужене државе“.

Оцењујући уставну заснованост новог законског решења којим се судске одлуке изузимају од мере поништаја, што истовремено значи и сужавање овлашћења Уставног суда за изрицање мере која је потребна ради отклањања утврђених повреда уставних права и слобода, Суд је утврдио да је предметна

одредба Закона у оспореном делу несагласна са Уставом, а то из следећих разлога:

Полазећи од тога да је уставна функција Уставног суда да поред заштите уставности и законитости штити и људска и мањинска права и слободе (члан 166. став 1.), а да за непосредно остваривање те функције Устав установљава и одређује уставну жалбу као правно средство за заштиту људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, која буду повређена или ускраћена појединачним актима или радњама државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења (члан 170.), Суд је на становишту да је на тај начин уставотворац установио уставно-судску заштиту према начелу да апсолутно сви акти јавне власти, односно свих грана власти, на исти начин, подлежу оцени уставности и уставно-судској заштити људских и мањинских права и слобода. Такво опредељење уставотворца, по схватању Уставног суда, обавезује и законодавни орган при вршењу овлашћења из члана 175. став 3. Устава - да законом уреди правно дејство одлука Уставног суда, као и овлашћења из члана 171. став 3. Устава - да законом уреди извршење одлука Уставног суда. У том смислу, при законском уређивању дејства одлуке Уставног суда, законодавни орган је дужан да пропише и обезбеди не само једнаку подложност уставно-судској контроли свих аката јавне власти, него и једнако дејство одлуке Уставног суда, у виду једнаких овлашћења Уставног суда за изрицање одређене мере. Стога се, изузимањем судских одлука од могућности изрицања мере поништаја, нарушава уставни принцип опште и једнаке подложности аката јавне власти уставно-судској контроли на једнак начин, односно, захтев једнаког дејства одлука Уставног суда. Надаље, Уставни суд је оценио да је уставно овлашћење законодавца да уреди правно дејство и извршење одлука Уставног суда, ограничено Уставом утврђеним правом Уставног суда да као самосталан и независан државни орган, сагласно члану 171. став 2. Устава, својом одлуком уреди начин њеног извршења, када је то потребно. У том смислу, Уставни суд налази да је одређивање начина на који ће се отклонити штетне последице које је произвео појединачни акт или радња било ког државног органа или имаоца јавног овлашћења, којима је дошло до повреде или ускраћивања неког од Уставом зајемчених права или слобода, у суштини има значење уређивања начина извршења одлуке Уставног суда којом је утврђена повреда или ускраћивање права, односно слободе. Стога, Суд оцењује да је свако ограничавање Уставног суда у погледу одређивања мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде уставног права, несагласно са одредбама члана 171. став 2. Устава, а тиме и са Уставом утврђеним положајем Уставног суда из члана 166. став 1. Устава.

Суд констатује и то да у Републици Србији, од установљења института уставне жалбе, фактичко стање показује да су судске одлуке не само најчешћи предмет уставне жалбе него и врста аката код којих се најчешће утврђују повреде уставних права. Изузимање судских одлука од мере поништаја, уз истовремено задржавање овлашћења Суда да ову меру може применити на (друге) појединачне акте и радње као санкцију према тим изворима повреда уставних права, представља и својеврсну правно-системску контрадикцију с обзиром на то да, према Уставу, појединачни акти државних органа и носилаца јавних овлашћења подлежу судској контроли у смислу члана 198. став 2. Устава, а пре исцрпљивања судске контроле као расположивог правног средства не могу ни бити предмет оцене по уставној жалби, с обзиром на то да из члана 170. Устава, као и из члана 82. Закона о Уставном суду произлази, уз ретке изузетке, да је

услов за подношење уставне жалбе - исцрпеност расположивих правних средстава за остваривање правне заштите. То значи да је у највећем броју случајева одлука органа судске власти последњи акт у низу чијом се контролом и поништајем може отклонити повреда права, било да је учињена одлуком суда у поступку пружања правне заштите или пропуштањем органа судске власти да својом одлуком отклони повреду права учињене у претходним фазама одлучивања о правима и обавезама лица. Отуда, законско елиминисање судских одлука из домашаја поништавајуће одлуке Уставног суда ускраћује претпоставке за ефективно дејство одлуке Уставног суда у великом броју случајева и обезвређује уставни смисао увођења института уставне жалбе као универзалног правног средства за заштиту уставних права и слобода од повреда учињених актима и радњама било ког носиоца јавне власти.

