

Ljuba Slijepčević

Pravosudna Akademija

Načelo kontradiktornosti pred Ustavnim sudom Republike Srbije

U broju 5/2025 Radnopravnog savetnika objavljen tekst

Uvod

Načelo kontradiktornosti predstavlja jedno od osnovnih procesnih načela u savremenom pravosuđu, garantujući pravično suđenje i ravnopravnost stranaka u postupku. Iako se najčešće vezuje za redovne sudove, njegova primena pred specifičnim telima kao što je Ustavni sud Republike Srbije otvara značajna teorijska i praktična pitanja. U ovom radu biće analizirana primena načela kontradiktornosti u postupcima pred Ustavnim sudom, sa posebnim osvrtom na ustavnosudsku praksu, zakonodavni okvir i relevantne međunarodne standarde. Načelo kontradiktornosti jedno je od temeljnih načela pravičnog suđenja i predstavlja ključni element u ostvarivanju prava na pravično saslušanje u svakom postupku. Ovo načelo podrazumeva da svaka strana u postupku ima pravo da se izjasni o tvrdnjama, dokazima i zahtevima suprotne strane, kao i da učestvuje u raspravi na jednak način. Iako Ustavni sud Republike Srbije ne funkcioniše kao redovni sud i njegov postupak ima specifičnosti, načelo kontradiktornosti i u ovom okviru ima poseban značaj.

Ustavni sud Republike Srbije je posebni organ ustavne jurisdikcije koji obavlja zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Njegove nadležnosti uključuju ocenu ustavnosti zakona i drugih opštih akata, rešavanje ustavnih žalbi, kontrolu ustavnosti političkih partija i drugo. To ne znači da kontradiktornost nije zastupljena, već da je njena primena ograničena i prilagođena vrsti postupka.

Ustavni okvir i zakonodavni temelj

Načelo kontradiktornosti proizilazi iz međunarodnog prava, posebno člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLP)¹, i domaćeg ustavnog i zakonskog prava. U skladu s članom 32. Ustava

¹ ZAKON O RATIFIKACIJI EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA, IZMENJENE U SKLADU SA PROTOKOLOM BROJ 11, PROTOKOLA UZ KONVENCIJU ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA, PROTOKOLA BROJ 4 UZ KONVENCIJU ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA KOJIM SE OBEZBEĐUJU IZVESNA PRAVA I SLOBODE KOJI NISU UKLJUČENI U KONVENCIJU I PRVI PROTOKOL UZ NJU, PROTOKOLA BROJ 6 UZ KONVENCIJU ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA O UKIDANJU SMRTNE KAZNE, PROTOKOLA BROJ 7 UZ KONVENCIJU ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA, PROTOKOLA BROJ 12 UZ KONVENCIJU ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA I PROTOKOLA BROJ 13 UZ

Republike Srbije², svako ima pravo na pravično suđenje, što podrazumeva i pravo na kontradiktoran postupak. Pravo na pravično suđenje u Ustavu glasi

“Svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.

Svakome se jemči pravo na besplatnog prevodioca, ako ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu i pravo na besplatnog tumača, ako je slep, gluv ili nem.

Javnost se može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi pred sudom ili u delu postupka, samo radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu, kao i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku, u skladu sa zakonom.”

Kontradiktornost znači da nijedna odluka ne sme biti doneta ,a da se stranci nije dala mogućnost da se izjasni o svemu što se tiče njenog pravnog položaja. U kontekstu ustavnog sudstva, ovo načelo se ostvaruje specifičnim mehanizmima.

Ustav Republike Srbije garantuje pravo na pravično suđenje, koje uključuje i načelo kontradiktornosti. Iako Ustavni sud nije vezan pravilima Zakona o parničnom ili krivičnom postupku, njegova procedura je uređena Zakonom o Ustavnom sudu³. Taj zakon predviđa specifičan postupak, koji u određenim slučajevima uključuje javnu raspravu i dostavljanje podnesaka drugim učesnicima radi izjašnjenja.

Praktična primena načela kontradiktornosti

Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije predviđa mogućnost da određeni subjekti podnesu inicijativu ili zahtev za ocenu ustavnosti. Tokom postupka, Ustavni sud može zatražiti izjašnjenje od organa koji je doneo osporeni akt, čime se ostvaruje element kontradiktornosti. Ipak, ne postoji obaveza održavanja javne rasprave.

KONVENCIJU ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA O UKIDANJU SMRTNE KAZNE U SVIM OKOLNOSTIMA ("Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 12/2010 i 10/2015)

² USTAV REPUBLIKE SRBIJE ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021)

³ ZAKON O USTAVNOM SUDU ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015, 40/2015 - dr. zakon, 10/2023 i 92/2023)

Ustavni sud najčešće odlučuje u tzv. apstraktnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti, gde stranke u klasičnom smislu postupka nisu uvek jasno definisane.

Međutim, u slučajevima kada sud odlučuje o ustavnim žalbama pojedinaca zbog povrede ljudskih prava i sloboda, primena načela kontradiktornosti dolazi više do izražaja. Lice koje je podnelo ustavnu žalbu ima pravo da bude obavešteno o postupku i da se izjasni o odgovorima organa na koje se žalba odnosi. Ustavni sud u tom slučaju omogućava izjašnjenje svih strana, čime se makar minimalno ostvaruje kontradiktorni karakter postupka.

Takođe, u slučajevima kada sud odlučuje o ustavnosti propisa po inicijativi građana ili organizacija, omogućava se subjektima koji su doneli osporene akte da dostave odgovor i argumentaciju u prilog ustavnosti tih akata, što predstavlja oblik kontradiktorne rasprave u pisanom obliku.

Kod ustavne žalbe, lice koje smatra da mu je povređeno neko ustavno pravo ima pravo da obrazloži žalbu, dok organ ili sud čija je odluka predmet osporavanja može da da odgovor. Ustavni sud u tom slučaju omogućava izjašnjenje svih strana, čime se makar minimalno ostvaruje kontradiktorni karakter postupka. To proizlazi iz Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije Član 34 koji glasi:

“Donosilac osporenog opšteg akta dužan je da u roku koji odredi Ustavni sud, a koji ne može biti kraći od 15 dana, dostavi osporeni opšti akt i potrebnu dokumentaciju i da pruži podatke i obaveštenja od značaja za vođenje postupka i odlučivanje.

Državni i drugi organi, organizacije koje vrše javna ovlašćenja, pravna i fizička lica, dužna su da, na zahtev Ustavnog suda, u roku koji ne može biti kraći od 15 dana, dostave podatke i obaveštenja od značaja za postupak i odlučivanje Ustavnog suda.

Ako u određenom roku Ustavni sud ne dobije odgovor, mišljenje, tražene podatke i obaveštenja, postupak se može nastaviti.”

Ustavna žalba je najbliža klasičnom sporu između pojedinca i države. Podnosi se kada su iscrpljena sva pravna sredstva, a tvrdi se povreda ili uskraćivanje ustavom zagarantovanih prava i sloboda.

U ovom postupku kontradiktornost se obezbeđuje time što Ustavni sud obaveštava organ koji je doneo osporenu odluku, i daje mu mogućnost da se izjasni. Takođe, podnosilac žalbe ima pravo da dostavlja dopunska objašnjenja, dokumentaciju i dokaze.

U postupcima kontrole ustavnosti zakona, kontradiktornost se retko u punom smislu ostvaruje, jer se postupak često vodi pisanim putem i bez usmenih rasprava. Ipak, Ustavni sud može organizovati javnu raspravu i pozvati strane da izlože argumente.

Tokom postupka, Ustavni sud može zatražiti izjašnjenje od organa koji je doneo osporeni akt, čime se ostvaruje element kontradiktornosti. Ipak, ne postoji obaveza održavanja javne rasprave.

Zakon omogućava održavanje javne rasprave, ali ona se koristi retko. Glava v članovi od 37-42 uređuju pitanje javne rasprave.

Javna rasprava

“Član 37

Ustavni sud održava javnu raspravu, u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti, u postupku odlučivanja o izbornim sporovima, kao i u postupku za zabranu rada političke stranke, sindikalne organizacije, udruženja građana ili verske zajednice.

Ustavni sud može odlučiti da se ne održi javna rasprava u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti: ako oceni da je u toku postupka stvar dovoljno razjašnjena i da, na osnovu pribavljenih dokaza, može odlučiti i bez održavanja javne rasprave; ako je o istoj stvari već odlučivao, a nisu dati novi razlozi za drugačije odlučivanje u toj stvari, kao i ako postoje uslovi za obustavu postupka.

Ustavni sud može održati javnu raspravu i u drugim slučajevima kad oceni da je održavanje javne rasprave potrebno, a naročito kad se radi o složenom ustavno-pravnom pitanju ili kad se postavi pitanje ustavnosti ili zakonitosti o kome ne postoji stav Ustavnog suda.

Član 38

Na javnu raspravu pozivaju se svi učesnici u postupku radi izlaganja stavova i davanja potrebnih obaveštenja.

Ako je to od interesa za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, Ustavni sud može na javnu raspravu pozvati predstavnike organa i organizacija koji su odgovorni za izvršavanje predmetnog opšteg akta.

Na javnu raspravu pozivaju se, kad je to potrebno, predstavnici organa i organizacija, naučni i javni radnici, kao i druga lica, radi davanja mišljenja i objašnjenja.

Član 39

Odsustvo pojedinih učesnika u postupku na javnoj raspravi ne sprečava Ustavni sud da održi javnu raspravu i da donese odluku.

Član 40

Ustavni sud može javnu raspravu odložiti ili prekinuti radi pribavljanja potrebnih podataka, obaveštenja i mišljenja, kao i u drugim opravdanim slučajevima.

Član 41

Druga pitanja koja se odnose na javnu raspravu bliže se uređuju Poslovníkom.”

Ograničenja i izazovi

Primena načela kontradiktornosti pred Ustavnim sudom nije potpuna zbog sledećih faktora:

Neobavezan karakter javne rasprave

Nepostojanje zakonske obaveze izjašnjenja svih strana

Diskreciona ocena Suda u pogledu dokazivanja

Ograničena dostupnost spisa i neformalan karakter mnogih odluka

Takođe, pojedini podnosioci inicijativa ne dobijaju mogućnost uvida u izjašnjenja drugih aktera ili mišljenja državnih organa, čime se umanjuje ravnopravnost u postupku.

Zbog svoje specifične nadležnosti, Ustavni sud nije u obavezi da po svaku cenu organizuje usmenu, javnu i kontradiktornu raspravu. U mnogim slučajevima odlučuje na osnovu podnesaka i bez prisustva stranaka. To može predstavljati izazov u pogledu pune realizacije kontradiktornosti, ali se istovremeno mora imati u vidu priroda postupka pred Ustavnim sudom – koji je više normativnog nego činjeničnog karaktera.

Najveći izazov u primeni načela kontradiktornosti pred Ustavnim sudom jeste njegova priroda kao kvaziupravnog organa koji ne rešava klasične sporove između strana. Sud ima diskreciono pravo da odluči da li će održati javnu raspravu, kao i koga će pozvati. Takođe, mnogi predmeti se rešavaju bez prisustva stranaka, što utiče na obim ostvarivanja načela kontradiktornosti.

Međunarodni standardi -Evropski sud za ljudska prava ukazuju da ustavni sudovi moraju poštovati osnovna procesna prava kada odlučuju o pravima pojedinaca, naročito u ustavnim žalbama. Odatle proizlazi potreba da se načelo kontradiktornosti sve više integriše u rad Ustavnog suda.

PREDSTAVKE EVROPSKOM SUDU ZA LJUDSKA PRAVA I PRESUDA

“Evropski sud za ljudska prava formirao je predmet Stefanović i Banković protiv Srbije (Stefanović and Banković v. Serbia)⁴ na osnovu dve predstavke koje su podnete zbog navodne povrede prava na pravično suđenje iz čl. 6(1) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje:EKLP), u postupcima pred Ustavnim sudom. U tim postupcima, Ustavni sud je, povodom izjavljenih ustavnih žalbi, poništio pravnosnažne sudske odluke donete u korist podnosilaca predstavki i vratio predmete nadležnim sudovima na ponovno odlučivanje. Podnosioci predstavki nisu bili obavešteni o podnetim

⁴ Stefanović i Banković protiv Srbije, presuda Evropskog suda za ljudska prava od

5. novembra 2024.godine [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58402%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58402%22]})

ustavnim žalbama niti su imali priliku da učestvuju u postupcima pred Ustavnim sudom. U predstavkama su tvrdili da je Ustavni sud takvim postupanjem povredio njihovo pravo na pravično suđenje.

Prvu predstavku je podnelo lice koje je bilo upucano u prostorijama jedne banke. Nakon što su učinioci pravnosnažno osuđeni, podnosilac predstavke je tužio banku, tražeći naknadu nematerijalne štete. Prvostepeni sud je 29.marta 2012. godine delimično usvojio tužbeni zahtev i tu presudu je 13.juna iste godine potvrdio Apelacioni sud u Novom Sadu. Protiv presude Apelacionog suda u Novom Sadu banka je podnela ustavnu žalbu, koju je Ustavni sud 23. aprila 2015. godine usvojio, poništio presudu Apelacionog suda u Novom Sadu i naložio mu da ponovo odlučuje o žalbi protiv prvostepene presude. Ustavni sud nije obavestio podnosioca predstavke o podnetoj ustavnoj žalbi niti ga je obavestio da je ustavnu žalbu usvojio i poništio presudu donetu u njegovu korist. Nakon donošenja takve odluke Ustavnog suda, Apelacioni sud u Novom Sadu je u ponovljenom postupku presudio na štetu podnosioca predstavke. Podnosilac predstavke je tvrdio da je onemogućen da učestvuje u postupku pred Ustavnim sudom, čime je povređeno njegovo pravo na pravično suđenje (st. 2–5 presude).

Druga predstavka je podneta povodom spora oko prava na zemljištu koje je bilo obuhvaćeno nacionalizacijom. Naime, M. D. je na osnovu ugovora iz 1959. godine preneo pravo korišćenja neizgrađenog građevinskog zemljišta na S. B. i R. B., koji su inače preci podnosioca predstavke. Oni svoje pravo nisu upisali u javnoj knjizi pa je titular ostao M. D., a posle njegove smrti to pravo je prešlo na naslednike, uključujući i A. D. Podnosilac predstavke je 2008. godine pokrenuo parnični postupak protiv Republike Srbije i A. D., zahtevajući da se prizna njegovo pravo korišćenja na predmetnom zemljištu. U međuvremenu, A. D. je na osnovu odredaba Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine upisan kao vlasnik zemljišta. Prvostepeni sud je 20. Juna 2012. godine odbio tužbeni zahtev, da bi u žalbenom postupku Apelacioni sud u Beogradu 29. novembra 2012. godine preinačio prvostepenu presudu i presudio u korist podnosioca predstavke. A. D. je podneo ustavnu žalbu, a Ustavni sud je zbog proizvoljne primene materijalnog i procesnog prava 10. decembra 2015. godine poništio presudu Apelacionog suda u Beogradu i naložio mu da ponovo odlučuje. Ustavni sud nije obavestio podnosioca predstavke o podnetoj ustavnoj žalbi niti o donetoj odluci kojom je ta žalba usvojena. Apelacioni sud u Beogradu je u ponovljenom postupku 2.februara 2017. godine doneo novu presudu, ovog puta na štetu podnosioca predstavke. Protiv te presude podnosilac predstavke je podneo ustavnu žalbu, ali je Ustavni sud tu žalbu odbacio. Podnosilac predstavke se pozvao na povredu prava na pravično suđenje jer mu nije pružena prilika da učestvuje u postupku pred Ustavnim sudom (st. 6–9 presude). Obe predstavke su zasnovane na sličnim pravnim pitanjima, zbog čega je Evropski sud za ljudska prava o tim predstavkama odlučio istom presudom. Podnosioci predstavlki su isticali da ih Ustavni sud nije obavestio o ustavnim žalbama podnetim protiv presuda kojima je odlučeno u njihovu korist, a posledica toga je da nisu mogli da delotvorno štite svoja prava u postupku pred Ustavnim sudom. Vlada Republike Srbije je prigovorila da nisu iscrpljena sva pravna sredstva predviđena unutrašnjim pravom, odnosno da su podnosioci predstavlki morali da podnesu ustavne žalbe protiv novih presuda drugostepenih sudova. Evropski sud za ljudska prava je taj prigovor odbio. Naime, poništavanje pravnosnažne presude predstavlja trenutni akt koji ne stvara trajnu situaciju, bez obzira na to što se predmet vraća na ponovno odlučivanje pred nadležnim sudom. Protiv odluke Ustavnog suda ne postoji nijedno pravno sredstvo u unutrašnjem

pravu. U svakom slučaju, rezultat postupka po ustavnoj žalbi u slučaju druge predstavke je takav da umanjuje delotvornost tog pravnog sredstva (st.12–14 presude).

Sledeći argument Vlade odnosio se na sam karakter postupka pred Ustavnim sudom, za koji je Vlada tvrdila da je jednostranački. Iz toga proizlazi da u postupku pred Ustavnim sudom nije neophodno obezbediti poštovanje principa jednakosti oružja (načelo kontradiktornosti). Nijednom odredbom zakonodavstva Republike Srbije nije propisano da se ustavna žalba mora dostaviti na odgovor (izjašnjenje) licu u čiju korist je doneta pobijana sudska odluka niti je takvo postupanje imalo uporište u praksi Ustavnog suda (st. 16presude). Suprotno iznetim argumentima, Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da se pravo na kontradiktoran (adversarni) postupak mora primenjivati i na postupak pred Ustavnim sudom. U konkretnom slučaju, Ustavni sud nije obavestio podnosioc predstavlki da su ustavne žalbe podnete protiv pravnosnažnih presuda donetih u njihovu korist. To što ne postoji zakonska odredba koja bi to nitalagala, odnosno činjenica da Ustavni sud u svojoj praksi to nije radio, ne znači da je takvo postupanje Ustavnog suda u skladu sa odredbama EKLJP. Shodno tome, podnosioci predstavlki nisu imali mogućnost da efektivno učestvuju u postupcima pred Ustavnim sudom. Zbog toga je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da je podnosiocima predstavlki povređeno pravo na pravično suđenje iz čl. 6(1) EKLJP (st. 17–19 presude).”⁵

Zaključak

Načelo kontradiktornosti pred Ustavnim sudom Republike Srbije ima specifičnu, ali ne i zanemarljivu ulogu. Iako sud ne funkcioniše u klasičnom procesnom režimu, elementi kontradiktornosti se poštuju u meri koja omogućava pravičnost postupka, naročito kada su u pitanju ustavne žalbe. Pitanje daljeg razvijanja ovog načela u ustavnosudskom postupku ostaje otvoreno i zavisi od težnje ka većoj transparentnosti i participaciji učesnika u odlučivanju o najvažnijim pravnim pitanjima. Iako Ustavni sud Republike Srbije delimično primenjuje načelo kontradiktornosti, postoje značajni prostori za unapređenje.

” Pobijana sudska odluka će saznati za podnetu ustavnu žalbu tek nakon što se po nalogu Ustavnog suda bude pristupilo ponovnom odlučivanju. Tada će to lice saznati da je Ustavni sud poništio pravnosnažnu sudska odluku donetu u njegovu korist. Presudom donetom u predmetu Stefanović i Banković protiv Srbije, Evropski sud za ljudska prava ukazao je na nedostatke u postupanju Ustavnog suda.

Da bi se ti nedostaci otklonili, mora se unaprediti procesnopravni položaj lica u čiju korist je doneta sudska odluka protiv koje je izjavljena ustavna žalba. To je moguće učiniti izmenama Zakona o Ustavnom

⁵ Dr Nikola BODIROGA*NAČELO KONTRADIKTORNOSTI U POSTUPKU PRED USTAVNIM SUDOM: KOMENTAR PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

sudu kojima bi se izričito propisala dužnost obaveštavanja tog lica o podnetoj ustavnoj žalbi i omogućavanje podnošenja odgovora na ustavnu žalbu. Druga mogućnost je da se čl. 29 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu primeni na način koji će omogućiti protivniku podnosioca ustavne žalbe da štiti svoja prava u postupku pred Ustavnim sudom.”⁶

Praksa održavanja rasprava i omogućavanja izjašnjenja treba postati uobičajena, posebno u predmetima koji utiču na pojedinačna ljudska prava.

Literatura:

Dr Nikola BODIROGA*NAČELO KONTRADIKTORNOSTI U POSTUPKU PRED USTAVNIM SUDOM: KOMENTAR PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA Anali Pravnog fakulteta u Beogradu

Knežević, S., „Načela pravičnog suđenja i ustavna žalba“, Pravni život, 2018.

Petrović, M., „Ustavnosudska zaštita ljudskih prava“, Zbornik PFNS, 2020.

Bodiroga, Nikola. 2019. Ustavna jemstva u parničnom postupku Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Trifunović, Predrag. 2009. Sudska odluka i ustavna žalba. Bilten Vrhovnog suda Srbije.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“,br. 98/2006 i 115/2021

Zakon o Ustavnom sudu, „Službeni glasnik RS“,br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015, 40/2015 - dr. zakon, 10/2023 i 92/2023)

Stefanović i Banković protiv Srbije, presuda Evropskog suda za ljudska prava od

5. novembra 2024.godine [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58402%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58402%22]})

Evropska konvencija o ljudskim pravima

⁶ Dr Nikola BODIROGA*NAČELO KONTRADIKTORNOSTI U POSTUPKU PRED USTAVNIM SUDOM: KOMENTAR PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA