

Бабић Лазар*

Правни факултет Универзитет у Београду

Вићих Ђорђе*

Правни факултет Универзитет у Београду

ЗАШТИТА СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА ПУТЕМ УСТАВНЕ ЖАЛБЕ

Сажетак

У овом раду аутори анализирају кључне аспекте уставне жалбе као средства за заштиту социјалних права. Први део рада је посвећен објашњењу појма социјалних права и међународним инструмената којима се предвиђају људска права, као и основним начелима у Уставу Републике Србије која се односе на социјална права.

Други део рада је посвећен дефинисању института уставне жалбе, циљевима и њеним донетима. У домаћем правном систему, уставна жалба представља последње правно средство које се може користити за заштиту повређених права и слобода.

Аутори анализирају одређене недовољно прецизиране аспекте института уставне жалбе и указују на неопходност ужег одређења основа за подношење уставне жалбе, едуковања стручне и лаичке јавност како би се уставна жалба заиста и користила као правно средство *ultima ratio*.

Кључне речи: устав, основна начела, социјална права, уставна жалба, уставни суд.

* lazar.babic.1994@gmail.com

* djordje.vicic@bdkadvokati.com

1. УВОДНА ИЗЛАГАЊА

Стање социјалних права у једној земљи представља показатељ развијености целокупног друштва и домета правне државе. Иако су социјална права, заједно са економским и културним правима сврстана у тзв. права друге генерације она су нарочито последњих деценија афирмисана, тако да данас имају подједнаки значај као и грађанска и политичка права – права прве генерације.

Услед друштвених и политичких промена долази до јачања свести о значају фундаменталних права која сваки човек стиче рођењем што је и конкретизовано доношењем мноштва универзалних међународних инструмената којима се она уређују. Држава не може да одузме појединцу људска права, будући да му их она није ни подарила, док их се ни сам појединац не може одрећи јер се сви људи рађају слободни. Међутим, да би овај идеал демократских друштава био остварен, неопходно је, не само увођење и гарантовање основних људских права, већ и обезбеђење ефикасних механизма заштите у случају њихове повреде.

На унутрашњем нивоу најчешће само устав садржи свеобухватан каталог ових права и слобода. Устави представљају повеље слободе, њима се врши позитивизација друштвеног уговора којим се установљава модерна политичка заједница и који садрже концепт ограничене државне власти и примат индивидуалних права.¹ Људска права и слободе првобитно представљају ограничење државне власти, међутим већ крајем XIX и почетком XX века држава, поред правне и политичке установе, постаје и социјална и културна заједница која интервенише ради постизања социјалне правде. Тиме традиционална људска права настала како би се појединац заштитио од поступања државе мењају свој циљ, она постају усмерена и на заштиту појединца од самовоље приватних моћника, пре свега у економској сфери.²

Савремени устави демократских држава предвиђају додатни начин заштите права путем уставне жалбе, а који је најчешће има супсидијарни карактер. Уставна жалба представља посебно правно средство које се уводи са циљем да се омогући заштита и у ситуацијама када друга средства предвиђена законом то нису омогућила.

1 Драгица Вујадиновић, *Цивилно друштво и политичке институције – Србија у вртлогу промена*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр.18.

2 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, стр. 457.

Прописивање и гаранција људских и мањинских права и слобода у највишим правним актима представља одлику демократских држава. Поред одредби о организацији и устројству државне власти, делови о људским и мањинским правима и слободама представљају срж *materiae constitutionis* највећег броја уставних текстова.³ Како наводе Вукчевић и Чупић „њихово уставно уређивање је својеврсна спона унутрашњег и међународног права, што нарочито добија на значају у времену све веће интернационализације људских права.“⁴

Аспект који је важнији од гарантовања одређених људских права и слобода јесте прописивање одговарајућег механизма њихове заштите. Омогућавање уставно правне заштите основних права истиче њихов карактер и супериорност у односу на обично законодавство. Такође, „успостављање уставне жалбе доприноси да носиоци јавних функција буду обазривији и да не прекорачују своја овлашћења, што неминовно јача веру у принцип владавине права.“⁵

Поред механизма заштите људских права кроз редовно судство, владину и невладину заштиту, данас, у великом броју уставних система, институт уставне жалбе заузима истакнуто место. Омогућавањем појединцу да се обрати уставном суду ради заштите својих права овај суд постаје, како то Ратко Марковић записује, од „ексклузивног арбитра - суд обичних људи“ или, по Оливери Вучић, од „суда нормативне контроле – жалбени суд“.

2. ПОЈАМ И МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА

Неки аутори економска и социјална права називају правима друштвеног благостања будући да она дејствују са циљем да се људи доведу у положај у коме би могли несметано да уживају грађанска и политичка права, односно њима се настоји омогућавање равноправног учешће у друштвеном животу.⁶ Социјалистички филозофи, Сен Симон и Карл Маркс, истичу да су „класична права“, тј. политичка и грађанска права, од мале користи већини људи који живе у немогућим условима. На тим схватањима се и развија

3 Младен Вукчевић, Данило Чупић, „Уставна жалба као средство заштите људских права и слобода“, *Зборник радова Правног факултета у Источно Сарајеву*, Источно Сарајево 2011, стр. 213.

4 Исто, стр. 213.

5 Маја Настић, *Компаративна анализа европског и система заштите људских права у поступку по уставној жалби*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2012, стр. 246.

6 Војин Димитријевић, Драгољуб Поповић, Татјана Папић, Весна Петровић, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007, стр. 303.

модеран концепт економских и социјалних права путем државног интервенционизма којим се обезбеђује поштовање људских права са циљем успостављања друштва једнакости.⁷

Иако прве покушаје увођења социјалних права у уставну материју налазимо још 1848. године у преамбули француског устава, о правом напретку у прокламовању и заштити економских и социјалних права на међународном нивоу можемо говорити тек након оснивања Међународне организације рада (МОР). Међународни стандарди представљају норме, обавезе или путоказе којима се уређују услови рада радника, као и њихова економска и социјална права, односно њихово благостање на међународном нивоу.⁸

Треба истаћи и инструменте општег карактера донете од стране Уједињених нација. Универзална декларација о правима човека из 1948. године која садржи корпус основних људских права, међу којима прокламује и одређена социјална права (право на рад, заштита од незапослености), док Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године садржи одредбе које се тичу принудног рада, забране дискриминације, као и слободе синдикалног удруживања.⁹

Што се тиче некомунитарног права које настаје под окриљем Савета Европе, потребно је истаћи Европску конвенцију о заштити права човека и основним слободама из 1950. године која садржи две одредбе о основним социјалним правима – забрану принудног рада и прокламацију и гарантовање слободе удруживања, које укључује и слободу синдикалног удруживања, док је од посредног значаја прокламовање начела недискриминације. Важно је истаћи могућност делотворне заштите права која прокламује наведена конвенција пред Европским судом за људска права.¹⁰

Неопходно је споменути Европску социјалну повељу из 1961. године (ЕСП), као и Ревидирану европску социјалну повељу из 1996. године (РЕСП) које предвиђају низ начела и основних социјалних права, а представљају својеврстан „Социјални устав“ Савета Европе.¹¹ Нажалост, РЕСП као ни претходна повеља, не предвиђају оснивање посебног судског органа који би био задужен за праћење примене гарантованих социјалних права и слобода. Ипак, судска

7 Исто, стр. 308.

8 Бранко Лубарда, Радно право – *Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 198.

9 Исто, стр. 197.

10 Бранко Лубарда, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица 2004, стр. 39-41.

11 Исто, стр. 44.

заштита прокламованих социјалних права из ове две повеље одвија се пред националним судовима земаља које су их ратификовале. Наиме, национални судови се при доношењу својих одлука могу непосредно позвати на одговарајуће одредбе ЕСП, односно РЕСП, јер самим чином ратификације међународни уговори добијају снагу закона, односно снагу коју одређује устав.¹²

Значајни су и акти који настају у оквиру још једне регионалне европске организације - Европске уније. Велики део социјалних права у ЕУ је усклађен са захтевима МОР-а, као и других међународних организација.¹³ Од мноштва аката који су од значаја за социјална права у ЕУ треба истаћи Повељу Заједнице о основним правима радника из 1989. године. Иако одредбе ове повеље немају правно обавезујући карактер будући да она представља политичку декларацију, одредбе које садржи представљају „општа начела комунитарног права“.¹⁴

Од значаја за питање заштите социјалних права је Повеља о основним правима у Европској унији донета 2000. године у Ници. Ова повеља представља први међународни инструмент који по значају изједначава социјална права са другим основним људским правима (лична, политичка, економска), чиме се напушта традиционални дуализам при међународном регулисању основних права. Садржи каталог социјалних права, као и одредбе од индиректног значаја за њихову делотворну примену, а која су подељена у одговарајуће категорије. Било је очекивано да Устав ЕУ у својој преамбули упућује на ову повељу. Међутим, услед неприхватања Устава ЕУ, тек на основу Лисабонског уговора о функционисању ЕУ добија обавезујуће правне дејство, уздизањем у ранг оснивачких уговора ЕУ, односно уговора који су у њих интегрисани.¹⁵

Шире посматрано, социјално право укључује радно право, право социјалне сигурности и право социјалне помоћи (по неким схватањима оно укључује чак и право заштите животне средине).¹⁶ Дакле, оно обухвата индивидуална и колективна права запослених, права по основу социјалног осигурања, као и права на социјалну помоћ и услуге социјалне заштите. Наведена права се дефинишу

12 Бранко Лубарда, *Ревидирана европска социјална повеља, Обавеза државе и улога социјалних партнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије, Swisslabourassistance, Београд, 2009, стр. 11.

13 Исто, стр. 8.

14 Исто, стр. 9.

15 Будимир Коштућић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 285.

16 Бранко Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 439.

као позитивна права – од државе се захтева активно понашање (нпр. обезбеђивање права на накнаду за случај незапослености). Са друге стране грађанска и политичка права се формулишу као негативна права – од државе се захтева уздржавање од неког чињења (нпр. право на слободу говора). Сматрало се да су због наведене разлике грађанска и политичка права одмах остварива, јер не стварају никакве трошкове за државу, док се социјална права, због трошкова које њихово спровођење представља за државу остварују постепено.¹⁷ Међутим, наведена подела је без практичног значаја будући да се данас сва људска права, без обзира којој групи она припадају, подразумевају неки вид активног деловања државе. Главни циљ остваривања социјалних права је достојанство на раду, односно очување достојанственог живота уз приступ средствима која се сматрају неопходним за достојанствен живот.¹⁸

3. ОСТВАРИВАЊЕ СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА

3.1. Општа разматрања

Свако социјално право има посебну садржину. Њиме се успостављају обавезе не само за државу и државне органе и организације већ и за правна и физичка лица. На националном нивоу социјална права се, пре свега, гарантују уставом. Тако, Устав Републике Србије од 2006. године (у даљем тексту: Устав РС или Устав од 2006)¹⁹ садржи корпус социјалних права којима се настоји обезбеђивање одређеног животног стандарда и сигурности. Закон може да регулише једино начин остваривања неког од људских права, уколико су испуњени услови које прописује сам устав. Дакле, када су у питању људска права, не допушта се могућност да закон утиче на суштину самих права.²⁰

Као што је наведено, уставне гаранције имају за циљ очување људског достојанства, слободе и једнакости и њиме се поставља граница коју државна власт не сме да прекорачи приликом одлучивања о ограничењу људских права. Могуће је ограничавање људских права, путем закона, искључиво у случају када је то допуштено уставом. То ограничавање мора да буде сведено на минимум који

17 Nsongurua Udombana, Violeta Besirevic, *Re-thinking Socio-Economic Rights in an Insecure World*, CEU, Budapest 2006, стр. 13.

18 Бранко Лубарда, нав. дело, стр. 440.

19 Устав Републике Србије – Устав РС, Службени гласник РС, бр.98/2006.

20 Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009, стр. 29.

је потребан за постизање сврхе због којег су она и предвиђена.²¹

Устав РС прокламује низ социјалних права којима се штити личност, односно физички и психички интегритет лица, уз наглашавање да су та права неotuђива и да се њих нико не може одрећи. Тако су прокламована многа права која су у вези са радом, а могу бити индивидуална (нпр. право на рад) или колективна (нпр. право на слободу синдикалног удруживања, право на штрајк). Такође, садржи норме у погледу социјалне сигурности, права на здравствено осигурање, као и право на пензијско осигурање.²²

3.2. Основна начела у Уставу РС од значаја за остваривање социјалних права

3.2.1. Начело непосредне примене зајемчених права

Устав РС предвиђа непосредну примену уставних одредби којима се јемче људска и мањинска права, што значи да закон није нужан посредник између уставне норме и њене практичне примене (суд, као и сваки други орган који примењује право, може непосредно применити правило садржано у уставу у конкретном случају). Поред тога, наводи се да правац тумачења ових права треба да иде ка унапређењу вредности демократског друштва и то сагласно међународним стандардима људских и мањинских права, али и пракси међународних институција којима се надзире њихово спровођење.²³

3.2.2. Забрана дискриминације

Једно од основних начела при остваривању људских права прокламованих уставом је забрана дискриминације. Овим се гарантује једнакост свих појединаца пред уставом и законом. Забрањен је сваки облик дискриминације, била она непосредна или посредна.²⁴ Устав, у складу са међународним стандардима, истиче основе дискриминације. Према Конвенцији МОП-а бр. 111 дискриминација у области рада представља свако прављење разлике, искључење или давање предности засновано на раси, боји, полу,

21 Устав РС, чл. 20.

22 Устав РС за разлику од Устава од 1990. Не предвиђа право на социјалну сигурност запослених и других грађана.

23 Устав РС, чл. 18.

24 Устав РС, чл. 21.

вери, политичком мишљењу, националном или социјалном пореклу, а којима се настоји уништење, односно нарушавање једнакости могућности или поступања у погледу запошљавања или занимања.

3.2.3. Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада

Устав прокламује да је забрањен принудни рад и наводи да „нико не може бити држан у ропству или у положају сличном ропству“. Дакле, забрањује се принудни рад, са којим се у изједначава сексуално или економско искоришћавање лица које се налази у неповољном положају, као и трговина људима.²⁵

Слобода рада представља негацију принудног рада, ропског и кметског рада. Она први пут бива прокламована након Француске револуције, као последица ослобађања човека од феудалних стега. Право на слободу рада подразумева одсуство принуде или притиска било правне или фактичке природе. Она означава и слободу самосталног вршења делатности. Право на слободу рада се проширује и на једнакост услова запослења.²⁶

4. УСТАВНА ЖАЛБА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

4.1. Појам и предмет уставне жалбе

Доношењем Устава од 2006. године и установљавањем уставно правне заштите људских права Република Србија се сврстала у ред држава које прописују да сви акти јавних власти подлежу уставно-судској контроли. Како наводи Боса Ненадић, на овај начин се „принцип формалне и материјалне супериорности устава усмерава ка његовом вредносном језгру – људским и мањинским правима и слободама, а Уставни суд се све више претвара у суд обичних људи.“²⁷ По Ратку Марковићу „највећи домет у заштити права грађана и уставности је признавање могућности да се сам грађанин – појединац непосредно обрати уставном суду ради заштите својих права или устава“.²⁸

25 Устав РС, чл. 26.

26 Боривоје Шундерић, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001, стр. 202.

27 Боса Ненадић, „Уставна жалба као правно средство за заштиту људских права и основних слобода у Републици Србији“, преузето Internet, www.bgcentar.org.rs, дана 15/09/2018.

28 Ратко Марковић, *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Београд

Ставови домаћих аутора о уставној жалби се међусобно не разликују много. Иво Крбек је у уставној жалби видео правно средство.²⁹ Драган Стојановић је дефинише као облик непосредне уставносудске заштите основних права и додаје да је то „контроверзна функција уставног суда“.³⁰ Зоран Томић записује да у нашем уставном систему постоји специфично и супсидијарно право на уставну жалбу.³¹

Сам Устав од 2006, одређује предмет уставне жалбе, прописујући да су то „појединачни акти и радње органа којима су поверена јавна овлашћења“.³² Уставотворац је оваквом дефиницијом одредио две основне карактеристике уставне жалбе. Прво, жалба се може поднети само на основу повреда које су проузроковане појединачним актима и радњама, а не и на основу општих аката. Друга карактеристика односи се да се жалба улаже на акте искључиво органа који су носиоци јавне власти. Закон о Уставном суду преузима ову уставну одредбу, али је уопште не разрађује.³³

Појединачни акти доносе се приликом решавања о одређеним правима и обавезама у неком одређеном случају. Органи који доносе појединачне акте јесу државни органи носиоци јавних овлашћења, или органи и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења. Појединачни акти којима се не одлучује о одређеним правима и обавезама, а које доносе надлежни државни органи, не могу се оспоравати путем уставне жалбе (нпр. обавештења). Радње којима се могу повредити одређена права могу се остварити како чињењем, тако и нечињење (пропуштањем дужног чињења). Радње, као материјална чињења, нису непосредно везане за правне акте. Али, њима се стварају услови за извршење или за доношење правних аката. „Из тога произлази да се и предузимањем, односно непредузимањем радњи од стране неког органа могу осујетити или повредити људска и мањинска права и слободе.“³⁴

Нејасноће и бројне проблеме у пракси изазивало је питање

1973, стр. 62.

29 Иво Крбек, *Уставно судовање, Југословенска академија знаности и уметности*, Загреб 1960, стр. 71.

30 Драган Стојановић, „Уставно судство и заштита права човека и грађанина“, *Правни живот*, бр. 12, Београд 1995, стр. 188.

31 Зоран Томић, „Право на правни лек против државно-управне самовоље“, *Правни живот*, бр. 9, Београд 1995, стр. 118.

32 Устав РС, чл. 170.

33 Закон о Уставном суду – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 17/13 – Одлука УС, 40/15, 103/15, чл. 82.

34 Стеван Лиличић, *Упоредно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 160.

да ли је могуће да судске одлуке буду предмет уставне жалбе. Сам уставотворац је прописао да су „судске одлуке обавезне за све“ и да „не могу бити предмет ван судске контроле“ и да „судску одлуку може преиспитати само надлежан суд“³⁵, а Уставни суд није део редовног судства по одредбама Устава од 2006. Ипак, према пракси Уставног суда, у правном систему Републике Србије уставна жалба се може изјавити Уставном суду и поводом судских одлука. Ова могућност постоји, пре свега због функција Уставног суда које га дефинишу као „чуvara устава“ и „јемца људских и мањинских права и слобода“. Боса Ненадић наводи да „универзално установљена контрола уставности од стране Уставног суда аката и радњи свих носилаца државне власти значи да општи, али исто тако и појединачни акти и радње ни једног државног органа, а тиме ни органа законодавне, извршне, па ни судске власти, од те уставотворне контроле нису изузети.“³⁶ Такође, у пракси, готово је немогуће пронаћи релевантне аргументе којима се може одбрани став да Врховни касациони суд не може учинити повреду уставних одредби. Ове повреде могу се извршити из незнања, због случаја, али и због пристрасности поступajuћих судија.

Један од важних аспеката које треба осветлити јесте и разлика између уставне жалбе и жалбе Уставном суду. За разлику од уставне жалбе, која штити сва људска права и слободе, жалба Уставном суду се може поднети само из неколико тачно одређених разлога: (1) у вези са престанком судијске функције; (2) у вези са одлукама Високог савета судства; (3) у вези са мандатима народних посланика и са конституисањем Народне скупштине; (4) у вези са престанком функције јавног тужиоца, као и заменика јавног тужиоца; (5) у вези са заштитом покрајинске аутономије; (6) у вези са заштитом права на локалну самоуправу. Улагање жалбе Уставном суду искључује могућност улагања уставне жалбе, осим у случајевима када се жалба Уставном суду изјављује у вези са мандатима народних посланика и у вези са одлукама Високог савета судства.³⁷

4.2. Супсидијарни карактер уставне жалбе

Уставна жалба предвиђена је као средство које се користи *ultima ratio*, односно као супсидијарно правно средство. Пре свега супсидијарност уставне жалбе се огледа у томе што се може користити тек након што се исцрпе сва расположива правна средства. Странка

35 Устав РС, чл. 145, ст. 3. и 4.

36 Боса Ненадић, нав. дело, стр. 2.

37 Стеван Лилић, нав. дело, стр. 341.

не може имати могућност да бира између коришћења редовних и ванредних правних лекова и уставне жалбе, такође не сме се доћи у ситуацију да се уставна жалба нађе у некаквом „такмичењу“ са правним лековима.

Супсидијарност уставне жалбе је неопходна да би се обезбедила њена делотворност. Уколико би се допустило да се за време трајања првостепеног или другостепеног поступка паралелно изјављује уставна жалба, дошло би до претварања судских спорова у уставносудске.

Супсидијарност уставне жалбе се огледа и у могућности изјављивања жалби и уколико нису предвиђена правна средства за заштиту права и слобода. У овом случају постоји тзв. правна празнина. Боса Ненадић констатује да у овој ситуацији постоји дилема како се утврђује постојање те правне празнине, односно како са сигурношћу утврдити да нису предвиђена друга правна средства за заштиту конкретног права и слобода. Према ставу Уставног суда ово је могуће закључити тек након што се претходно огласе ненадлежним судови и други државни органи, или уколико Уставни суд на основу свог познавања система правне заштите, то сам утврди. Такође, ова два начина утврђивања не искључују један други и у пракси се могу оба појавити.³⁸

Устав РС не предвиђа никаква одступања од начела супсидијарности, али их предвиђа Закон о Уставном суду. Уколико дође до повреде права на суђење у разумном року, уставна жалба се може изјавити и уколико нису исцрпљена сва правна средства.

Упоредноправно посматрано постоје бројна одступања од начела супсидијатности уставне жалбе. Државе као што су Немачка, Аустрија, Шпанија, Летонија, допуштају изјављивање уставне жалбе иако нису исцрпљена сва правна средства.³⁹

4.3. Рокови за изјављивање уставне жалбе

Имајући у виду значај и циљ овог института, потпуно је логично да рокови за његово коришћење буду кратки. Рок за изјављивање уставне жалбе одређен је Законом о Уставном суду. Уставна жалба мора се поднети у року од 30 дана, а рок се рачуна у зависности од тога да ли је последица доношења неког појединачног акта или је последица радње. Уколико је повреда права и слобода

38 Боса Ненадић, нав. дело, стр. 4.

39 Дарко Симовић, Уставна жалба – теоријско правни оквир“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, Београд 2012, стр. 215-217.

наступила услед доношења појединачног акта рок почиње да тече од дана достављања појединачног акта. Уколико је повреда последица одређене радње, рок се рачуна од дана када је учињена радња којом се повређује одређено људско право или слобода.⁴⁰ Законом је предвиђена и могућност повраћаја у пређашње стање услед пропуштања рока за подношење жалбе из оправданих разлога. Уколико постоје оправдани разлози Уставни суд ће дозволити повраћај у пређашње стање ако се у року од 15 дана од престанка разлога који је изазвао пропуштање, истовремено поднесу предлог за повраћај у пређашње стање и уставна жалба. Рок после кога се не може тражити повраћај у пређашње стање је три месеца.

У пракси су се јавиле дилеме у вези са роком за подношење уставне жалбе, уколико је дошло до повреде људског права или слободе радњом које је извршена нечињењем, односно пропуштањем. Уколико до повреде долази нечињењем, може се доћи до ситуације да странка не изјављује уставну жалбу основано очекујући да држани орган предузме дужну чинидбу у догледном времену. Боса Ненадић закључује да се у оваквим ситуацијама, тренутак од кога почиње да тече рок одређује у сваком конкретном случају у зависности од понашања органа и понашања подносиоца уставне жалбе.⁴¹

4.4. Подношење и дејство уставне жалбе

Уставну жалбу може поднети свако право и физичко лице коме је повређено неко уставом зајамчено право и слобода. Уставну жалбу могу поднети како домаћа, тако и страна физичка и правна лица.⁴² Подношење уставне жалбе могуће је само у случају испуњења следећих услова: (1) повређено је или ускраћено људско и мањинско право и слобода зајамчена Уставом; (2) повреда или ускраћивање је учињено актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење; (3) нису предвиђена или су исцрпљена сва средства за правну заштиту. Поред наведених услова, Закон о Уставном суду предвиђа да уставну жалбу може поднети само лице које поседује активну легитимацију, а захтева се и благовременост и уредност поднете жалбе. Жалбу може поднети и друго лице осим легитимисаног, али само уз посебно писмено овлашћење.

Уставна жалба обавезно мора да садржи име, презиме и јединствени матични број грађана, пребивалиште, односно назив и седиште подносиоца жалбе, име и презиме пуномоћника, број и

40 ЗУС, чл. 84.

41 Боса Ненадић, нав. дело, стр. 5.

42 Исто, стр. 6.

датум акта којим је извршена повреда права или слобода, као и које је право или слобода повређено. Такође, уз уставну жалбу обавезно се подноси и препис оспораваног акта, као и доказ да су исцрпљена сва правна средства, доказ о висини материјалне штете, као и други докази који могу бити релевантни за одлучивање.⁴³

Изјављивањем уставне жалбе не спречава се примена појединачног акта или радње против кога се жалба изјављује. Ипак, на предлог подносиоца жалбе Уставни суд може одлучити да одложи извршење нападане одлуке уколико би она проузроковала ненадокнадиву штету за подносиоца жалбе, а одлагање није супротно јавном интересу, нити се одлагањем наноси већа штета трећем лицу.⁴⁴

4.5. Одлуке Уставног суда по уставној жалби

Поступак пред Уставним судом почиње самим подношењем уставне жалбе. Ипак, први део поступка односи се на испитивање прихватљивости жалбе. Испитивање прихватљивости подразумева проверавање процесних претпоставки, односно Уставни суд утврђује постојање могућности за вођење поступка. Постојање процесних претпоставки утврђује судија известилац. У току овог дела поступка суд може донети решење којим ће: (1) обуставити поступак, уколико: а) је уставна жалба повучена, б) уколико надлежни орган измени, укине или поништи оспоравани акт, в) уколико нестану друге процесне претпоставке; (2) одбацити уставну жалбу, уколико: а) утврди да није надлежан за одлучивање, б) уставна жалба није поднета у одговарајућем року, в) подносилац не отклони недостатке жалбе у одређеном року, г) за вођење поступка не постоје друге претпоставке које прописује Закон о уставном суду.

О основаности уставне жалбе одлучује се након што се утврди постојање свих процесних претпоставки. Одлучујући о предмету спора Уставни суд може усвојити уставну жалбу или одбити као неосновану. Уколико по спроведеном поступку Уставни суд утврди постојање повреде права или слобода, гарантованих Уставом, на која се позива подносилац жалбе, Уставни суд ће усвојити уставну жалбу. По усвајању жалбе, Уставни суд може поништити оспоравани акт, наложити да се прекине са радњом која повређује гарантована права и слобода или одредити мере којима се отклањају штетне последице по жалиоца. Уколико је у уставној жалби постављен и захтев за накнаду материјалне, односно нематеријалне, штете,

43 ЗУС, чл. 85.

44 ЗУС, чл. 86.

Уставни суд ће одлучити и о њему. Свака одлука уставног суда о уставној жалби мора да садржи образложење. Одлука којој се усваја уставна жалба производи дејство од тренутка достављања учесницима у поступку.⁴⁵ Опште правило је да одлука коју донесе Уставни суд има општеобавезујуће дејство, тј. да делује *erga omnes*. „Но, имајући у виду да је уставна жалба конституисана као правно средство које треба да служи, по правилу, појединцу у циљу заштите његових уставних права према држави, јасно је да сама природа спора по уставној жалби тражи уже дејство одлуке. У том смислу, разумљиво је да одлука уставног суда у овим случајевима има дејство *inter partes*“.⁴⁶

Закон о Уставном суду прописује да уколико је појединачним актом или радњом дошло до повреде људских или мањинских права и слобода више лица, а нису сва лица поднела уставну жалбу, одлука Уставног суда односи се и на лица која нису поднела жалбу, уколико се налазе у истој правној ситуацији.⁴⁷

Све одлуке Уставног суда су коначне, извршне и опште обавезујуће, а против њих се не може поднети никаква представка, жалба или уставна жалба.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Социјална права представљају основна права човека која имају за циљ обезбеђење достојанственог живота сваког лица. Она су због свог значаја прокламована многим међународним инструментима, док их на националном нивоу предвиђају уставни, а њихова разрада садржана је у мноштву закона.

У домаћи прописи не уређују питање рока у којем је Уставни суд дужан да одлучи о уставној жалби што у пракси, уз изузетно велики број подношења уставних жалби, може да проузрокује одуговлачење и смањивање ефикасности овог начина заштите повређених права. Будући даје ефикасност основна одлика система заштите права, поставља се питање истинске делотворности уставне жалбе у Србији. Заштита социјалних права може се вршити различитим начинима док уставна жалба представља специфичан начин заштите ових права.

Дарко Симовић даје свеобухватну дефиницију уставне жалбе, одређујући је као „особено супсидијарно средство правне заштите

45 ЗУС, чл. 89.

46 Дарко Симовић, нав. дело, стр. 219.

47 ЗУС, чл. 87.

уставом зајемчених права, првенствено од појединачних аката јавне власти, које субјекту који сматра да му је неко уставно право повређено, омогућава да пред уставним судом покрене поступак о уставности оспораваног акта и издејствује његово касирање.⁴⁸

Доношењем Устава од 2006, Уставном суду додата је још једна функција - функција заштите људских и мањинских права и слобода. Уставна жалба је током више од десет година важења Устава од 2006, ипак постала важан и често коришћени институт.

Уставна жалба не може се сматрати правним леком, већ она представља одређено правно средство *sui generis*. Она се може користити као „коригујући механизам заштите уставних права, када сви остали механизми изневере.“⁴⁹

Највећи број грађана Републике Србије уставну жалбу доживљава као средство за отклањање неправде, због тога и због прешироко одређеног основа за подношење уставне жалбе Уставни суд је пренатрпан бројним жалбама. Стога је неопходно уже одредити основе за подношење уставне жалбе, едуковати стручну и лаичку јавност о суштини овог института и на тај начин чинити све да се уставна жалба заиста и користи као правно средство *ultima ratio*.

ЛИТЕРАТУРА

Вујадиновић Драгица, *Цивилно друштво и политичке институције – Србија у вртлогу промена*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009.

Вукчевић Младен, Чупић Данило, „Уставна жалба као средство заштите људских права и слобода“, *Зборник радова Правног факултета у Источном Сарајеву*, Источно Сарајево 2011, стр. 212-231.

Димитријевић Војин; Поповић, Драгољуб; Папић. Татјана; Петровић, Весна, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007.

Кошутић, Будимир, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.

Крбек, Иво, *Уставно судовање*, Југословенска академија знаности и уметности, Загреб 1960.

Лилић Стеван, *Упоредно право – Управно процесно право*,

48 Дарко Симовић, нав. дело, стр. 222.

49 Дарко Симовић, нав. дело, стр. 211.

Правни факултет Универзитета у Београду. Београд 2010.

Лубарда Бранко, *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица 2004.

Лубарда Бранко, *Радно право – Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.

Лубарда, Бранко, *Ревидирана европска социјална повеља, Обавеза државе и улога социјалних партнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије, Swiss Labour Assistance, Београд, 2009.

Лубарда Бранко, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.

Марковић Ратко, *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Институт за упоредно право, Београд 1973.

Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008.

Настић Маја, *Компаративна анализа европског и система заштите људских права у поступку по уставној жалби*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2012.

Ненадић Боса, „Уставна жалба као правно средство за заштиту људских права и основних слобода у Републици Србији“, Internet, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Bosa-Nenadicpredsednica-ustavnog-suda-RS-Ustavna-zalba.pdf>, 20/01/2019

Пајванчић Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009.

Симовић Дарко, „Уставна жалба – теоријско правни оквир“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, Београд 2012, стр. 203-223.

Стојановић Драган, „Уставно судство и заштита права човека и грађанина“, *Правни живот*, бр. 12, Београд 1995, стр. 185-199.

Томић Зоран, „Право на правни лек против државно-управне самовоље“, *Правни живот*, бр. 9, Београд 1995, стр. 693-705.

Шундерић Боривоје, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2001.

Udombana Nsongurua; Besirevic Violeta, *Re-thinking Socio-Economic Rightsinan In ecure World*, CEU, Budapest 2006, pp. 188–201.

Lazar Babic, Djordje Vicic

**PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS THROUGH
CONSTITUTIONAL APPEAL**

Resume

In this paper the authors analyse key aspects of constitutional appeal as a way of social rights protection. The first part of the article deals with definition of social rights and international instruments which provide human rights, as well as the basic principles in the Constitution of the Republic of Serbia relating to social rights. The second part of the paper defines institute of constitutional appeal, its aims and its scope. In domestic system constitutional appeal represents the last legal remedy which can be used for protection of violated rights. It is pointed out that numerous problems in practice aroused the question of whether it is possible for court decisions to be the subject of a constitutional appeal. The difference between constitutional appeal and appeal to the Constitutional Court is also shown. Authors analyse certain insufficiently specified aspects of the constitutional appeal and point to the necessity of narrow definition of the basis for submitting a constitutional appeal, education of professional and lay community, as constitutional complaint should be used as ultima ratio remedy. The constitutional appeal represents a corrective mechanism for the protection of constitutional rights, when all other mechanisms fail.

Keywords: Constitution, Basic Principles, Social Rights, Constitutional Appeal, Constitutional Court.

* Овај рад је примљен 28. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 18. децембра 2018. године