Разматрајући спорно правно питање и са аспекта одредаба члана 4, члана 143. став 1. и члана 145. ст. 3. и 4. Устава, које утврђују положај и функције органа судске власти и ауторитет одлука судске власти, Уставни суд је на становишту да подвргавање судских одлука уставно-судској контроли у поступку по уставној жалби, као и изрицање мере поништаја судске одлуке поводом утврђења Суда да је одлуком органа судске власти учињена повреда уставних права и слобода, није у супротности нити противуречи уставном начелу независности судске власти, нити уставним одређењима да судска власт припада судовима опште и посебне надлежности, да су судске одлуке обавезне за све и да не могу бити предмет вансудске контроле, односно, да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку. Напротив, овлашћење Уставног суда као органа надлежног за обезбеђивање уставно-судске заштите у свим његовим надлежностима утврђеним Уставом, па и надлежности за одлучивање о уставним жалбама, у функцији је остваривања уставног начела владавине права, које се, према одредбама члана 3. Устава, темељи на неотуђивим људским правима, а остварује, поред осталог, и уставним јемствима људских и мањинских права, независном судском влашћу и повиновањем (сваке) власти Уставу и закону. Из корелације уставних одредаба према којима је остваривање Уставом зајемчених права и слобода претпоставка владавине права а уставна жалба правно средство чији је циљ заштита од повреда или ускраћивања људских или мањинских права и слобода зајемчених Уставом, и то оних које учине државни органи, Суд закључује да се уставни смисао и циљ уставне жалбе не остварује самим декларативним утврђивањем постојања повреде права, већ се остварује отклањањем последица које су настале утврђеном повредом уставних права и слобода, без обзира који је државни орган доносилац оспореног акта. Услов за то је постојање делатног механизма за отклањање последица утврђене повреде права, односно снабдевеност одлуке Уставног суда онаквим дејством које ће у највећој могућој мери обезбедити ефикасан пут отклањања последица насталих утврђеном повредом уставних права и слобода. Суд сматра да између Уставом утврђене надлежности Уставног суда за поступање по уставним жалбама и законом утврђених надлежности судова опште и посебне надлежности не постоји однос конкуренције нити међусобног искључивања, нити подвргавање судских одлука уставно-судској контроли у поступку по уставној жалби има значење Уставом недопуштене вансудске контроле судских одлука, будући да се свакако не ради о одлучивању „о истој ствари“. Оба вида правне заштите остварују се у одвојеним и независним поступцима, од стране самосталних и независних органа, са циљем да се, у окриљу Устава, у правном поретку обезбеди целовита заштита права и слобода зајемчених Уставом, за коју је сврху сам Устав,

уређујући систем редовне судске и посебне уставно-судске заштите, установио и посебно средство правне заштите у виду уставне жалбе допуштене против појединачних аката и радњи свих државних органа у које неспорно спадају и акти и радње органа судске власти.

Уставни суд оцењује да се спорна измена Закона о Уставном суду, којом се искључује могућност да Уставни суд поништи судску одлуку због повреде Уставом гарантованих људских права и слобода, не темељи на објективном тумачењу односа који произлази из уставног концепта непосредне уставно-судске заштите основних људских права и слобода утврђеног одредбама чл. 166. и 170. Устава, која у позитивном поретку припада Уставном суду, и принципа независности судске власти, који је, у домену утврђивања ауторитета судских одлука, оличен и уставним налозима да су судске одлуке обавезне за све, да не могу бити предмет вансудске контроле и да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку, како одређују одредбе члана 145 ст. 3. и 4. Устава. Суд сматра да се у односу који карактерише експлицитно уставно установљавање непосредне уставно-судске заштите људских права и слобода, уз истовремено уставно одређење да се судске одлуке заснивају на Уставу (члан 145. став 2.), подразумева да се судским одлукама морају поштовати, пре свега, људска права и слободе, као њихово вредносно језгро. Полазећи од значења, систематске и смислено-логичке повезаности одговарајућих норми Устава које се односе на улогу и место Уставног суда у систему јавне власти, а посебно његову улогу у непосредној заштити Уставом гарантованих права приликом одлучивања о уставним жалбама грађана, следи да дејство уставног начела о независности судске власти (члан 4. став 4. Устава) и принципа „недодирљивости“ судских одлука за вансудске власти (члан 145. ст. 3. и 4. Устава) треба разумети тако да судске одлуке остају апсолутно „недодирљиве“ за законодавну и извршну власт, чиме је одржано стандардно значење и дејство принципа независности судске власти. Судске одлуке, међутим, нису „недодирљиве“ за оцену да ли су повредиле основна људска права гарантована Уставом. Као што у поступку нормативне контроле Уставни суд цени уставност закона и законитост прописа извршне власти, тако у поступку по уставној жалби Уставни суд оцењује сагласност судских одлука са Уставом гарантованим људским правима и слободама. У основи обе врсте поступака јесте намера уставотворца да сви акти јавне власти буду подређени Уставу, односно, Уставом гарантованим правима. Из оба поступка проистиче одлука Уставног суда којом се не врши „позитивна“ корекција ни закона ни судске одлуке. Као што је „природно“ да из констатације Уставног суда да законска норма није сагласна са Уставом следи разумљива и једино могућа последица да општа норма губи својство важећег права, тако и констатацију да је судска одлука повредила „специфично уставно право“ неизбежно мора да прати неважност (ништавост) појединачног акта судске власти који је у сукобу са Уставом. Право законодавног органа да исправи „своју“ законску норму, како би је довео у склад са Уставом, као и право судске власти да преиспита и коригује властиту одлуку, остају недодирнути. Нити Уставни суд може уместо законодавца дописивати закон, нити уставно правосуђе може, уместо суда, да коначно решава конкретне спорове и преузима његову надлежност. Иако такве последице одлуке Уставног суда експлицитно нису утврђене Уставом, по мишљењу Уставног суда, самим установљавањем нормативне контроле и уставне жалбе, Устав их имплицитно прихвата.

Уставом утврђена функција Уставног суда није само независна заштита уставности и законитости, него и заштита људских и мањинских права и слобода (члан 166. став 1. Устава). Како се заштитом принципа уставности и законитости на посредан начин штите Уставом гарантована права и слободе, посебно издвајање људских и мањинских права као објекта уставносудске заштите показује да Устав има у виду управо непосредну заштиту тих права.

Да би се спречила даља повреда Уставом гарантованог права неопходно је утврђивање правне неважности појединачног акта, с тим да је разумно очекивати од надлежног суда да успостави правно стање које одговара правном схватању Уставног суда. Ако је главни циљ изјављивања уставне жалбе заштита повређеног или угроженог права, онда је разумно очекивање да овом циљу буде примерена и одлука Уставног суда која би требало да пружи ту заштиту и да својим дејством ефикасно отклони повреду основног права. Једино уколико се на овај начин пружена заштита покаже недовољном, могуће је да Уставни суд прошири дејство своје одлуке тако што ће, поред елиминације неуставног појединачног акта, одредити и начин правичног задовољења. То значи да корекција појединачног акта није довољна, али је без сумње први и најважнији резултат одлуке Уставног суда којом се утврђује да је појединачним актом повређено људско или мањинско право. Уколико се ово правно дејство не би признало одлуци Уставног суда, онда би у не тако ретким случајевима уставносудска заштита била теоријска и илузорна. Било би неразумно оставити на снази појединачни акт који вређа права гарантована Уставом, позивајући се на уставну заповест која искључује могућност вансудског преиспитивања судских одлука.

Из свих изложених разлога, Суд је оценио да изузимање аката судске власти од примене мере поништаја нарушава уставни принцип опште и једнаке подложности аката јавне власти уставно-судској контроли, као и да не постоји уставни основ за законско прописивање различитих овлашћења Уставног суда, односно различитог дејстава одлука Уставног суда донетих ради заштите Уставом зајемчених права и слобода, па ни за установљење оних разлика које би се темељиле на врсти оспорених аката, зависно од припадности доносиоца оспореног акта којој од грана власти. Стога, оцењујући да се изузимање судских одлука од могућности поништаја не темељи на каквом уставно-правно заснованом основу и разлогу, Суд је утврдио несагласност оспорене одредбе Закона у наведеном делу са Уставом.

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 89. став 2. Закона о Уставном суду наведеног у изреци, у делу који гласи: "осим судске одлуке", престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић