

ISSN 0353-9644



БРАНИЧ

Часопис за правну теорију и праксу
Адвокатске коморе Србије

Година СХХХИХ • Нова серија

Број 2/2026

Београд

2026

Власник и издавач:
АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ
11000 Београд, Дечанска бр. 13/II
Телефон: +381 11/32 39 875

Досадашњи главни и одговорни уредници:

Милан Ст. МАРКОВИЋ (1887 и 1897–1900); Ђорђе А. НЕНАДОВИЋ (1887–1889);
Марко ТРИФКОВИЋ (1899–1901); Милан С. МИЛОВАНОВИЋ (1901); Михаило С.
ПОЛИЋЕВИЋ (1901); Добривоје Добра С. ПЕТКОВИЋ (1903–1906, 1925–1926);
Љубомир СТЕФАНОВИЋ (1927–1929); др Обрад БЛАГОЈЕВИЋ (1930–1932);
Драгутин ЈАНКОВИЋ (1932–1934); др Видан О. БЛАГОЈЕВИЋ (1934–1941);
др Радоје Ј. ВУКЧЕВИЋ (1935–1941); др Александар МИКУЛИЋ (1975–1980);
Горазд ОГУРЕК (1980–1984); Михаило МЛАДЕНОВИЋ (1985–1988);
Мирослав ДИНЧИЋ (1991–1995); Живојин ШЕСТИЋ (1995–2002);
др Недељко ЈОВАНЧЕВИЋ (2002–2014)

Главни и одговорни уредник
ДР МИРОСЛАВ ПАУНОВИЋ
адвокат

Уређивачки одбор

— * —

др Јована ВЕЛИЧКОВИЋ, адвокатица у Београду
Оливер Б. ИЊАЦ, адвокат у Нишу
Тијана КОСТИЋ, адвокатица у Београду
Владимир П. МИЉЕВИЋ, адвокат у Београду
проф. др Наташа ПЕТРОВИЋ ТОМИЋ, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду
проф. др МИЛАН ШКУЛИЋ, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Припрема за штампу: Душан Ђасић

Адреса редакције

— * —

АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ
11000 БЕОГРАД, Дечанска 13/II – Тел.: +381 11/32 39 875 – Факс: 32 37 082
www.aks.org.rs; e-mail: a.k.srbije@gmail.com

БРЕНИЧ излази тромесечно.

Електронска адреса часописа *Бранич*: <https://aks.org.rs/cir/бранич/>

Штампано у 1100 примерака
Штампа Службени гласник, Београд

Овај број *Бранича* припремљен је за штампу у јуну 2026. године.



Stamp
Bar Association of Serbia

BRANIČ

Journal of Legal Theory and Practice
of the Bar Association of Serbia

Year CXXXIX • New series

Number 2/2026

Belgrade

2026

Owner and publisher:
BAR ASSOCIATION OF SERBIA
11000 Beograd, Dečanska 13/II
Telephone:+381 11 32 39 875 – Fax: 32 37 082

Previous editors-in-chief:

Milan St. MARKOVIĆ (1887 and 1897–1900); Đorđe A. NENADOVIĆ (1887–1889);
Marko TRIFKOVIĆ (1899–1901); Mian S. MILOVANOVIĆ (1901); Mihailo S.
POLIĆEVIĆ (1901); Dobrivoje Dobra S. PETKOVIĆ (1903–1906, 1925–1926);
Ljubomir STEFANOVIĆ (1927–1929); Obrad BLAGOJEVIĆ, PhD (1930–1932);
Dragutin JANKOVIĆ (1932–1934); Vidan O. BLAGOJEVIĆ, PhD (1934–1941);
Radoje J. VUKČEVIĆ, PhD (1935–1941); Aleksandar MIKULIĆ, PhD (1975–1980);
Gorazd OGUREK (1980–1984); Mihailo MLADENOVIĆ (1985–1988);
Miroslav DINČIĆ (1991–1995); Živojin ŠESTIĆ (1995–2002); Nedeljko
JOVANČEVIĆ, PhD (2002–2014)

Editor-in-chief

———— * ————
dr Miroslav PAUNOVIĆ
Attorney at law

Editorial Board:

———— * ————
dr Jovana VELIČKOVIĆ, attorney at law in Belgrade • Oliver B. INJAC, attorney at
law in Niš • Tijana KOSTIĆ, attorney at law in Belgrade • Vladimir P. MILJEVIĆ,
attorney at law in Belgrade • dr Nataša PETROVIĆ TOMIĆ, full professor at the
Faculty of Law, University of Belgrade • dr Milan ŠKULIĆ, full professor at the
Faculty of Law, University of Belgrade

Prepress: Dušan Ćasić

Address of the Editor

———— * ————
ADVOKATSKA KOMORA SRBIJE

11000 Beograd, Dečanska 13/II – Tel.: +381 11/32 39 875 – Fax: 32 37 082

www.aks.org.rs; e-mail: a.k.srbije@gmail.com

Branich is published quarterly. Manuscripts are withheld.

Contributions to the journal are not paid.

Subscription: **ADVOKATSKA KOMORA SRBIJE** – 11000 Beograd, Dečanska 13/II,

Circulation: 1100 copies

Printed by Službeni glasnik, Belgrade

САДРЖАЈ

Увод	9
------------	---

ЧЛАНЦИ

<i>Проф др Зоран Р. Томић</i> (Не)извршење налога претпостављеног	13
--	----

<i>Др Вања Серјевић</i> Права путника у ваздушном саобраћају у случају кашњења лета	32
---	----

<i>Др Милан Павић</i> Издвајање дела имовине привредног друштва	51
--	----

<i>Луција Б. Вранешевић Грбић, мастер правник</i> Моралне клаузуле у уговору о спонзорству у спорту	68
--	----

<i>Др Каширина Голубовић</i> Квалитет процеса доношења закона у Србији у светлу стандарда Венецијанске комисије	81
---	----

<i>Др Ђорђе Сарайи</i> Надлежност суда Републике Србије у споровима у вези са стварним правима на непокретности и расправљањем непокретне заоставштине	97
---	----

КОМЕНТАРИ, РАСПРАВЕ, ИСТРАЖИВАЊА

<i>Бојана Савовић</i> Зашто нам је потребна лустрација и како је спровести	103
---	-----

<i>Каширина Тоскић</i> Правна природа полицијског довођења	112
---	-----

Владимир П. Миљевић

Да ли је дошаптавање са странком у току расправе
ометање рада суда 127

Др Јована Величковић

Заступање туженог у управном спору – спорно питање у Закону о
управним споровима 133

ПРИКАЗИ

Дарко Стевановић, мастер правник

„Стварно право” – Приказ књиге проф. др Душана Николића,
проф. др Мирослава Лазића, проф. др Раденке Цветић,
проф. др Нине Планојевић, проф. др Милоша Живковића,
проф. др Катарине Доловић Бојић, проф. др Александре
Павићевић 143

Виктор Гостилца

„Признање окривљенога и параграф 124 Каз. зак.” – представљање
чланка из *Бранича* број 9–10 за 1925. годину (репринт) 150

TABLE OF CONTENTS

Introduction	9
--------------------	---

ARTICLES

<i>Prof. Zoran R. Tomić, PhD</i> (Non)execution of Superior's Order	13
--	----

<i>Vanja Serjević, PhD</i> Air Passengers' Rights in the Event of Delayed Flights	32
--	----

<i>Milan Pavic, PhD</i> Spin-off of a Part of the Assets of a Company	51
--	----

<i>Lucija B. Vranešević Grbić, LL.M</i> Moral Clauses in Sport Sponsorship Agreements	68
--	----

<i>Dr Katarina Golubović, PhD</i> The Quality of the Law-making Process in Serbia in Light of the Venice Commission Standards	81
---	----

<i>Dorđe Sarapa, PhD</i> Jurisdiction of the Courts of The Republic of Serbia in Disputes Concerning Rights In Rem and over Immovable Property and the Probate of Immovable Estates	97
--	----

COMMENTARIES, DISCUSSIONS, RESEARCHES

<i>Bojana Savović</i> Why We Need Lustration and how to Implement it	103
---	-----

<i>Katarina Toskić</i> The Legal Nature of Police Bringing-in (Apprehension)	112
---	-----

<i>Vladimir P. Miljević</i> Does Whispering to a Client During Hearing Disrupt the Proceedings of the Court	127
---	-----

Jovana Veličković, PhD

Representation of the Defendant in an Administrative Dispute –
a Controversial Issue under the Law on Administrative Disputes 133

REVIEWS

Darko Stevanović, LL.M.

Book Review: “Property Law” by prof. Dušan Nikolić, PhD, prof. Miroslav
Lazić, PhD, prof. Radenka Cvetić, PhD, prof. Nina Planojević, PhD, prof.
Miloš Živković, PhD, prof. Katarina Dolović Bojić, PhD, and prof.
Aleksandra Pavićević, PhD 143

Viktor Gostiljac

“Defendant’s Confession and Paragraph 124 of Crim. Code” –
presentation of article from Branič nos. 9–10 for 1925 (reprint) 150

УВОД

Поштоване колегинице и колеге,

I.

На свечаној академији поводом Дан адвокатури Војводине у Новом Саду, 15. маја 2026. године, колега Душан Д. Братић, председник Адвокатске коморе Србије, поздравио је присутне следећим речима:

*Поштовани јосјодине председниче Адвокајске коморе Војводине,
Поштована јосјодо председници адвокајских комора,
Поштована јосјодо Завршек и Грим,
Поштовани доајени и ранији председници,
Поштоване колејинице и колеје,
Драћи пријатељи адвокајуре,*

*Дани адвокајуре служе да засјанемо и да, осврћом на јрошлостј, јо-
уке истјорије ујрадимо у будућностј.*

*У јој истјоријској рејросјективви, улоја адвокајуре Војводине у укуј-
ној срјској адвокајури увек је била аванјардна. Она јријада оном
најбољем делу јравне и друштвене јтрадиције нашеј народа. Насјта-
јала је и јтрајала у различитјим државама, у различитјим јравним
систјемима, у временима мира и у временима сјтрадања.*

О јоме најбоље сведоче чињенице.

*Довољно је јодсетјитји се доношења Закона о адвокајури из 1957. јо-
дине, када су др Јован Ђорђевић, јрофесор усјавној јрава, и јтадашњи
јпредседник Адвокајске коморе Војводине, Милорад Бојитјић, као чла-
нови савезне комисије за израду нацртја закона, сјјручно и мудро до-
јринели најушјању дојтадашњеј модела адвокајуре и усјосјављању
новој, јрема којем је адвокајура дефинисана као самостјална и неза-
висна јавна служба, јод надзором орјана коморе.*

*Тим законом ујис адвокајта и адвокајских јријравника јренетј је са
извршне властји на адвокајске коморе, док је конјтрола законитјостји
обезбеђена у ујравном сјјору. И адвокајска јтарифа је из наручја из-
вршне властји, јредајта адвокајури чиме не моју да се јодиче данас
бројне земље у Евроји.*

Био је то историјски искорак чије шековине и данас представљају темељ независности адвокатури.

Адвокатура Војводине истовремено је била и један од носилаца развоја правне науке и културе на овим просторима. Изнедрила је бројне личности које су обележиле своје епохе, а неке од њихових наследника и данас имамо част да видимо међу нама.

Томе је свакако допринела и снажна традиција.

Адвокатска комора Војводине правни је и фактички следбеник Коморе у Суботици, основане 1. јануара 1875. године, док се као први заступник права грађана на овим просторима помиње славни пешански и новосадски правник Јован Мушкашировић. Запо у правничким професијама истинску вредност не доноси само младост, већ пре свега искуство, знање и достојанство које време пошврћује.

Са положеја председника Адвокатске коморе Србије, сматрам да адвокатура Војводине и данас представља сложено вертикалу организације, стручности, образовања и професионалне културе српске адвокатури.

Адвокатура Војводине је често испред нашег времена.

На томе вам искрено и с поносом честитам.

Уверен сам да ћемо, кроз професионално братство, међусобно поштовање и јединство свих адвокатских комора, наставити да јачамо улоге и снагу целокупне српске адвокатури, на добробит права, правде и грађана којима служимо.

Да учинимо да адвокатура Србије у правном систему, а тиме и у друштву у целини, постане друштвена сила и заузме место које јој по њеној природној мисији и припада.

Живела адвокатура Србије!

II.

Времена су таква да Уређивачки одбор нема проблема са избором тема за часопис; теме се саме намећу, те одређене појаве и случајеви једноставно не могу да буду изостављени из садржаја. У овом погледу часопис настоји да остане доследан улози адвокатури као чувара права, законитости и грађанских слобода.

Тако су и у овом броју Бранича обрађена правна и шира друштвена питања и области за које су адвокати, и професионално и као грађани, заинтересовани.

Одређене теме се, већ по традицији, односе непосредно на адвокатску праксу и свакодневне проблеме са којима се адвокати сусрећу у раду.

И у овом броју рубрика „Прикази” садржи прилог о новој књизи од интереса за правнике, те репринте из ранијих издања *Бранича* који потврђују оно што је, у коментарима уз те старе текстове, написано у прошлим бројевима – да су адвокатске теме „вечите” и као да су прилози, неки стари и преко 100 година, писани данас.

Разноликост чланака и приступа темама сведочи о томе колико је широко поље интересовања адвоката. Посебан квалитет прилозима даје и то што се међу сарадницима налазе и припадници академске заједнице и других правосудних професија.

III.

Подсећамо Вас да се, по одлуци Управног одбора Адвокатске коморе Србије, *Бранич* сада штампа у знатно смањеном броју примерака. Часопис је доступан и на посебном „сајту” Адвокатске коморе Србије. Колегиницама и колегама који то затраже, часопис ће и даље бити слат на адресе адвокатских канцеларија – штампане примерке часописа можете добити једноставно пријавом на електронску адресу Адвокатске коморе Србије (a.k.srbije@gmail.com).

Мај 2026. године

Уређивачки одбор

Датум пријема рада: 15 април 2026.

Датум одобрења рада: 6. мај 2026.

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

УДК 342.922:35.084(497.11)

Др Зоран Р. Томић

Редовни професор Правног факултета

Универзитета у Београду*

(НЕ)ИЗВРШЕЊЕ НАЛОГА ПРЕТПОСТАВЉЕНОГ

Сажетак:

Аутор указује да у савремено доба хијерархијска потчињеност управног службеника руководиоцу истог органа није безобална, није апсолутна. Иако је насушна за јединствено функционисање дате службе, особеног радног процеса у јавном интересу – она је ограничена законом и специјализованим, управним знањима својственим тој целини. Обавеза послушности не сме прелазити границе надлежности органа, како овлашћења његовог челника, тако и дужности запослених лица у том колективитету. Такође, није допуштено издавати противправне налоге, нарочито оне чије спровођење представља казнене деликте, а што има за последицу одговорност надређеног, а у одређеним случајевима и оног који је такав налог, без указивања на његову грубу манљивост, извршио. Практична питања код управног налога тичу се превасходно временске димензије: случајеви хитности поступања по налогу, и проблем момента утврђивања његове (не)законитости, „обичне” или квалификоване (кажњива дела). Притом, свеукупно узев, кључно је обезбеђивање саправности, целовитости, јединства, уједначености и делотворности функционисања службе. Посреди је одмеравање

* Електронска адреса аутора: ztomic@ius.bg.ac.rs

више правних вредности: управне хијерархије, јавног интереса, владавине права и специјализованих знања. У чланку је истакнуто да су управни хијерархијски налози нарочито изражени у војсци и полицији, с обзиром на природу делокруга тих организационих структура.

Кључне речи: хијерархија, управа, налог, законитост, одговорност

I. Увод

Текст који започињем има за подлогу принцип хијерархије у држави, посебно у јавној управи; прецизније, тема су унутрашњи односи између старешине органа управе и службеника истог органа, њему потчињених. У том контексту, *sedes materiae* чланка је улога, смисао и значај унутрашњих управних хијерархијских налога. С тим у вези, учињена су поређења радноправног режима односа послодавца и радника, општег режима службеничких односа и одговарајуће посебне регулативе у области војске и полиције.

Текст је – после увода – раздељен на више потцелина: 1) Хијерархијски управни поредак; 2) Правни режими хијерархијског управног налога; 3) Неке историјске цртице; 4) Солуције одабраног савременог регионалног права; 5) Специјални режими домаћег права; 6) Осврт на исечак односа послодавца и запослених у домаћем радном праву; 7) Сводно о облицима и оквирима хијерархијског управног налога; 8) Завршна разматрања.

Све у свему, први део – после увода – тиче се хијерархијског управног поретка, управне хијерархије, њеног одређења и врста. Наредни је посвећен правном уређењу управног налога у класичним сужбеничким односима, као и његовом разграничењу од управних акта, у теорији и судској пракси. Дат је и овлашни упоредни преглед нормирања налога претпостављеног и његових дејстава и последица како у специјалним управно-службеничким целинама (војска и полиција), тако и у ванслужбеничком, класичном радном миљеу.

Претпоследњи одломак насловљен је са „Сводно о облицима и оквирима хијерархијског управног налога”, а последњи, заокружујући, у виду резимеа, су „Завршна разматрања”. Подвучена је правна природа управног налога, као и његов домет, ограничења у амбијенту владавине права.

II. Хијерархијски управни поредак

Хијерархија у друштвеним односима подразумева поредак неједнаких делова једне целине.¹ Ти делови су међусобно повезани тако да чине једну каскаду моћи и утицаја, у смислу виших и нижих нивоа, надређености и подређености. Припадник или припадници вишег нивоа имају одређену количину утицаја, овлашћења спрам непосредно нижег нивоа. Ови потоњи, корелативно узев, дугују послушност и одговорност надређенима.² Дакле, на терену смо својеврсне поделе послова у циљу одржања и јединственог функционисања дате целине. Упрошћено персонално узев, посредни је однос управљача и извршилаца. Ако то преведемо на државни организациони ниво, јасно је да описани односи постоје једино у оквиру извршне гране власти, због њене каквоће и функције. Речју, посредни је управна хијерархија. Њу не треба мешати са односом државе, као носиоца (и заштитника) јавног интереса, као власти, и грађана (и њихових колективитета), који заступају своје приватне, односно посебне интересе.

Управна хијерархија има два основна облика: међусобна хијерархија државних органа и организација, на челу са њиховом „кровном”, политичко-извршном институцијом, државном Владом. Томе се додају и елементи тзв. спољне хијерархије: релације државне управе према децентрализованим колективитетима, територијалним (аутономије и локалне територијалне јединице) и функционалним (јавне установе, јавна предузећа и слично).

Исто тако, постоји хијерархијски ланац унутар појединих управних структура. Чине га руководиоци те целине (министар, директор, главни инспектор...) и њему подређени службеници. Њихов однос је тема овога

¹ G. Köbler у „Hiérarchie, *Juristisches Wörterbuch*, München, 1991, 178, одређује хијерархију као „*сћејенасџо изџрађени рџ који почила на подређеносџи и надређеносџи*”; М. Рамљак пише о „*лоџичној хијерархији*” одвајајући је од „*хијерархије као власџи*”, *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, 1982, 154–178; V. i E. Giemulla, N. Jaworsky, R. Müller-Urri, *Verwaltungsrecht, Ein Basisbuch*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1991, 75–77; J. Moraux, *Droit administratif*, Paris, 1989, 122–124; G. Cornu јасно раздваја „*хијерархију лица*” или „*орџана*” од „*хијерархије правила или норми*”, *Vocabulaire juridique*, Paris, 1987, 395.

² В. и Н. Faber, „Hierarchisches Prinzip”, *Verwaltungsrecht*, 3. Auflage, Tübingen, 1992, 28–29; S. Detterbeck, „Subordination théorie”, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 4. Auflage, München, 2006, 11–12, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 70–74; З. Р. Томић, „Управна хијерархија и владавина права у Србији на размеђу два миленијума”, Зборник радова *Усвошћављање модерне демократске државе у Србији*, САНУ, Београд, 1997, 338–339.

написа, прецизније – хијерархијски управни налози старешине упућени осталим службеницима истог органа.

Дакле, елементи управне хијерархије су двојаки: субјекти између којих постоји хијерархијска релација, надређени и подређени, и садржина њиховог односа у контексту издавања хијерархијског налога.³

Михаило Илић⁴ наглашава да је, начелно, службеник дужан да се покорава како закону, тако и наредбама својих старешина. Али послушност спрам ових потоњих није апсолутна, није пасивна. Наглашава да се – позивајући се на француског професора Лабанда – у том миљеу мора нарочито водити рачуна о: 1) надлежности за издавање налога, он вели „наредбе”, 2) о надлежности онога према коме је наредба уперена, као и 3) о прописима о форми. Пажњу заслужује Илићев став, саопштен у упитном облику: ... „Ако је наредба незаконитиа и због тога неважећа, како се може мислити да ће она постојати законитиа и обавезна услед тога што ће бити издати групи њих”?⁵ Међутим, чини ми се да је одговор ипак јасан: наредба тада „не постаје законита”, већ се једино службеник ослобађа одговорности за њено извршење, док његов претпостављени одговара за противправно издати налог. Разуме се, службеник се не може ослободити одговорности ако се накнадно утврде кривично-правне последице извршења налога. Илић иде и даље па сматра да се службеник мора уздржати и од извршења очитог, флагрантно противправног налога.⁶ У истом смислу је и гледиште, подупрето чувеном пресудом француског Државног Савета од 10. новембра 1944. године, које наводи професор Бребан, а односи се на границе обавезе послушности. Наиме, наређење претпостављеног се не сме извршити онда када је „очигледно незаконито”, а, уједно је „опасно по јавни ред или функционисање служби”.⁷ Такав став је задобио и законско одело у члану 28. Закона од 13. јула 1983. године: „Сваки функционер мора се придржавати инструкција својих хијерархијски надређених лица, осим у случају када је издати наређење очигледно незаконито и ипакве природе да може тешко угрозити јавни интерес”.⁸

³ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд, 2013, 141–142; С. Новаковић, Коментар Закона о државним службеницима, Београд, 2010, 20–21; И. Мандић, *Службеничко право*, Београд, 2017, 97–98.

⁴ М. Илић, *Административно право и групе радови*, Београд, 1998, 70–71.

⁵ М. Илић, 72.

⁶ Исто, 75.

⁷ G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd-Podgorica, 2002, 339–341.

⁸ О обавези послушности нижег чиновника, односно о дужности извршавања налога надређеног, V. Faber, 49–50; F.-P. BENOIT, *Le droit administratif français*, Paris,

III. Правни режими хијерархијског управног налога

Разликују се општи, службенички и специјални правни режими (војни, полицијски ...). Први, у рангу стандардног, садржан је у законским прописима о државним службеницима. Други обликују посебни прописи који се тичу војске и полиције. Он је строжи с гледишта обавезе извршења налога. *Ratio legis* је у особеностима ових оружаних државних структура, њиховој улози и устројству, природи послова војске и полиције (о чему детаљније нешто касније).

Пажњу заслужују сличности и разлике између класичног управног акта и хијерархијског налога.

Најпре, оба имају као крајњи циљ задовољавање јавног интереса. Управни акт то чини непосредно, а хијерархијски налог посредно, ради остваривања сврхе службе, што је у крајњој линији такође диктирано јавним интересом. Оба имају ауторитативни карактер, доносе се, односно издају с позиције јаче воље. И оба се – кад се у управном акту одређује извесна обавеза – морају беспоговорно извршити. Но, опет, разлика је битна, иако њу у пракси није свакад конкретно лако установити. Управни акт, као израз опште потчињености грађана и њихових групација јавној власти, има спољашње правно дејство, изван органа који га је донео. Односи се на права и обавезе чији су носиоци, уопштено узев, сви грађани. Насупрот, налог је интерни акт, делује у оквиру организационе средине којој припада како његов издавалац, тако субјект коме је налог упућен.

IV. Неке историјске цртице

Закон о чиновницима из 1931. године⁹ вели:

„Службеник је дужан да извршава наредбе својих старешина, ако су издане у границама закона” (став 1)

„Ако службеник нађе да је издата му наредба незаконита, има право на њу учинити своје примедбе. У таквом случају мора задржати наредбу од извршења, ако ствар не би била хитна. По поновљеној наредби, после учињених примедба, дужан је службеник да поновљену писмену наредбу

1968, 488 i 496; E. Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand* (traduit d'allemand par M Fromont), Bruxelles, 1969, 218–219, 649–654; I. Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave*, друга knjiga, *Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb, 1961, 284–285; М. Илић, 70–77; З. Вукашиновић-Радојичић, *Евројски службенички системи*, Београд, 2013, 145, 175–176.

⁹ Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1932, 45, параграф 70.

без одлагања изврши. Само оно што је законима као кривично дело забрањено и кажњиво неће нижи службеник никад смети учинити на заповест старијег, и дужан је јавити својој вишој власти о тако примљеној наредби" (став 2).

„Кад службени интерес захтева, мора службеник, на позив свога старешине, вршити и оне службене послове који не припадају опсегу његовог рада" (став 3).

Л. Костић¹⁰ у истом контексту наглашава: „Разуме се да *што* вршење *грутих* и *нередовних* *послова* може да *траје* најкраће време и да се *наређује* у ванредним *приликама*, јер иначе би биле *излишно* све *огређе* *по* звању *службеника*". Надаље вели да цитирани пропис треба тумачити „*бенитно*", пажљиво и уско, „*не без крајње нужде*". Костић, позивајући се на Слободана Јовановића, подсећа на ондашње начело јавног права по којем „*посланику ујравна власи* може *зайоведати* само оно *што* *јој* закон *доушита*; *чиновнику* може *зайоведати* све оно *што* *јој* закон не *забрањује*".¹¹

А. Богосављевић подсећа да – иако је службеник дужан да извршује наредбе својих старешина – „*што* не значи да има *пошито* *огрешене* *руке* и да може *наређивати* *што* *од* *хоће* и *што* *му* на ум *падне*".¹²

Знатно касније, И. Крбек, пишући о посебним службеничким дужностима, констатује да ће службеник одговорати за извршење и оног незаконитог налога који не представља кривично дело, ако претходно није, испитујући (бар) формалну страну налога, упозорио старешину на правну манљивост тог наређења и од њега добио, следствено, поновљени писани налог.¹³

Надаље, према Закону о државним службеницима из 1946. године,¹⁴ донетог током трајања такозване друге Југославије, пише (хрватско-српска верзија):

„Службеник је дужан да точно и брижно извршује наредбе својих старјешина" (став 1).

„Ако службеник сматра да је издана наредба очито незаконита или да vriјеђа државне интересе, ставити ће своје примедбе старјешини. Након овако стављене примедбе, може наредбу задржати од извршења. Поновљену писмену наредбу мора извршити. Службеник је и након поновљене пис-

¹⁰ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, прва књига, *Устројство управе*, Београд, 1939, 310–311.

¹¹ Исто, 309.

¹² А. Богосављевић, *Престанак службе државних чиновника*, Београд, 1935, 36.

¹³ И. Крбек, 284–285.

¹⁴ Закон о државним службеницима, *Службени листи ФНРЈ*, бр. 62/46, чл. 25.

мене наредбе дужан задржати од извршења, ако се њоме тешко повређују државни интереси или ако би њено извршење представљало кривично дело, о чему ће изјестити непосредно вишег старјешини од онога који је издао наредбу” (став 2).

„Ако службеник не стави примедбу на очито незаконито издату наредбу, па је изврши, одговараће заједно са старјесином који је издао наредбу” (став 3).

Примећујем да цитиране одредбе садрже неколике правне стандарде који захтевају минуциозно тумачење: наредба која је „очигледно незаконита”, „вређа државне интересе”, „тешко вређа” државне интересе.

Пар деценија доцније, Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, у материји коју анализирамо, најпре одређује следеће:¹⁵

„Радник у органу државне управе дужан је да поверене послове и друге своје радне обавезе врши савесно и уредно, у складу са законом, другим прописима и општим актима и у границама и упутствима за рад од функционера који руководи органом управе, руководићег радника, односно радника са посебним овлашћењима ...” (став 1).

„Радник у органу управе одговоран је за свој рад, као и за акте и мере које је донео, односно предузео или пропустио да донесе, односно предузме” (став 2).

Надаље (члан 104):

„Ако сматра да налог односно упутство... није у складу са законом, другим прописом или општим актом, радник је дужан да на то писмено упозори функционера... и неће извршити такав налог или упутство до поновљеног писменог налога, односно упутства” (став 1).

„За извршење незаконитог налога или упутства за рад одговоран је функционер..., као и радник које је извршио такав налог или упутство ако на то није претходно упозорио функционера... или ако би извршење налога или упутства представљало кривично дело” (став 2).

У наведеним одредбама није апострофирана „очигледна” противправност добијених налога, односно упутства. Такође није до краја јасно да ли дотични потчињени службеник одговора – без обзира што је претходно упозорио непосредно надређеног – ако је следственим извршењем проузроковано кривично дело. Несумњиви одговор био би позитиван, премда остаје питање у ком моменту ће се дефинитивно, тачније прав-

¹⁵ Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, *Службени листи СФРЈ*, бр. 23/78, 21/82, 18/85, 37/88, 18,89, 40/89, 72/89, 42/90, чл. 103; в. и чл. 108.

носнажно рашчистити дилема да ли је тај и такав поступак извршиоца налога/упутства доиста представљао „биће” кривичног дела. О овоме ће касније бити још речи.

V. Солуције одабраног савременог регионалног права

У Србији, Закон о државним службеницима¹⁶ утврђује, нешто другачије од ранијих прописа:

„Државни службеник је дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев ако сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном” (став 1).

„Налог који претпостављени понови у писменом облику дужан је да изврши и о томе обавештава руководиоца” (став 2).

„Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоца” (став 3).

Подвлачим, према овом Закону, као разлози за првобитно одбијање извршења налога, наводе се и повреда правила струке и проузроковање штете. Што се тиче потенцијалних налога који се уопште не тичу службе, односно не спадају у функционалну надлежност конкретног службеника – они се могу подвести у категорију незаконитих.

С друге стране, *ex lege*, кажњива дела обухватају, не само она кривична, већ и прекршаје.

Да додам: у теже повреде дужности из радног односа спада и „*неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање њослова или налога претпостављеног*” (члан 109 тачка 1); посреди су, дакако, перфектни налози у најширем смислу.

У србијанском Закону о радним односима у државним органима¹⁷ уочавају се четири разлике спрам малочас цитираних одредаба Закона о државним службеницима: 1) не помињу се правила струке и проузроковање штете; 2) и незаконит налог – на који је претходно указао непосредном руководиоцу, издаваоцу налога – службеник мора извр-

¹⁶ Закон о државним службеницима – ЗДС, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/2007 – испр., 116/08, 104/09, 99//2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, 142/2022, 13/2025 – одлука УС, 19/2025, 109/2025, 72/26, чл. 18.

¹⁷ Закон о радним односима у државним органима – ЗОРОДО, *Службени гласник РС*, бр. 44/1998 – др. закон, 49/1999, 34/2001 – др. закон, 39/2002 – др. закон, 49/2005 – одлука УС, 79/2005 – др. закон, 23/2013 – др. закон, чл. 22.

штити ако се ради о „*хийној сивари*”, а ту хитност квалификује, процењује сâм претпостављени; 3) поновљени писани налог службеник мора извршити „*без одлајања, осим ако би извршење наредбе представљало кривично дело*”; 4) изричито је одређено да ако службеник изврши налог не упозоривши надређеног на уочену незаконитост, одговараће за извршење таквог налога.

Сматрам да одредбе оба претходно наведена закона ваља повезано, систематски тумачити. Држим да оне нису у међусобној супротности, већ да се допуњују.

Иначе, као и у ЗДС-у, у теже повреде радних обавеза спада и „*неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно вршење радних и друтих обавеза*”.¹⁸ Запослени има право на приговор против сваког акта функционера којим је одлучено о његовим правима и обавезама. На одлуку поводом уложеног приговора или на „*ћутање*” функционера поводом приговора – запослени има на располагању судску заштиту,¹⁹ а може се обратити и управној инспекцији.²⁰

Закон о државним службеницима Хрватске,²¹ осетно разрађује тему о којој пишем. Наиме, он, у односу на раније приказане и коментариране прописе, додаје, односно прецизира (и) следеће ставке:²² 1) налог се мора тицати државне службе; 2) повреда етичког кодекса, као разлог првобитног одбијања извршења налога; 3) могућност проузроковања „*веће штете*” извршењем налога, као разлог његовог првобитног одбијања; 4) у случају писано потврђеног усменог налога, службеник је дужан да га изврши, осим ако би тиме причинио „*казнено дело или прекршај*”; 5) држани службеник не може бити позван на одговорност због извршења противправног, односно нечасног налога, нити одговарати за штету њиме причињену ако је на такве ризике претходно упозорио даваоца налога, па од њега, следствено, примио поновљени писани налог; 6) ако је службеник поступио по налогу чије извршење представља казнено/кривично дело или прекршај, одговара заједно са издаваоцем таквог налога; 7) такође, државни службеник може одбити извршење налога ...који би: „*a) укључивао наношење штеће његовим личним правима и интересима; b) представљао опасност по његово здравље; c) изражио виши ступањ стручног знања од оног који има државни*

¹⁸ ЗОРОДО, чл. 59 ст. 1 тач. 1.

¹⁹ ЗОРОДО, чл. 71 ст. 6.

²⁰ ЗОРОДО, чл. 73.

²¹ Zakon o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 155/23, 85/24, čl. 31–33.

²² Zakon o državnim službenicima, čl. 31–33.

службеник којем је налој упућен". Потоња додатна ограничења су новум спрам упоредивих одредаба србијанског права.

Закон о државним службеницима и намјештеницима Црне Горе²³ се у суштини не разликује од истоверних одредаба хрватског закона, осим у две тачке: 1) не предвиђа квалификовану, тј „већу” штету; 2) нема норму сличну цитираном ставу 1 члана 33 хрватског закона.

Слично одређује и Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине,²⁴ али не помиње ни етички кодекс, ни евентуално проузроковану штету. Тај пропис не садржи ни она нарочита завршна одступања од обавезе извршења налога из хрватског закона.

VI. Специјални режими домаћег права

Како на почетку написах, специјални правни режими извршавања наређења, односно налога претпостављеног карактеристични су код полиције и војске, због природе њихових послова, због њихових деликатних функција.

Што се тиче полиције, нижи службеник је дужан да изврши сва наређења издата ради обављања послова, осим оних која представљају кривична дела. Тако, примерице, С. Милетић²⁵ подвлачи да је, осим нареченог изузетка, одбијање извршења наређења старешине тежи дисциплински деликт, тежа повреде радних обавеза,²⁶ као и издавање наређења чије би извршење представљало кривично дело. Б. Мило-сављевић такође указује да налози о којима је реч у полицијској служби морају да буду законити, а у супротном – „зайослени је дужан да на то укаже функционеру и да налој задржи од извршења, осим ако се ради о хијној ствари”. Исти аутор пише да је запослени дужан да без одлагања изврши писани налог, осим ако оцени да се ради о кривичном делу о чему извештава непосредно виши орган. Дакако, за извршење – ако се накнадно испостави – незаконитог налога, као и за пропуштање да о тој

²³ Закон о државним службеницима и намјештеницима Црне Горе, *Службени лист ЦГ*, бр. 2/2018, 34/2019, 8/2021, чл. 70.

²⁴ *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH*, бр.12/2002, 19/2002, 8/2003, 35/2003, 4/2004, 17/2004, 26/2004, 37/2004, 48/2005, 2/2006, 50/2008 – др. закон, 43/2009, 8/2010, 40/2012, 93/2017, 18/2024, чл. 14 ст. 1.

²⁵ С. Милетић, *Полицијско право*, Београд, 2003, 138.

²⁶ С. Милетић, 143.

својој сумњи претходно обавести вишу инстанцу – запослени сноси дисциплинску одговорност.²⁷

Закон о полицији²⁸ предвиђа да је полиција, при обављању полицијских послова дужна да се „*придржава утврђених и досијинутих стандарда полицијској пословиња, узимајући у обзир међународне ошће прихваћене стандарде пословиња*” који се, поред осталог, односе и на „*обавезу одбијања незаконитих наређења ...*”.²⁹ На другом месту, а у истом законском тексту, поновљени писани налог се не помиње, али се потенцира извршавање (свих?!) налога претпостављеног, „осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело”.³⁰

У први мах произлази да су та два прописа неусклађена, али – ако се тумаче повезано – ипак не постоји обавеза извршења ниједног законитог налога претпостављеног ако се претходно на то упозори претпостављени, и не добије поновљени налог у писаном облику. Тим пре што повреда службене дужности полицијског службеника повлачи дисциплинску одговорност. А у лакше повреде спада и „*неизвршење налога које је изазвало или мојло да изазове штејне посљедице мање значаја*”.³¹ Међу теже повреде службене дужности убраја се и „*одбијање извршења или неизвршавања законитих законитих наређења руководиоца издатих током вршења или поводом вршења задатка*”,³² као и „*издавање или извршавања противправних наређења*”.³³

У погледу војске,³⁴ још је И. Костић констатовао да је „*код војних службеника... субординација... кудикамо јача и интензивнија; она је скоро безгранична*”.³⁵ М. Илић примећује да је у војсци службеник овлашћен да проверава надлежност и „спољну” исправност наредбе; не и њен циљ, не и њену опортуност.³⁶ В. Шушњар³⁷ опширно разматра акте коман-

²⁷ Б. Милосављевић, *Увод у полицијске науке*, Београд, 1994, 183.

²⁸ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018, 87/2018, чл. 33 тач. 11.

²⁹ Закон о полицији, чл. 33 тач. 11.

³⁰ Закон о полицији, чл. 41 ст. 2. и 3.

³¹ Закон о полицији, чл. 216 тач. 6.

³² Закон о полицији, чл. 207 тач. 1.

³³ Закон о полицији, чл. 207 тач. 4.

³⁴ В. Ј. Љ. Buturovic, „An Order of the Military Commander and Criminal Responsibility of Military Personnel”, *13 Yugoslavian crimen & crim.*, 1975, 13, 1, 389, 111 / и правну књижевност тамо наведену.

³⁵ Л. Костић, 312.

³⁶ М. Илић 76–77.

³⁷ В. Шушњар, *Ујравни акти војних органа*, маг. Рад, Београд, 1977, 240–280.

довања у војсци, њихову природу и „тачке” разграничења са управним актом.³⁸ Закључује³⁹ да нису у питању управни акти, већ интерни акти посебне унутрашње потчињености, *besonderes Gewaltverhältnis*.⁴⁰

Закон о војсци Србије⁴¹ успоставља, у питањима која разматрамо, нешто строжи режим у односу на класично, опште службеничко право. Тако прописује да је припадник Војске Србије дужан да у вршењу службе изврши наређење, односно налог претпостављеног „у вези са службом”, наводећи „*хитност*” тих мера и „*неодложне и значајне службене задатке*”. Изузетак од те обавезе не обухвата прекршаје, већ једино кривична дела. Остала питања су слично уређена као и у законским текстовима које смо раније анализирали, с тим што, држим, незаконитост, односно противправност *implicite* укључује и повреду Правила службе Војске Србије и њен Кодекс части.

Одбијање извршења налога, изузев када би његово извршење представљало кривично дело, као и неизвршавање или несавесно поступање по налогу, представља дисциплински преступ.⁴²

У претходно наведеном законском тексту, поред појмова „незаконитост”, „кривично дело” и „службени интерес”, ваља обратити пажњу и на прилог „хитно” који се – као и категорија „службени интерес” – у сваком конкретном случају морао потанко аргументовати.

Кривични законик Републике Србије нормира кривична дела против Војске Србије.⁴³ Међу њима су и кривична дела „Неизвршење и одбијање извршења наређења”⁴⁴ и „Противљење претпостављеном”⁴⁵. Код првог од њих не наилазимо на карактер наређења (*sic!*) – законито или незаконито – већ само на „*тешке штејне последице за службу*” или да је „*служба била тешке угрожена*” неизвршењем наређења или одбијањем

³⁸ В. Шушњар, в. посебно 241–242.

³⁹ Исто, в. 250, 254–255.

⁴⁰ Е. Forsthoff, 218–219.

⁴¹ Закон о војсци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010–др.закон, 10/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019, 74/2021 – одлука УС, 109/2025 – др. закон, чл. 13 ст. 1 тач. 3–6.

⁴² Закон о војсци Србије, чл. 149 тач. 1 и 2.

⁴³ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019, 94/2004, чл. 394–430.

⁴⁴ Кривични законик, чл. 400

⁴⁵ Кривични законик, чл. 401.

његовог извршења. Квалификовани облик истог кривичног дела постоји ако односним службеним пропуштањем „*настїуїе тїешке пїоследице за службу*” или се наређење односило „*на пїријем и уїоїшребу оружја*”.

Друго од споменутих кривичних дела („Противљење претпостављеном”) је у свом основном облику релативно лакше. Ту се не предвиђају малочас цитиране последице по службу, тако да је за њега и санкција блажа. Али, постоје у истом контексту и његови озбиљнији видови (организованост, употреба оружја) и, следствено, строже санкције – у шта овде даље нећу улазити.

На концу, бележим и интересантно давнашње гледиште – којем се, у савремено доба, донекле приклања и И. Марковић⁴⁶ – према којем „обавезно наређење представља за подређеног основ искључења противправности, чак и ако је оно изузетно противправно” (*sic!*).⁴⁷ Не пристајући апсолутно уз наречени став, констатујем да је посреди својеврсни сукоб правних вредности, „парадокс” који је, када су посреди кривична дела, домаћи Кривични законик решио на следећи начин: „*Неће се казниїи пїоїшчињени ако учини кривично дело пїо наређењу пїрешїїосїављеної које се тїиче службене дужностїи, осим ако се наређење односило на извршење кривичної дела за које се може изрећи пїетї година заїшвора или тїежа казна, а пїоїшчињени је знао да извршење наређења пїредстїавља кривично дело*”.⁴⁸ Дакако, свест о наведеној дистинкцији и утврђивање цитираног законског разграничења у пракси, у сваком конкретном случају – остаје временски дубиозно, деликатно, упитно.

VII. Осврт на исечак односа послодавца и запослених у домаћем радном праву

Закон о раду,⁴⁹ у оквиру обавеза запослених, не предвиђа *explicite* обавезу извршавања налога послодавца,⁵⁰ већ само уопштено прописује

⁴⁶ И. Марковић, *Основи искључења пїроїшїивїравностїи који нису изричитїо пїредвиђени кривичним закон(ик)ом*, Београд, 2026, 52–56 – в. и правну књижевност на односном месту цитирану.

⁴⁷ Исто, 53, с позивом на Т. Живановића.

⁴⁸ Кривични законик, чл. 430 – „Кривично дело извршено по наређењу претпостављеног”.

⁴⁹ Закон о раду, *Службени пїласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017, 95/2018 – аутентично тумачење, 105/2025 – др. закон.

⁵⁰ Закон о раду, чл. 15.

да је запослени дужан „*да савесно и одговорно обавља послове на којима ради*“;⁵¹ исто тако, да „поштује организацију рада и пословања код послодавца, као и услове и правила послодавца у вези са испуњавањем уговорних и других обавеза из радног односа“.⁵²

Но, у одредбама о „Отказу од стране послодавца“⁵³ исти пропис предвиђа, као вид непоштовања радне дисциплине, и неоправдано одбијање запосленог „*да обавља послове и извршава налоге послодавца*“.⁵⁴ Код тога, претпоставља се да налози послодавца морају да буду законити, да су, према Љ. Ковачевић, везани „*за престацију рада*“,⁵⁵ да буду разумни и не дискриминаторски и да се руководе легитимним циљем и заштитом интереса запослених. Питања упозорења запосленог на незаконит налог и застајање са извршењем налога подлежу општим правилима грађанске одговорности.

Нарочито, послодавац је, приликом издавања налога, дужан да води рачуна о безбедности и здрављу на раду.⁵⁶

Пишући опширно, темељно и аргументовано о границама подређености запосленог власти послодавца, Љ. Ковачевић најпре констатује да послодавчеви налози могу да се односе само само на извршавање престације рада. „*Зайослени не треба да извршава послодавчеве налоге слепо, већ разборито*“.⁵⁷ Стога је овлашћен да одбије послодавчеве налоге који се тичу послова за које није радно оспособљен, који су супротни меродавним правилима, моралу или природи послова за које је заснован радни однос. Она такве налоге квалификује као „*злоупотребу управљачких овлашћења*“.⁵⁸ Осврће се и на засебан режим службеничког права, разграничавајући незаконите првобитне од поновљених писаних налога – подвлачећи да се они који би проузроковали кажњива дела нипошто не смеју извршити.⁵⁹ Како је већ речено, запослени је дужан да обавља послове и извршава налоге послодавца, а послодавац му може

⁵¹ Закон о раду, чл. 15 тач. 1.

⁵² Закон о раду, чл. 15 тач. 2.

⁵³ Закон о раду, чл. 179.

⁵⁴ Закон о раду, чл. 179 ст. 3 тач. 1.

⁵⁵ Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Београд, 2013, 331–333.

⁵⁶ В. Закон о безбедности и здрављу на раду, *Службени гласник РС*, бр. 35/2023 – упућујем, примерице, на његов чл. 39 – „Право запосленог да одбије да ради“.

⁵⁷ Љ. Ковачевић, 332.

⁵⁸ Исто.

⁵⁹ Исто, 333.

отказати уговор о раду ако запослени то неоправдано одбије. Одбијање извршења налога је оправдано „због оцасности по живој и здравље или ако се налој односи на извршење кажњивој дела”.⁶⁰

Б. Шундерић нарочито издваја два схватања по питању да ли је субординација „бишан и најважнији елементи радној односа”.⁶¹ Једно, према којем она то није (цитирајући А. Балтића), јер „што што се ради одвија по пројисима о организацији рада не представља само по себи субординацију”. Надаље, вели да је субординација карактеристична за тзв. административне службе и она је ту „неспорно бишно обележје радној односа”.⁶² С друге стране, постоји гледиште да је субординација кључан, најважнији елемент радног односа: том приликом послодавац има „наредбодавну” и „директивну” власт над радницима која произлази из одговарајућег облика својине над средствима за производњу.⁶³

VIII. Сводно о облицима и оквирима хијерархијског управног налога

Обавеза извршења, тј. обавезност хијерархијског управног налога је начелна, општа. Али није апсолутна. Ограничена је у више праваца: 1) тиче се службе, издаје се у вршењу службе или у вези са службом; 2) законитошћу у најширем смислу, укључујући ту и унутрашња правила службе (рецимо у погледу форме налога), па и праксу; 3) особито, оквирима функционалне надлежности и надређеног и подређеног службеника; 3) циљем, легитимним интересом, како службе, тако и конкретно потчињеног; 4) оспособљеношћу, односно стручношћу потчињеног службеника, примаоца налога; 5) разумношћу и правичношћу, убрајајући ту и службену (пре)оптерећеност примаоца налога.

Налог може да буде усмени или писани; затим – једнократни или поновљени, у случају првобитног непоступања по њему. А са гледишта обавезе из налога, имајући и виду конкретну службену ситуацију, разликују се стандардни од хитних налога.

⁶⁰ З. М. Ивошевић, М. З. Ивошевић, Коментар Закона о раду, шреће измењено и доуњено издање, са одабраним подзаконским пројисима, судском праксом и обрасцима за примену пројиса, Београд, 2016, 400, 410.

⁶¹ Б. Шундерић, Радни однос, теорија, норма, пракса, Београд, 1990, рашчлањујући тему субординације, 50–55.

⁶² А. Балтић, Радно право ФНРЈ, Београд, 1953, 23 – према Б. Шундерић, 51.

⁶³ Б. Шундерић, 54–55.

У случају сумње подређеног у (не)законитост издатог налога, он о томе редовно обавештава непосредног службено вишег руководиоца спрам издаваоца налога. У принципу, ту су могуће две ситуације: 1) извршење поновљеног писаног налога ако је дошло до првобитног одбијања усменог налога; 2) одбијање извршења и поновљеног писаног налога, ако дотични службеник сматра да би извршењем тог налога проузроковао одређено кажњиво дело. У том другом случају, сматрам да би он морао да учини бар вероватним, тј. да макар посредно докаже своју тврдњу. Тада је дефинитивна одлука „у крилу” наречене више инстанције.

Одбијање извршења због противправности наређења би се могла „расклопити” на следећи начин:

Прво: „обична” противправност – рецимо наређивање службеног понашања које представља прекорачење функционалне надлежности потчињеног или што је у супротности са правилима јавно-стручне сврхе, злоупотреба овлашћења надређеног, итд.

Друго: „очигледна противправност” – примерице налог да се испуни нешто што апсолутно изван оквира те службе.

Треће: сумња у противправност у кривичноправном или прекршајном смислу (речју, за кажњива дела). Може да буде посредни, примера ради, кривично дело подмићивања или принуде, уцене итд.

Последице извршења противправног управног налога могу бити: дисциплинска и казнена, тачније кривичноправна и прекршајна одговорност, било издаваоца, било извршиоца, било обојице, онако како сам раније објаснио.

Одговорност издаваоца – не и извршиоца налога – постоји, начелно, у две групе случајева:

1) Када је издао иницијални противправни налог који, према ставу више инстанције (обавештене од стране адресата налога) ипак не досеже до кажњивог деликта; тада извршилац не одговара за спровођење тог и таквог налога, и када му је поновљен у писаној форми.

2) Када налог, првобитни и писано поновљени, упућује, према гледишту више инстанције – обавештене о целом случају на већ описани начин – на кривично дело, буде ли спроведен у живот; ако се изврши, оба односна субјекта, и налогодавац и извршилац, одговарају у складу са меродавним законским прописима; а у ситуацији када потчињени одбије да такав налог изврши, одговараће једино налогодавац.

Питање је како, када и од стране кога се такво службено (не)чињење подвргава кривичноправним мерилима.

Писац ових редова сматра да се дилема да ли би извршењем налога било проузроковано неко кажњиво дело решава аналогно институту претходног питања у управном поступку,⁶⁴ али уз једну крупну, суштинску разлику. Наиме, виша управна инстанца, давалац налога коју је прималац налога обавестио да не сме да га изврши јер цени да би тиме извршио кривично дело (или прекршај) – мора без одлагања заузети о томе свој став. Дакако, она није суд, није надлежна да о томе дефинитивно правоваљано, правноснажно одлучује. Опет, држим да је у датом контексту нецелисходно да се то и такво одлучивање одмах препусти суду. У прописима овдашњег општег управног поступка *explicite* стоји да је орган који води поступак, наишавши на питање из кривичноправне материје, дужан да прекине поступак; он то чини својим закључком,⁶⁵ а наставља поступак када буде донета одговарајућа правноснажна одлука надлежног суда.⁶⁶

Међутим, ако по кривичним прописима кривично гоњење није могуће, судска пракса стоји на становишту да је орган пред којим се претходно питање појавило дужан да га сâм расправи онако како би то и суд учинио, примењујући меродавне прописе.⁶⁷

Штавише, имајући у виду наречено, и виша инстанца спрам издаваоца налога, обавештена о целини конкретног правног чвора – тј. о поновљеном писаном налогу за који прималац налога држи да би његовим спровођењем у живот било проузроковано кажњиво дело – морала би (и) сâма, искључиво за потребе тог случаја, да истражи и изјасни се – и то по скраћеном поступку ако налог подразумева хитно извршење! – да ли би извршење налога могло да има кривично-правне (*mutatis mutandis*, прекршајне) последице, или не.

Тако, ако би одговор те више инстанце у односу на издаваоца налога био позитиван, налог неће бити извршен, а његов прималац због тога не би смео да сноси било какве последице. С друге стране, тада издавалац може одговорати дисциплински пред надлежним органом управе.

⁶⁴ Закон о општем управном поступку, *Службени лист РС*, бр. 19/2016, 95/2018 – аутентично тумачење, чл. 107–109.

⁶⁵ А с обзиром да се у том контексту не наводи процесно решење – Закон о општем управном поступку, чл. 107 ст. 3.

⁶⁶ Закон о општем управном поступку, чл. 107 ст. 5.

⁶⁷ Упућујем на З. Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом и рејсиром Ђојмова*, друго преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019, 473–474.

С друге стране, нађе ли односна виша инстанца (у односу на издаваоца налога) да извршењем налога не би било проузроковано било које кажњиво дело – прималац је у обавези да га одмах изврши.

Разуме се, доцније се на исту кривично-правну (прекршајну) тему може покренути и водити стандардан кривични (прекршајни) поступак пред надлежним судом, са одговарајућим последицама како по оба ангажована органа, тако и по спроводиоца налога.

IX. Завршна разматрања

Управни налог је интерни акт управљања управним службеним процесом. Он је један од инструмената одржавања хијерархијског управног поретка. Мора да буде издат у границама надлежности, како издаваоца, тако и онога коме је упућен. Хијерархијски налог мора и у свему другом да буде законит и правилан, правичан, разуман, легитиман, а и целисходан. То проверава виша инстанција спрема издаваоца налога, било по приговору субјекта коме је био дат налог, било по службеној дужности у оквиру редовног или ванредног хијерархијског надзора.

Практична питања код управног налога тичу се временске димензије, и то у два правца: случајеви хитности поступања по налогу, и проблем момента утврђивања његове (не)законитости, „обичне” или квалификоване (кажњива дела). Притом, свеукупно узев, кључно је обезбеђивање саправности, целовитости, јединства, уједначености и делотворности функционисања службе. Посреди је одмеравање више правних вредности: управне хијерархије, јавног интереса, владавине права и специјализованих знања.

Zoran R. Tomić, PhD

Full professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade

(NON)EXECUTION OF A SUPERIOR'S ORDER

Summary:

The author points out that in the modern era, the hierarchical subordination of an administrative official to the head of the same body is not without limits; it is not absolute. Although it is essential for the unified functioning of a given service, a specific work process carried out in the public interest, it is limited by law and by the specialized administrative knowledge inherent to that system. The duty of obedience must not exceed the limits of the authority of the body – both the powers of its head and the duties of the employees within that collective.

It is also impermissible to issue unlawful orders, particularly those whose execution would constitute criminal offenses, which entails the liability of the superior, and in certain cases also of the person who executed such an order without pointing out its manifest illegality. Practical issues related to administrative orders primarily concern the time dimension: situations requiring urgent action upon an order, and the problem of determining the moment of establishing its (il)legality, whether “ordinary” or qualified (criminal acts).

Overall, the key objective is to ensure legality, integrity, unity, consistency, and effectiveness in the functioning of the service. What is at stake is the balancing of several legal values: administrative hierarchy, public interest, the rule of law, and specialized knowledge. The article emphasizes that hierarchical administrative orders are particularly pronounced in the military and the police, given the nature of the responsibilities of these organizational structures.

Keywords: hierarchy, administration, order, legality, responsibility

Датум пријем рада: 20. мај 2026.

Датум одобрења рада: 25. мај 2026.

ТИП РАДА: НАУЧНИ ОСВРТ

УДК 347.824:341.018

*Др Вања Серјевић**

Судија Привредног суда у Зајечару

ПРАВА ПУТНИКА У ВАЗДУШНОМ САОБРАЋАЈУ У СЛУЧАЈУ КАШЊЕЊА ЛЕТА

Сажетак:

Циљ рада је да изложи резултате ауторове анализе права путника у случају кашњења лѐта, а посебно, да укаже на постојећу правну празнину у међународним и домаћим правним изворима у погледу права на накнаду штете због дужег кашњења лѐта. Република Србија је усвојила Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају у циљу примене ЕСАА споразума (Споразума о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја); овај закон (са изменама и допунама из 2015. и 2025. године) је у потпуности усаглашен са одредбама Уредбе (ЕЗ) број 261/2004 Европског парламента и Савета од 11. фебруара 2004. године о установљавању заједничких правила о накнади штете и помоћи путницима у случајевима ускраћивања укрцавања, отказивања лѐта или дужег кашњења лѐта. Сходно томе, аутор закључује да је приликом одлучивања о захтевима за остваривање права путника због кашњења лѐта неопходно имати у виду и тумачење наведене Уредбе, као и праксу Европског суда правде. Анализом пресуде тог суда од 19. новембра 2009. године, познатијом под именом тужилаца *Sturgeon*, утврђује се да се дуже кашњење лѐта – које даје повод остваривању права на накнаду штете – дефинише као кашњење од три или више часа, осим уколико је до кашњења дошло услед ванредних околности изван контроле авио-превозиоца. Међутим, актуелни за-

* Електронска адреса аутора: vanjaserjevic@gmail.com

конодавни процес у ЕУ (покренут предлогом од 2013. године) указује на намеру да се право на накнаду штете изричито призна путницима у случају кашњења лѐта од најмање пет часова у односу на планирано време доласка.

Кључне речи: авио-превозилац, путник, кашњење лѐта, накнада штете.

I. Увод

Кашњење лѐта је један од три основа за остваривање минимума права путника у ваздушном саобраћају према међународним уговорима и унутрашњим прописима. Преостала два основа су: 1) ускраћивање укрцавања против воље путника, и 2) отказивање лѐта. Међутим, није свако кашњење лѐта повод за остваривање минимума права путника, те је гарантовано право путника у случају кашњења лѐта ограничено регионалним и националним правним изворима применом критеријума трајања кашњења (израженог у броју часова) и дужине лѐта (изражене у километрима). Минимум права путника – независно од наведених основа – чине следећа права: а) право на накнаду штете; б) право на враћање трошкова или преусмеравање лѐта; и в) право на збрињавање.

С тим у вези, у судској пракси је постављено питање да ли путници имају право на накнаду штете у случају кашњења лѐта и под којим условима – с обзиром на то да правни извори на ово питање не дају непосредан одговор, нити утврђују јасну разлику између последица отказивања лѐта и последица дугог кашњења. Одговор на ово питање налазимо у одлукама Европског суда правде, донетим по захтевима судова држава-чланица да исто реши као прелиминарно питање по члану 234 Уговора о Европској заједници (ЕЗ) – сада члану 267 Уговора о функционисању Европске уније.

Поред наведеног општег питања, аутор настоји да укаже и на значај заштите права путника у ваздушном саобраћају у пракси привредних судова, као судова посебне надлежности. У том смислу, рад садржи преглед одређених специфичности заштите права путника по уговору закљученом између авио-превозиоца и наручиоца превоза (као правног лица или предузетника), односно између авио-превозиоца и организатора путовања; посебан осврт је на колективном остваривању права путника, као и на остваривању права у односу на авио-превозиоца над којим је отворен стечај.

II. Правни извори

Међународни правни извор јесте Конвенција о обједињавању извесних правила за међународни превоз ваздушним путем, потписана у Монтреалу 28. маја 1999. године,¹ која је ратификацијом постала део унутрашњег правног поретка Републике Србије.²

Регионални извор који је део европских правних тековина (фр. *acquis communautaire*) јесте Уредба (ЕЗ) број 261/2004 Европског парламента и Савета од 11. фебруара 2004. године о установљавању заједничких правила о накнади штете и помоћи путницима у случају ускраћивања укрцавања, отказивања лѐта или дужег кашњења лѐта.³

Република Србија је чланица Мултилатералног споразума о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја (тзв. „ЕСАА” споразум), те је одредбе наведене Уредбе ЕЗ преузела приликом доношења Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају.⁴

III. Права путника у случају кашњења лѐта

1. Појам кашњења лѐта

Кашњење лѐта које је основ за остваривање права путника опредељено је као очекивани почетак лѐта касније у односу на време поласка по реду летења: 1) за два часа или више, за летове до 1.500 километара; 2) за три часа или више, за летове унутар ЕСАА подручја дужине између 1.500 и 3.500 километара; 3) за четири часа или више, за све летове који нису предвиђени у претходним тачкама.⁵

¹ Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (Registration Number 39917, Montreal, 28/05/1999) – у даљем тексту: „Монтреалска конвенција”.

² Закон о потврђивању Конвенције о обједињавању извесних правила за међународни превоз ваздушним путем, *Службени гласник РС*, број 38/09.

³ Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91, *Official Journal of the European Union*, L 46/1, 17. 2. 2004 – у даљем тексту: „Уредба (ЕЗ) бр. 261/2004”.

⁴ Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају, *Службени гласник РС*, бр. 87/2011, 66/2015 и 96/2025 – даље, по потреби, у тексту и фус-нотама: „Закон”.

⁵ Закон, члан 11.

Проистиче да су правно релевантна само кашњења од најмање два часа у односу на време поласка по реду летења, односно, да кашњења која су краћа од два часа не дају повода за остваривање било каквих права путника у ваздушном саобраћају.

Имајући у виду међусобну удаљеност аеродрома унутар граница Републике Србије, може се закључити да ће путници у домаћем превозу имати права по основу напред наведене тачке 1) – односно, за кашњења од два или више часова, за летове до 1.500 километара.⁶ Ради се о праву путника на помоћ коју стварни авио-превозилац пружа путницима у оквиру времена кашњења, у зависности од сваке удаљености лѐта.⁷

С друге стране, ако имамо у виду предмет и циљ доношења овог закона, можемо закључити да ће његова примена у значајној мери бити од важности код међународног превоза – из чега даље проистиче да се приликом одлучивања о правима путника морају узети у обзир и међународни уговори, право Европске уније, као и пракса Европског суда правде.⁸

2. Право на накнаду штете

Право путника на накнаду штете уређено је у члану 12 Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају, а његово остваривање ограничено је на случајеве када у овом закону постоји упућивање на члан 12.⁹

Права путника по основу кашњења лѐта одређена су у члану 11 став 1 Закона, упућивањем на одговарајуће одредбе члана 13 и члана 14 Закона – чиме су ограничена на право на враћање трошкова са повратним летом у прву тачку поласка, кад је то релевантно (члан 13) и право на збрињавање (члан 14). Строгом применом поменутих законских одредби закључује се да путници немају право на накнаду штете због кашњења лѐта.

⁶ *Домаћи превоз* је превоз ваздухопловом код кога се, према уговору о превозу, место поласка и место одредишта налазе на територији Републике Србије (Закон, члан 3 став 1 тачка 6).

⁷ Закон, члан 11 став 2.

⁸ *Међународни превоз* је превоз ваздухопловом код кога се, према уговору о превозу, место поласка и место крајњег одредишта налазе на територијама две државе или на територији само једне државе, ако је предвиђено међуслетање на територији друге државе (Закон, члан 3 став 1 тачка 15).

⁹ Закон, члан 12 став 1.

Наведени Закон је донет усвајањем правних тековина Европске уније у циљу примене ЕСАА споразума, те је приликом одлучивања о захтевима за остваривање права путника због кашњења лѐта неопходно имати у виду и циљно тумачење Уредбе (ЕЗ) број 261/2004, као и одлуке Европског суда правде.

*а) Пресуда Европског суда правде од 19. новембра 2009. године
(у сјојеним предметима C-402/07 и C-432/07)¹⁰*

Поступак пред Европским судом правде покренут је у циљу тумачења чланова 2(1), 5, 6 и 7 Уредбе (ЕЗ) број 261/2004, а поводом парница покренутих пред судовима држава-чланица ради остваривања права путника којима су авио-превозиоци одбили захтеве за накнаду штете због кашњења лѐта које је за последицу имало долазак на аеродром крајњег одредишта 25 сати, односно 22 сата након планираног времена доласка.

Европски суд правде је, најпре, утврдио појмовне одреднице отказивања лѐта и кашњења лѐта као две јасно одвојене категорије, указивањем на објективне елементе разликовања. У том смислу, суд је утврдио да се кашњење лѐта, независно од дужине кашњења, одређује у односу на планирано време поласка са аеродрома према реду летења – при чему сви остали елементи који се односе на предметни лет остају непромењени до стварног поласка (авио-превозилац, ваздухоплов, број лѐта). Уколико авио-превозилац у случају кашњења лѐта преусмери све путнике на други лет (енг. *roll over*) заједно са путницима који имају претходне резервације за тај лет – такво преусмеравање се сматра отказивањем лѐта. Дакле, ради се о разликовању између кашњења и отказивања лѐта које је засновано на објективним чињеницама и није на било који начин зависно или условљено објавом на аеродромској табли полазака у погледу означавања лѐта речима: „касни” (енг. „*delayed*”) или „ошкзан” (енг. „*cancelled*”), као ни објавом лица запослених код авио-превозиоца. Такође, на наведено разликовање није од утицаја ни то да ли је путницима враћен пртљаг, нити да ли су им издате нове карте за укрцавање (енг. *boarding cards*) – с обзиром на то да до тога може доћи услед нетачних квалификација или грешке корисника, односно оператера аеродрома, или услед потребе да се путницима чији лет касни омогући да преноће у хотелу. Најзад, на квалификацију кашњења или отказивања лѐта не утиче ни то да ли је група путника код стварног

¹⁰ Joined Cases C-402/07 and C-432/07 Sturgeon, JUDGMENT of the Court (Forth Chamber) 19 November 2009 (доступно на интернет-адреси: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-402/07>).

поласка идентична групи путника који су имали резервације за лет у кашњењу – због тога што се може очекивати осипање броја путника у периоду између планираног времена поласка по реду летења до стварног времена поласка (услед одустанка путника од лѐта из личних разлога и прихватања понуде за враћање трошкова и повратни лет), као и попуњавање упуњених места новим путницима.

Следеће питање које је Европски суд правде разматрао односило се на то да ли путници имају право на накнаду штете у случају кашњења лѐта. Право на накнаду (енг. *right to compensation*) уређено је чланом 7 Уредбе бр. 261/2004, али је његово стицање условљено врстом повређеног права путника, тачније, везано је за остале одредбе Уредбе које непосредно упућују на члан 7 (енг: „*Where reference is made to this Article, passengers shall receive compensation amounting to: (...)*.” (члан 7 ст. 1 Уредбе)).¹¹

Кашњење лѐта је уређено одредбама члана 6 Уредбе (енг. *Article 6 – „Delay”*). Међутим, ниједна од њих не упућује на члан 7 (енг. *Article 7 – „Right to compensation”*),¹² односно на право на накнаду штете – те су авио-превозиоци одбијали захтеве путника за накнаду штете у случају кашњења лѐта, независно од дужине кашњења, па чак и онда када су последице кашњења биле значајно озбиљније од последица отказаног лѐта.

Европски суд правде је, с тим у вези, указао да се наведене одредбе Уредбе морају тумачити шире и у складу са циљевима њеног доношења, а затим, и у складу са општим начелима ефективне заштите права потрошача и једнаког поступања у истим или сличним ситуацијама. У том смислу, Суд је упутио на релевантне одредбе преамбуле којима је опредељен циљ обезбеђења високог нивоа заштите путника, узимањем у обзир већ постојећег општег оквира заштите права потрошача (*rec. 1*). Затим, указано је на одредбу (*rec. 2*) у којој је наведено да ускраћивање укрцавања и отказивање лѐта или *дуже кашњење лѐта* изазивају путницима озбиљне проблеме и непријатности.¹³

¹¹ Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају садржи дословно преведене тј. у потпуности преузете одредбе Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004. Члан 12 овог закона уређује право на накнаду штете, а одредба првог става је упућујућа и гласи: „*Када у овом закону постоји упућивање на овај члан, путници имају право на накнаду штете у износу од: (...)*”.

¹² Исто важи и у погледу идентичних одредби члана 11 Закона („Кашњење лѐта”).

¹³ „*Denied boarding and cancellation or long delay of flights cause serious trouble and inconvenience to passengers.*” (Regulation, recital 2).

Чланом 5 став 3 Уредбе прописано је да стварни авио-превозилац неће бити дужан да плати накнаду у складу са овим чланом, ако докаже да је до отказивања лѐта дошло услед ванредних околности које се нису могле избећи и поред свих предузетих разумних мера. Ванредне околности су дефинисане одредбом (*rec. 15*) преамбуле Уредбе на следећи начин: сматраће се да постоје ванредне околности када одлука управљача авио-саобраћаја у вези са одређеним ваздухопловом на одређени дан доведе до *дугої кашњења, преконоћної кашњења*, или отказивања једног или више летова тог ваздухоплова, и поред свих разумно предузетих мера од стране авио-превозиоца у циљу спречавања кашњења или отказивања.¹⁴ На исти начин су *ванредне околности* дефинисане у нашем Закону о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају.¹⁵

Европски суд је, потом, указао на одредбу члана 5 став 1 (*iii*) Уредбе којом је прописано да путници немају право на накнаду штете ако су обавештени о отказивању лѐта у периоду краћем од седам дана пре планираног времена поласка и ако им је понуђено преусмеравање пута које им омогућава да полете не више од сат времена пре планираног времена поласка и да слете на крајње одредиште не касније од два сата после планираног времена доласка. Исто је предвиђено и у нашем Закону.¹⁶

Тумачењем свих наведених одредби Уредбе у складу са поменутиим циљевима и начелима, Европски суд правде је закључио да путници имају право на накнаду штете у случају кашњења лѐта за три или више часа (односно, када пристигну на крајње одредиште касније за три или више часа у односу на планирано време доласка према реду летења) – осим ако је до кашњења дошло услед ванредних околности које се нису могле избећи предузимањем свих разумних мера авио-превозиоца, или ако су те околности биле у потпуности изван контроле авио-превозиоца.

Проистиче да треба преиспитати правилност поступања авио-превозилаца и надлежних тела Републике Србије по захтевима путника за

¹⁴ „*Extraordinary circumstances should be deemed to exist where the impact of an air traffic management decision in relation to a particular aircraft on a particular day gives rise to a long delay, an overnight delay, or the cancellation of one or more flights by that aircraft, even though all reasonable measures had been taken by the air carrier concerned to avoid the delays or cancellations.*” (Regulation, recital 15).

¹⁵ Закон, члан 3 став 1 тачка 4 (*ванредне околности*).

¹⁶ Закон, члан 10 став 1 тачка 3) подтачка (3).

накнаду штете услед дужег кашњења лѐта (укључујући судова), узимањем у обзир значаја и ефеката наведене одлуке Европског суда правде.

б) Висина накнаде *шѐеѐе* у случају дужег кашњења

Висина накнаде услед дужег кашњења лѐта (енг. *long delay*) – које је дефинисано наведеном одлуком Европског суда правде – иста је (код примене наведене одлуке као дела *acqui comminatoire*) као у случају отказивања лѐта и износи: а) 250 евра (у динарској противвредности) за летове до 1.500 километара; б) 400 евра (у динарској противвредности) за летове унутар ЕСАА подручја дуже од 1.500 километара, а за све остале летове између 1.500 и 3.500 километара; в) 600 евра (у динарској противвредности) за летове који нису предвиђени у претходним ставкама – при чему се за израчунавање удаљености узима крајње одредиште у које ће путник приспети са закашњењем у односу на време доласка предвиђено по реду летења.¹⁷

Разлика постоји у погледу права авио-превозиоца на умањење наведене накнаде за 50 %, с обзиром да је он оно могуће само у случају отказивања лѐта (а не и дужег кашњења), и то уколико је путницима понуђено преусмеравање пута до њиховог крајњег одредишта алтернативним летом, под условима прописаним у члану 12 став 3 Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају.¹⁸

Оцена је аутора овог рада да наведена недоследност и остале противуречности између последица кашњења лѐта и отказивања лѐта (које се уочавају пажљивим упоређивањем садржине прописа, с једне стране, и разлога изнетих у предметној пресуди Европског суда правде, с друге стране) – намећу потребу да Врховни суд усвоји правни став у погледу права путника на накнаду штете услед дужег кашњења лѐта. На такву потребу, нарочито, указују актуелни законодавни процеси унутар Европске уније за измену предметне Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004 – тако што би се путницима признало право на накнаду штете само у случају кашњења лѐта од пет часова или више у односу на планирано време доласка.¹⁹

¹⁷ Закон, члан 12 ставови 1 и 2.

¹⁸ Међутим, образложење одлуке ЕСП (Sturgeon), пар. 63, садржи закључак судија да не постоје сметње да се одредбе о снижењу накнаде штете за 50 % примене и у случају кашњења лѐта које је краће од четири часа.

¹⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 261/2004 establishing common rules on compensation

3. Право на враћање трошкова или повратни лет

Путници чији лет касни најмање пет часова имају право на враћање трошкова у року од седам дана у износу који одговара висини пуне цене путне карте по којој је она купљена, за део или делове путовања који нису остварени, као и за део или делове путовања који су остварени, ако лет више не служи сврси коју је путник првобитно планирао, заједно са, кад је то релевантно, повратним летом у прву тачку поласка, што је пре могуће.²⁰

4. Право на збрињавање

У случају када стварни авио-превозилац основано очекује да ће лет каснити у односу на време поласка по реду летења: а) за два или више часа, за летове до 1.500 километра; б) за три или више часа, за летове унутар ЕССА подручја дужине између 1.500 и 3.500 километара; или в) за четири или више часа, за летове који нису предвиђени у претходним ставкама – стварни авио-превозилац мора путницима да пружи без накнаде: а) оброке и освежавајуће напитке (примерено времену чекања); и б) право на два бесплатна телефонска позива или на две поруке путем телекса или факса или електронске поште.²¹

Ако је разумно очекивано време поласка најмање један дан после претходно најављеног времена поласка, путници имају и право на хотелски смештај, као и превоз од аеродрома до места смештаја.²²

IV. Остваривање права

1. Поље примене

Остваривање права путника према одредбама домаћег Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају – независно од тога да ли се ради о домаћем или међународном превозу – условљено је следећим одредницама у погледу

and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in respect of the carriage of passengers and their baggage by air, European Commission, Brussels, 13.3.2013, COM(2013) 130 final, 2013/0072 (COD) – стр. 19 (Article 6 – „Long delay”).

²⁰ Закон, члан 13 став 1 у вези са чланом 11 став 1 тачка 3) подтачка (3).

²¹ Закон, члан 14 став 1 тачка 1) и став 2.

²² Закон, члан 14 став 1 тачке 2) и 3) у вези са чланом 11 став 1 тачка 3) подтачка (2).

поља примене: 1) географским тј. територијалним (које се односе на државу поласка лѐта, државу доласка лѐта, као и националну припадност авио-превозиоца); 2) персоналним (везаним за услове које путници треба да испуне); 3) монетарним (везаним за валуту у којој је авио-превозилац дужан да испуни обавезу на враћање трошкова и обавезу накнаде штете); и 4) јурисдикционим (везаним за међународну надлежност домаћих органа за заштиту права). У ширем смислу, остваривање права путника подлеже и ограничењима везаним за прописани поступак рекламације, као и доступни институционални систем вансудске и судске заштите – у складу са унутрашњим прописима појединих држава.

а) Територијално поље примене

У складу са потврђеним међународним уговорима и под условима утврђеним Законом о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају, путници остварују гарантован минимум права уколико:

а) путују са аеродрома који се налази на територији стране потписнице ЕСАА споразума, на коју се ЕСАА споразум примењује (у даљем тексту: ЕСАА подручје);²³

б) путују са аеродрома у трећој држави на аеродром који се налази унутар ЕСАА подручја, изузев уколико су остварили погодности или накнаду штете или помоћ у тој трећој држави, ако је стварни авио-превозилац на том лету авио-превозилац стране потписнице ЕСАА споразума.²⁴

б) Персонално (субјективно) поље примене

Персонално поље примене прописа у циљу остваривања гарантованог минимума права путника односи се на услове које треба да испуне сами путници, и то: а) да имају потврђену резервацију за одређени лет и да се, изузев ако лет буде отказан, пријаве за лет на месту за пријав-

²³ ЕСАА споразум је Мултилатерални споразум између Европске заједнице и њених држава чланица, Републике Албаније, Босне и Херцеговине, Републике Бугарске, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Исланд, Републике Црне Горе, Краљевине Норвешке, Румуније, Републике Србије и Мисије привремене управе Уједињених нација на Косову (у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 од 10. јуна 1999. године) о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја (вид. Закон, члан 3 став 1 тачка 7).

²⁴ Закон, члан 8 став 2.

љивање путника за лет;²⁵ б) да је авио-превозилац или организатор путовања преместио путнике с лѐта за који су имали резервацију на други лет, без обзира на разлог. Такође, право на накнаду штете и помоћ припада само путницима који путују ваздухопловом с мотором; додатно, припада и путницима којима је путна карта издата у оквиру програма награђивања путника или другог комерцијалног програма авио-превозиоца или организатора путовања. С друге стране, ова права не припадају путницима који путују бесплатно или по сниженој тарифи која непосредно или посредно није доступна широј јавности.²⁶

в) Монетарна оґраничења

Законом је прописано да се накнада штете и враћање трошкова остварују у динарској противвредности износа означених у еврима – што, по себи, не ствара никакве недоумице када је у питању превоз држављана Републике Србије у ваздушном саобраћају. Међутим, када су у питању инострани путници у међународном превозу, чини се да би требало поштовати објављена Упутства Европске комисије о тумачењу Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004 – према којима ови путници могу захтевати исплату накнаде штете због отказивања или дугог кашњења лѐта у националној валути државе њиховог пребивалишта.²⁷

г) Јурисдикционо поље примене

Чланом 33 став 1 Монреалске конвенције прописано је да се тужба за накнаду штете може поднети, по избору тужиоца, на територији једне од држава уговорница, и то пред судом државе: а) седишта авио-превозиоца; б) места главних пословних активности авио-превозиоца; в) места огранка или другог облика организовања пословања преко кога је закључен уговор о превозу; и г) места крајњег одредишта тј. дестинације путника.

²⁵ Пријављивање путника за лет (енг. *check-in*) врши се: 1) у време које је авио-превозилац, организатор путовања или овлашћени туристички посредник унапред, у писаном или електронском облику, одредио у путној карти, или – ако време није унапред одређено – 2) најкасније 45 минута пре објављеног времена поласка. (вид. Закон, члан 8 став 3).

²⁶ Закон, члан 8 став 3–6.

²⁷ Commission Notice, Interpretative Guidelines on Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and on Council Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents, C/2024/5687, 25.9.2024, p. 17 (4.4).

Чланом 16 став 2 Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004 прописано је да сваки путник има право на приговор поводом повреде права утврђених Уредбом – органу одређеном у складу са одредбом става 1 овог члана (или другом надлежном телу државе-чланице), и то: а) на било ком аеродрому који се налази на територији државе-чланице, или, б) поводом било ког лѐта из треће државе до аеродрома који се налази на територији државе чланице.

Чланом 20 став 2 Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају прописано је да путник коме је повређено неко право из овог закона може своје право остварити подношењем рекламације авио-превозиоцу у складу са чланом 97 овог закона или подношењем тужбе надлежном суду, ако се ради о летовима чије је: а) место поласка аеродром на територији Републике Србије; б) место поласка аеродром државе која није наведена у члану 8 став 2 тачка 1) овог закона,²⁸ под условом да је место крајњег одредишта аеродром на територији Републике Србије и да лет обавља авио-превозилац стране потписнице ЕСАА споразума.

2. Остваривање права путника

Чланом 97 Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају уређен је начин остваривања права путника прописаних овим законом у случају ускраћивања укрцавања, отказивања летова и кашњења летова. Тачније, одредбама овог члана прописано је да: путник има право да поднесе рекламацију авио-превозиоцу у писаном облику (став 1); путник који је лице са инвалидитетом или са смањеном покретљивошћу има право да ову рекламацију поднесе и телу које управља аеродромом, у зависности од случаја (став 2); авио-превозилац или организатор путовања треба да информише путника приликом резервације о поступцима подношења рекламација, као и о одговарајућим контакт адресама на које се оне достављају, укључујући и електронске начине достављања (став 3);²⁹ рекламација

²⁸ Члан 8 став 2 тачка 1) Закона се односи на државе које су стране потписнице ЕСАА споразума, на које се примењује ЕСАА споразум – односно, ради се о тзв. ЕСАА *погручју*.

²⁹ Информисаност је битан елемент садржине права путника и предуслов њиховог ефикасног остваривања. Међутим, ова одредба Закона није у складу са одредбама члана 14 Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004 (Article 14 – „*Obligation to inform passengers of their rights*”), према којој је стварни авио-превозилац дужан да – на пулту за пријављивање путника (енг. *at the check-in counter*) или на капији за

се подноси у року од 90 дана од дана када је лет обављен или је требало да се обави (став 4); ако авио-превозилац односно тело које управља аеродромом не удовоље рекламацији или на исту не одговоре у року од 60 дана од дана пријема комплетне документације, подносилац рекламације има право да пријави повреду овог закона Директорату цивилног ваздухопловства Републике Србије (став 5); независно од права на рекламацију, путник има право да заштити своја права подношењем тужбе пред надлежним судом (став 6).

Битно је нагласити да путник наведена права непосредно остварује и када нема закључени уговор са авио-превозиоцем (уговорним или стварним), већ са физичким или правним лицем које има својство *на-ручиоца йревоза* – у ком случају се сматра да авио-превозилац испуњава обавезе у име лица које има уговор с путником.³⁰

3. Остваривање права путника са пакет аранжманом

Одредбе члана 8 – 20 Закона о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају не утичу на права путника из прописа којима се уређују права и обавезе из пакет-аранжмана.³¹ Такође, наведене одредбе овог закона не примењују се кад се пакет аранжман откаже из неког другог разлога, а не због отказивања лѐта.³²

Проистиче да путници који су путну карту у ваздушном саобраћају купили преко посредника који је организатор путовања имају појачану правну заштиту у односу на остале путнике.³³ На исти начин су уређена права путника са пакет-аранжманом у члану 3 став 6 Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004 који, даље, упућује на Директиву 90/314/ЕЕЗ – сада Директиву (ЕУ) 2015/2302 Европског парламента и Савета од 25. новембра 2015. године.³⁴

укрцавање (енг. *at the boarding gate*) – уручи путнику коме је ускраћено укрцавање, или му је лет отказан, или ако његов лет касни више од два сата, писано обавештење о правима која може остварити, а нарочито о праву на накнаду штете и збрињавање; притом, авио-превозилац ће наведено обавештење упутити слепим и слабовидим путницима применом других одговарајућих средстава.

³⁰ Видети: Закон, члан 8 став 7, члан 3 став 1 тачке 17), 34) и 36).

³¹ Закон, члан 8 став 8.

³² Закон, члан 8 став 9.

³³ Према одредби члана 3 став 1 тачка 20) Закона, *организаѝор пушовања* је, са изузетком авио-превозиоца, лице које редовно организује пакет аранжмане и продаје их или нуди на продају, директно или преко посредника.

³⁴ Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on package travel and linked travel arrangements, amending

а) У Евројској унији

Упутства Комисије од 25.09.2024. године за тумачење Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004³⁵ указују на то да путници са пакет аранжманом могу остваривати права из ове уредбе, како према организатору путовања, тако и према авио-превозиоцу. Међутим, права која путник оствари на име накнаде штете или снижења цене по било ком од наведених правних извора (Уредбе и Директиве) узеће се у обзир приликом одмеравања висине накнаде или снижења, како би се избегло прекомерно обештећење. У том случају, право на регрес авио-превозиоца предвиђено је у члану 13 Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004, док је право на регрес организатора путовања предвиђено у члану 22 Директиве (ЕУ) 2015/2302. Такође, начин остваривања права путника са пакет аранжманом може бити предмет уговора између организатора путовања и авио-превозиоца; међутим, такве уговорне одредбе не смеју негативно утицати на могућност путника да свој захтев упути било организатору путовања, или авио-превозиоцу, као ни на могућност остваривања права у пуном обиму гарантованом Уредбом (ЕЗ) бр. 261/2004.

Право на враћање трошкова, с друге стране, није могуће остваривати по избору путника према организатору путовања или према авио-превозиоцу.³⁶ Судска пракса у примени прописа Европске уније утврдила је став да путници који право на враћање трошкова остварују према организатору путовања по одредбама Директиве (ЕУ) 2015/2302 немају право да враћање трошкова траже и од авио-превозиоца према Уредби (ЕЗ) бр. 261/2004 – чак ни онда када организатор путовања нема финансијских могућности да изврши повраћај цене путне карте, нити је предузео мере које гарантују ову врсту обештећења путника.³⁷

Европска комисија је, с тим у вези, поднела Предлог од 29. новембра 2023. године за допуну Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004, којим се додаје

Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 90/314/EEC, *Official Journal of the European Union*, L 326/1, 11. 12. 2015.

³⁵ Commission Notice, Interpretative Guidelines on Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and on Council Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents, *Official Journal of the European Union*, C series, 25.9.2024 (C/2024/5687).

³⁶ Видети, члан 13 став 2 Закона и члан 8 став 2 Уредбе (ЕЗ) бр. 261/2004.

³⁷ Case C-163/18, *Aegean Airlines*, ECLI:EU:C:2019:585, paragraph 44 (наведено према Упутствима за тумачење од 25. 09. 2024. године, стр. 8).

члан 8а под називом: „Враћање трошкова када је путна карта куљена преко посредника”. Сагласно предложеним одредбама овог члана, стварни авио-превозилац може извршити враћање трошкова преко посредника у складу са обавештењем које су посредник и авио-превозилац дужни да доставе путнику приликом резервације и потврде резервације путне карте.³⁸

С друге стране, путник може тражити накнаду штете непосредно од авио-превозиоца за летове који касне три часа или више, или су отказани – иако нема уговор о превозу са авио-превозиоцем, већ је одложени/отказани лет део пакет аранжмана.³⁹

б) У Републици Србији

Остваривање права путника са пакет аранжманом у Републици Србији уређено је Законом о заштити потрошача.⁴⁰ Путник има право на једностранни раскид уговора о организовању путовања без плаћања накнаде за раскид, ако не прихвати измене појединих битних елемената тог уговора, међу којима су превозно средство, карактеристике или категорија превоза и датум. У случају раскида уговора, организатор ће рефундирати све уплате примљене од путника одмах, а најкасније у року од 14 дана од дана раскида уговора.⁴¹ Међутим, код повезаног путног аранжмана путник не може да оствари право на гаранцију путовања предвиђену за туристичко путовање, већ је сваки пружалац услуга искључиво одговоран за правилно извршење својих услуга, у складу са уговором.⁴²

Организатор одговара за саобразност услуге, укључујући услуге које је путнику пружило треће лице, између осталих – и пружалац услуге превоза.⁴³ С тим у вези, у случају значајног недостатка саобразности, организатор путовања је дужан да, без непотребног одлагања и икаквих додатних трошкова за путника, понуди одговарајуће заменске услуге

³⁸ European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 261/2004, (EC) No 1107/2006, (EU) No 1177/2010 (EU) No 181/2011 and (EU) 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union, Brussels, 29.11.2023, COM(2023) 753 final, p. 19.

³⁹ Case C-215/18, *Primera Air Scandinavia*, ECLI:EU:C:2020:235, paragraph 38 (наведено према Упутствима за тумачење од 25.09.2024. године, стр. 8).

⁴⁰ Закон о заштити потрошача, *Службени гласник РС*, бр. 88/2021 – у даљем тексту скраћено: „ЗЗП”.

⁴¹ ЗЗП, члан 102 ставови 2, 5 и 8.

⁴² ЗЗП, члан 105 став 6.

⁴³ ЗЗП, члан 110 став 3.

путовања једнаког или већег квалитета од оног наведеног у уговору. Ако то не учини, или су заменске услуге путовања мањег квалитета и чине значајан недостатак несаобразности у односу на уговор – путник може да одбије такве заменске услуге, односно може да раскине уговор без плаћања накнаде за раскид. У случају раскида уговора о организовању путовања који укључује превоз путника, организатор ће путнику обезбедити репатријацију једнаким превозним средством без непотребног одлагања и без додатних трошкова за путника.⁴⁴

4. Колективно остваривање права путника

а) У Европској унији

Колективно остваривање права путника према прописима Републике Србије није у складу са високим стандардима заштите у Европској унији. Гарантована права путника према Уредби (ЕЗ) бр. 261/2004 могу се заштитити у оквиру механизма координације и сарадње између националних тела за заштиту права потрошача – сагласно одредбама Уредбе (ЕУ) 2017/2394 које овим телима дају додатна истражна и извршна овлашћења у циљу спречавања прекограничних случајева повреде правила о заштити потрошача.⁴⁵

Такође, Директива (ЕУ) 2020/1828 признаје право квалификованим телима да подносе тзв. репрезентативне (представничке, колективне) тужбе судовима држава-чланица, односно – захтеве надлежним управним органима у име групе потрошача, ради издавања привремених мера у циљу спречавања даљих повреда права, и/или ради остваривања одштетних захтева (за враћање трошкова или накнаду штете). С тим у вези, путници који се суоче са проблемима у прекограничним ситуацијама имају могућност да се обрате Европској мрежи потрошачких центара (енг. *European Consumer Centres Network – EEC-Net*) у циљу бесплатног добијања обавештења о правима која имају у складу са европским и националним законодавством, као и бесплатне правне помоћи и посредовања у решавању рекламације.⁴⁶

⁴⁴ ЗЗП, члан 112 ставови 1, 2 и 4.

⁴⁵ Regulation (EU) 2017/2394 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004, OJ L 345, 27.12.2017, p. 1 – наведено према Упутствима за тумачење од 25. 09. 2024. године, стр. 27.

⁴⁶ Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of

б) У Републици Србији

Заштита колективног интереса потрошача у Републици Србији уређена је Законом о заштити потрошача (ЗЗП).⁴⁷ Поступак утврђивања повреде колективног интереса потрошача покреће се по службеној дужности од стране Министарства надлежног за заштиту права потрошача,⁴⁸ или по основу захтева овлашћеног лица – тачније, по захтеву евидентираних удружења односно савеза.⁴⁹ Министарство решењем одлучује о постојању повреде и одређивању мере, као и рок за спровођење изречене мере; против решења донетог у поступку заштите колективног интереса може се покренути управни спор.⁵⁰ На предлог подносиоца захтева, Министарство може да одреди привремену меру која траје до доношења решења у поступку заштите колективног интереса потрошача, ако постоји опасност од наступања штетних последица по права и интересе потрошача.⁵¹ У случају да Министарство након спроведеног поступка утврди постојање повреде колективног интереса, решењем одређује меру заштите којом може да наложи лицу против кога је вођен поступак да предузме одређено понашање или да му забрани одређено понашање.⁵²

Међутим, за разлику од европског права, домаће законодавство не даје могућност подношења репрезентативних (колективних) тужби од стране евидентираних удружења и савеза за заштиту потрошача. Напротив, право на тужбу ради накнаде штете, поништај или утврђивања ништавости уговора, као и ради остваривања других права – одређено је искључиво као *индивидуално* право потрошача.⁵³ Овакво законско решење није у складу са високим европским стандардима заштите права потрошача. Такође, оно је последица Одлуке Уставног суда Републике Србије ИУЗ-51/2012 о неуставности Главе XXXVI Закона о парничном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/2011) – која је предмет озбиљних критика представника домаће стручне јавности.⁵⁴

25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC, OJ L 409, 4.12.2020, p. 1 – наведено према истом извору.

⁴⁷ Колективни интерес потрошача је дефинисан у члану 170 ЗЗП.

⁴⁸ Министарство унутрашње и спољне трговине, Сектор за заштиту потрошача.

⁴⁹ ЗЗП, члан 171, члан 172 и члан 173, у вези са чланом 140.

⁵⁰ ЗЗП, члан 175.

⁵¹ ЗЗП, члан 177.

⁵² ЗЗП, члан 176.

⁵³ ЗЗП, члан 179.

⁵⁴ Видети, на пример, др Никола Бодирога: „Коментар Одлуке Уставног суда ИУЗ-51/2012 о неуставности Главе 36. Закона о парничном поступку (Поступак за

5. Остваривање права путника у случају стечаја авио-превозиоца

Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају не уређује питање остваривања права путника у случају стечаја авио-превозиоца. Као што је указано у претходном делу рада (позивањем на посебне одредбе Закона о заштити потрошача које се односе на права путника са пакет аранжманом) – путник остварује права која су му гарантована у ваздушном саобраћају непосредно према организатору путовања. Међутим, проблем постоји у погледу остваривања права самосталних путника (енг. *flight-only ticket holders*) према авио-превозиоцу над којим је отворен стечај. У случајевима међународног превоза у ваздушном саобраћају на које се примењује европско право, такви путници имају право да поднесу пријаву потраживања за враћање трошкова или на име накнаде штете у стечајном поступку који се води пред надлежним органом државе седишта авио-превозиоца – сагласно Уредби (ЕЗ) бр. 1346/2000 о прекограничном стечају. Неке државе познају посебну врсту комерцијалне шеме осигурања самосталних путника за случај финансијске неспособности авио-превозиоца (енг. *Scheduled Airline Failure Insurance – SAFI*), која може бити саставни део општег путног осигурања. Поред тога, путници који су купили карту у року од 30 дана пре дана предвиђеног лѐта преко туристичких агенција које имају акредитацију IATA удружења – могу остварити повраћај новца пре него што исти буде прослеђен авио-превозиоцу у складу са централним платним механизмом (енг. *Billing Settlement Plan – BSP*). У појединим државама могуће је да путници остваре право на повраћај цене карте коју су платили кредитном картицом. Најзад, могуће је очекивати и помоћ других авио-превозилаца заглављеним путницима (енг. *stranded passengers*) у виду понуде тзв. спасоносних путних карти по номиналној цени, тј. у висини трошкова (енг. *rescue fares*).⁵⁵

заштиту колективних права и интереса проглашен неуставним и тиме онемогућено удружењима остваривање права на приступ суду)” – *Сџручни коменџар, Усџавно-судски инсџрукџор* 2014/1, 13.06.2013. године (извор: ParagrafLex).

⁵⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: PASSENGER PROTECTION IN THE EVENT OF AIRLINE INSOLVENCY, European Commission, Brussels, 18.3.2013, COM(2013) 129 final.

Vanja Serjević, PhD

Judge of Higher Commercial Court in Zaječar

AIR PASSENGERS' RIGHTS IN THE EVENT OF DELAYED FLIGHTS

Summary:

The purpose of the paper is to expound on the results of the author's analysis of air passengers' rights in the event of delayed flights, and, especially, to draw attention to existing international and domestic legal *lacuna* on whether those passengers may rely on the right to compensation. The Republic of Serbia adopted the Law on Obligations and the Basics of Property Relations in Air Transport (2011), with the aim of effective implementation of the European Common Aviation Area (ECAA) agreement. The domestic legal text (as amended in 2015 and 2025) is thus fully aligned with the text of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights. With that notion in mind, the author concludes that the legal *lacuna* in question can only be resolved by taking into account the interpretation of the Regulation (EC) No 261/2004, as well as the judicial practice of the European Court of Justice. The seminal decision of the ECJ is the Judgment of the Court (Forth Chamber) of 19 November 2009, referred to as the *Sturgeon* judgment. According to this judgment, the passengers whose flights are delayed may rely on the right to compensation where they suffer, on account of a flight delay, a loss of time equal to or in excess of three hours, *i.e.* where they reach their final destination three hours or more after the scheduled arrival time – unless that delay was caused by extraordinary circumstances which could not have been avoided by the air carrier. However, current EU legislative proposal (2013) intends to explicitly allow the right to compensation where the passenger arrives at its final destination at least five hours after the scheduled time of arrival.

Key words: air carrier, air passenger, flight delay, compensation.

Датум пријема рада: 1. март 2026.
Датум одобрења рада: 15. Април 2026.
ТИП РАДА: СТРУЧНИ РАД
UDK 347.72.04:347.232.3

*Др Милан Павић**
адвокат из Београда

ИЗДВАЈАЊЕ ДЕЛА ИМОВИНЕ ПРИВРЕДНОГ ДРУШТВА

Сажетак:

У чланку се анализирају различити аспекти статусне промене издвајања у којој привредно друштво преноси део своје имовине и обавеза на једно или више новооснованих и/или постојећих привредних друштава, при чему наставља да постоји, што у пракси проузрокује бројне последице које изостају код „класичне” поделе. У случају издвајања поставља се питање да ли су привредна друштва на које се преноси део имовине друштва преносиоца његови универзални сукцесори или су правни следбеници само у односу на имовинску целину која је пренета на њих.

Акцент чланка је на сагледавању питања преноса имовине са друштва преносиоца на друштво стицаоца, облика и обима одговорности за обавезе друштва стицаоца од стране друштва преносиоца, као и рачуноводствених и пореских импликација ове статусне промене. Наведена питања ће се првенствено сагледавати проучавањем позитивно-правних прописа, актуелне судске праксе, као и службених мишљења ресорних министарства, имајући у виду да се њима у знатној мери појашњавају нека питања која нису јасно регулисани правним прописима, али се њима, са друге стране, по мишљењу аутора, и драстично одступа од законских решења.

Кључне речи: статусне промене, издвајање, пренос права, одговорност за обавезе, порези рачуноводство, имовина.

I. Статусна промена издвајања дела имовине и обавеза

Статусне промене, као и промене облика привредног друштва представљају правне форме реорганизације привредног друштва. Поједине

* Електронска адреса аутора: milan.pavic@paviclaw.co.rs

од њих проузрокују престанак привредног друштва, док друге омогућавају наставак његовог правног живота и пословања. Статусне промене неминовно утичу на правни положај више категорија лица (чланова привредног друштва, запослених, као и поверилаца), стварају правне последице у многобројним областима, те се, следствено томе, детаљно уређују правним нормама. Но, поједина питања често остану у „сивој зони”, јер законодавац не може да предвиди све могуће ситуације које се могу срести у реалном животу. Стога је неопходно периодично новелирање прописа, како би што боље кореспондирали са пословном праксом.

1. Појам

Издвајање настаје у случају када привредно друштво без свог престанка преноси део своје имовине и обавеза на: а) једно или више новооснованих привредних друштава – *издвајање уз оснивање*, тзв. „*лажна ћогела*”, б) једно или више постојећих привредних друштава – *издвајање уз пријајање* или, в) једно или више новооснованих друштава и једно или више постојећих привредних друштава – *мешовито издвајање*.¹

Статусна промена издвајања се разликује у односу на „класичну” поделу,² у ком случају привредно друштво преноси своју целокупну имовину и обавезе (друштво преносилац) на два или више новооснова-

¹ Закон о привредним друштвима Републике Србије – ЗОПД, *Службени гласник РС*, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, 109/2021, и 19/2025, чл. 489; Закон о привредним друштвима Црне Горе – ЗОПД ЦГ, *Службени лист Црне Горе*, бр. 65/2020, 141/2021 и 4/2024, чл. 249, ст. 1 и 305; Закон о трговачким друштвима Републике Хрватске – ЗТД, *Народне новине*, бр. 111/1993, 34/1999, 52/2000, 118/2003, 107/2007, 146/2008, 137/2009, 111/2012, 68/2013, 110/2015, 40/2019, 34/2022, 114/2022, 18/2023, 130/2024 и 136/2024, чл. 550а ст. 3 и 4 и 550р; Закон о трговачким друштвима Републике Словеније (*Закон о gospodarskih družbah*, слов.) – ЗГД, *Урадни лист РС*, бр. 42/2006, 26/2007, 33/2007, 10/2008, 68/2008, 42/2009, 33/2011, 99/2011, 33/2011, 91/2011, 32/2015, 57/2012, 44/2013, 82/2013, 55/2015, 15/2017, 158/2020, 18/2021, 18/2023, 75/2023 и 102/2024, чл. 623 ст. 3, 4 и 5; Закон о привредним друштвима Републике Српске – ЗОПД РС, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 127/2008, 82/2009, 100/2011, 67/2013, 100/2017, 82/2019 и 17/2023, чл. 374; Директива ЕУ 2019/2121 од 27. новембра 2019. године, *Official Journal of the European Union*, L 321/2019, чл. 160а ст. 4 (b) и (c); Мирко Васиљевић, *Коментар Закона о привредним друштвима*, Београд, Службени гласник, 2023, 966; Мирко Васиљевић, Татјана Јевремовић Петровић, Јелена Лепетић, *Компанијско право – Право привредних друштава*, Београд, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2023, 850.

² Хрватско право користи термин „раздвајање”, ЗГД, чл. 550а, ст. 2.

них или постојећих привредних друштава (друштва преузимаоци), уз његов истовремени престанак без спровођења поступка ликвидације. По својој економској суштини, издавање *de facto* представља једноставнији и ефикаснији систем поделе, тако да се у упоредном праву, за разлику од домаћег законодавства, издавање не третира као посебна статусна промена, већ као посебна врста поделе.³

Издавање се разликује и од оснивања новог привредног друштва од стране матичног (контролног) привредног друштва, с обзиром на то да у случају издавања долази до смањења основног капитала друштва преносиоца сразмерно вредности капитала које се преноси на друштво преузимаоца, док у случају оснивања друштво оснивач улаже улог у своје зависно друштво, који представља његов почетни оснивачки капитал. Такође, у случају издавања нема односа између друштва преносиоца и друштва стицаоца, с обзиром на то да чланови друштва преносиоца стичу уделе, односно акције у друштву стицаоцу, док код оснивања друштво оснивач стиче уделе у новооснованом друштву и по том основу ужива законом прописана статусна и имовинска права.⁴

2. Пренос имовинских права

Према традиционалном становишту у правној теорији имовину правног субјекта чини скуп имовинских права (стварних, облигационих и интелектуалних права), с једне стране, односно обавеза, с друге. Дакле, имовину привредног друштва чини актива и пасива.⁵ У овом одељку ће се расправљати само о о преносу имовинских права, односно о нето имовини (активи). Пренос имовинских права се врши на основу плана поделе, у ком се мора тачно описати свако појединачно право, односно ствар које се преноси.⁶ Није могуће вршити измене плана поделе након извршене регистрације статусне промене, а имовинска права која омашком не буде пренета на друштво стицаоца се морају пренети другим правним послом (на пример, уговором о поклону, уговором о купопродаји, уговором о лиценци, итд.), у ком случају се мора

³ То је случај у немачком и холандском праву; М. Васиљевић, Т. Јевремовић Петровић, Ј. Лепетић, 850.

⁴ М. Васиљевић, 966.

⁵ О појму института „имовина“, в. *Лексикон грађанској права*, Обрен Станковић (главни уредник), Београд, Номос, 1996, 228–229.

⁶ ЗПД, чл. 492, у вези са чл. 491; ЗОПД ЦГ, чл. 248 ст. 3 т. 2); ЗТД, чл. 550б, ЗГД, чл. 624 („делитвени начрт”); Директива ЕУ 2017/1132, Директива ЕУ, *Official Journal of the European Union* L 169/2017, чл. 137 ст. 2. т. h).

платити одговарајући порез (порез на наслеђе и поклон, порез на промет, порез на додату вредност – ПДВ), што код статусне промене није случај.

а) Пренос права својине на нејокрећним и јокрећним стварима

Идвајањем друштво преносилац може пренети на друштво стицаоца и права својине на непокретним и покретним стварима. Стварна права се огледају у апсолутном праву својине на ствари његовог титулара која делује *erga omnes*. При том, начин преноса права својине се разликује за пренос власништва на покретним и непокретним стварима.

У принципу, пренос својине на покретној ствари се преноси *традицијом*, односно „простом“ предајом ствари у државину стицаоца.⁷ С обзиром на то да је овде реч о правним лицима, поред предаје ствари потребно је вршити искњижавање пренете имовине из пословних књига друштва стицаоца, односно њено признавање, евидентирање у пословним књигама друштва стицаоца.

С друге стране, пренос права својине на непокретним стварима се перфектуира тек уписом у одговарајућу јавну књигу.⁸ Домаће законодавство захтева да се право својине уписује у катастар непокретности који води Републички геодетски завод (РГЗ). Упис преноса права својине врши служба РГЗ месно надлежна према месту где се налази непокретност у првом степену, односно у другом степену (поступку који се води по жалби) – Завод.⁹ Решење о упису промене титулара на непокретности мора да садржи, поред података о правном претходнику и новом власнику непокретности, као и самој непокретности, и *јавни основ преноса, односно уписа права својине*.¹⁰ То значи да се уз захтев за упис преноса носиоца права својине на непокретности мора поднети: а) решење Агенције за привредне регистре (АПР) о упису статусне промене, б) одлука о статусној промени и в) план поделе.¹¹ У овом случају одлука о статусној промени, као и план поделе морају бити солемни-

⁷ Закон о основама својинскоправних односа – ЗОСПО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр.115/2005 – други закон, чл. 34 ст. 1.

⁸ ЗОСПО, чл. 33.

⁹ Закон о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре – ЗОПУКН, *Службени гласник РС*, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 и 92/2023, чл. 16.

¹⁰ ЗОПУКН, чл. 38 ст. 1.

¹¹ ЗОПУКН, чл. 25 ст. 3 т. 1).

зовани, као и снабдевени клаузулом интабуланди, како би надлежна служба РГЗ донела позитивно решење.¹² Такође, и АПР захтева солемнизовану форму одлуке о статусној промени, односно плану поделе, уколико се њима преноси право својине на непокретностима.¹³ Истоветна форма одлуке о статусној промени се захтева и у случају да се статусном променом на друштво стицаоца преноси хипотека, као и стварне службености.¹⁴

Истичемо да се у катастру непокретности уписују и одређена облигациона права – уговорно право прече куповине, право закупа и др.,¹⁵ тако да се и у овим случајевима мора приступити солемнизацији докумената потребних за статусну промену.

Треба имати у виду да је и за пренос својине на одређеним покретним стварима такође потребан упис у одговарајуће регистре, те се пренос власништва одлаже до момента уписа, као што је то случају са путничким и привредним возилима,¹⁶ пловилима¹⁷ и ваздухопловима.¹⁸

¹² Закон о промету непокретности, *Службени гласник РС*, 93/14, 121/14 и 6/2015, чл. 4 ст. 1; Закон о јавном бележничтву – ЗОЈБ, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014, 93/2014, 121/2024, 6/2015, 106/15 и 94/2021, чл.93 ст. 2 т. 1); Татјана Јевремовић Петровић, „Уговор о статусној промени – тренутак закључења, контрола и други повезани проблеми”, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније*, Вук Радовић (уредник), Београд, 2015, 141.

¹³ На званичном „сајту” АПР-а, у делу који носи назив „Упутства”, стоји следеће: „Када се регистру доставља документи који представља основ за пренос права својине на непокретности (оснивачки акти, уговор о стварању промени/план поделе, уговор о присиљаној члана и повећању капиталала, одлука о повећању неовчаног капиталала) овај документ мора бити у форми јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе”.

¹⁴ Закон о хипотеци, *Службени гласник РС*, бр. 115/2005, 60/2015, 63/2015 – одлука УС и 83/2015, чл. 10 ст. 1; ЗОЈБ, чл. 93 ст. 2 т. 2) и 3), у вези са чл. 9. ЗПУКН. Уколико уговор о хипотеци садржи одредбу дужника или хипотекарног дужника да може по доспелости потраживања непосредно приступити принудном извршењу, захтева се сачињавање јавнобележничког записа, чл. 82 ст. 1 алинеја 3).

¹⁵ ЗПУКН, чл.10.

¹⁶ Правилник о регистрацији моторних и прикључних возила, *Службени гласник РС*, бр. 69/2010, 101/2010, 53/2011, 22/2012, 121/2012, 42/2014, 108/2014, 65/2015, 95/2015, 71/2017, 44/2018, 63/2018, 96/2019, 87/2020, 41/2022, 51/2022, 21/2024, 13/2025 и 31/2025, чл. 4 и 5.

¹⁷ Правилник о обрасцу исправе о продаји брода, односно карата на броду, као и обрасцу захтева за упис у уписник бродова, *Службени гласник РС*, бр. 96/2016, Правилник о обрасцу уписника чамаца и плутајућих објеката и помоћних књига, *Службени гласник РС*, бр. 29/2016.

¹⁸ Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздухопловном саобраћају, *Службени гласник РС*, бр. 87/2011 и 66/2015, чл.132 ст. 1.

Уколико се статусном променом не преносе истовремено и права својине на непокретностима, већ само на покретним стварима, одлука о статусној промени, као и план поделе не треба да буду солемнизовани, већ се само оверава потпис лица које је у име друштва преносиоца потписало овај документ.¹⁹ У пракси поједини државни органи (читај: Министарство унутрашњих послова) незаконито условљавају упис промене титулара возила достављањем потврде о извршеном плаћању пореза на промет, односно потврде о пореском ослобођењу. С обзиром на то да порески поступак необичајено дуго траје у већини пореских филијала, то може довести до немогућности да друштво стицалац користи пренета возила до момента њихове регистрације, што у конкретном случају значи да се у дугом временском периоду након окончања статусне промене не могу користити!

б) Пренос облигационих права

За разлику од стварних права, облигациона права су релативна права, која делују само *inter partes* и временски су ограничена. Стога се њихов пренос дијаметрално разликује од преноса стварних права. У случају статусне промене, пренос облигационих права би требало да се врше према општем правилу које регулише пренос потраживања путем цесије.²⁰ У пракси се мора водити рачуна да ли је цесија могућа у конкретном случају, уколико је уступање потраживања искључено уговором који је закључен између друштва преносиоца и дужника, односно уколико је условљена дужниковим пристанком.²¹ У осталим случајевима довољно је само да или друштво преносилац или друштво стицалац обавесте дужника о преносу потраживања услед статусне промене.²² С друге стране, дужник друштва преузимаоца све до момента док не буде обавештен о томе на које је друштво стицаоца пренета његова обавеза може испунити своју обавезу било којем од њих, укључујући и друштво преносиоца.²³

в) Пренос права интелектуалне својине

Интелектуална права чини корпус различитих права из домена права индустријске својине (патент, којим се штити право проналазача

¹⁹ ЗОПД, чл.491 ст. 4. и 492 ст. 4, у вези са ЗОЈБ, чл. 68, 68а и 70.

²⁰ Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени листи СФРЈ*, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989 и 57/1989, *Службени листи СРЈ*, бр. 31/1993, *Службени листи СЦГ*, бр. 1/2003 – *Уставна повеља* и *Службени листи РС*, бр. 18/2020, чл. 436–445.

²¹ ЗОО, чл.436 ст. 2.

²² ЗОО, чл. 438 ст. 1.

²³ ЗТД, чл. 550н. ст. 3.

на проналазак,²⁴ жиг, којим се штити право титулара на знак који користи за разликовање његове робе, односно услуга у правном промету у односу на титуларе других знакова,²⁵ индустријски дизајн – раније дефинисан као модел, којим се штити право на спољашњи изглед индустријског или занатског производа,²⁶ ознака географског порекла којом се штити географско обележавање пољопривредних, прехранбених и индустријских производа, као и производа домаће радиности и услуга²⁷ и топографија полупроводничких производа, којом се штити право ствараоца на топографију, односно низ повезаних слика који представља тродимензионални узорак слојева од којих је полупроводнички производ састављен и у којем свака слика приказује узорак или део узорка површине полупроводничког производа у било којој фази његове производње, у обиму који је резултат његовог интелектуалног напора, под условом да топографија није општепозната у индустрији полупроводничких производа)²⁸ односно из домена ауторског и сродних права (ауторским правом се штити право аутора књижевних, научних, стручних и уметничких дела, а сродним правима се штите права интерпретатора, права првог издавача слободног дела, права произвођача фонограма, видеограма, емисија, база података и право издавача штампаних издања).²⁹

Напомињемо да се могу преносити само имовинска права, не и морална права проналазача, односно ствараоца. Наведени прописи изричито прописују да се пренос права индустријске својине, односно ауторског и сродних права може вршити, између осталог, и статусном променом.³⁰ То значи да друштво стицалац након уписа статусне промене подноси Заводу за интелектуалну својину Републике Србије (Завод), који води регистре права индустријске својине, захтев за пренос односног права индустријске својине, уз који се прилажу: а) решење

²⁴ Закон о патентима – ЗОП, *Службени гласник РС*, бр. 99/2011, 113/2017, 95/2018 и 66/19).

²⁵ Закон о жиговима – ЗОЖ, *Службени гласник РС*, бр. 6/2020.

²⁶ Закон о заштити индустријског дизајна – ЗОИД, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 45/2015 и 44/2018.

²⁷ Закон о ознакама географског порекла – ЗОГП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010 и 44/2018.

²⁸ Закон о заштити топографија полупроводничких производа – ЗОЗТ, *Службени гласник РС*; бр. 55/2013 и 66/2019.

²⁹ Закон о ауторском и сродним правима – ЗАСП, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 – одлука УС и 66/2019

³⁰ ЗОП, чл.44 ст. 1; ЗОЖ, чл. ст. 2; ЗОИД, чл. 49 ст. 1; ЗОЗТ, чл. 15 ст. 1.

АПР-а о упису статусне промене и б) изјава друштва преносиоца да је односно право индустријске својине пренето статусном променом на друштво стицаоца.

У односу на ознаке географског порекла, ситуације је доста другачија. Наиме, ознаку географског порекла може да користи само овлашћени корисник – физичко или правно лице, односно њихова удружења, уколико на одређеном географском подручју производе производе који се означавају називом тог географског подручја и који поседују квалитет, посебна својства, односно репутацију у складу са подацима о специфичним карактеристикама тих производа.³¹ При том, Завод на захтев овлашћеног корисника ознаке географског порекла, односно подносиоца пријаве за признавање статуса овлашћеног корисника *може донећи решење* о упису у Регистар признатих географских ознака, односно у Регистар захтева (уколико поступак још није окончан) наступање статусне промене код овлашћеног корисника, односно подносиоца пријаве.³² То значи да упис промене овлашћеног корисника није аутоматски, већ Завод у сваком конкретном случају цени да ли потенцијални нови корисник ознаке географског порекла испуњава прописане услове. Стога је неопходно, да уколико се статусном променом жели уступити ово право, обавити претходне консултације са стручњацима из Завода, како би се предупредило да Завод донесе негативно решење, односно да одбије захтев за упис промене овлашћеног корисника.

Ауторско и сродна права се по својој природи прилично разликују од права индустријске својине, што има за последицу и различити начин њиховог преноса. Да би ауторско право уопште могло да се пренесе статусном променом, неопходно је да је аутор своја имовинска права претходно пренео на друштво преносиоца уговором,³³ односно да је пренео своја ауторска права ауторским уговором.³⁴

3. Одговорност друштва стицаоца за обавезе друштва преносиоца

Основни принцип је да друштво стицалац постаје солидарно одговорно са друштвом преносиоцем за његове обавезе које нису пренете на друштво стицаоца само до *износа разлике вредности имовине друштва преносиоца која му је пренета и обавеза друштва преносиоца које је пре-*

³¹ ЗОГП, чл. 32, у вези са чл. 22 и 23.

³² ЗОГП, чл. 52

³³ ЗАСП, чл. 61–66.

³⁴ ЗАСП, чл. 67–72.

узео, односно до висине нето имовине, изузев ако не постоји другачији споразум са одређеним повериоцем – тзв. „*солидарна ограничена одговорност*“.³⁵ Хрватско право заузима супротан став, јер прописује неограничену солидарну одговорност „друштва преузиматеља“, као „*ојћеи правној наследника друштва које се дели*“.³⁶ Сматрамо да је хрватски став неупоредиво бољи за повериоце, с обзиром да превентивно спречава симуловане поделе које имају за циљ оштећење поверилаца, односно избегавање испуњење преузетих обавеза од стране друштва преносиоца.

Домаћа судска пракса је чак ишла и даље од законског решења, тако што је драстично оштетила запослене, у својству повериоца. Наиме, Уставни суд је у својој одлуци заузео став да друштво стицалац које је настало издвајањем уз оснивање, иако је закључило анексе уговора о раду не преузима све обавезе преносиоца по основу радног односа, настале пре статусне промене, укључујући и обавезу спорних новчаних потраживања запослених!³⁷ Сматрамо да се овде ради о политички мотивисаној одлуци, с обзиром на то да се ради о спору коју су покренули бивши запослени у акционарском друштву „Инфраструктура Железнице Србије“, Београд, код кога је дошло до издвајања дела имовине и оснивања два нова акционарска друштва – „Србија воз“, а.д., Београд, и „Србија карго“, а.д., Београд. Врховни касациони суд је одлучујући по ревизији тужилаца заузео, по нама исправан став, да су тужени, као друштва стицаоци, закључењем анекса уговора о раду са тужиоцима, као бившим запосленима друштва преносиоца, преузели не само права, већ и све обавезе претходног послодавца које су настале из закљученог уговора о раду и радног односа, што имплицира да су друштва стицаоци пасивно легитимисана у спору, као и солидарно обавезни да тужиоцима исплате неисплаћена потраживања која имају према претходном послодавцу (друштву преносиоцу). Међутим, поступајући по уставној жалби, Уставни суд је поново „заблистао“, констатујући да се одредбе Закона о раду које се односе за заштиту запослених у случају статусних промена³⁸ првенствено односе на обавезу друштва стицаоца да сва лица

³⁵ ЗОПД, чл. 505 ст. 1 алинеја 2); ЗОПД ЦГ, чл. 248 ст. 10, чл. 249 ст. 9 и чл. 305; М. Васиљевић, 993.

³⁶ ЗТД, чл. 550а ст. 6.

³⁷ Одлука Уставног суда, Уж 2180/2018 од 4. марта 2021. године, преузета са „сајта“ „Параграф нета“.

³⁸ Закон о раду – ЗОР, *Службених гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 113/2017 и 95/2018, глава X „Права запослених код промене послодавца“.

која су била запослена код друштва преносиоца задржи у радном односу, а не на обавезу исплате њихових новчаних потраживања, јер та обавеза није прописана законом!

С обзиром на овакво законско решење, као и судску праксу, повериоцима друштва преносиоца преостаје само да активно прате поступак статусне промене и да у преклузивном року од 30 дана од дана објављивања нацрта плана поделе на „сајту” АПР-а захтевају од друштва преносиоца одговарајућу заштиту свог потраживања путем: а) давања залога, јемства и др. средстава обезбеђења, б) измена услова уговора по основу којег је настало потраживање, в) одвојеног управљања имовином друштва преносиоца до намирења повериоца, те г) предузимањем других радњи и мера које обезбеђују повериоцу најмање исти положај који је имао пре провођења статусне промене.³⁹

II. Порески и рачуноводствени аспекти статусне промене издвајања

1. Порески аспект издвајања

Статусна промена издвајања у свим својим појавним облицима, на исти начин као и друге статусне промене, могу изазвати потенцијално многобројне штетне последице по њене учеснике, те препоручујемо да се приликом реализације трансакције неминовно претходно консултују порески саветници. Наиме, мора се водити рачуна о импликацијама преноса имовине у односу на ПДВ, порез на пренос апсолутних права, порез на добит правних лица (у односу на потенцијални капитални добитак), као и порез на капитални добитак чланова друштва преносиоца, односно друштва преносиоца; са друге стране мора се имати у виду да се реализацијом статусне промене могу изгубити дотадашње субвенције, подстицаји, или порески кредити који је до спровођења статусне промене имало друштво преносилац.

Основни принцип у погледу ПДВ-а је да се сматра да промет добара и услуга није извршен у случају преноса целокупне или *дела имовине* – *целине којом се омоћућава самостјално обављање делатности стицаоца дела имовине*, уколико је стицалац порески обвезник или тим преносом постане порески обвезник и ако продужи да обавља исту делатност.⁴⁰

³⁹ ЗОПД, чл. 509.

⁴⁰ Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, бр. 84/2004, 86/2004 – испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014,

Мора се водити рачуна да су законом прописана три кумулативна услова: а) пренета имовина мора да чине техничко-технолошка целину за обављање делатности (на пример, машине, опрема, репроматеријал, итд.), а *чијим моменџом преноса се онемоћућава даље обављање делатности преносиоца*,⁴¹ б) да је друштво стицалац порески обвезник у систему ПДВ-а и в) да друштво стицалац наставља са обављањем исте делатности. Уколико изостане само један од кумулативно постављених захтева, ПДВ се мора платити.

Са становишта прописа који регулише порезе на имовину⁴² од опорезивања пореза на пренос апсолутних права се изузима пренос апсолутних права на: а) праву својине на непокретностима, б) правима интелектуалне својине, в) праву својине на употребљеном пловилу, као и на употребљеном ваздухоплову са сопственим погоном, г) праву својине на употребљаваном моторном возилу, д) праву коришћења грађевинском земљишта и е) праву трајног коришћења паркинг места у отвореном стамбеном блоку или стамбеном комплексу, у случају статусне промене.⁴³ Стога, није ни потребно подносити пореску пријаву за утврђивање пореза на пренос апсолутних права (али то је тешко објаснити на шалтеру у МУП-у приликом регистрације возила).⁴⁴

У односу на прописе који нормирају порез на добит правних лица,⁴⁵ у случају преноса: а) непокретности, б) права интелектуалне својине и в) удела и акција у капиталу других правних лица, као и других дуго-

5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016, 7/2017, 113/2017, 13/2018, 30/2018, 4/2019, 72/2019, 8/2020, 153/2020, 138/2022 и 94/24, чл. 6 ст. 1 алинеја 2 и ст. 2; Правилник о утврђивању преноса целокупне или дела имовине, са или без накнаде, или као улог, код којег се сматра да промет добара и услуге није извршен, *Службени гласник РС*, чл. 3 ст. 1.

⁴¹ Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-413/2019-04 од 18. новембра 2019. године; истоветно и Мишљење Министарства финансија, бр. 430-00-00216/2017-04 од 12. јула 2017. године.

⁴² Закон о порезу на имовину – ЗПИ, *Службени гласник РС*, бр. 26/2001, *Службени лист СРЈ*, бр. 42/2002 – Одлука СУС, *Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012, 47/2013, 68/2014, 95/2018, 99/2018, 144/2020, 118/2021, 138/2022, 92/2023 и 94/2024

⁴³ ЗПИ, чл. 24а ст. 1 т. 3).

⁴⁴ Мишљење Министарства финансија, бр. 000185016 2023 10520 004 000 011 004 од 10. августа 2023. године

⁴⁵ Закон о порезу на добит правних лица – ЗПДПЛ, *Службени гласник РС*, бр. 25/2001, 80/2002, 42/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 142/2014, 91/2015, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020, 118/2021 и 94/24.

рочних хартија од вредности, г) инвестиционе јединице инвестиционог фонда и д) дигиталне имовине у поступку издвајања на друштво стицаоца, одлаже се настанак пореске обавезе по основу капиталног добитка, а друштво стицалац ће утврдити капитални добитак у случају евентуалне продаје предметне имовине.⁴⁶ Иначе, капитални добитак представља разлику између продајне цене наведене имовине и њене набавне цене.⁴⁷

Чланови привредног друштва преносиоца морају водити рачуна и о пореском аспекту који се односи на евентуални порез на капитални добит за физичка лица.⁴⁸ Домаће право нормира да капитални добитак представља разлику између продајне и набавне цене удела, односно акција где се такав приход опорезује са пореском стопом од 15%,⁴⁹ при чему се не сматра да је добитак настао у случају статусне промене, где се врши замена акција, односно удела које физичко лице има у друштву преносиоцу искључиво за акције, односно уделе у друштву стицаоцу.⁵⁰ Међутим, у пракси се појавио велики број случајева у „сивој зони”, с обзиром на чињеницу да законске одредбе у овој области нису најпрецизније. Стога је ресорно Министарство финансија својим тумачењима временом појаснила одређене ситуације. Тако, поставило се питање да ли чланови привредног друштва „А”, који имају по 50% удела у основном капиталу, које се реорганизовало тако што се извршило издвајање дела својине имовине уз оснивање новог привредног друштва „Б” (у коме чланови такође имају 50% удела у основном капиталу), у случају продаје удела у привредном друштву „А” које је наставило да постоји након статусне промене, морају да плате порез на капитални добитак у односу на своје уделе, или не подлежу тој обавези уколико су држали у свом поседу уделе најмање десет година.⁵¹ Недоумицу на ово питање је проузроковала непрецизна законска одредба која прописује да у случају да је током периода власништва дошло до промене процента власништва над уделима, односно акцијама (да је дошло до повећања учешћа у основном капиталу), обвезник (члан привредног друштва) може да оствари право на пореско изузимање само на про-

⁴⁶ Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-413/2019-04 од 18. новембра 2019. године.

⁴⁷ ЗПДЛ, чл. 27 ст. 3.

⁴⁸ Закон о порезу на доходак грађана, ЗПДГ, *Службени гласник РС*, бр. 24/2001, ... 19/2025, чл. 72–80.

⁴⁹ ЗПДГ, чл. 72с т. 1, т. 3), чл. 77.

⁵⁰ ЗПДГ, чл. 72а ст. 1 т. 6.

⁵¹ ЗПДГ, чл. 72. ст. 1 т. 6.

центуални део удела, односно акција по основу кога је непрекидно најмање десет година имао у власништву, пре његове продаје.⁵² Министарство је заузело став да у овом случају постоји пореско изузеће, имајући у виду да статусна промена издавања није била од утицаја на уделе чланова у друштву преносиоцу.⁵³ Такође, појавила се још једна нетипична ситуација: привреда друштва „Б” и „Ц”, резиденти Републике Аустрије су чланови резидентног правног друштва „А”, које се реорганизовало тако што је део своје имовине пренело у новоосновано привредно друштво „Д”, којом приликом су чланови друштва „А” (друштво преносилац) добили уделе у друштву „Д” у другачијој сразмери у односу на сразмеру коју су имали привредном друштву „А”. Министарство финансија је заузело став да се у овом случају ради о капиталном добитку, које је друштво „Б” остварило у овој трансакцији, а сходно одредби члана 13 ст. 4. Уговора о избегавању двоструког опорезивања у односу на доходак и имовину који је закључен између Републике Србије и Републике Аустрије,⁵⁴ он се може опорезивати у Републици Србији.⁵⁵

Коначно, поставља се и питање како издавање може утицати на субвенције, пореске подстицаје и друге пореске олакшице које је друштво преносилац имало пре статусне промене. Ресорно Министарство финансија је заузимало различите ставове по овом питању, из чега закључујемо да је политика и овде имала доста утицаја. Тако је у случају страног инвеститора који је основао привредно друштво у нашој земљи, које је уживало порески подстицај (ослобађање од пореза на добит у периоду од десет година по основу улога у основна средства већем о милијарде динара и запошљавања сто радника на неодређено време),⁵⁶ где је потом дошло до издавања, којом приликом је друштво преносилац пренело на новоосновано друштво део основних средстава по основу којих је остварио порески подстицај, оно има право право да и даље ужива порески подстицај уколико је вредност улога у основна средства и даље више од једне милијарде уз услов да се број запослених није смањио, с тим да је порески обвезник дужан да на прописаном

⁵² ЗПДГ, чл. 72 ст. 2.

⁵³ Мишљење Министарства финансија, бр. 413-00-154/2017 од 4. октобра 2017. године.

⁵⁴ Објављен у *Службеном гласнику РС – Међународни уговори*, бр. 8/2010.

⁵⁵ Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-890/2019-04 од 17. 01. 2020. године

⁵⁶ ЗПДПЛ, чл. 50а регулише овај порески подстицај по основу улагања.

обрасцу утврди нову сразмеру између вредности набављених основних средстава и вредности укупних основних средстава друштва преносиоца.⁵⁷ У другом случају Министарство је заузело став да друштво преносилац, као послодавац који користи право на ослобађање од обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање за новозапослена лица, губи право на субвенцију у случају статусне промене издвајања уз оснивање новог правног лица које би за последицу имало смањење броја запослених код друштва преносиоца.⁵⁸ С друге стране, у сличном случају ресорно Министарство за рад је заузело дијаметрално супротан став да:

„...привредна друштва настала статусном променом постојећег привредног друштва, укључујући и *поделу уз оснивање*, не сматрају се новооснованим послодавцем у погледу права на коришћење повластице из члана 25. Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁵⁹ и нису ослобођена обавеза запошљавања особа са инвалидитетом, с обзиром на то да се *на новонастало привредно друштво преносе права и обавезе*“.⁶⁰

2. Рачуноводствени аспект издвајања

Коначно, треба расправити и нека практична питања из области рачуноводства, посебно у вези са раскњижавањем пренете имовине из пословних књига друштва преносиоца, односно њено евидентирање у пословним књигама друштва стицаоца, подношења извештаја од стране друштва стицаоца, као и ванредног извештаја од стране друштва преносиоца, као и утврђивања датума од када се трансакције друштва преносиоца сматрају, у рачуноводствене сврхе, трансакцијама обављеним у име друштва стицаоца.

Једна од правних последица статусне промене издвајања, које наступају даном њене регистрације, је да имовина и обавезе друштва преносиоца прелазе на друштво стицаоца у складу са планом поделе.⁶¹

⁵⁷ Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-370/2020-04(2) од 18. јануара 2021. године.

⁵⁸ Мишљење Министарство финансија и привреде, бр. 414-00-6/2013-04 од 7. марта 2013. године.

⁵⁹ Став објављен у *Службеном гласнику РС*, бр. 36/2009, 32/2013 и 14/2022.

⁶⁰ Мишљење Министарства за рад, запошљавање, борацка и социјална питања, Сектор за запошљавање, бр. 011-00-00383/2016-24 од 31. маја 2016. године.

⁶¹ ЗОПД, чл. 505 ст. 1 т. 1); ЗОПД ЦГ, чл. 248 ст. 2. и 305, у вези са чл. 244 ст. 1 т. 1; ЗТД, чл. 550н, ст. 1. и 550р; ЗГД, чл. 635 ст. 2 т. 1; ЗОПД РС, чл. 413, у вези са чл. 411 ст. 1 т. 1; Директива ЕУ 2017/1132, чл.151 ст. 1 т.(а).

У пословним књигама друштва преносиоца се а) искњижава имовина (актива), б) искњижавају обавезе (пасива), те се в) смањује основни капитал и по потреби други облици капитала (нераспоређени добитак, резерве, итд.). Искњижавање имовине и обавеза се врши по књиговодственим вредностима. Истовремено, код друштва стицаоца се врши евидентирање (књижење): а) имовине и б) обавеза, где би нето имовина (актива) у принципу требало да представља његов основни капитал.⁶² Међутим, АПР региструје основни капитал друштва стицаоца у износу у којем је смањен основни капитал друштва преносиоца независно од вредности нето имовине која се преноси, што сматрамо погрешним, с обзиром на то да друштво преносилац на друштво стицаоца, поред дела свог основног капитала, преноси и део своје имовине, која је у пракси углавном неупоредиво већа од уписаног основног капитала. Ресорно Министарство финансија је заузело став да у случају да вредност нето имовине која је пренета на друштво преносиоца, вредност његовог регистрованог капитал нису једнаке (а што ће у пракси бити без изузетка), разлику је неопходно евидентирати у оквиру осталих позиција за капитал (на пример, евидентирање капиталног добитка на рачуну 340 – нераспоређена добит из ранијих година, односно евидентирање капиталног губитка на рачуну 350 – губитак из ранијих година). С обзиром на овакву ситуацију, Министарство сматра да имовина која се преноси на друштво стицаоца може бити призната (књижена) по књиговодственим вредностима исказаним у пословним књигама друштва преносиоца или по фер вредности.⁶³ Предлажемо да се у ЗПД-у унесе одредба којом би се регулисало да вредност основног капитала друштва стицаоца мора да буде једнака вредности пренете нето имовине од стране друштва преносиоца.

Друштво које се оснива издавањем, или на које је пренето део имовине (друштво стицалац) је дужно да састави и поднесе Пореској управи извештај о реализацији поделе права и обавезе друштва преносиоца у року од 60 дана од дана уписа статусне промене, заједно са пореским билансом (биланс стања и биланс успеха).⁶⁴ С друге стране, друштво преносилац подноси ванредни финансијски извештај.⁶⁵

⁶² Правилник о контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за привредна друштва, задруге и предузетнике, *Службени гласник РС*, бр. 89/2020.

⁶³ Мишљење Министарства финансија, бр. 001637940 2024 10520 016 000 011 004 од 8. јула 2024. године.

⁶⁴ ЗПДПЛ, чл. 63 ст. 7 и 8г.

⁶⁵ Закон о рачуноводству – ЗОР, *Службени гласник РС*, бр. 73/2019 и 44/2021, чл. 2 ст. 1 т 8).

Коначно, поставља се и питање од ког датума се трансакције друштва преносиоца сматрају, у рачуноводствене сврхе, трансакцијама обављеним у име друштва стицаоца. Овај датум се мора одредити у плану поделе, што значи да је ово питање препуштено аутономији воље чланова друштва преносиоца.⁶⁶ Министарство финансија, такође, заузима исти (исправан) стан, истичући да књижење рачуноводствених категорија почиње од датума дефинисаним у плану поделе.⁶⁷

III. Закључак

Издвајањем, као једним од облика статусних промена, омогућава се оптимизација пословања привредних друштава – специјализација, рационалније коришћење људских и материјалних ресурса, повећање продуктивности, побољшање конкурентности, а које треба да имплицира повећање промета и добити. Правни прописи у овој области треба да дају смернице пословним људима у погледу одвијања трансакције, а истовремено да пропишу механизме заштите свим категоријама лица које имају одређене имовинске интересе према привредном друштву које издваја део своје имовине и, следствено томе, смањује свој основни капитал и имовину (мањински чланови, повериоци, запослени). Домаће право у великој мери преузима решења која се налазе у модерним кодификацијама, мада још увек има простора за њихову дораду (измене неразумљивих или недоречених чланова, односно попуњавање правних празнина). Аутор овог чланка се залаже за две измене у домаћем законодавству: а) да се уместо ограничене одговорности, уведе неограничена солидарна одговорност друштва стицаоца за обавезе друштва преносиоца, и б) да се назначи да вредност основног капитала друштва стицаоца буде једнака вредности пренете нето имовине друштва преносиоца.

Међутим, треба истаћи да примену правних прописа непрестано отежавају и подривају органи управе, као и судови, са неконзистентном праксом и доношењем често супротних одлука и службених мишљења за исте или сличне случајева, што утиче на правну (не)сигурност и репутацију државе. Нажалост, то није случај само у овој области права.

⁶⁶ ЗОПД, чл. 492, у вези са чл. 491 ст. 2 т. 6); ЗОПД ЦГ, чл. 248. ст. 2. и чл. 305, у вези са чл. 242 ст. 1 т. 6; ЗТД, чл. 550б ст. 2 т. 8 („дан пословних учинака подјеле”); ЗГД, чл. 624 ст. 2 т. 9. („дан обрачуна делитве”); ЗОПД РС, чл. 413 ст. 1, у вези са чл. 403 ст. 1 т.г. („дан обрачуна”).

⁶⁷ Мишљење Министарства финансија, бр. 000182224 2023 10520 008 001 011 001 од 25. августа 2023. године.

Milan Pavic, PhD

attorney at law from Belgrade

SPIN-OFF OF A PART OF THE ASSETS OF A COMPANY AS A STATUS CHANGE

Summary:

The article analyses the few practical aspect of corporate restructuring by spin-off: the issue of transfer of assets from the transferring company to the receiving company, liability for obligations by the transferring company, as well as tax and accounting aspects.

The article specifically analyzes the transfer of property rights, contractual rights, as well as intellectual property rights, taking into account their differences and individual characteristics.

Additionally, the author of the article attempts to shed light on the most important issues related to the tax and accounting aspects of the spin-off – the tax treatment of the transaction in relation to VAT, turnover tax, corporate income tax, as well as personal income tax, as well as the issue of recording the transferred assets in the receiving company's books, and their removal from the accounting records of the transferring company, with particular emphasis on the problem of determining the share capital of the receiving company in relation to the value of the transferred assets.

Keywords: corporate restructuring, spin-off, transfer of the rights, liability for obligations, taxes and accounting, assets.

Датум пријема рада: 3 април 2026.

Датум одобрења рада: 30. април 2026.

ТИП РАДА: СТРУЧНИ РАД

УДК 347.44:796.078

349::796]:174

Луција Б. Вранешевић Грбић

адвокат из Београда, мастер правник*

МОРАЛНЕ КЛАУЗУЛЕ У УГОВОРУ О СПОНЗОРСТВУ У СПОРТУ

Сажетак:

У чланку се анализира примена моралних клаузула у уговорима о спонзорству у спорту, имајући у виду њихову значајну улогу у обезбеђивању финансијских средстава за професионалне спортисте и спортске организације. Посебно се разматра проблем тумачења моралних клаузула у пракси, услед традиционалне тенденције широке и непрецизне њихове формулације. У чланку се анализирају савремени теоријски приступи и предлози из литературе који се односе на унапређење уговорне праксе, укључујући увођење реципрочних моралних клаузула, као и интегрисање додатних уговорних механизма у текст моралне клаузуле у сврху њиховог поштравања и прецизирања. Основни циљ овог рада је да укаже на правне изазове које намеће примена моралних клаузула у оквиру уговора о спонзорству у спорту као и на могуће правце развоја.

Кључне речи: моралне клаузуле, уговор о спонзорству у спорту, тумачење уговорних одредби, реципрочне моралне клаузуле

I. Уводне напомене

Савремени спорт функционише као важан сегмент привреде и спада међу најбрже растуће индустрије у развијеним земљама. Спонзорство у спорту је притом преузело улогу специфичне тржишне комуникације, засноване на анализи понашања потрошача и креирању стратегија које подстичу циљне групу на куповину производа и/или услуга.

* Електронска адреса аутора: lucija@vraseseviclaw.com

Моралне клаузуле су постале неизоставан део уговора о спонзорству у спорту као инструмент заштите репутације у окружењу где лична добра спортиста имају кључну тржишну вредност.

Упркос широкој примени у уговорној пракси, моралне клаузуле су често остајале на маргинама правних расправа – анализа постојеће стручне литературе и компаративне судске праксе указује на чињеницу да не постоји јединствен критеријум за оцену њихове ваљаности и обима. Ова неуједначеност додатно потврђује да се моралне клаузуле и даље налазе у фази континуираног развоја, како у теорији тако и у пракси. Овај чланак полази од тезе да моралне клаузуле, узимајући у обзир промене друштвених норми од њиховог настанка, постају све важнији инструмент у уговорима о спонзорству у спорту.

II. Правна природа уговора о спонзорству у спорту

Појам спонзорство означава специфично маркетиншко средство које у данашње време има велику улогу у финансирању спортиста, спортских организација и догађаја. Уговори о спонзорству се закључују како би се спонзору омогућило право коришћења личног добра спонзорисаног лица у сврху рекламирања производа или услуга спонзора. Уговорна обавеза спонзора огледа се у финансијској подршци спонзорисаног лица и његових спортских активности, што може да буде исплата новчане накнаде, пружање уговорених услуга те предаја одређених ствари у својину или на коришћење (могућа је и комбинација ових обавеза).¹ Дакле, основне одлике уговора о спонзорству представљају чинидба финансијске подршке спонзора, маркетиншка и комуникацијска чинидба спонзорисаног лица, те специфични економски циљ који овим уговором жели да постигне спонзор, а који се назива трансфером „имица”.² Постоје многи примери спорова у иностраној судској пракси који су настали поводом раскида уговора о спонзорству услед поступака спонзорисаног лица којима је нарушен пренос имица.³ Заштитну улогу трансфера имица у највећој мери преузимају моралне клаузуле.

¹ Caysee Kamenetsky, „The Need for Strict Morality Clauses in Endorsement Contracts,” *Pace Intellectual Property, Sports and Entertainment Law Forum*, Vol. 7 (1), 2017, 292.

² Милан Јечменић, „Јесу ли кауза уговорне обавезе и сврха уговора исто?”, *Огледор*, Вол. VII, бр. 1/2021, 2021, 135–136.

³ *Ibid.*, 137.

Кључна карактеристика уговора о спонзорству разликује га од других конвенционалних облика оглашавања. Уговор о спонзорству није изричито уређен законодавством Републике Србије. У нашем позитивном праву концепт спонзорства је уређен Законом о оглашавању⁴ у члановима 64 до 69, док се у Закону о спорту⁵ само помиње у члану 70 као један од извора прихода спортских удружења и члану 128 као потенцијални приход врхунског спортисте под условом да већ не прима новчану помоћ. Ове одредбе су императивне природе те уговором о спонзорству није могуће одступити од њих.

Уговор о спонзорству је неименовани уговор. Иако се ради о уговору који је широко распрострањен, у литератури се сматра да је природе оваквог уговорног односа и даље у фази развоја, те да не би било сврсисходно ограничити даљи напредак са формалном кодификацијом.⁶

За разлику од добродиног уговора о меценату, уговор о спонзорству је теретан и заснива се на узајамним обавезама уговорних страна.⁷ Надаље, сматра се да се ради о комутативном и неформалном уговору, те уговору *intuitu personae*; спонзору није свеједно са киме закључује уговор те приступа овом односу с обзиром на лична својства и углед спонзорисаног лица. У литератури се наводи да је природа овог уговора у пракси много комплекснија него што то на почетку изгледа, те да личност спонзорисаног лица у великој мери утиче на његову правну природу.⁸

У доктрини се, поред неспорне квалификације уговора о спонзорству као неименованог уговора, поставља питање да ли је ипак реч о уговору *sui generis*. Иако садржи карактеристике више именованих уговора, основни елемент овог уговора не може се пронаћи ни у једном од постојећих именованих уговора.⁹ Са друге стране, у литератури се јавља и став да уговор о спонзорству може да буде класификован и као

⁴ Закон о оглашавању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016 и 52/2019 – др. закон, чл. 64 – 69.

⁵ Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 10/2016, чл. 70 ст. 1. и чл. 128 ст. 1.

⁶ Тоне Јагодић и Златко Матеша, „Basic elements of a sponsorship contract in sport”, *Зборник радова Правног факултета у Силишту*, 2/2018, 2018, 280.

⁷ Миодраг Мићовић, „Финансирање спорта и спонзорство”, *Зборник радова Правног факултета у Силишту*, бр. 2/2019, 2019, 323.

⁸ Ивана Радомировић, „Уговор о спонзорству у спорту”, *Српски фудбал – Упоредноправни изазови и перспективе III*, Институт за упоредно право, ур. Милош Станић и Дејан Шупут, Београд, 2023, 119.

⁹ Tugce Oral, “Sport sponsorship contracts,” *Juridical Tribune*, Vol. 8 Issue 3, 2018, 826.

мешовити и као *sui generis* уговор, зависно од индивидуалне ситуације и тумачења одредби појединог уговора.¹⁰

Ова специфичност је повезана са правом на *имиџ* – као скуп личних добара, појам *имиџа* је највише заступљен у англосаксонским земљама, те се дефинише као уступање културолошки стечене, перципиране вредности једног ентитета на одређени бренд односно спонзора.¹¹ Пренос *имиџа* више долази до изражаја код спонзорисања врхунских спортиста него код спонзорисања спортске организације као апстрактног колективитета. Врхунски спортисти су често утицајне личности и тај утицај доводи до емотивне повезаности са публиком; спонзор путем промоције везе са врхунским спортистом настоји да повећа успех сопственог бренда на тржишту. Са друге стране, спортски клуб може да уступа сопствени *имиџ*, али и колективни *имиџ* целог тима.¹²

Ради очувања *имиџа* спонзорисаног лица у очима циљне публике, користе се моралне клаузуле. Оне су већ стандардни додаци уговора о раду спортиста са спортским организацијама и уговора о спонзорству у спорту којим се, како наводе *Jonson et al*, ствара један додатни однос битан за спортисте и спортске организације.¹³

III. Моралне клаузуле

1. Значење и улога моралних клаузула

Иако се моралне клаузуле већ дуго користе у уговорима са јавним личностима, њихова примена у уговорима о спонзорству у спорту је нагло порасла у последњих двадесетак година. Овакав пораст може се приписати млађем узрасту професионалних спортиста, променама моралних профила спортиста и повећању новчаних средстава који се улажу у спонзорство. Имајући у виду велике новчане износе које добивају спортисти на основу оваквих уговора као и негативне појаве у виду понашања спортиста, укључујући, на пример, познати случај Ленса Армстронга, моралне клаузуле су преузеле заштитну улогу инвестиције спонзора. Повреда моралне клаузуле не доводи само до

¹⁰ Philip Engel, "Sponsoring in Sport: Vertragsrechtliche Aspekte", Schulthess Juristische Medien, Zürich, 2009, 64.

¹¹ И. Радомировић, 124.

¹² *Ibid.*, 123–124.

¹³ Paul T. Jonson et al, "The contractual and ethical duty for a professional athlete to be an exemplary role model: Bringing the sport and sportsperson into unreasonable and unfair disrepute," *Australian and New Zealand Sports Law Journal*, Vol. 8, 2013, 58.

потенцијалног раскида уговора од стране спонзора, већ се у очима јавности раскида повезаност брэнда и спортисте. Као што се идеализована слика спортисте или спортске организације преноси на производ спонзора, негативне перцепције се такође преносе на брэнд спонзора. Моралне клаузуле су све чешће предмет детаљних преговора у пракси, поготово ако се ради о спортисти високог профила.¹⁴

Без обзира на широку употребу моралних клаузула у свету спонзорства, у литератури се напомиње да нису биле предмет обимне академске и судске анализе. Како истичу *Sánchez Abril* и *Greene*, у већини судских поступака ове клаузуле су биле предмет површне анализе чему је вероватно допринела и чињеница да се углавном радило о медијски познатим уговорним странама веће преговарачке моћи. Аутори пореде ово правно питање са питањем тумачења клаузула забране конкуренције, наводећи да код моралних клаузула не постоји јединствен оквир за оцењивање да ли су и у којој правичне и правилно тумачене.¹⁵

Овај термин се може дефинисати као клаузула која даје правном лицу које плаћа спортисту да рекламира производе и/или услуге право да раскине уговор ако спортиста изврши кривично дело или се недолучно понаша, а у складу са садржином те клаузуле.¹⁶ Ужа формулација која се помиње у литератури успоставља каузалну везу између нарушавања имица спонзорисаног лица и угледа спонзора.¹⁷ *Pinguelo* и *Cedrone* предлажу ширу дефиницију моралне клаузуле у контексту уговора о спонзорству са јавним личностима уопште; односно, морална клаузула јесте уговорна одредба која једној уговорној страни даје право да раскине уговор или предузме неке друге мере против друге стране у случају да се та друга страна упусти у морално неприхватљиво понашање које може негативно утицати на његов или њен имиц, а тиме и на јавни имиц прве уговорне стране.¹⁸

¹⁴ Andrew Zarriello, „A call to the bullpen: Alternatives to the morality clause as endorsement companies' main protection against athletic scandal,” *Boston College Law Review*, Vol. 56, 2015, 395–397.

¹⁵ Patricia Sánchez Abril и Nicholas Greene, “Contracting Correctness: A Rubric for Analyzing Morality Clauses,” *Washington and Lee Law Review*, Vol. 74, Issue 1, Article 3, 2017, 4–5.

¹⁶ Brian R. Socolow, „What Every Player Should Know about Moral Clauses”, *Moves*, Vol. 4, Issue 2, 2008, 188.

¹⁷ Daniel Auerbach, „Morals Clauses as Corporate Protection in Athlete Endorsement Contracts”, *DePaul Journal of Sports Law*, Vol. 3, Issue 1, 2005, 3.

¹⁸ Fernando M. Pinguelo и Timothy D. Cedrone, „Morals? Who cares about Morals? An examination of morals clauses in talent contract and what talent needs to know”, *Seton Hall Journal of Sports and Entertainment Law*, Vol. 19, 2009, 351.

Битно је препознати да само постојање моралне клаузуле у уговору о спонзорству не значи да ће она и бити примењена од стране спонзора. Као и клаузула о ризичним активностима, морална клаузула може да преузме само улогу средства одвраћања од непримереног понашања. Ипак, многи познати спортисти изгубили су спонзорства као резултат примене ове клаузуле; то су, на пример, Тајгер Вудс, Мајкл Вик, Ленс Армстронг¹⁹ и Мајкл Фелпс.²⁰

2. Порекло и историјски развој моралних клаузула

Још 1918. године, Апелационо веће Врховног суда државе Њујорк утврдило је да запослени може да добије отказ због кршења моралне клаузуле садржане у уговору о раду.²¹ Моралне клаузуле вуку порекло из праксе филмске индустрије 20. века. Наиме, компанија *Universal Film Manufacturing Company (Universal Studios)* је укључила моралну клаузулу у уговоре са глумцима као одговор на негодовање јавности ради неморалног понашања у Холивуду, а посебно због *Rosco 'Fatty' Arbuckle* случаја.²² Приметивши да Холивуд све више привлачи пажњу услед раскошног и морално упитног начина живота неких од највећих имена тадашње филмске индустрије, наведена компанија је, израдом моралних клаузула, обезбедила да неће бити у обавези да плаћа глумцима након скандала који проузрокује негодовање или узнемиреност јавности.²³

Моралне клаузуле су убрзо преузете од стране професионалних лига спортова у САД, као што су бејзбол и амерички фудбал, те су временом постале уобичајена пракса при изради уговора о спонзорству у спортском свету и индустрији забаве. Ове клаузуле постале су и стандардни елемент уговора о раду спортиста са спортским организацијама

¹⁹ Више у: Brian R. Socolow, „Armstrong's Endorsement Contracts and the Morals Clause”, *Sports Litigation Alert*, Vol. 9, Issue 12, 2012.

²⁰ Adam Epstein, „An Exploration of Interesting Clauses in Sports”, *Journal of Legal Aspects of Sport*, Vol. 21, 2011, 24.

²¹ New York Supreme Court, Special Term, *Ackerman v. Siegel*, 170 N.Y.S. 522, 1918.

²² Више у: Noah B. Kressler, „Using the Morals Clause in Talent Agreements: A Historical, Legal and Practical Guide”, 29 *COLUM. J. L. & ARTS*, 2005, 236–237.

²³ Bradley R. Smith, „Treating professional athletes like Wall Street executives: The potential for clawback provisions in sports contracts”, *Temple Law Review*, Vol. 87, 2015, 373.

и учествовања у такмичењима.²⁴ На пример, недолжно понашање познатог играча бејзбола *Babe Ruth*-а изравно је довело до употребе моралних клаузула у оквиру спортских лига. Већ 1922. године измењен је уговор између овог спортисте и тима *New York Yankees* тако што се додала ова одредба:

„*Ruth* ће се у сваком тренутку ... уздржавати и потпуно клонити употребе алкохолних пића и ... неће током припремне и такмичарске сезоне остајати будан после један сат иза поноћи ни једног дана без дозволе и сагласности менаџера Клуба ... (1) ако у било ком тренутку ... играч конзумира алкохолна пића или буде крив за било какво понашање које га може учинити неспособним да извршава обавезе предвиђене овим уговором, Клуб може поништити и раскинути уговор”.²⁵

Увођење ове одредбе иницирало је њено прихватање и у другим професионалним лигама, а затим и у уговорима о спонзорству. За спонзоре је постало кључно да имају могућност да: „*сусеендују, раскину уговор и/или траже накнаду штеће*”²⁶ од спонзорисаног спортисте због одређених поступака.

Географски посматрано, моралне клаузуле су се првобитно афирмисале у англосаксонским земљама, захваљујући развијеној индустрији спорта и забаве. Временом су се прошириле и на европско тржиште, а данас имају глобални карактер.²⁷

Колико је позитивна слика спонзорисаног лица битна, било физичког или правног, говори и случај током зимских Олимпијских игара 2002. године када је више корпоративних спонзора запретило повлачењем спонзорстава због насталог скандала повезаног са корупцијом. Међународни олимпијски комитет је уважио примедбе и предложио додавање моралних клаузула у уговоре о спонзорству Олимпијских игара. Овај догађај представља битан искорак у еволуцији моралних клаузула, јер је једна међународна организација пристала да буде подвргнута њима и да сноси последице у случају њиховог кршења.²⁸

²⁴ Miguel Crespo, „Morality Clauses in Tennis Agreements: Tennis, Social Media and the Digital World”, *Professional Tennis and Transnational Law: Contractual and Regulatory*, (editor) Ilias Bantekas и Marko Begović, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, 78–79.

²⁵ С. Kamenetsky, 290.

²⁶ *Ibid.*, 291.

²⁷ М. Crespo, 78.

²⁸ F. Pinquelo и T. D. Cedrone, 366.

3. Тумачење моралних клаузула

Основна начела облигационог права служе као полазна тачка приликом анализе моралних клаузула у уговорима о спонзорству и утврђивања да ли су исте примењиве. У складу са начелом аутономије воље, стране у облигационим односима су слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи. *Rosenbaum* наводи да битна повреда уговорног односа настаје када једна страна не испуни битан елемент уговора, чиме другој страни онемогућава извршење њених обавеза или се тиме поништава основна сврха уговора. Уколико спонзорисано лице не изврши одређени део преузетих обавеза, односно не поступи у складу са моралном клаузулом, која је од суштинског значаја за уговорни однос који се заснива на преносу имица, спонзор може да раскине уговор.²⁹

У току преговора, свака реч је важна – моралне клаузуле покривају само радње које потпадају под њихову формулацију. Већина оваквих клаузула најчешће обухвата извршење кривичних дела, скандалозно или друштвено непримерено понашање, злоупотребу дрога или алкохола као и друге поступке за које је познато да наилазе на осуду јавности односно циљне публике спонзора. Како би заштитили свој бренд, спонзори инсистирају на обимним одредбама које им дају право да раскину уговор у било којој ситуацији коју сматрају прикладном и штетном по своју репутацију. Са друге стране, пуномоћници спонзорисаних лица се боре за ужу и изричиту формулацију како би њихов клијент уживао већи степен правне сигурности.³⁰

Члан 99 нашег Закона о облигационим односима наводи да се одредбе уговора примењују онако како гласе. При тумачењу спорних одредби не треба се држати дословног значења употребљених израза, већ треба истраживати заједничку намеру уговарача и одредбу тако разумети како то одговара начелима облигационог права.³¹ Субјективни и објективни критеријум садржан у овом члану разјашњен је једним решењем Вишег трговинског суда које наводи да, иако се од заједничке воље полази као од примарног критеријума тумачења, та воља не може бити апсолутни критеријум тумачења уговора; у случају да се при

²⁹ Lauren Rosenbaum, „140 characters or less: A look at morals clauses in athlete endorsement agreements”, *DePaul Journal of Sports Law*, Vol. 11 (1), 2015, 138.

³⁰ P. Sánchez Abril и N. Greene, 295–296.

³¹ Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ* бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020, чл. 99.

тумачењу утврде две солуције на основу заједничке воље странака, узмеће се оно тумачење као адекватније које је у складу са друштвеним интересима израженим кроз начела облигационог права.³²

Како наводе *Sánchez Abril* и *Greene*, уговорне одредбе треба да пруже основ за утврђивање постојања повреде уговора, па у складу са тим треба да буду разумно одређене и прецизне. Наведени принцип не захтева апсолутну извесност, већ само онолико колико је „разумно” у датим околностима.³³ На пример, у предмету *Mendenhall*³⁴, окружни суд у Северној Каролини је имао задатак да утврди да ли су изјаве на друштвеним мрежама спортисте изазвале довољан степен негодовања у очима јавности да оправдају раскид уговора о спонзорству. Тумачећи предметну моралну клаузулу рестриктивно, суд је закључио да је уговор са спортистом могао да буде раскинут једино у случају настанка јавног скандала, на начин како је прецизирано клаузулом, а до чега није дошло. Када би једна уговорна страна имала неограничену дискрецију приликом тумачења свеобухватних моралних клаузула, оне би се могле користити за раскид економски неповољног односа под кринком етичности.³⁵

Sánchez Abril и *Greene* сматрају да су моралне клаузуле ваљане ако постоји разумна веза између спорног понашања и легитимних пословних интереса уговорне стране која клаузулу намеће. Аутори додају да би било од значаја у судским поступцима тумачити и степен преноса личних добара односно асоцијативну моћ коју спонзорисана уговорна страна има у јавном угледу спонзора.³⁶

Анатомија моралних клаузула се своди на три основна елемента – идентификацију забрањеног понашања, прецизирање начина активирања клаузуле и обезбеђивање механизма за утврђивање повреде.³⁷ Због широких формулација моралних клаузула, постоји већи ризик да суд оцени да је клаузула превише нејасна. Ипак, на основу иностране судске праксе намеће се као закључак да ове клаузуле најчешће остају важеће.³⁸

³² Видети: Решење Вишег трговинског суда, Пж. 6301/05 од 28. новембра 2005. године.

³³ P. Sánchez Abril и N. Greene, 36.

³⁴ United States District Court, M. D. North Carolina, *Mendenhall v. Hanesbrands*, 856 F. Supp. 2d 717, Order and Memorandum Opinion, 12 April 2012.

³⁵ P. Sánchez Abril и N. Greene, 43.

³⁶ *Ibid.*, 75.

³⁷ Annamarie White Carty, „Cancelled: Morality clauses in an influencer era”, *Lewis & Clark Law Review*, Vol. 26.2, 2023, 574.

³⁸ L. Rosenbaum, 138.

У предмету *Haywood*³⁹ суд је потврдио примену моралне клаузуле у уговору о раду главног тренера фудбалског тима који је раскинут од стране послодавца поводом његовог хапшења. Суд је објаснио да се може сматрати да је уговорна страна прекршила начело савесног поступања (односно облигационоправно начело савесности и поштења) када неразумно користи уговором прописано право дискреције, али и да би сваки разуман поротник могао да закључи да је у овом случају послодавац поступао на савестан начин. У предмету *Team Gordon, Inc. против Fruit of the Loom*,⁴⁰ тужилац се позивао на дискрециону оцену туженог у погледу тумачења моралне клаузуле, али је суд закључио да он није испунио разумна очекивања у погледу прописаног понашања.

Предмет *Mendenhall* нам показује да је кључно јавно неодобравање понашања спонзорисаног лица, а не лично негодовање спонзора. Могуће је да спонзорисано лице успешно истакне захтев за повреду начела савесности и поштења када друга уговорна страна раскине уговор на основу сопственог неодобравања понашања спонзорисаног лица. Суд за арбитражу у спорту је дефинисао термин „довођење особе у дискредитацију” (енгл. *bringing a person into disrepute*) као значајно нарушавање угледа те особе у очима обичних припадника јавности.⁴¹

Да би се избегли проблеми у вези са стандардом према којем се мери наводна повреда моралне клаузуле, спонзори могу да прецизирају начине за утврђивање да ли је до повреде дошло. Када је морална клаузула, као и целокупан уговор, прилагођен посебним околностима и индивидуализован у односу на уговорне стране, може да пружи већи степен заштите и спонзору и спонзорисаном лицу. На пример, прецизирање ранијих образаца понашања спонзорисаног лица на основу којих је, између осталог, закључен уговор о спонзорству, може да послужи као метод оцене будућих образаца понашања.⁴²

4. Реципрочне моралне клаузуле

Када се говори о моралним клаузулама мисли се на одредбе уговора које намећу обавезе само једној страни – спонзорисаном лицу.

³⁹ United States District Court, W.D. Pennsylvania, *Haywood v. University of Pittsburg*, 967 F. Supp. 2d 606, 30 September 2013.

⁴⁰ United States District Court, W.D. North Carolina, Charlotte Division, *Team Gordon, Inc. v. Fruit of the Loom, Inc.*, U.S. Dist. LEXIS 16917, 29 January 2010.

⁴¹ *Nicholas D'Arcy v. Australian Olympic Committee*, CAS 2008/A/1539, 27 May 2008.

⁴² L. Rosenbaum, 148.

Историјски гледано, многа спонзорисана лица су била изложена раскиду уговора због повреде моралне клаузуле. Међутим, ретко се догађа да спонзорисано лице може да раскине уговор у случају лошег понашања спонзора.

Концепт реципрочних моралних клаузула је релативно нов и није се још усталио као део уговора о спонзорству у спорту. Додатак реципрочне моралне клаузуле омогућио би право спонзорисаног лица односно спортисте да раскине уговор уколико спонзор испољава друштвено непожељно понашање које може да наруши имиџ спортисте. Као чест пример у литератури наводи се случај енергетске компаније *Enron* која је потписала уговор вредан 100 милиона долара за стицање права на коришћење имена *Houston Astros*, франшизе из бејзбол лиге. Компанија је, након што су откривене њене незаконите пословне активности, отишла у стечај свега две године после закључења уговора,⁴³ а франшиза је изгубила значајна финансијска средства због закљученог уговора као и умањење вредности свог брэнда.⁴⁴

Реципрочне моралне клаузуле могу да заштите имиџ спонзорисаног лица од потенцијалних корпоративних скандала спонзора, друштвено непожељног понашања или лошег вођења пословања. Са друге стране, у уговорима у спонзорству уговорне стране често нису на истом нивоу преговарачке моћи што објашњава и данашње слабије коришћење реципрочних моралних клаузула.⁴⁵

5. Да ли су потребни додатни механизми?

Моралне клаузуле у савременим уговорима о спонзорству треба да буду прецизне и усклађене са индивидуалним карактеристикама спортисте, као и специфичностима спорта којим се бави. У литератури се наводи да се оне некад посматрају као стандардне уговорне одредбе, те се површно разматрају током преговора.⁴⁶ Неки аутори заговарају укључивање одредбе о повраћају средстава (енгл. *Clawback*), коришћених у свету финансија, у сам текст моралне клаузуле у уговорима о спон-

⁴³ Todd J. Clark, „An Inherent Contradiction: Corporate Discretion in Morals Clause Enforcement”, *Louisiana Law Review*, Vol. 78, Article 6, 2017, 21.

⁴⁴ Rakshit Assudani, „Sportspersons should have a right to include reciprocal morality clauses in endorsement and employment contracts”, *Indian Journal of Law and Legal Research*, Vol. 1 (1), 2021, 7.

⁴⁵ Caroline Epstein, „Morals clauses: Past, present and future”, *Journal of Intellectual Property and Entertainment Law*, Vol. 5, No. 1, 2015, 96–97.

⁴⁶ B. R. Socolow (2008), 188.

зорству у спорту као механизам за адекватну заштиту инвестиције. На овај начин, одредба о повраћају средстава активирана кршењем моралне клаузуле омогућила би спонзору да поврати уложена средства.⁴⁷

Формулације оваквих одредби у уговорима о спонзорству о спорту значајно би се разликовале и зависиле би од фактора као што су популарност спортисте, рок на који је уговор закључен и монетарна вредност самог правног посла. *Smith* наводи да би на овај начин моралне клаузуле постале предмет озбиљнијих преговора; иако на први поглед спонзори имају очигледну корист од инкорпорисања одредбе о повраћају средстава и већу преговарачку моћ, овакво поштравање моралних клаузула довело би до постављања захтева од стране спонзорисаног лица у виду уже формулације нежељених образаца понашања или већег износа накнаде.⁴⁸

У литератури се појављују и супротна мишљења – *Zarriello* сматра да постоји одређена неизвесност у вези са применом одредби о повраћају средстава у уговорима о спонзорству у спорту, односно недостатак судске праксе на ову тему. Аутор не доводи у питање њихову корисност, како у погледу заштите инвестиције тако и у погледу механизма одвраћања спонзорисаних лица од нежељених образаца понашања. У случају да се не устали примена оваквих одредби, спонзори би могли да изгубе своју преговарачку моћ јер би спортисти имали већи подстицај да потпишу уговор са конкурентом који задржава класичан облик моралних клаузула. Аутор закључује да се имплементацијом одредби о повраћају средстава ствара још један слој правних компликација и као једноставнији приступ наводи институт уговорне казне.⁴⁹

IV. Закључак

Професионални спорт је од својих почетака доделио спортистима улогу јавних узора, што је довело до потребе за уговорним механизмима који штите спортске организације и спонзоре. Морална клаузула је настала као реакција на непримерено понашање јавних личности, па се постепено афирмисала као један од основних инструмената заштите. Улога моралних клаузула у уговорима о спортском спонзорству се огледа у кључном елементу тих уговора – преносу имица са спонзорисаног лица на спонзора.

⁴⁷ B. R. Smith, 389–390.

⁴⁸ *Ibid.*, 395–396.

⁴⁹ A. Zarriello, 421–423.

Ове клаузуле нису биле лишене критика. Широка и непрецизна формулација као и еволуција друштвених норми учинила је њихову примену сложеном и спорном у одређеним ситуацијама. Посебан изазов представља проблем тумачења моралне клаузуле као и баланс између заштите интереса спонзора и очувања права спонзорисаног лица, како би се избегле могуће злоупотребе клаузуле и неоснована ограничења.

Овај рад указује на потребу индивидуализације моралне клаузуле у односу на конкретне околности, личност спортисте и раније обрасце понашања уговорних страна како би се допринело свеукупној ефикасности, јасноћи и правној прецизности уговора.

У светлу стања савременог спортског тржишта и експанзије комуникационих канала са потрошачима, јасно је да морална клаузула остаје релевантна уговорна одредба у уговорима о спонзорству у спорту са тенденцијом даљег развоја и нормативног усавршавања.

Lucija B. Vranešević Grbić

attorney at law from Belgrade, Master of Laws

MORALS CLAUSES IN SPORTS SPONSORSHIP AGREEMENTS

Summary:

The article analyzes the application of morals clauses in sports sponsorship agreements, considering their significant role in securing financial resources for professional athletes and sports organizations. Particular attention is given to the issue of interpreting morals clauses in practice, due to the traditional tendency toward broad and imprecise drafting. The article examines contemporary theoretical approaches and proposals in the literature aimed at improving contractual practice, including the introduction of reciprocal morals clauses and the integration of additional contractual mechanisms into the text of morals clauses for the purpose of strengthening and clarifying them. The primary objective of this paper is to highlight the legal challenges posed by the application of morals clauses within sports sponsorship agreements, as well as potential directions for future development.

Keywords: morals clauses, sports sponsorship agreement, interpretation of contractual provisions, reciprocal morals clauses.

Датум пријема рада: 22. мај 2026.
Датум одобрења рада: 25. мај 2026.

ТИП РАДА: СТРУЧНИ РАД

УДК 342.52:340.132(497.11)"2025/2026"

Др Каџарина Голубовић

адвокат из Београда*

КВАЛИТЕТ ПРОЦЕСА ДОНОШЕЊА ЗАКОНА У СРБИЈИ У СВЕТЛУ СТАНДАРДА ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ

Сажетак

Квалитет процеса доношења прописа представља правни, а не политички концепт који добија потврду у уставносудској пракси европских земаља. Најновији критеријуми доброг законодавног процеса израђени су од стране Венецијанске комисије крајем 2025. године, а примењени су и при давању мишљења на измену правосудних закона Србије крајем априла 2026. године. Овај рад, поред анализе практичног кршења стандарда на примеру тзв. „Мрдићевих закона”, објашњава измену прописа за доношење закона током 2025. и 2026. године и упоређује решења са европским стандардима доброг законодавног процеса.

Кључне речи: Венецијанска комисија, законодавни процес, законодавна иницијатива, владавина права, правосудни закони, изборно законодавство

І. Увод

Квалитет процеса доношења закона нашао је своје место на међународном нивоу као политички концепт и политичка обавеза држава чланица различитих међудржавних организација. У оквиру ОЕБС механизма, државе су се обавезале на транспарентан, укључен и одговоран законодавни процес.¹ Под окриљем Савета Европе, Венецијанска комисија Савета Европе (Европска комисија за демократију кроз право – *European commission for democracy through law of the Council*

* Председница Комитета правника за људска права – YUCOM
Електронска адреса ауторке: k.golubovic@yucom.org.rs

¹ <https://odhr.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/14310.pdf>.

of Europe-Venice commission) је у оквиру *Контролне листе за владавину права*,² али и у неколико конкретних мишљења, истакла принципе доброг законодавног процеса који су гаранција заштите од злоупотребе прогресивне законодавне активности која угрожава демократску отпорност.

II. Критеријуми Венецијанске комисије доброг законодавног процеса

1. Контролна листа за владавину права

Венецијанска комисија не процењује владавину права у датој земљи на сопствену иницијативу. Међутим, када се Комисија, на захтев, бави питањима владавине права у оквиру припреме мишљења за специфичну земљу, она ће своју анализу заснивати на критеријумима *Контролне листе за владавину права*. У оквиру ње, посебно место заузима питање: Да ли је поступак доношења законских аката ефикасан, транспарентан, инклузиван и демократски?

Чланови Венецијанске комисије, при припреми одговора у вези са квалитетом законодавног процеса, морају одговорити на сет питања, груписаних у седам тачака, и то:

- i. Да ли постоје јасна уставна правила о законодавном поступку?
- ii. Да ли парламент има овлашћење да одлучује о садржају закона?
- iii. Да ли се предложени закон јавно расправља у парламенту и да ли је адекватно образложен у образложењима? Да ли је довољно времена остављено за дискусију у свим фазама законодавног процеса, укључујући и адекватно време за политичку опозицију? Да ли је опозиција укључена у одређивање дневног реда парламентарних дебата и у рад парламентарних одбора? Да ли је демократско расправљање при усвајању закона довољно загарантовано, чак и ако се системи вештачке интелигенције користе у оквиру законодавног поступка?
- iv. Да ли су убрзани или хитни поступци ограничени на изузетне ситуације или околности? Да ли се убрзани поступци, или увођење изузетака, квалификација или касних амандмана примењују само у ограниченој мери и на транспарентан начин, и да ли постоје гаранције против заобилажења уобичајених правила доношења закона? Да ли

² The Updated Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 145th Plenary Session (Venice, 12–13 December 2025), доступно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)002-e).

- су значајне реформе и уставни амандмани јасно искључени из убрзаних поступака?
- v. Да ли постоје принципи који покушавају да уравнотеже потребу за ефикасношћу у процесу доношења закона, као и право политичке већине да одлучи о питању, са потребом да се обезбеди адекватна дискусија о нацртима закона и правом политичке мањине да изрази своје забринутости?
 - vi. Да ли постоје правила која прописују широке јавне консултације о реформама и законодавству које се тичу питања од посебног уставног или друштвеног значаја (на пример, уставне реформе, изборно законодавство), као и циљане консултације заинтересованих страна о законодавству које их се тиче? Да ли се ова правила генерално поштују, да ли се резултати ових консултација објављују јавно и да ли се ови резултати примењују, где је то потребно? Да ли постоји обавеза да се изврши процена утицаја где је то потребно? Да ли јавност има приступ нацртима закона у фази израде како би се омогућило довољно времена за давање смисленог доприноса или барем када се подносе парламенту?
 - vii. Да ли су на снази јасна правила која прописују када је учешће законодавне власти у процесу одобравања, укључивања, спровођења и повлачења из међународних уговора обавезно? Да ли је такво учешће обавезно за међународне уговоре који се дотичу питања која спадају у надлежност законодавне власти у складу са домаћим правом и других питања од посебног значаја? Да ли постоје јасне процедуре за проверу да ли су нацрти закона у складу са уставом и међународним обавезама, укључујући провере компатибилности током процеса израде? Да ли постоје дефинисане правне последице или корективни механизми када се утврди да су нацрти закона некомпатибилни са уставом и/или међународним обавезама?

Контролна листа се фокусира на правне мере заштите. Венецијанска комисија наглашава да културна и друштвена подршка владавини права не уклањају потребу за формалним мерама заштите. Наиме, недавни развој догађаја у области владавине права показао је да правна и политичка култура није стабилна и да се може брзо мењати.

Поред пријемчиве и подржавајуће правне и политичке културе, слободних медија и будног цивилног друштва, Венецијанска комисија наглашава значај правног и грађанског образовања. Остваривање владавине права углавном је у рукама правних стручњака, чија је компетентност и интегритет одлучујући за промоцију владавине права. Изузе-

тан значај за владавину права има грађанско образовање о поштовању људских права, демократије и владавине права међу широм јавношћу.

2. Примена контролне листе

Илустративан пример примене критеријума је Мишљење о нацрту закона о повлачењу Литваније из примене Истамбулске конвенције.³ Иако свака држава има право да се повуче из међународног уговора, Венецијанска комисија је дала негативно мишљење због начина на који је држава намеравала да донесе закон о томе.⁴ У том Мишљењу су истакнути принципи доброг законодавног процеса где је истакнуто да таква законодавна иницијатива мора бити подржана адекватним образложењем и пажљивом анализом ефеката посебно када се она односи на заштиту људских права. Додатно, таква иницијатива мора да укључи смислене консултације са релевантним институцијама и кључним актерима. На крају, доношење комплексних закона који имају шире последице мора тећи споро, и не може се примењивати убрзана процедура. Дакле, у конкретном случају, Венецијанска комисија је процењивала квалитет законодавног процеса и истакла захтеве правне сигурности у истом.

III. Принципи доброг законодавног процеса као уставни принципи

Иако препоруке Венецијанске комисије нису обавезујуће и представљају „меко право”, у упоредном праву, у новијој пракси, ови стандарди су постали део уставносудске праксе. Уставни судови примењују ове принципе као обавезујуће, тумачећи их као уставне принципе који се не могу кршити.

Кршење принципа доброг законодавног процеса појављују се као основ на којима се заснива одлука о укидању или одлука о заустављању процедуре усвајања закона од стране уставних судова. У томе предњачи немачки Савезни уставни суд, који је укинуо или заустављао усвајање неколико закона због кршења ових принципа од стране парламентарне већине.

Немачки Савезни уставни суд је 2023. године зауставио усвајање Закона о грејању. Опозициони посланици су се жалили на недостатак

³ Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.

⁴ <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-053-e>

времена за разматрање предлога закона. Савезни уставни суд Немачке је одлучио да се не може гласати под таквим условима. Посланици морају имати довољно времена да проуче комплексна законодавна решења да би могли да изврше своју уставну функцију. Суд је заштитио не само суштину демократије, већ и процедуру у којој се демократска одлука доноси.

Сличног става је и Уставни суд Шпаније који је укинуо уредбу владе, која је по убрзаној процедури променила закон. Шпански устав дозвољава убрзану процедуру доношења прописа, али претпоставља да су основи за доношење по убрзаној процедури подложној судској контроли. Суд је конзистентан у својим одлукама да Влада мора да демонстрира конкретно и експлицитно да постоје ванредне потребе, да су мере које се усвајају одговор на потребе, а да хитност није послужила као изговор за заобилажење тема резервисаних за уобичајено парламентарно расправљање.

Ови уставни судови стали су у одбрану уставног легитимитета. Одлукама уставних судова успостављена је уставна култура, у којој је хитност у одлучивању дефинисана као правни концепт, а не политички.

IV. Оцена законодавног процеса за измену правосудних закона

Писмом од 10. фебруара 2026. године, госпођа Ана Брнабић, председница Народне скупштине Републике Србије, затражила је хитно мишљење Венецијанске комисије о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву, Закона о Високом савету тужилаштва, Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високо-технолошког криминала, Закона о судијама и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава (у даљем тексту заједнички названи „амандмани од 28. јануара 2026. године“) (*CDL-REF(2026)007*).

Венецијанска комисија објавила је документ „Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године”.⁵ У овом документу посебно је оцењиван поступак за усвајање измена закона од 28. јануара 2026. године.

У својој Ажурираној контролној листи владавине права, Венецијанска комисија је истакла да квалитет законодавства у великој мери зависи

⁵ European commission for democracy through law of the Council of Europe (Venice commission), Serbia: urgent opinion on the 28 January 2026 amendments to laws governing the judiciary and the prosecution, CDL-PI(2026)007.

од квалитета законодавног процеса, који мора бити ефикасан, транспарентан, одговоран, инклузиван и демократски. Законодавне процедуре треба да препознају улогу опозиције и омогуће циљане и транспарентне консултације са заинтересованим странама на које се нацрт закона односи, као и са цивилним друштвом, *Шинк-Шенковима* и широм јавношћу, када је то прикладно. Штавише, текст нацрта законског акта мора бити доступан и, када је то прикладно, праћен чврстим објашњењима и проценама утицаја.⁶

Поред тога, Венецијанска комисија је раније приметила да је недостатак одговарајућих расправа суштински проблем сваког убрзаног поступка. Посебно је критиковала брзо усвајање закона који регулишу кључне аспекте правног поретка без одговарајућих консултација са опозицијом, стручњацима и цивилним друштвом. Даље је нагласила да закони који уводе значајне структурне промене или се баве питањима од великог значаја за друштво – као што су кривично правосуђе и борба против корупције – захтевају одговарајућу проверу и темељну процену утицаја.⁷

Венецијанска комисија је такође запазила да су се, у овом случају, законски амандмани односили на расподелу надлежности и обим хијерархијске контроле унутар јавног тужилаштва, околности у којима се привремена именовања и поновна именовања могу користити и у правосуђу и у тужилаштву, режим привременог распоређивања јавних тужилаца и организацију судских и тужилачких мапа. Ова питања чине кључне аспекте правосуђа и система јавног тужилаштва. Даље је примећено да су амандмани усвојени у веома кратком временском року, без званичних јавних консултација, те да формална мишљења ВСС и ВСТ нису тражена током законодавног процеса, иако, према домаћем праву, изгледа да су таква тела имала надлежност да дају мишљења о законским амандманима који се односе на њихове функције и на организацију јавног тужилаштва и правосуђа.

Током посете представника Комисије Србији, неколико саговорника је изјавило да законодавни процес није био поткрепљен проценама утицаја и да није био у складу са важећим процедуралним правилима или са општим принципима учешћа јавности и стручне процене.⁸

⁶ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 20.

⁷ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 21.

⁸ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 23.

Насупрот томе, неки чланови парламентарне већине нагласили су да су нацрти амандмана поднети Народној скупштини средином децембра и усвојени крајем јануара, остајући у процедури 22 дана и јавно доступни на веб страници Народне скупштине током тог периода. Иако су признали да би јавна расправа и консултације биле пожељне, напоменули су да не постоји законски захтев за такве кораке када предлог закона подноси појединачни посланик. Даље су објаснили да, иако је поступак формално класификован као хитан, у пракси је личио на обичан поступак, с обзиром на временски оквир од 22 дана. Насупрот томе, хитни поступак може омогућити усвајање предлога закона у року од 24 сата.⁹

Без обзира на формалну квалификацију законодавног поступка, Венецијанска комисија је подсетила да европски стандарди доброг законодавства захтевају смислену дебату, плуралистичко учешће и консултације са националним заинтересованим странама, посебно тамо где су у питању кључне институције и системска питања. У таквим околностима, прибегавање убрзаним законодавним поступцима мора бити поткрепљено убедљивим оправдањем и изузетним околностима – ниједна од њих изгледа није била присутна у овом случају. Комисија је доследно изражавала забринутост због коришћења хитних поступака за законске предлоге које подносе појединачни чланови парламентарне већине, а не Влада, јер такви предлози обично нису предмет редовне контроле квалитета или процене утицаја и могу заобићи успостављене процесе консултација.¹⁰

Заиста, у овом случају, образложења не укључују процену утицаја нити финансијску процену трошкова повезаних са предложеним променама. Такве процене би биле посебно важне у вези са оснивањем нових судова и тужилаштава – како је предвиђено изменама Закона о седиштима и територијалним надлежностима судова и јавних тужилаштава – јер то може представљати финансијски значајне реформе правосудног система. Такође, Комисија је напоменула да, према Уставу Републике Србије, Народна скупштина усваја јавни буџет, „на предлог Владе”. Сходно томе, законодавне иницијативе које подразумевају значајне финансијске импликације не би требало да буду препуштене искључиво дискреционом праву парламента. Поред тога, одсуство финансијске процене предложених реформи може вршити прекомерни

⁹ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 24.

¹⁰ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 25.

притисак на буџет правосуђа, чиме би се потенцијално поткопао и интегритет и ефикасност његовог функционисања.¹¹

Венецијанска комисија је констатовала и да није дата никаква процена утицаја или образложење, посебно у вези са укидањем свих привремених распоређивања тужилаца у јавна тужилаштва посебне надлежности. Ова мера може имати значајан практичан утицај на континуитет текућих тужилачких активности у погођеним канцеларијама и стога је захтевала детаљно образложење. Овај практични утицај је посебно значајан у случају ТОК-а, који је, као једно од само два јавна тужилаштва са посебном надлежношћу, одговоран за истраживање случајева организованог криминала и корупције на високом нивоу, укључујући кривична дела у која су укључени високи јавни званичници као што су министри, државни секретари и директори јавних предузећа и установа. У том контексту, треба напоменути да је аутоматско укидање свих привремених распоређивања у ТОК-у могло да утиче на више од половине јавних тужилаца на функцији.¹²

Венецијанска комисија је приметила чињеницу да су нацрти амандмана били јавно доступни на веб страници Народне скупштине 22 дана и да су се о њима расправљало, у принципу и детаљно, током ванредне седнице која је трајала 14 дана. Ипак, Венецијанска комисија је приметила да српске власти нису пружиле убедљиво објашњење за избор хитног поступка или за недостатак јавних расправа или консултација, посебно након што су ВСС, ВТС и ТОК упутили јавне позиве за темељну процену утицаја и консултације. С обзиром на горе наведена разматрања, Венецијанска комисија је изнела став да начин на који су амандмани испитани и усвојени – у веома кратком року, без детаљних процена утицаја и у одсуству смисленог плуралистичког учешћа и консултација са националним заинтересованим странама – није у складу са европским стандардима доброг законодавства.¹³

У том контексту, Венецијанска комисија је препоручила да се принципи транспарентности, инклузивности и демократске дебате систематичније и ригорозније примењују у наредним фазама овог законодавног процеса и било ког будућег процеса.¹⁴

¹¹ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 26.

¹² Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 27.

¹³ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 28.

¹⁴ Хитно мишљење о изменама закона који регулишу судство и тужилаштво од 28. јануара 2026. године, параграф 29.

Овакво образложење Венецијанске комисије, која је препоручила примену принципа на све будуће процесе, поставља захтев да се посебно обрати пажња на ситуације у којима се иницира измена закона од стране посланика, нарочито ако се тичу изборног права. У моменту писања овог чланка, у току су јавна слушања поводом тзв. „Петрашиновићевих закона”, који се тичу измене прописа у области изборног права, без процене њихових ефеката.

Треба напоменути да су, током 2025. године и 2026. године, Влада Републике Србије и Народна скупштина су усвојиле низ прописа којима се ограничавају или искључују надлежне институције из законодавног процеса.

V. Прописи којима се уређује право учешћа у доношењу одлука

Право учешћа јавности у процесима доношења одлука је регулисано бројним законима, у зависности од тога да ли се њима уређује покретање процеса, или учешће у процесу који је покренут од стране надлежних органа. Најчешће процес доношења одлука почиње пред надлежним министарством, те се овај осврт бави искључиво прописима који регулишу учешће јавности у овој врсти законодавног процеса. Као најчешће примењиван и најзначајнији процес доношења закона, он је до детаља регулисан на законском нивоу, Пословником Владе,¹⁵ али и кроз низ подзаконских аката.

Закон о државној управи¹⁶ регулише учешће јавности у припреми нацрта закона, других прописа и аката. Органи државне управе дужни су да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката, у складу са овим законом. Министарства и посебне организације дужни су да обавесте јавност путем своје интернет странице и портала е-управе о отпочињању израде нацрта закона, при чему објављују и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена. Приликом отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или

¹⁵ Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 – др. уредба и 106/2025.

¹⁶ Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон), члан 77.

којим се уређују питања која посебно занимају јавност, министарства и посебне организације путем своје интернет странице и портала е-управе објављују и полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе). Министарства и посебне организације током припреме нацрта закона спроводе консултације са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу. Исто се примењује и приликом припреме подзаконских аката којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредаба закона. Министарства и посебне организације дужни су да у припреми нацрта закона спроведу јавну расправу. Спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона ближе се уређује Пословником Владе. Министарство надлежно за државну управу, у сарадњи са органом државне управе надлежним за јавне политике припрема и доноси правилник којим се уређују смернице добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона, других аката и прописа. Одредбе овог члана сходно се примењују у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, уколико посебним законом није другачије уређено. У припреми стратегије развоја обавезно се спроводи јавна расправа, у складу са пословником Владе.

Закон о планском систему¹⁷ регулише обавезу спровођења консултација у свим фазама израде документа јавних политика. Надлежни предлагач је дужан да омогући учешће свих заинтересованих страна и циљних група у процесу консултација, које спроводи током израде документа јавних политика. У зависности од обухвата документа јавне политике у процес консултација се укључују заинтересоване стране и циљне групе из реда грађана и привредних субјеката, удружења грађана или привредних субјеката и других организација цивилног друштва, научно-истраживачких, струковних и других организација, као и представници државних органа, локалних власти и осталих учесника у планском систему који спроводе или у односу на које се спроводи та по-

¹⁷ Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018, члан 34.

литика. Надлежни предлагач разматра сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе. Надлежни предлагач информиче учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене у документ јавне политике. Информације о резултатима спроведених консултација, који нарочито обухватају податке о консултованим странама, обиму и методима консултација, питањима о којима се расправљало током консултација, затим примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање, надлежни предлагач представља у оквиру документа јавне политике. Ако се приликом израде документа јавних политика не спроводи анализа ефеката, информације о резултатима спроведених консултација прилажу се уз предлог документа јавне политике, као посебан прилог. Надлежни предлагач је дужан да информације о резултатима спроведених консултација објави на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација. Надлежни предлагач може, имајући у виду резултате консултација које спроводи током израде документа јавних политика, донети одлуку да у радну групу за израду тог документа укључи репрезентативне представнике заинтересованих страна и циљних група. Влада ближе уређује детаљан поступак и методе спровођења консултација.

Истим Законом регулисано је и спровођење јавне расправе. Надлежни предлагач је дужан да, пре подношења на разматрање и усвајање документа јавне политике, спроведе јавну расправу о том документу и да припреми извештај о спроведеној јавној расправи. У извештају се нарочито наводи које су заинтересоване стране и циљне групе учествовале у јавној расправи, које сугестије су изнете током јавне расправе, да ли су и на који начин те сугестије уграђене у предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено. Извештај о спроведеној јавној расправи прилаже се уз предлог документа јавне политике. Надлежни предлагач објављује извештај о спроведеној јавној расправи на својој интернет страници, а ако је надлежни предлагач орган државне управе тај извештај објављује и на порталу е-Управа најкасније у року од 15 дана од дана завршетка јавне расправе. Влада ближе уређује начин спровођења јавне расправе о документима јавних политика, њено *шрајање и у којим случајевима се јавна расправа не спровођи*, као и образац извештаја о спроведеној јавној расправи.¹⁸

¹⁸ Закон о планском систему Републике Србије, члан 36.

Влада је у новембру 2025. године донела Одлуку о изменама и допунама Пословника Владе,¹⁹ којима је дефинисала, али и проширила своја овлашћења у вези са доношењем одлуке о одржавању јавних расправа, као и јавних консултација.

Према најновијим решењима Пословника Владе, јавна расправа је дефинисана као завршна фаза процеса консултација са заинтересованом јавношћу у поступку усвајања нацрта закона односно докумената јавних политика. Предлагач је, према изменама и допунама овог акта, *обавезан* да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност *сprovede јавну расправу*. Јавна расправа се спроводи и у поступку припреме докумената јавних политика (стратегија, програма, концепта политике, акционих планова). Јавна расправа се може спровести и у припреми уредбе и одлуке.

Сматра се да су критеријуми који се односе на обавезу спровођења јавне расправе у односу на законе испуњени у следећим случајевима:

1) приликом припреме новог системског закона (закон који, по правилу, уређује целину друштвених односа у једној области); 2) приликом припреме новог закона, осим ако *Влада на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије*; 3) приликом припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему Влада, на образложен предлог предлагача, *одлучује у сваком конкретном случају*; 4) приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора – само ако Влада одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.

Спровођење јавне расправе о документима јавних политика је увек обавезно, осим у случају: 1) мањих измена стратегија и програма које немају висок или значајан утицај на измене већ утврђених јавних политика; 2) мањих измена акционог плана којим се мењају активности у циљу реализације мера утврђених постојећом стратегијом, односно програмом; 3) усвајања акционог плана у року од 90 дана од дана усвајања стратегије, односно програма.

Одлуку да се спроводи односно не спроводи јавна расправа у погледу нацрта закона на основу процене критеријума, односно документа

¹⁹ Одлука о изменама и допунама Пословника Владе, *Службени гласник РС*, бр. 106/2025 од 28. новембра 2025. године.

јавних политика, на предлог надлежног предлагача, доноси Влада. Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује Влада, на предлог предлагача.²⁰

Додатно, регулисан је *однос јавне расправе према претходно успешно спроведеним консултацијама*. Тиме се установљава још један критеријум за неодржавање јавне расправе. Наиме, Влада може, на предлог овлашћеног предлагача и на основу извештаја о спроведеним консултацијама, да усвоји закључак којим констатује да није потребно спроводити јавну расправу у погледу нацрта закона односно документа јавне политике, јер су током спровођења консултација усаглашена отворена питања односно ако је текст усаглашен са изнетим примедбама и сугестијама заинтересоване јавности током консултација. Сматра се да није остало отворених питања након спроведених консултација ако није остало концепцијских и садржинских питања од значаја за остваривање друштвених односа на предложени начин односно остваривања права и извршења обавеза на предложени начин.²¹

Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика²² дефинише консултације и јавну расправу. Интересантно је уочити да се консултације спроводе у сврху спровођења анализе ефеката. Према овој Уредби, консултације се спроводе током утврђивања јавне политике и израде нацрта документа јавне политике, као и током израде нацрта прописа, а њихова сврха је да се од заинтересованих страна и циљних група прикупе подаци *неоходни за спровођење анализе ефеката*, у циљу дефинисања оптималних мера јавне политике, односно решења у прописима. Оваква дефиниција којом се одређује сврха консултација сужава дефиницију консултација која постоји у важећем Правилнику о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката.²³

²⁰ Пословник Владе, члан 41.

²¹ Пословник Владе, члан 41а.

²² Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа, *Службени гласник РС*, бр. 8/2019, 20/2025 – др. уредба и 20/2025 – др. уредба, члан 39 став 1. Напомена: Ова Уредба је у деловима који се тичу анализе ефеката прописа и јавних политика престала да важи 7. марта 2025. године.

²³ Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката, *Службени гласник РС*, бр. 51 од 19. јула 2019, члан 2.

Јавна расправа се спроводи непосредно пре усвајања документа јавних политика, односно прописа, а њена сврха је да целокупну јавност, а нарочито субјекте на које се односе мере јавне политике, односно обвезнике поступања по пропису, упозна са готовим текстом нацрта, у циљу благовремене припреме за спровођење и прикупљање примедби и сугестија за финалне интервенције на текст.²⁴

Овом Уредбом регулисана је обавеза спровођења консултација као и методи консултација.²⁵ Метод (техника) консултација се бира у зависности од проблема који се решава, расположивог времена и средстава, као и доступности потенцијалних учесника консултација. Најчешће коришћене технике консултација јесу: 1) фокус група; 2) округли сто; 3) полуструктурирани интервју; 4) панел; 5) анкета; 6) прикупљање писаних коментара.

Влада Републике Србије усвојила је крајем марта 2026. године измене две уредбе: Уредбу о анализи ефеката прописа²⁶ и Уредбе о методологији израде докумената јавних политика.²⁷ Овим изменама уводи се могућност да се прописи и стратешки документи који настају у оквиру процеса приступања Европској унији изузму из обавезе спровођења анализе ефеката и консултација са јавношћу.²⁸ У пракси, то значи да се за велики број закона и јавних политика више неће процењивати њихов утицај на грађане и привреду, нити ће постојати обавеза да се о њима води отворена јавна дебата.

Изменама је уведена нова одредба којом се предвиђа да се у овим случајевима не примењују стандардна правила консултација прописана законима о планском систему и државној управи. Уместо тога, позива се на правила вођења преговора са Европском унијом. Међутим, тај оквир није јасно дефинисан нити јавно доступан на начин који би гарантовао транспарентност и учешће заинтересоване јавности у доношењу аката.

Додатно, ови прописи су изузети и из обавезе спровођења анализе ефеката, а укинута је и улога Републичког секретаријата за јавне поли-

²⁴ ²⁵ Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа, члан 42.

²⁵ Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа, члан 41.

²⁶ Уредба о анализи ефеката прописа, *Службени гласник РС*, бр. 20 од 7. марта 2025, бр. 27 од 20. марта 2026, и бр. 30 од 27. марта 2026.

²⁷ Уредба о методологији израде докумената јавних политика, *Службени гласник РС*, бр. 20 од 7. марта 2025, бр. 27 од 20. марта 2026 и бр. 30 од 27. марта 2026.

²⁸ Уредба о анализи ефеката прописа, члан 3 став 1 тачка 1а.

тике у контроли квалитета ових процеса.²⁹ Усклађивање са правом Европске уније има реформски потенцијал за државу кандидата за чланство само ако се правила прилагоде домаћем институционалном систему и друштвеном контексту. У супротном, остају неприменљива или без ефеката на грађане. Управо је Републички секретаријат за јавне политике до сада имао улогу да у процесима доношења прописа процењује ову усклађеност. Овај орган имао је и посебне надлежности које су у обезбеђивале да се испуне критеријуми доброг законодавног процеса које оцењује Венецијанска комисија

Посебан проблем представља ширина овог изузећа. Већина реформи које Србија спроводи данас повезана је управо са процесом приступања Европској унији. То значи да ове измене потенцијално обухватају готово све важне законе и стратешке одлуке, а не само уско дефинисане преговарачке документе. Уз то, формулација која се односи на „*групе обавезе према међународним организацијама*” није прецизирана, што оставља простор за произвољну примену.

Посебно забрињава што овакво решење отвара простор за инструментализацију процеса европских интеграција као оправдања за убрзано и нетранспарентно доношење прописа. Процес приступања Европској унији, по својој суштини, подразумева управо супротно: инклузивност, транспарентност, партиципативност и доношење одлука уз широке консултације са јавношћу. Његово коришћење као основа за изузимање од тих стандарда представља озбиљно одступање од европских принципа на које се Србија формално обавезала.

Анализа ефеката и јавне консултације нису административна препрека, већ кључни алати за доношење квалитетних одлука. Њихово искључивање значи да грађани, стручна јавност и организације цивилног друштва губе могућност да учествују у обликовању политика које директно утичу на њихов живот, биле оне повезане са процесом приступања Србије Европској унији или не.³⁰ Оне престављају и обавезан критеријум доброг законодавног процеса који процењује Венецијанска комисија.

²⁹ Уредба о анализи ефеката прописа, члан 30а.

³⁰ <https://eukonvent.org/izmene-uredbi-o-javnim-politikama-smanjuj-transparentnost-i-ucesce-javnosti/>.

VI. Закључак

Новоусвојени правни оквир за спровођење јавних консултација и јавних расправа вишеструко дерогира Закон о државној управи и Закон о планском систему као кровне законе којима се регулише процес консултација и јавних расправа када надлежни орган извршне власти покреће процес измена прописа. То је учињено најновијим изменама Пословника Владе, као и доношењем уредби о анализи ефеката прописа и методологији измена јавних политика. У моменту када Венецијанска комисија оштро критикује примену уставног овлашћења посланика да предлажу измену прописа, истовремено се редован начин консултација са заинтересованом јавношћу затвара, и отвара простор да се легално доносе одлуке без легитимитета.

Dr Katarina Golubović, PhD
attorney at law from Belgrade

THE QUALITY OF THE LAW-MAKING PROCESS IN SERBIA IN LIGHT OF
THE VENICE COMMISSION STANDARDS

Summary:

The quality of the legislative process is a legal, not a political concept that is confirmed in the constitutional court practice of European countries. The latest criteria for a good legislative process were developed by the Venice Commission at the end of 2025, and were also used when giving an opinion on the amendment of the judicial regulations of Serbia in April 2026. This paper, in addition to analyzing the practical violation of standards using the example of the so-called „Mrdić laws”, explains the amendment of the regulations for the adoption of laws during 2025 and 2026 and compares the solutions with European standards of a good legislative process.

Key words: Venice Commission, law-making process, legislative initiative, rule of law, legislation on judiciary, electoral laws

Датум пријема рада: 16. мај 2026.
Датум одобрења рада: 25. мај 2026.

ТИП РАДА: СТРУЧНИ РАД

УДК 347.91/.95:341(497.11)

Др Ђорђе Сарайа
адвокат у Београду*

НАДЛЕЖНОСТ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СПОРОВИМА У ВЕЗИ СА СТВАРНИМ ПРАВИМА НА НЕПОКРЕТНОСТИ И РАСПРАВЉАЊЕМ НЕПОКРЕТНЕ ЗАОСТАВШТИНЕ

Сажетак:

У чланку се даје преглед и анализа позитивних законских прописа о надлежности суда Републике Србије у споровима у вези са стварним правима на непокретности и расправљањем непокретне заоставштине. Надлежност је регулисана у складу са територијалним принципом. Из тог разлога, надлежност суда Републике Србије је искључива ако се непокретност налази на територији Републике Србије. Аутор сматра да су законодавна решења у складу са правном науком и принципима међународног приватног права.

Кључне речи: надлежност суда, стварна права, непокретности, територијални принцип, ваздухоплови, бродови

І. Увод

Принцип територијалности, по ком се на државној територији примењују прописи те државе, непосредно произилази из државног суверенитета. Чињенични односи често излазе из оквира правног поретка једне државе. То су чињенична стања са међународним обележјем. Везаност чињеничног стања са више од једног правног поретка условљава одступање од строге примене територијалног принципа и оправдава примену правила правног поретка других држава.

* Електронска адреса аутора: djordjesarapa@gmail.com

Из државног суверенитета произилази и надлежност суда.

Примена правила других држава регулисана је у нас одредбама Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља¹ (у даљем тексту: Закон). Поред тога што садржи правила о одређивању меродавног права за статусне, породичне и имовинске, односно друге материјално-правне односе са међународним елементом, Закон садржи и правила о надлежности судова и других органа Републике Србије за расправљање тих односа, правила поступка и правила за признање страних судских и арбитражних одлука.

II. Спорови о праву својине и другим стварним правима на непокретности

Надлежност судова Републике Србије у вези са стварним правима на непокретности регулисана је у складу са територијалним принципом.

1. Искључива надлежност суда Републике Србије

Чланом 56 Закона одређена је искључива надлежност суда Републике Србије у споровима о праву својине и о другим стварним правима на непокретности, у споровима због сметања државине на непокретности, као и у споровима насталим из закупних или најамних односа у погледу непокретности, или из уговора о коришћењу стана или пословних просторија, ако се непокретност налази на територији Републике Србије.

У складу са поделом ствари по критеријуму природних својстава, непокретност је земљиште и све оно што је са земљиштем трајно органски или механички повезано (принцип *superficies solo cedit*). Међутим, по критеријуму посебних циљева, и ствари које су по критеријуму природних својстава покретне у одређеним случајевима имају правни статус непокретне ствари. Према позитивним законским прописима Републике Србије, то су ваздухоплови и бродови. У сваком случају, без обзира да ли се ради о непокретности по критеријуму природних својстава или критеријуму посебних циљева, искључива надлежност суда Репу-

¹ Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља – Закон, Службени лист СФРЈ, бр. 43/82 и 72/82–испр., Службени лист СРЈ, бр. 46/96 и Служеби гласник РС, бр. 42/2006 – др. закон.

блике Србије у смислу члана 56 постоји само ако се непокретност налази на територији Републике Србије.

2. Ваздухоплови и бродови

Иако ваздухоплови и бродови имају правни статус непокретности, с обзиром да су по критеријуму природних својстава покретне ствари, могу да се налазе и ван територија Републике Србије. И кад се налазе ван територије Републике Србије, имају статус непокретности. У складу са тим су одредбе члана 58 Закона, које се односе искључиво на ваздухоплове и бродове.

Чланом 58 став 1 одређено је да у споровима о праву својине, заложном праву и другим правима на ваздухоплову, поморском броду и броду унутрашње пловидбе, као и о закупним односима у погледу ваздухоплова и брода, надлежност суда Републике Србије постоји и кад се на територији Републике Србије води уписник у који је ваздухоплов, односно брод уписан; дакле, услов није да се брод и ваздухоплов налазе на територији Републике Србије. Међутим, за разлику од случаја кад се непокретност налази на територији Републике Србије, кад је надлежност суда Републике Србије искључива, у случају кад се ваздухоплов и брод не налазе на територији Републике Србије, надлежност суда Републике Србије није искључива.

У смислу одредбе члана 58 став 2 Закона надлежност суда Републике Србије на исти начин је одређена и у споровима због сметања државине на ваздухоплову и броду, кад и у случају кад је сметање настало на територији Републике Србије.

У овим случајевима, с обзиром на то да надлежност суда Републике Србије није искључива, могућ је и споразум о надлежности страног суда у смислу одредбе члана 49 став 1 Закона, по којој се странке могу споразумети о надлежности страног суда ако је бар једна од њих страни држављанин или правно лице са седиштем у иностранству, а није у питању спор за који по одредбама овог или другог закона Републике Србије постоји искључива надлежност суда Републике Србије. Исто се односи и на спорове због сметања државине. Ово је разумљиво и оправдано одступање од територијалног принципа, имајући у виду страни елемент, што чињеничном стању даје међународно обележје.

III. Расправљање непокретне заоставштине

1. Искључива надлежност суда Републике Србије

У складу са територијалним принципом регулисана је надлежност судова Републике Србије и у вези са расправљањем непокретне заоставштине. Члан 71 став 1 Закона одређује да за расправљање непокретне заоставштине постоји искључива надлежност суда Републике Србије, ако се та заоставштина налази у Републици Србији. Не постоји разлог да суд неке друге државе расправља о непокретној заоставштини држављанина Републике Србије која се налази у Републици Србији, јер нема страног елемента. С обзиром на то да се ради о искључивој надлежности суда Републике Србије, уколико би суд неке друге државе расправио о таквој имовини, одлука страног суда не би могла бити призната и извршена у Републици Србији.

Члан 72 став 1 Закона одређује за расправљање непокретне заоставштине страног држављанина искључиву надлежност суда Републике Србије ако се непокретности налазе у Републици Србији – исто као и у случају држављана Републике Србије. Ово је доследна примена територијалног принципа, јер се примат даје чињеници да се непокретност налази на територији Републике Србије у односу на држављанство друге државе. У смислу одредбе става 3, искључива је надлежност суда Републике Србије и у споровима из наследноправних односа, као и у споровима потраживања поверилаца према заоставштини.

Искључива надлежност суда Републике Србије одређена је чланом 73 став 1 Закона и за расправљање покретне заоставштине лица без држављанства, лица чије се држављанство не може утврдити и лица које има статус избеглице ако се непокретност налази на територији Републике Србије. У смислу одредбе става 3, искључива је надлежност суда Републике Србије и у споровима из наследноправних односа и у споровима потраживања поверилаца према заоставштини.

2. Расправљање непокретне заоставштине у иностранству

Према члану 71 став 2 Закона, надлежност суда Републике Србије за расправљање непокретне заоставштине постоји и кад се непокретност налази у иностранству, али само ако по праву државе у којој се налази није надлежан њен орган. Ако по праву те државе није надлежан њен орган, нема разлога да о заоставштини држављанина Републике Србије расправља суд било које друге државе. То значи да је суд Републике Србије надлежан и у случају ако право државе где се непокретност на-

лази упућује на надлежност суда неке друге државе. Држављанство власника непокретности у овом случају је најјача веза која оправдава надлежност суда Републике Србије у односу на надлежност суда било које друге државе осим државе у којој се налази непокретност. С обзиром на то, ако по праву државе у којој се налази непокретност држављанина Републике Србије није надлежан њен орган, надлежност суда Републике Србије је искључива. Ово је оправдано одступање од територијалног принципа, јер је у овом случају држављанство најближа веза која оправдава надлежност суда Републике Србије.

IV. Закључак

Наведена законодавна решења у складу су са правном науком и принципима међународног приватног права.

Dorđe Sarapa, PhD

attorney at law from Belgrade

JURISDICTION OF THE COURTS OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN DISPUTES CONCERNING RIGHTS *IN REM* AND OVER IMMOVABLE PROPERTY AND THE PROBATE OF IMMOVABLE ESTATES

Summary:

The article provides an overview and analysis of the positive legal regulations governing the jurisdiction of the courts of the Republic of Serbia in disputes concerning rights *in rem* over immovable property and the probate of immovable estates. Jurisdiction is regulated in accordance with the territorial principle. For this reason, the jurisdiction of the courts of the Republic of Serbia is exclusive when the immovable property is located within the territory of the Republic of Serbia. The author considers that the legislative solutions are consistent with legal doctrine and the principles of private international law.

Key words: court jurisdiction, rights *in rem*, immovable property, territorial principle, aircraft, ships

КОМЕНТАРИ, РАСПРАВЕ, ИСТРАЖИВАЊА

Датум пријема рада: 7. мај 2026.

Датум одобрења рада: 14. мај 2026.

ТИП РАДА: СТРУЧНА КРИТИКА

УДК 343.278(497.11)

Бојана Савовић

Јавни тужилац Вишег јавног тужилаштва у Београду*

ЗАШТО НАМ ЈЕ ПОТРЕБНА ЛУСТРАЦИЈА И КАКО ЈЕ СПРОВЕСТИ

Сажетак:

У чланку се објашњава појам лустрације и указује на потребу законског уређења те материје у Србији. Истичу се разлози за увођење кривичне, дисциплинске и моралне одговорности носилаца јавних функција за кршење друштвених норми. Подвлачи се да лустрација служи за превладавање прошлости, те као нужан корак у раскиду са ауторитарним режимом. Ауторка, кроз преглед упоредног законодавства и праксе, приказује домете лустрације у другим земљама.

Кључне речи: лустрација, ветинг, људска права, корупција, носиоци јавних функција

* Чланица Управног одбора Центра за правосудна истраживања – ЦЕПРИС
Електронска адреса ауторке: bojana.savovic@beograd.vjt.rs

I. Уводне напомене

У Србији су мишљења о неопходности лустрације подељена (пре свега због лоших искустава у прошлости), али се ипак стиче утисак да је већинско јавно мњење за спровођење лустрације. Ово је логичан епилог дугогодишње корупције и неоснованог богаћења на крилима ауторитарног режима. Идеје о одговорности, и то не само о правној већ и о моралној и не само о политичкој, већ и о професионалној, која има не само репресивну, већ и превентивну улогу, све су гласније и одраз су жеље за праведнијим друштвом.¹

Сматра се да проценом, провером неког лица или предмета односно случаја у законом прописаном поступку треба да се сагледа индивидуална одговорност и интегритет појединца да би се утврдило да ли је вршио неке злоупотребе, да би се одредила санкција за његово поступање, као и да би се установило да ли је подобан за вршење било какве јавне функције. Лустрација има за циљ да се врати поверење грађана у државне институције и да се јача интегритет, али и одговорност, лица која претендују да се баве пословима у јавном сектору.

Постоје разни модели лустрације, пре свега формални и неформални. Формални се спроводи кроз законе о лустрацији, а неформални кроз државни и општедруштвени консензус о неговању културе сећања кроз јавна сведочења жртва режима и виновника непочинства на националним медијима, увођење лекција у уџбенике, забране давања назива улица по аутократима и сарадницима режима и сл.

У чланку се разматра потреба за увођењем лустрације у правни систем Србије.

II. Раније законско уређење лустрације у Србији

У Србији данас не постоји важећи пропис који уређује лустрацију.

Раније, 2003. године, у Србији је био донет закон о лустрацији који се звао Закон о одговорности за кршење људских права.² Овај Закон је

¹ Лустрација (од латинског *lustratio* – „прочишћење”) у правном и политичком смислу означава посебан поступак утврђивања одговорности лица која су у претходном режиму или у одређеном периоду злоупотребљавала јавне функције, кршила људска права или учествовала у репресивном апарату државе. У истом смислу се, као синоним, користи и израз „ветинг” (од енглеске речи *vetting* – у значењу: провера, тест, селекција, испитивање, процена).

² Закон о одговорности за кршење људских права, *Службени гласник РС*, бр. 55/2003 и 61/2003 – испр.

важио десет година (до 2013. године), али по њему ни један поступак лустрације није спроведен.

Према том Закону, људска права су она која су већ одређена Међународним пактом о грађанским и политичким правима³ и уставима који су важили у том периоду (Устав СФРЈ из 1974, Устав СРЈ из 1992. и Устав Србије из 1990. године). Закон се примењивао на кршења људских права извршена после 23. марта 1976. године (дан ступања на снагу Међународног пакта о грађанским и политичким правима).

Законом је било предвиђено да се испитује одговорност лица која већ обављају или планирају да обављају неку од највиших функција извршне, законодавне и судске власти, али и ректора универзитета, декана, уредника јавних гласила и њихових заменика који се баве јавним информисањем или издаваштвом, гувернера и вицегувернера Народне банке Србије, директора БИА и др.

Под лустрацију је потпадала и одговорност за кривична дела која нису могла бити процесуирана због наступања застарелости кривичног гоњења.

Припадност одређеној политичкој опцији, сама по себи, није била основ за спровођење поступка лустрације.

Закон је прописивао да се на поступак лустрације примењују правила кривичног поступка, а да се провера чињеница врши увидом у списе БИА, других служби, судских списа и списе других државних органа.

По Закону је била формирана и Комисија за испитивање одговорности за кршење људских права и прописан поступак за испитивање одговорности. Уколико би се утврдило да је неко од лица на која се Закон односи кршило људска права, Лустрациона комисија је требало свој налаз да саопшти у „Службеном гласнику РС” и у неком од средстава јавног информисања које сама одреди. Таквом лицу се могла изрећи и мера забране обављања неке од наведених функција у трајању од 5 година.

Овај Закон никада није био стварно примењен. Лустрациона комисија није имала пуну институционалну подршку и практично није функционисала.

Постојало је више разлога за то. Сматра се да је закон донет је прекасно тј. три године након друштвених промена 2000. године и четири месеца после убиства премијера. Тај протек времена је довео до губитка

³ Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Службени, лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/71.

друштвеног замахa за променама, а убиство премијера је променило друштвене приоритете, и није се схватало колико су те две ствари повезане. Да је лустрација спроведена одмах после 2000. године, вероватно би била могућа (као у Чешкој или Источној Немачкој). Са ове временске дистанце је тешко рећи шта је узрок а шта последица, односно због чега није дошло до слома старог система. Да ли су политички компромиси и кадрови старог режима спречавали лустрацију или је због одсуства лустрације део државног, а пре свега безбедносног кадра остао нетакнут? Неспорно је да није било политичке воље односно консензуса да се лустрација спроведе, постојала је и бојазан од могућих злоупотреба за политички реваншизам, а у погледу самог Закона и оклевање услед недовољно јасно дефинисаног механизма за његову примену.

III. Решења у упоредном праву

Решења из законског уређења области лустрације у другим земљама, као и упоредно-правни преглед праксе спровођења њихових прописа, може помоћи да се сагледају решења прихватљива за Србију у борби за очување владавине права и спречавање повреде људских права и слобода.

1. Специфична решења у Јужноафричкој Републици

У Јужној Африци је 1996. године основана Комисија за истину и помирење (*Truth and Reconciliation Commission* – TRC). То је било тело налик суду које се бавило ресторативном правдом, након окончања апартејда. Нагласак рада TRC-а је био на помирењу, што је било је у оштрој супротности са приступом Нирнбершких процеса и других мера денацификације. Прва коалициона влада Јужне Африке одлучила је да да предност опроштају у односу на кривично гоњење и надокнади уместо освете. Уз одобрење Нелсона Манделе и под председавањем Дезмонда Тутуа, Комисија је позвала сведоке који су препознати као жртве тешких кршења људских права да дају изјаве о својим искуствима, а неке од њих су изабрали за јавна саслушања. Починиоци насиља су такође могли да сведоче и затраже амнестију од грађанског и кривичног гоњења. Институт за правду и помирење основан је 2000. године као наследник TRC-а. Јавна саслушања Комитета за кршења људских права и Комитета за амнестију одржавана су на више локација широм Јужне Африке, укључујући Кејптаун, Јоханесбург и Рандбург. Комисија је имала овлашћење да додели амнестију онима који су починили злоу-

потребе током апартхејда, под условом да су злочини били политички мотивисани, сразмерни и да је постојало потпуно признање од стране подносиоца захтева.

2. Пример успешне лустрације (Чешка, Словачка, Пољска)

Као земље у којима је лустрација била најјача и системска, уз најбоље законе и институције, наводе се Чешка (више), те Словачка (мање). У овим земљама Забрањивано је бившим функционерима комунистичке партије и сарадницима тајне службе *StB* да раде у државној управи, полицији, судству итд. Чешка се често сматра најуспешнијим примером, јер је закон донет веома рано (1991. године), провере при запошљавању у администрацији, судству и полицији су биле строге и доследне, што је довело до ограничења политичке моћи бивших комунистичких елита, брже институционалне реформе, мањег утицаја старих тајних служби и до већег поверења у институције.

Успешан пример је и Пољска. Доношење закона је покушано први пут 1992. године (закон је поништен од стране уставног суда), да би нови закон био донет 1997. и проширен 2006. године. Функционери су морали да поднесу изјаву да ли су сарађивали са комунистичком тајном полицијом. Лажна изјава значила је забрану вршења јавне функције.

3. Лустрација у Немачкој и Балтичким државама

У Немачкој (бившој Источној Немачкој) су од 1990. године, након уједињења, отворени архиве тајне полиције (*Stasi*), извршена је провера милиона јавних службеника (полиције, судства, администрације), што је резултирало масовним отказима ако би се утврдило да су били сарадници тајне службе. Ово је био најмасовнији програм провере досијеа.

У Балтичким државама (Литванија, Летонија и Естонија) лустрација је била делимично успешна. Те државе су имале врло строге законе, јер су СССР сматрале окупационом силом. Лустрација је ограничила политички утицај бивших агената КГБ што је резултирало и брзом интеграцијом у ЕУ и НАТО.

4. Пример земаља Средње и Југоисточне Европе

У земљама средње и југоисточне Европа (Мађарска, Бугарска, Албанија и др.) лустрација је била делимична.

Мађарска је касно почела са лустрацијом (закон је донет 1994. али је допуњаван 1996–2001. године). Вршена је провера функционера и

ако су били сарадници тајних служби, морали су да поднесу оставке или би се објављивали њихови досијеи. На жалост, лустрација је била ограничена само на врх политичке структуре, а многи архиви су били уништени.

И у Бугарској, Румунији, Македонији и Албанији фокус је био на отварању досијеа тајних служби.

Генерално се може закључити да је у Балканским земљама лустрација углавном била касна, слаба или неуспешна. У већини земаља бивше Југославије лустрација практично није ни спроведена.

Иако не припадају наведеном региону, овде се може споменути да се, као земље са симболичном лустрацијом, сматрају Украјина и Грузија, а да у Русији и Белорусији лустрација практично није ни спроведена.

5. Пример Албаније

Занимљив је осврт и на поступак вџинга у Албанији. У јуну 2014. године, након што је Албанија стекла статус кандидата за чланство у Европској унији, Европска унија је поставила низ услова које ова земља треба да испуни на путу придруживања. Један од главних изазова у овом процесу представљала је реформа правосуђа; реформа је била неопходна због високог нивоа корупције, као и због недостатка интегритета и одговорности у правосуђу.

Парламент Албаније је 2016. године изгласао уставне амандмане којима је омогућена примена Закона о вџингу, познатог и као „привремена реевалуација судија и тужилаца у Албанији”. Оформљене су две одвојене институције: Првостепена комисија и Жалбено веће, а надзор над њиховим радом је спроводила Међународна надзорна операција, сачињена од судија и тужилаца делегираних од стране различитих држава чланица ЕУ. Постојала су три главна критеријума: процена имовине, процена интегритета (везе са криминалом) и процена стручности носилаца правосудних функција. Занимљиво је споменути и неке од услова које је овај Закон прописивао за члана Комисије и за судију Жалбеног већа. Наиме, тражило се: професионално искуство од најмање 15 година, да лице није било на лидерској функцији у оквиру јавне управе или на лидерској позицији у политичкој партији у последњих десет година, да није било члан, сарадник или фаворизовано од стране Државне безбедности пре 1990. године, у смислу Закона о праву на информације у вези са документима бивше службе безбедности Народне Социјалистичке Републике Албаније.

За примену овог Закона у Албанији важно је споменути и четири пресуде Европског суда за људска права:

- У случају *Besnik Cani v. Albania* (*Application no. 37474/20*) бивши тужилац је тврдио да га је у ветинг процесу са функције разрешио суд који није био основан у складу са законом. Главно питање није било да ли је био корумпиран, већ да ли је суд који га је разрешио био „законито установљен суд” у смислу члана 6 Европске конвенције. Цани је тврдио да један судија Специјалног жалбеног већа није смео да буде именован, јер раније није испуњавао законске услове за ту функцију. Албански органи нису озбиљно испитали тај приговор. Европски суд је утврдио повреду члана 6 §1 Конвенције, јер није било ефективне контроле законитости именовања тог судије, па трибунал није био „*established by law*”. Европски суд је наложио да Албанија омогући поновно разматрање предмета.
- Случај *Nikëhasani v. Albania* (*Application no. 58997/18*) се односио на бившу тужитељку Бесу Никехасани и имовину чије законито порекло није могла доказати. Уведена јој је и доживотна забрана повратка у правосудни систем. Она је пред Судом тврдила да је тиме повређено њено право на приватни живот (члан 8 Европске конвенције). Европски суд је закључио да није било повреде члана 8, јер је мешање државе било оправдано борбом против корупције, а сумње у финансијски интегритет биле су довољно озбиљне. Суд је подржао одлуку Албаније.
- Случај *Xhoxhaj v. Albania* (*Application no. 15227/19*) се односио на имовину разрешеног судије. Пресуда Европског суда у овом случају је једна од најважнијих пресуда о албанском *vetting* систему. Подносиатељка је била судија Уставног суда Албаније и разрешена је због непријављене/неоправдане имовине и проблема у професионалној етици. Она је тврдила да *vetting* тела нису независни судови, да поступак није био фер, да је нарушена правна сигурност. Европски суд је одлучио да није било повреде члана Европске конвенције, јер су *vetting* институције имале довољне гаранције независности и непристрасности, а читав систем је оцењен као легитиман одговор на системску корупцију у правосуђу Албаније. Ова пресуда је практично дала међународни легитимитет целом албанском *vetting* процесу.
- Случај *Sevdari v. Albania* (*Application no. 40662/19*) се односио тужитељку Алту Севдари која је разрешена због прихода супруга и јер је подривала поверење у правосудни систем. Поред разрешења, она је добила доживотну забрану рада у правосуђу. Разлози су били: једна

професионална грешка као и порески проблеми њеног супруга. Европски суд је овде заузео другачији став него у предмету *Nikëhasani*; Суд је закључио да је дошло до повреде члана 8 Европске конвенције, јер је казна била несразмерна, није доказана лоша намера, а проблеми су били ограниченог обима. Суд је нагласио да се не сме свака неправилност аутоматски кажњавати најтежом мером – трајним искључењем из правосуђа.

Наведене пресуде Европског суда за људска права су веома важне, јер су потврдиле да Албанија може да спроводи радикалну реформу правосуђа, али су њима постављене и границе том процесу, нарочито у погледу законитог састава судова, пропорционалности санкција, те права на фер поступак.

Резултати већинџа у Албанији су следећи:

- проверено је око 805 судија и тужилаца;
- њих око 268 је смењено (око 33%, 1/3) (због корупције, непријављене имовине, веза са криминалом);
- око 100 је дало оставку пре завршетка поступка (што заједно са смењенима износи око 46%)
- Процес је значајно смањио број судија, што је створило мањак кадра у правосуђу;
- главни процес (прва инстанца) је завршен крајем 2024. године после око 7 година;
- од 1. јануара 2025. године преостали случајеви су пренети на специјално тужилаштво (СПАК);
- жалбени поступци, до коначних одлука настављају се до јуна 2026. године, када истиче мандат последњег тела (апелациона комора).

III. Закључак

Данас у Србији не постоји важећи пропис који уређује материју лустрације. Ипак, идеја лустрације последњих је година поново присутна у политичком животу Србије. Неки политички фактори су више пута најављивали доношење новог закона о лустрацији; међутим, за сада не постоји званичан законски предлог за такво решење.

Неспорно је да дугогодишње трајање ауторитарних режима, са бројним и дуготрајним кршењем закона али и моралних норми једног друштва од стране носилаца јавних функција захтева одговорност учес-

ника (кривичну, дисциплинску, административну, моралну) и сатисфакцију за жртве таквих режима. Лустрација служи за превладавање прошлости, али и као нужан корак у дисконтинуитету са ауторитарним режимима. Она служи друштвима са ослабљеним институцијама да ојачају те институције и поврате поверење грађана у њих. Лустрација треба да помогне у откривању истине, да омогући кажњавање оних који су се окористили о јавне функције, те да пружи сатисфакцију жртвама режима; при том, она не сме да буде злоупотребљена за промоцију интереса политичких странака или других интересних група и не сме да представља одмазду политичких победника. Процена рада јавних функционера са забраном рада оних који су се огрешили о закон или морал и другим санкцијама прописаних законом, са одузимањем незаконито стечене имовине, представља једну од мера у борби против криминала и корупције.

За који модел лустрације ће се Србија одредити остаје да се види, али би ваљало да већ сада постоје нацрти закона, који ће моћи да ефикасно и доследно буду примењени чим се десе друштвене промене које ће створити простор за такав развој. Треба знати да сваки проток времена слаби оштрицу друштвеног договора о овим и сличним питањима.

Bojana Savović

Public Prosecutor of the Higher Public Prosecutor's Office in Belgrade

WHY WE NEED LUSTRATION AND HOW TO IMPLEMENT IT

Summary:

The article explains the concept of lustration and points to the need for legal regulation of this matter in Serbia. It highlights the reasons for introducing criminal, disciplinary, and moral responsibility of public office holders for violations of social norms. It is emphasized that lustration serves to overcome the past and represents a necessary step in breaking away from and authoritarian regime. Through and overview of comparative legislation and practice, the author presents the scope and effects of lustration in other countries.

Key words: lustration, vetting, human rights, corruption, public office holders

Датум пријема рада: 28. мај 2026.

Датум одобрења рада: 29. мај 2026.

ТИП РАДА: СТРУЧНА КРИТИКА

УДК 351.74.085(497.11)

341.231.14(497.11)

Кашарина Тоскић

адвокат из Београда*

ПРАВНА ПРИРОДА ПОЛИЦИЈСКОГ ДОВОЂЕЊА

Сажетак:

Рад анализира правну природу полицијског овлашћења довођења лица без налога у правном поретку Републике Србије, са посебним освртом на однос између формалне нормативне квалификације мере и њеног стварног дејства на право на слободу и безбедност личности. Полазећи од домаћег законодавног оквира, праксе Европског суда за људска права и примене овлашћења у пракси, рад указује да питање лишења слободе треба ценити искључиво према интензитету ограничења и фактичком положају лица према коме се мера примењује. Посебна пажња посвећена је процесним гаранцијама доведених лица, као што су право на информисање, право на браниоца и право на лекарски преглед. Иако домаћи правни оквир предвиђа значајан корпус права, рад указује на недостатке у практичној примени овог овлашћења, нарочито у погледу нејасног статуса доведених лица и недостатка благовременог информисања.

Кључне речи: полицијска овлашћења, довођење лица, лишење слободе, право на слободу и безбедност, полицијска станица, хапшење, људска права

I. Увод

1. Предмет и циљ

Предмет разматрања је сагледавање правне природе полицијског овлашћења довођења лица без налога, дефинисаног Законом о полицији и Законом о прекршајима Републике Србије, и подзаконским актима. Иако се довођење често перципира као скоро пука административна радња у циљу идентификације или процесуирања прекршаја, оно суш-

* Електронска адреса аутора: katarina.toskic@yucom.org.rs

тински представља задирање у интегритет личности и Уставом загарантовано право на слободу и безбедност, те као такво захтева строго поштовање принципа законитости и сразмерности.

Циљ рада је и да укаже на критичне тачке у примени ових овлашћења у ситуацијама када се довођење примењује услед учињеног прекршаја, односно без налога органа. Кроз анализу законских решења, међународних стандарда и уочених поступања у пракси, рад тежи да допринесе јаснијем разумевању статуса доведених лица и процесних гаранција које морају бити обезбеђене сваком лицу, без обзира на ванредне или специфичне друштвене околности у којима се полицијска овлашћења примењују. Аутор настоји да укаже на неопходност доследног информисања лица о њиховом статусу и њиховим правима, без обзира на предвиђено трајање мере. Кроз приказ права доведених лица и њиховог фактичког статуса, рад тежи да аргументује тезу да нормативно уређење и формални назив мере не смеју бити препрека остваривању суштинских заштитних механизма, посебно у ситуацијама које захтевају превенцију прекорачења овлашћења и заштиту физичког интегритета грађана.

2. Актуелност теме и значај правног разграничења

У савременом правном поретку, дистинкција између различитих облика лишења слободе један је од фундаменталних аспеката заштите људских права и обезбеђивања правне сигурности грађана. Актуелна друштвена дешавања и учестала примена полицијских овлашћења према учесницима јавних окупљања и другим грађанима, отворили су низ правних питања која се тичу прецизне квалификације статуса лица у полицијском поступању. У јавном дискурсу приметан је тренд терминолошке конфузије, где се институти попут „довођења”, „хапшења” и „задржавања”, па и „притвора”, често користе као синоними, упркос њиховим суштинским разликама у погледу положаја лица и процесних права која из њих проистичу. Оваква недиференцираност полицијских овлашћења и нејасан статус лица које се одводе у полицијску станицу, неминовно генеришу дубљи друштвени проблем који се огледа у непознавању сопствених права у тренутку примене полицијских овлашћења; последично, директно отежава адекватну и правовремену реакцију блиских лица, која услед недостатка поузданих информација и неразумевања природе примењене мере често не успевају да обезбеде делотворну правну помоћ.

II. Правна природа полицијског овлашћења довођења лица

1. Полицијско довођење у контексту људских права

Право на слободу и безбедност личности представља једно од темељних људских права у савременим демократским друштвима и заузима централно место како у уставном поретку Републике Србије, тако и у међународним инструментима заштите људских права. Свако ограничење слободе кретања или личне слободе мора бити засновано на закону, нужно и пропорционално легитимном циљу који се жели постићи. Управо због интензитета задирања у основна права појединца, полицијска овлашћења која подразумевају ограничавање слободе лица захтевају посебно прецизно нормативно уређење и делотворну контролу законитости њихове примене.

Међутим, у пракси се довођење често посматра као техничка или помоћна мера чији је циљ обезбеђивање присуства лица ради спровођења одређене службене радње. Посебан проблем представља чињеница да се управо у тој нормативно недовољно дефинисаној зони и перцепцији овлашћења могу умањити или потпуно изостати одређене процесне гаранције које прате примену полицијског овлашћења, попут јасног обавештавања лица о његовом статусу и правима. Тиме питање полицијског довођења превазилази оквир полицијског поступања и постаје значајно питање заштите људских права и владавине права.

Сагледавање правне природе полицијског довођења у домаћем правном систему захтева посебан осврт на однос између формалног нормативног уређења, примене овлашћења у пракси и стандарда заштите права на слободу развијених у пракси Европског суда за људска права. Поставља се питање да ли постојећи правни оквир Републике Србије и примена полицијског овлашћења довођења у пракси дефинише границе и пружа гаранције у примени овог полицијског овлашћења.

2. Нормативно утемељење примене овлашћења довођења лица према Закону и прекршајима

Мера полицијског овлашћења довођења лица (без налога органа) представља специфичан облик краткотрајног задржавања лица у полицијској станици које се најчешће примењује ради идентификације лица или спречавања даљег вршења прекршаја. Нормативна регулација полицијског овлашћења довођења лица у случају вршења прекршаја

примарно се налази у одредбама Закона о полицији¹ и Закона о прекршајима² Републике Србије, који таксативно предвиђају ситуације у којима је ово задирање у слободу појединца правно допуштено. Разлози због којих се једно лице може лишити слободе, како у току прекршајног поступка, тако и пре његовог покретања, прописани су одредбама чланова 190 и 191 Закона о прекршајима. Према наведеним законским решењима, полиција може привести (довести)³ лице без наредбе суда у случају када је затечено у вршењу прекршаја и то: када је потребно утврдити или проверити идентитет, или ако се ради о лицу за којим се трага. Надаље, привођење је допуштено ако лице треба да буде задржано у складу са законом, као и у случајевима када лице нема пребивалиште или боравиште, те ако постоји опасност да ће одласком у иностранство избећи одговорност за прекршај, а реч је о прекршају за који се не може издати прекршајни налог. Ипак, најинтересантнији је последњи наведени разлог, који омогућава довођење ако се тиме спречава настављање прекршаја или постоји опасност да ће лице одмах поново учинити прекршај или избећи поступак.⁴ Управо овај основ оставља најшири простор за полицијску процену, због чега је од суштинске важности да се његова примена подвргне строгој контроли како би се осигурало да се дискреционо право не претвори у инструмент неоснованог лишавања слободе грађана.

Наведени основи указују да примена овлашћења довођења није дискрециона у произвољном смислу, већ условљена постојањем конкретних законских претпоставки, чије испуњење мора бити подложно накнадној оцени законитости у сваком појединачном случају.

3. Општа начела и стандарди поступања у примени полицијских овлашћења

За приказ примене овлашћења довођења потребно је сагледати и опште законске услове и принципе прописане одредбама Закона о полицији, који чине заштитни оквир усмерен против произвољног поступања. Пре саме примене овлашћења, на службенику лежи професионална и законска одговорност да се увери у испуњеност свих про-

¹ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

² Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 – одлука УС, 91/2019, 91/2019 – др. закон и 112/2022 – одлука УС.

³ Закон о прекршајима у првом ставу члана 190 користи термин „привести”, док се у тачки 4 истог члана користи термин „довођење”.

⁴ Закон о прекршајима, чл. 190.

писаних услова, при чему он може поступати самоиницијативно, по наредби претпостављеног, налогу јавног тужиоца или другог надлежног органа. Овај Закон изричито наглашава обавезу усклађености поступања са Европском конвенцијом за заштиту људских права и другим међународним стандардима, истовремено гарантујући лицу право да буде упознато са разлозима довођења, да укаже на релевантне околности, те да захтева присуство лица од поверења.⁵ Процесна регуларност додатно је осигурана обавезом представљања службеника путем службене значке и легитимације, што је примарни начин легитимисања, осим у изузетним ситуацијама када би то угрозило постизање законитог циља.⁶ Надаље, императивни карактер одредаба о непристрасности, недискриминацији и хуманости обавезује полицијског службеника да током спровођења овлашћења поштује достојанство, углед и част лица, уз кључну гаранцију омогућавања медицинске помоћи на захтев лица, чије трошкове сноси Министарство.⁷ На крају, Закон о полицији поставља принцип сразмерности као суштински коректив: примена овлашћења мора бити сразмерна потреби због које се предузима и не сме изазвати веће штетне последице од оних које би наступиле да полицијско овлашћење није примењено.⁸ Управо обавеза одабира оног овлашћења којим се задатак извршава са најмање штетних последица и уз минимум неопходне силе, представља кључну брану у заштити физичког и психичког интегритета доведеног лица.

4. Формална квалификација и фактичко ограничење слободе

Један од кључних проблема у примени полицијског овлашћења довођења у Републици Србији је недовољна формалноправна квалификација мере и стварног положаја лица према коме се мера примењује, а додатно се односи и на терминолошке одреднице. Иако домаћи правни оквир разликује довођење од осталих облика ограничавања кретања и лишења слободе, пракса показује да граница између ових института често није јасно одређена.

У појединим ситуацијама лице које је од стране полицијских службеника позвано да пође са њима у полицијску станицу, без јасног обавештења да се према њему примењује мера довођења и без истов-

⁵ Закон о полицији, чл. 65.

⁶ Закон о полицији, чл. 66.

⁷ Закон о полицији, чл. 67.

⁸ Закон о полицији, чл. 68.

ременог уручења обавештења о правима доведеног лица, не може са сигурношћу да зна да ли је лишено слободе или је, рецимо, позвано на тзв. информативни разговор, нарочито уколико би се лице свакако добровољно и одмах одазвало позиву полиције. Појединци могу сматрати да формално немају статус лица лишеног слободе, али објективно нису слободни да одбију поступање полицијских службеника, нити да самостално напусте просторије полиције. Позив полицијских службеника да лице пође у полицијску станицу може подразумевати физичку пратњу, контролу кретања, али и резултирати задржавањем у службеним просторијама или имплицитном претњом примене принуде у случају одбијања сарадње. У таквим околностима, формални назив мере постаје мање значајан од њеног стварног дејства на слободу појединца.

Управо одсуство формалног статуса лица лишеног слободе може довести до умањења процесних гаранција. Уколико лице није формално обавештено о свом статусу и правима која му припадају, у пракси може изостати правовремена реакција на евентуалне незаконитости у поступању полиције. Тиме настаје својеврсна „сива зона” између добровољног поступања грађана и формалног лишења слободе, у којој интензитет задирања у право на слободу није праћен одговарајућим степеном правне заштите.

Поред наведеног, додатну правну и практичну недоумицу ствара и сама терминолошка одредница овог полицијског овлашћења. За разлику од института хапшења, притвора, па и задржавања, који већ својим називом недвосмислено указују на лишење слободе и постојање одређеног процесног статуса лица, појам „довођења” у јавности често оставља утисак блаже, готово техничке службене радње. Последично, лице може остати у уверењу да се налази у оквиру добровољне или симболичне службене радње.

5. Члан 5 Европске конвенције о људским правима и основним слободама

Право на слободу и безбедност личности гарантовано чланом 5 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода представља једно од основних права.⁹ Циљ ове одредбе јесте заштита

⁹ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) – ЕКЉП, *Службени листи СЦГ – Међународни ујевори*, бр. 9/2003, и 7/2005 – испр., и *Службени гласник РС – Међународни ујевори*, бр. 12/2010 и 10/2015, чл. 5.

појединца од арбитрарног лишења слободе од стране државних органа, при чему се свако ограничење слободе мора заснивати на закону, бити предвидиво и подвргнуто делотворној контроли законитости.

У контексту полицијског довођења, ова граница често није јасно одређена. Наиме, сама чињеница да је лице спроведено у полицијске просторије не значи аутоматски да је лишено слободе у смислу члана 5 Конвенције. Међутим, уколико околности случаја показују да лице није могло одбити одлазак са полицијским службеницима, да није могло слободно напустити просторије полиције или да је било под сталним надзором и контролом државних органа, тада таква мера може представљати фактичко лишење слободе. Европски суд за људска права посебно пажњу посвећује ситуацијама у којима полицијски органи одређено поступање формално представљају као добровољно, иако околности указују на постојање имплицитне принуде. У односу између грађанина и полиције постоји изражена неравноправност ауторитета, због чега процена „добровољности” пристанка мора бити нарочито рестриктивна. Чињеница да лице формално није везано или закључано не значи нужно да је било слободно да одбије поступање полиције или да напусти службене просторије. Овакав приступ има посебан значај за националне правне системе у којима поједине полицијске мере нису јасно нормативно дефинисане као лишење слободе или нису праћене одговарајућим процесним гаранцијама. У таквим ситуацијама Европски суд инсистира на процени стварног ефекта мере на слободу појединца, а не на формалној квалификацији коју јој даје домаће право.

Члан 5 Конвенције не забрањује свако лишење слободе, већ прописује исцрпно набројане случајеве у којима је оно допуштено, уз обавезу поштовања процесних гаранција. Међу тим гаранцијама посебно место заузимају право лица да без одлагања буде обавештено о разлозима лишења слободе, право на судску контролу законитости мере и право на накнаду штете у случају незаконитог лишења слободе.

За разлику од нормативно недовољно прецизно дефинисаног статуса доведеног лица и термиолошких недоумица које прате ово полицијско овлашћење, права која правни поредак Републике Србије гарантује доведеним лицима јасно указују на њихов процесни положај, и по свом обиму су у великој мери упоредива са правима која припадају задржаним лицима – лицима која немају сумњу у свој статус лица лишених слободе.

6. Права доведеног лица у нормативном поретку Републике Србије

Посебан сегмент правне заштите доведеног лица конституисан је кроз систем процесних гаранција предвиђених Правилника о полицијским овлашћењима,¹⁰ који успоставља строгу обавезу полицијског службеника да лице упозна са његовим правима на језику који разуме, како усмено, тако и уручивањем писаног обавештења. Поред самог садржаја права, Правилник прецизно уређује и форму ове поуке, прописујући да ће полицијски службеник доведеном лицу уручити писано обавештење о наведеним правима и позвати га да потпише примерак тог обавештења¹¹. У случају да доведено лице одбије да прими писано обавештење, одбије да га потпише или је неписмено, службено лице је дужно да наведено констатује на самом писаном обавештењу. Оваква нормативна поставка треба да обезбеди да статус доведеног лица буде јасно дефинисан кроз прецизан корпус права, чиме се елиминише ризик од настанка правне неизвесности у погледу карактера ускраћивања слободе, односно треба да осигура да појединац не остане неинформисан о сопственом процесном положају, чиме би требало да се обезбеди континуитет и пун капацитет заштите права лица од самог тренутка фактичког лишавања слободе.

а) Информисаност доведеног лица као услов ефективне остваривања процесних права и правне сигурности

Значај права да лице буде јасно и недвосмислено обавештено о свом правном статусу, односно да се налази у статусу доведеног лица, као и о правима која из тог статуса проистичу, посебно је дошао до изражаја у новијој пракси, у којој су забележени случајеви да лица напуштају полицијску станицу без свести о томе да су фактички била лишена слободе, односно да нису могла слободно да је напусте у тренутку када би то пожелела, нити да су у том периоду уживала одређена законом гарантована права.

Поред тога, сведоци смо ситуација у којима су доведена лица, иако свесна да су лишена могућности да слободно напусте полицијску станицу, након више сати боравка у њој, пуштена без икаквог писаног трага о предузетим радњама. У одсуству одговарајуће документације, доведена лица немају поуздану информацију о правном основу довођења, нити о томе да ли је против њих поднета прекршајна или кривична

¹⁰ Правилник о полицијским овлашћењима, *Службени гласник РС*, бр. 41/2019 и 93/2022,

¹¹ Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 19.

пријава, као ни у ком својству су давала изјаве уколико је до тога дошло. Таква правна неизвесност није у складу са прописаним, горе поменути, правима и начелима поступања полицијских службеника, а истовремено отежава и накнадну контролу законитости примењене мере.

Последично, непознавање сопственог статуса и права доводи и до ширих практичних проблема, нарочито у погледу остваривања права на обавештавање блиских лица. У пракси се дешава да породица није упозната са чињеницом да се лице налази у полицијској станици, што може изазвати узнемиреност и довести до предузимања неадекватних корака, попут ангажовања бранилаца који, услед недостатка поузданих информација, трагају за лицем у погрешним организационим јединицама полиције, па чак и заводима или затворима услед информације да је лицу одређен притвор. Овакве ситуације додатно потврђују значај доследног поштовања обавезе информисања лица о његовом статусу и правима, као једног од кључних елемената законитог поступања.

б) Право на браниоца

Услед потпуног недостатка прецизних информација, лице које је фактички лишено слободе и доведено у полицијску станицу најчешће остаје у незнању у погледу свог фундаменталног права на браниоца. У јавности постоји дубоко укореењена предрасуда да се ово право активира искључиво у оквиру формалних кривичних поступака, односно тек онда када је појединац „ухапшен”, смештен у посебне просторије (за задржавање лица лишених слободе) или када му је одређен притвор. Насупрот томе, пракса показује да се мера довођења неретко манифестује кроз вишечасовно седење лица у ходницима или канцеларијама полицијске станице, некад под привидом добровољности и без формалног спровођења и коришћења средстава принуде попут везивања (тзв. стављања „лисица”). У таквим условима, уколико полицијски службеник претходно не уручи обавештење о правима и недвосмислено, јасно и експлицитно не дефинише статус лица као лица лишеног слободе, грађанин суштински не препознаје рестриктивни карактер ситуације у којој се налази, те остаје онемогућен да благовремено користи право на браниоца, као и читав корпус других процесних права која му по закону припадају.

О пресудном значају овог права готово је сувишно посебно говорити, нарочито у околностима у којима довођење може бити праћено притиском или застрашивањем грађана. Управо у таквим ситуацијама улога браниоца добија посебан значај, јер његово присуство представља

кључни механизам контроле законитости поступања полиције, обезбеђујући да свака наредна процесна радња буде предузета искључиво у складу са законом и гарантованим правима лица према коме се поступа.

в) Право на лекарски преглед као суштинска брана против тортуре

У контексту заштите психофизичког интегритета лица лишеног слободе, посебно место заузима право на лекарски преглед, које добија на значају у ситуацијама када су на лицу видљиви трагови физичке силе. Инсистирање на законској могућности да овај преглед изврши лекар по сопственом избору појединца, а кога је полиција дужна да позове, представља кључни инструмент превенције институционалних злоупотреба. Ово право је од есенцијалне важности у околностима када постоји оправдана бојазан да би рутински, службено одређени лекарски преглед могао бити редукован, површан или пак пристрасан. Специфични ризици огледају се у могућем пропусту лекара да прецизно констатује и унесе у медицинску документацију изјаву оштећеног о начину настанка повреда, да изврши неопходно фото-документовање, или да клиничку слику опише у обиму који је недовољан за каснију класификацију степена и порекла траума. Стога, налаз и мишљење изабраног лекара често представља једини материјални и процесно валидан доказ у поступцима који се накнадно покрећу ради утврђивања одговорности полицијских службеника за примену недозвољене силе и тортуре.

Дешавало се да службеници полиције упуте доведена лица да се јаве лекару по напуштању полицијске станице. Ова опција је углавном резервисана за лица која нису знала своја права или која су услед страха одлучила да не траже лекарски преглед током лишења слободе. Избор је наравно на самом лицу, али проблем настаје када лица нису обавештена да имају право на преглед лекара, односно када полиција не поступи по захтеву лица већ их упуту да се накнадно обратe лекару.

г) Значај процесних гаранција у квалификацији мере довођења

Из корпуса права гарантованих доведеном лицу јасно произлази да мера довођења не може бити посматрана као техничка или административна радња полиције, нити као добровољност. Напротив, обим и природа процесних гаранција које прате примену ове мере указују на интензитет интервенције у право на слободу и безбедност личности. Управо чињеница да законодавац прописује тако широк спектар за-

штитних механизма говори у прилог суштинској природи довођења као мере која фактички подразумева лишење слободе, без обзира на њену формалну термилошку квалификацију. Стога, доследно поштовање права доведених лица представља не само процесну обавезу полицијских службеника, већ и један од кључних предуслова очувања владавине права и заштите људских права у демократском друштву

6. Дистинкција између мере довођења и мере задржавања

За разлику од амбивалентног карактера мере довођења, институт задржавања лица због учињеног прекршаја карактерише строго формализована процедура,¹² што га чини знатно мање подложним институционалном прикривању, релативизацији или умањивању стварног положаја лица лишеног слободе. У случају примене мере задржавања доноси се решење о задржавању лица због учињеног прекршаја,¹³ које садржи и поуку о правном леку, односно праву на жалбу. Поред решења, лицу се у писаној форми уручује обавештење о правима задржаних лица, након чега се смешта у наменске просторије за задржавање. У том тренутку, чак и за правне лаике, просторни контекст отклања сваку сумњу у погледу чињенице да су лишени слободе, те лица лакше препознају и остварују своја фундаментална права, попут права на обавештавање блиског лица или права на браниоца.

Целокупан боравак лица у просторијама за задржавање прати строго формализован поступак. Сачињава се записник о задржавању у који се таксативно уносе све релевантне околности, од хронологије боравака до података о томе да ли су и на који начин остварена поједина права. По окончању задржавања, лицу се омогућава увид у записник, који потписује, уз могућност да унесе примедбе, а уручује му се и примерак документације у којој су садржане службено евидентиране чињенице о задржавању и условима боравака.

Управо оваква административна и процесна структура обезбеђује виши степен прецизности, контроле и видљивости поступања, чинећи институт задржавања знатно транспарентнијим полицијским овлашћењем, које у одређеној мери ипак сужава простор за арбитрарност и „сиву зону” поступања која се у пракси неретко везује за меру довођења.

¹² Закон о прекршајима, чл. 191.

¹³ Правилник о полицијским овлашћењима, чл. 30.

III. Пракса Европског суда за људска права

1. Предмет *Shimovolos* против Русије

У контексту анализе полицијског овлашћења довођења, од посебног је значаја пресуда Европског суда за људска права (ЕСЉП) у предмету *Shimovolos* против Русије,¹⁴ која дефинише границе полицијске дискреције приликом ограничавања слободе ради спречавања прекршаја.

У овом случају који је доспео пред ЕСЉП, подносилац представке, истакнути активиста, заустављен је од стране полиције на железничкој станици под образложењем да се његово име налази у тзв. „надзорној листи” (енгл. *Surveillance Database*). Полицијски службеници су га принудно довели у станицу ради „превентивног разговора” и прикупљања података о његовим намерама у вези са предстојећим скупом, иако у тренутку довођења није постојала сумња да је починио конкретно кривично дело или прекршај. Суд је утврдио да је мера трајала свега 45 минута у самом полицијском објекту, али је заузео став да је током читавог трајања спровођења и боравка у станици лице било под потпуном контролом полиције.

Кључни налаз Суда је да је довођење представљало фактичко лишење слободе у смислу члана 5 ЕКЉП. Суд је истакао да на квалификацију не утиче дужина трајања мере (мање од сат времена), већ чињеница да подносилац није могао слободно да се удаљи без суочавања са даљим казним мерама. Суд је изричито критиковао праксу довођења која почива на општој дискрецији полиције да „спречава неодређена кажњива дела”, наглашавајући да мера мора бити заснована на објективним подацима који указују на непосредну опасност од извршења специфичног и дефинисаног дела.

Значај ове пресуде за сагледавање полицијског овлашћења довођења је управо и кључни закључак ЕСЉП да је правна квалификација мере (било да је реч о „довођењу”, „позивању” или „информативном разговору”) секундарна у односу на чињенично стање контроле над лицем. Уколико лице није слободно да својевољно напусти полицијски надзор, наступа режим заштите предвиђен чланом 5 Конвенције. Коначно, ова пресуда обавезује на закључак да статус доведеног лица не сме бити „сива зона” правосудног система. Свако довођење које се користи изван

¹⁴ *Shimovolos* против Русије (*Shimovolos v. Russia*), представка бр. 30194/09, пресуда Европског суда за људска права од 21. јуна 2011. године

сврхе предвиђене законом (спречавање конкретног и непосредног прекршаја) или без стриктног поштовања процедуралних права, престаје да буде легитимно полицијско овлашћење и прераста у незаконито лишење слободе.

2. Предмет *Guzzardi* против Италије

У пракси, предмет *Guzzardi* против Италије који се нашао пред ЕСЉП,¹⁵ има посебан значај при оцени статуса лица. Тзв. *Guzzardi* тест,¹⁶ користи се ради утврђивања да ли одређена мера представља лишење слободе у смислу члана 5 ЕКЉП, при чему се оцена не врши искључиво на основу формалног назива или правне квалификације мере, већ према стварном интензитету ограничења и фактичком положају лица. Пресуда *Guzzardi* против Италије указује да правна квалификација довођења у домаћем законодавству не сме замаглити чињеницу да се ради о мери високог интензитета. Према стандарду степена и интензитета, лице које се налази у полицијској станици под принудом де факто је лишено слободе. Сходно томе, свако ускраћивање права (попут права на браниоца) с позивом на то да лице није званично лишено слободе, већ само доведено, представља директно кршење стандарда успостављених у предмету *Guzzardi* против Италије, јер интензитет полицијске контроле у том тренутку у потпуности суспендује личну слободу појединца.

Посебно се истиче ситуација у којој се лице добровољно одазове позиву да пође са полицијским службеницима, где у одсуству физичких мера принуде, полицијски органи ову ситуацију често не квалификују као лишење слободе, иако лице не би могло слободно да напусти службене просторије до окончања обраде. Овакав приступ занемарује *Guzzardi* тест интензитета, јер се самоизвршавање наредбе службеног лица не сме тумачити као пристанак на суспензију сопствених права.

IV. Закључак

Анализа домаћег нормативног оквира, међународних стандарда и уочених образаца поступања у пракси, показује да се правна природа

¹⁵ *Guzzardi* против Италије (*Guzzardi v. Italy*), представка бр. 7367/76, пресуда ЕСЉП од 6. новембра 1980. године.

¹⁶ *Guzzardi* против Италије. пар 92.

полицијског довођења не може ценити искључиво према називу и нормативној квалификацији мере. Одлучујући значај имају интензитет ограничења и фактички положај лица према коме се мера примењује, односно питање да ли је лице било слободно да одбије поступање полиције или да самостално напусти полицијске просторије. Управо у том смислу, стандарди успостављени у пракси Европског суда за људска права указују да разлика између ограничења слободе кретања и лишења слободе није у природи мере, већ у степену и интензитету ограничења којем је појединац изложен.

Истовремено, правни поредак Републике Србије доведеним лицима гарантује широк и значајан корпус процесних права, укључујући право на обавештавање о статусу и разлозима довођења, право на браниоца, право на обавештавање блиских лица и право на лекарски преглед. Управо обим и значај ових гаранција представљају снажан аргумент у прилог ставу да мера довођења суштински задире у право на слободу и безбедност личности, без обзира на њен формални назив и интерпретацију. У том смислу, нормативно уређење права доведених лица представља позитиван аспект домаћег правног система и показује свест законодавца о потреби заштите лица изложених полицијској контроли.

Међутим, проблем се јавља у равни практичне примене овог овлашћења. Недовољно јасно дефинисан статус доведеног лица, одсуство благовременог информисања о правима, непостојање адекватне документације о предузетим радњама и простор који остаје за различита тумачења „добровољности” поступања, у пракси стварају „сиву зону” у којој интензивно ограничење слободе није увек праћено одговарајућим степеном процесне заштите. За разлику од мере задржавања, која је праћена формализованијом процедуром, писаним актима и јачим механизмима контроле, полицијско довођење и даље остаје овлашћење чија је контрола недовољно развијена у односу на права која се његовом применом ограничавају.

Стога је неопходно да се у примени полицијских овлашћења тежиште стави на стварни положај лица. Само доследна примена процесних гаранција од самог тренутка фактичког ограничења слободе и делотворан механизам контроле законитости поступања полиције при коришћењу овог овлашћења, могу обезбедити да полицијско довођење остане у оквирима законитог и пропорционалног поступања, у складу са захтевима владавине права и стандардима заштите људских права.

Katarina Toskić

attorney at law from Belgrade

THE LEGAL NATURE OF POLICE BRINGING-IN (APPREHENSION)

Summary:

The paper analyzes the legal nature of the police authority to bring in individuals without a warrant within the legal order of the Republic of Serbia, with a special emphasis on the relationship between the formal normative designation of the measure and its actual impact on the right to liberty and security of person. Drawing upon the domestic legislative framework, the case law of the European Court of Human Rights, and the application of this authority in practice, the paper demonstrates that the issue of deprivation of liberty must be assessed solely on the basis of the intensity of the restriction and the factual position of the individual subjected to the measure. Special attention is dedicated to the procedural guarantees of brought-in individuals, such as the right to information, the right to counsel, and the right to a medical examination. Although the domestic legal framework provides a significant corpus of rights, the paper highlights shortcomings in the practical application of this authority, particularly regarding the ambiguous status of brought-in individuals and the lack of timely notification.

Keywords: police powers, police apprehension, deprivation of liberty, right to liberty and security, police station, arrest, human rights

Датум пријема рада: 22. мај 2026.
Датум одобрења рада: 25. мај 2026.
ТИП РАДА: СТРУЧНА ПОЛЕМИКА
УДК 347.91/.95(497.11)

Владимир П. Миљевић
адвокат из Београда*

ДА ЛИ ЈЕ ДОШАПТАВАЊЕ СА СТРАНКОМ У ТОКУ РАСПРАВЕ ОМЕТАЊЕ РАДА СУДА

Сажетак:

Судије често онемогућавају адвокате да врше свој посао у току расправе тако што дошаптавање са странком сматрају кршењем процесне дисциплине и онда када се то чини на пристојан начин са јединим циљем да се тихо прокоментарише део излагања супротне стране, њеног пуномоћника, сведока или вештака. У чланку се указује на негативне последице оваквог односа судова према адвокатима и о нужности да између адвоката и странке буде остварив контакт и у току расправе. На крају се цитирају одредбе Закона о грађанском судском поступку из 1929. године којим је ово питање било детаљније и на много бољи начин регулисано него данас, пре свега тако што су се кажњавале, како је стајало у закону, само „крупније непристојности” и увреде.

Кључне речи: парнични поступак, дошаптавање, ометање рада суда, адвокат, странка.

І. Увод

Неретко се дешава да адвокат осећа потребу у току парничне расправе да нешто приупита клијента који седи поред њега, да прокоментарише део изјаве супротне стране или њеног пуномоћника, сведока или вештака, те да се са странком кратко консултује. Ово се чини из разлога што парнични поступак има своју динамику која се не може унапред предвидети, па постоји потреба да се на описани начин при-

* Члан Уређивачког одбора *Бранича*
Електронска адреса аутора: advokatmiljevicvladimir@gmail.com

лагоди заступање ономе за шта се непосредно сазнало на основу усмених излагања на расправи.

II. Шта каже Закон о парничном поступку

Адвокат који је обзиран обратиће се странци на начин којим се не омета ток расправе, шапатом и благим окретањем главе у правцу клијента. И поред тога, чест је случај да га судије опомињу да на тај начин не омета рад суда, а према одредби из члана 333 став 1 Закона о парничном поступку¹ „[а]ко лице које учествује у постојућу или лице које присуствује расправи вређа суд или групе учеснике у постојућу, омета рад или се не покорава наређењима суда за одржавање реда, председник већа може да га казни новчаном казном од 10.000 до 150.000 динара, а може и да га удаљи из суднице”. А у ставу 3 овог члана се додаје да „[к]ад суд казни новчаном казном или удаљи из суднице адвоката или адвокатској пријавника, обавестиће о томе надлежну адвокатску комору”.

Поставља се питање шта представља ометање рада суда. То би према нашем мишљењу било вређање суда или било ког другог учесника у поступку или присутног лица у судници, затим гласно и непристојно изражавање неслагања са нечим изреченим у току расправе речима или мимиком, лупање шаком о сто и слично.

III. Зашто је нужно да адвокат и странка буду у контакту у току расправе

Конкретни разлози из којих адвокат има потребу да кратко коментарише наводе учесника у поступку су најразноврсније природе. Тако, када излаже супротна страна, дешава се да она нешто саопшти што адвокату није било до тада познато, па жели да се упозна са тим да ли је њен навод истинит или не. Нешто слично важи и код саслушања сведока и посебно је значајно ако их треба испитивати након њиховог излагања. Странка, свеједно да ли је неука или не, не мора, нити може да у канцеларији адвоката саопшти све чињенице које су релевантне, па се неретко дешава да их адвокат сазна на самој расправи. Пристојно, тихо дошаптавање са клијентом на расправи је, у оваквим ситуацијама, нужно да би заступање било ефикасније.

¹ Закон о парничном поступку, Службени гласник РС, бр.72/2011, 49//2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 5 5/2014, 87/2018, 1 8/2020 и 10/2023 – др. закон.

Када је у питању саслушање вештака, ту је од значаја да адвокат, поред тога што пажљиво слуша његово излагање и одговоре на питања суда, мора са странком такође брзо и тачно да провери неке чињенице како би могао да постави одговарајућа питања вештаку.

Напомињемо да је дошаптавање тих, шапутав разговор који други присутни не могу да чују.

Суд, међутим, често то не дозвољава и прети опоменом, како би адвокат искључиво радио свој посао када му суд да реч, али не и тако што би био у дискретном контакту са странком. Поставља се питање каква је сврха тога да адвокат и странка седе једно поред другог ако немају право да размене неколико речи у току расправе.

IV. Које су последице оваквог односа суда према адвокатима

Пре свега, ваља истаћи да су оваквим поступањем суда адвокати ометени у томе да у потпуности раде свој посао из разлога које смо описали.

Друго, суд на тај начин ствара једну стерилну атмосферу у судници у којој је немогуће да парничне странке и њихови пуномоћници раде било шта друго осим онога што се креће у границама онога што дозвољава суд, а то не доприноси утврђивању истине, што би требало да буде и интерес суда.

Треће, ово представља својеврсно понижавање адвоката и стављање његове улоге у други план, што негативно утиче на углед који он има и треба да задржи у очима странке.

V. Шта је суштина оваквог односа суда према адвокатима

Суд треба да чува свој ауторитет доношењем квалитетних и правичних одлука, а не да га вештачки ствара строгошћу у гушењем сваке иницијативе адвоката у току расправе.

Ово представља чиновнички однос према послу који нема у својој суштини амбицију да, допуштањем спонтаности у понашању адвоката и странке (у пристojним границама), добије животнију слику о томе шта је довело до спора како би се изашло из строго омеђених оквира утврђених чињеница, неких сувишних за одлучивање, а неких неизведених, а значајних.

Суштина је у томе што увек постоји могућност да адвокат буде опоменут, удаљен из суднице и пријављен својој матичној комори, па ће се он повући и саобразити своје понашање захтеву суда и на тај начин бити доведен не само у понижавајући положај, већ ће бити и професионално осујећен у обављању свог посла.

VI. Како је ово питање било регулисано Законом о грађанском парничном поступку из 1929. године

Како је судска пракса оскудна или практично непостојећа када је реч о овом питању, сматрали смо корисним да се мало вратимо у прошлост и видимо како је питање одржавања реда на расправи било регулисано Законом о грађанском парничном поступку из 1929. године.²

Члан 261 овог Закона гласио је:

„На усменим расправама пред зборним судовима ствараће се за ред председник већа. // Он је овлашћен ојомињати на ред лица, која нејириситојним понашањем сметају расправи, и одређивати што је пошребно да се одржава ред“.

У коментару овог члана се наводи, између осталог, да председник већа треба лицима која се пред њим посвађају да одреди одвојена места у расправној просторији, да забрани плескање, као и свако друго изражавање одобравања или неодобравања.

Члан 262 у ставовима 1 и 2 и 3 је предвиђао следеће:

„Забрањено је изражавати одобравање или неодобравање.

Ко уноточ опомене смета расправи, може бити уклоњен с расправе. Лице, које учествује у расправи, може бити уклоњено тек онда пошто је претходно било опоменуто да ће бити уклоњено и пошто је било упозорено на правне последице такве мере.

Странка се мора нарочито упозорити, да се због њезиног уклањања може против ње донети пресуда због изостанка или пресуда по чл. 495“.

Члан 263 је прописивао следеће:

„Ко на расправи учини крупнију непристојност, нарочито ако увреди чланове суда, парничну странку, заступника, сведока или вештака, може се закључком већа казнити због нарушења реда казном до шест стотина динара. Ова казна не искључује кривично-правну и дисциплинску одговорност.

² Др. Фрања Горшић, *Коментар грађанској парничној поступци, Књига прва*, Издавачка књијарница Геце Кона, Београд, 1933, 593–595.

Ко се противи наредбама, које је издао председник или веће за одржавање реда и мира, може бити кажњен затвором до три дана.”

У коментару овог члана се прави разлика између неуредности другог и трећег степена. Неуредност другог степена је свака крупнија непристојност, док се под неуредношћу трећег степена сматрало одупирање наређењима које је издао председник или веће за одржавање реда и мира.

Када је реч о парничним пуномоћницима у члану 264 се наводило следеће:

„Ако парнични пуномоћник смета расправи (чл. 262) или учини какву непристојност или увреду (чл. 263), онда га може веће казниће укором или новчаном казном до хиљаду две стотине динара.

Ако пуномоћник настави непристојно понашање или се пошиви наредбама председника или већа, изданим ради одржавања реда и мира, онда му веће може одузети реч, и, ако је потребно, може се позвати парнична странка, да остави друго пуномоћника; ако то не може одмах бити, онда ће се рочиште по службеној дужности одгодити. Трошкове осуђенога рочишта и одгањања сноси пуномоћник који је то скривио.

Ако има ошјавних околности, може веће, кад је пуномоћник адвокат или адвокатски приправник, поред тога сровести ствар надлежној дисциплинској власти”.

Овај преглед одредби из Грађанског парничног поступка из 1929. године смо понудили читаоцима како би могли да направе поређење са данашњим одредбама. Разлике су драстичне – у сада важећем Закону о парничном поступку се не помиње, као прво, мера изрицања опомене, већ новчано кажњавање, а у члану 263 ГПП се говори о „крупнијој непристојности”, а нарочито вређање учесника у поступку. Дакле, далеко од тога да се дошаптавање између адвоката и странке сматрало крупнијом непристојношћу.

Далеко озбиљнији приступ одржавању реда на расправи се огледа у детаљније разрађеним ситуацијама када суд мора да кажњава, начин на који то треба да чини, могућим последицама недоличног понашања учесника у поступку итд.

Овим се само потврђује да је данас важећи Закон о парничном поступку бледа копија предатног, те да је далеко мања одговорност судија за тактично одржавање реда на расправи, већ им се даје могућност да кажњавају и онда када се адвокат на расправи исувише „меша у свој посао”.

VII. Закључак

Однос према адвокатима какав је био после Другог светског рата је и даље жив у свести многих судија. Они често доживљавају адвоката као нужно зло или као учесника у поступку који треба да испуни форму, јер закон налаже да се он може појавити на суђењу ако странка тако жели. И то је све.

Неке судије у свом раду не утврђују истину, већ испуњавају форму коју прописује Закон о парничном поступку, погрешно прихватајући одређене чињенице од споредног значаја као одлучне за примену материјалног права без детаљнијег упознавања са укупном ситуацијом која је довела до спора, па тако адвокати у њиховој свести само компликују и ометају рад суда. То разумевање ометања проширују и на дискретан контакт са странком у току расправе који представља природну жељу адвоката да што успешније оконча парницу.

Свакако ћемо се овом приликом оградити од могућег погрешног закључка да све судије раде и размишљају на овакав начин.

Vladimir P. Miljević,
attorney at law from Belgrade

DOES WHISPERING TO A CLIENT DURING HEARING DISRUPT THE
PROCEEDINGS OF THE COURT

Summary:

Judges often prevent lawyers from doing their job during a hearing by considering whispering with a party a violation of procedural discipline, even when it is done in a polite manner with the sole purpose of quietly commenting on part of the presentation of the opposing party, its attorney, witness, or expert. The article points out the negative consequences of this attitude of the courts towards lawyers and the necessity for contact between the lawyer and the party to be possible even during the hearing. Finally, the provisions of the Civil Procedure Law of 1929 are cited, which regulated this issue in more detail and in a much better way than today, primarily by punishing, as the Law stated, only "major indecencies" and insults.

Key words: litigation, whispering, obstruction of court, lawyer, party.

Датум пријема рада: 28. мај 2026.
Датум одобрења рада: 31. мај 2026.
ТИП РАДА: СТРУЧНА КРИТИКА
УДК 342.9(497.11)

Др Јована Величковић
адвокат из Београда*

ЗАСТУПАЊЕ ТУЖЕНОГ У УПРАВНОМ СПОРУ – СПОРНО ПИТАЊЕ У ЗАКОНУ О УПРАВНИМ СПОРОВИМА?

Сажетак:

У раду се анализира правни став праксе Управног суда да тужени орган у управном спору не може бити заступан од стране пуномоћника из реда адвоката. Овом питању се прилази из два угла: прво, да ли за такав став постоји основ у Закону о управним споровима, а затим да ли је став као такав оправдан из разлога целисходности, односно да првенствено службено лице које је учествовало у поступку доношења оспореног управног акта може пред судом адекватно одбранити донету одлуку. Имајући у виду да је реч о веома значајном питању, спорно је да се предметни правни став, који има изузетан домаћај, заснива само на „ставу” суда и разлозима „логике”, али не и на закону, иако бисмо се са аспекта целисходности могли сложити са ставом Управног суда. Стога би ово питање требало изричито уредити приликом прве измене материје управног спора, по угледу на упоредна права.

Кључне речи: управни спор, орган управе, пуномоћник, адвокат

І. Увод

Закон о управним споровима¹ у примени је тачно шеснаест година (датум почетка примене је 30. децембар 2009. године). Имајући у виду да је реч о значајном временском периоду, а да закон има свега 79

* Члан Уређивачког одбора часописа *Бранич*.

Електронска адреса аутора: jovana@velickovic.legal

¹ Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

чланова, могло би се претпоставити да су сва спорна питања у вези са његовом применом до сада разјашњена. Ипак, претпоставка није тачна.

Веома значајна и на први поглед не толико интересантна тема се односи на заступање туженог у управном спору. ЗУС у члану 12 прописује да је тужени у управном спору орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт. Наведена дефиниција је прилично широка, те захтева консултовање теорије у погледу одређења појма управног органа.² Свакако, сврха и обим овог текста не дозвољава разматрање теоријског поимања управног органа, те је довољно указати да се у практичној примени под овај појам може подвести широк спектар органа попут министарстава, управа и инспектората, посебних организација (завода, дирекција, секретаријата, агенција), органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и други бројни недржавни органи.³

Теорија сматра да је питање заступање странка у управном спору постало актуелно тек доношењем ЗУС-а и увођењем одредбе да суд одлучује на основу чињеница утврђених на усменој и јавној расправи, што до тада није био случај, јер се у управном спору одлучивало без расправе.⁴

У зависности од управног органа који се налази на месту туженог, у сваком појединачном случају се поставља питање које то конкретно лице може имати способност предузимања процесних радњи у судском поступку. Управни спор се у српском праву ослања на општа правила парничног поступка,⁵ што подразумева и сходно ослањање на теоријске концепте општег грађанско-судског поступка. У теорији процесног права, а у односу на питање ко може предузимати радње у поступку, позната је подела на парничну и постулатиону способност.

² Текст који је приказан у овом раду је објављен дана 1. фебруара 2026. године у оквиру блок секције Асоцијације судијских помоћника, на адреси: <https://asocijacijaasp.com/zastupanje-tuzenog-u-upravnom-sporu/>.

Видети: Зоран Томић, *Опште управно право*, шеснаесто издање, Правни факултет у Београду, 2023.

³ Зоран Лончар, „Заступање странака у управном спору”, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4/2015, 1698–1699.

⁴ *Ibid.*, 1696.

⁵ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09 – ЗУС, чл. 74 прописује да ће се на питања поступка решавања управних спорова која нису уређена овим законом сходно примењивати одредбе закона којим се уређује парнични поступак.

У наставку текста биће указано на став судске праксе по наведеном питању, те да ли је такав став, са једне стране оправдан, а уколико и јесте, да ли има основа у закону да се исти примењује.

II. Општа правила парничног поступка о заступању у спору и правила ЗУС-а

Парнична способност је способност странке да са процесноправним дејством самостално, или преко заступника којег је сама одредила, предузима парничне радње у одређеном спору. Сходно члану 75 став 1 Закона о парничном поступку,⁶ странка која је потпуно пословно способна може сама да предузима радње у поступку. Постулациона способност је својство парнично способне странке да може сама непосредно предузимати парничне радње пред судом без потребе да ангажује пуномоћника. ЗПП прописује само једну парничну радњу за коју странка нема постулациону способност, већ је неопходно да ангажује адвоката, а то је случај изјављивања ванредног правног лека (члан 85 став 6).

Уколико теоријске концепте општег парничног поступка сведемо на практичну примену, у односу на тему заступања туженог у управном спору, поставља се питање које лице испред туженог органа може предузимати радње у поступку и оно што је заправо дало повода за настанак овог текста, да ли тужени орган може имати пуномоћника из реда адвоката.

ЗУС не уређује материју заступања странака у управном спору. Код таквог стања ствари, као логичан се намеће закључак да би једино било могуће сходно применити општа правила парничног поступка. Према општим правилима парничног поступка правно лице у поступку може заступати законски заступник, или пуномоћник који долази из реда запослених са положеним правосудним испитом.

Свакако, правно лице у парничном поступку може имати и пуномоћника из реда адвоката којег овлашћује законски заступник. По природи ствари, уколико говоримо о сходној примени правила парничног поступка о заступању туженог у управном спору могуће је ослонити се само на правила о заступању правног лица као парничне странке, иако тужени у управном спору може бити и орган који нема својство правног лица, што не би могао бити случај у парничном поступку.

⁶ Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023 – др. закон – ЗПП, чл. 77, 85 ст. 4.

Међутим наведено само на први поглед делује као логично и једноставно решење за предмет разматрања.

III. Став Управног суда о предметном питању

У досадашњој судској пракси на тему заступања туженог у управном спору поставило се питање да ли тужени државни орган, односно орган покрајинске самоуправе, може заступати правобранилаштво. О овој теми Управни суд је заузео правни став утврђен на 74. Седници свих судија одржаној дана 4. 12. 2017. године, према којем правобранилаштво не може заступати тужени орган. Образложење које је дато у основи се своди на аргумент да се у управном спору не одлучује о имовинским правима или интересима управног органа (што је неопходан елемент за успостављање надлежности правобранилаштва), већ се одлучује о законитости управног акта.⁷

Дакле, у овом случају Управни суд се изјашњавао о једном специфичном питању, које се заправо не односи на општу тему заступања туженог у управном спору, већ домашају надлежности правобранилаштва. Међутим, остаје отворено питање да ли тужени орган може заступати пуномоћник и које лице би могло да има то својство.

Став Управног суда, Одељења у Новом Саду, јесте да тужени орган у управном спору не може заступати адвокат. Сам став као такав, може или не мора бити споран, али је споран начин на који је заузети став саопштен странкама, а стручној јавности скоро да је непознат. У конкретном случају одговор на тужбу је поднет од стране пуномоћника из реда адвоката, а пуномоћник је доставио и списе управног поступка. Неколико месеци касније Управни суд се обраћа директно туженом органу са захтевом да се доставе списи управног поступка. У датом тренутку деловало је да је дошло до техничке грешке у суду и да списи омашком нису здружени.

Следећа околност која настаје јесте да се позив за усмену расправу поново доставља директно туженом органу, а не пуномоћнику. Стицајем околности пуномоћник туженог органа је захтевао одређивање другог термина усмене расправе због претходно преузетих обавеза, али је суд остао потпуно пасиван на тај захтев, да би се на крају на самој расправи испоставило да је разлог свему наведеном став суда да тужени орган не може бити заступан од стране пуномоћника из реда адвоката. Овакав поступак суда је фактички довео до исхода да и одговор на тужбу, те

⁷ Став објављен у оквиру *Билтена судске праксе Управног суда* бр. 10/2024, 445.

наводи и докази достављени уз одговор неће бити уважени, јер су предузети од стране неовлашћеног лица.

Овакво поступање суда је потребно критиковати јер је противан основним принципима правне сигурности и права на правну заштиту. Како је наведено, заступање странака у управном спору није регулисано законом. О овој теми постоји заузет правни став, али у веома ограниченом обиму и суштински се не односи на тему заступања туженог у управном спору, већ домашај надлежности правобранилаштва. Уколико је суд става каквог јесте, а у недостатку чињенице да тај став има основ у закону или јавно објављеном правном ставу Управног суда, овакво поступање суда је и више него спорно.

IV. Став теорије о предметном питању

О теми заступања туженог органа у управном спору се веома мало говорило чак и у литератури. О наведеном је пре десет година писао проф. др Зоран Лончар износећи став да „С обзиром на то да је тужена странка увек доносилац управног акта против кога незадовољна странка из управног поступка покреће управни спор, претпоставка је да такав субјект, чија је основна делатност решавање у управним стварима, располаже са довољно стручног знања да пред Управним судом на јасан начин одбрани став који је изнео у оспореном управном акту... те да не постоји потреба, а ни оправдање, да у управном спору у оквиру усмене расправе на страни туженог, уместо овлашћеног стручног лица која је водило управни поступак у коме је донет, пред судом оспорени управни акт, учествује неко друго лице.

Као што одговор на тужбу у име туженог органа увек, по правилу, припрема службено лице које је водило управни поступак у коме је донет оспорени акт, сасвим је логично да оно и у случају одржавања усмене расправе у управном спору учествује испред туженог органа. То је уосталом један од основних разлога зашто се у управном спору на страни туженог, за разлику од тужиоца, у својству пуномоћника никада не појављују адвокати”.⁸ Међутим, битно је нагласити да је у истом раду изричито наведено да ово питање није регулисано ЗУС-ом, те да је само логично да туженог не би требало да заступа нико други осим службеног лица које је донело оспорени управни акт услед чега се на ово питање сходно примењују општа правила парничног поступка.

⁸ З. Лончар, 1700–1701.

Управо у овом сегменту је проблематично поступање суда, јер заступање странака није регулисано ЗУС-ом, нити је о томе заузет општи став на Седници свих судија, те значајан део стручне и опште јавности није ни упознат са овим ставом и поставља се питање где је у овом случају граница између примене и стварања права, јер надлежност суда може бити само примена права, а не и креирање правне норме које нема утемељење у било ком пропису.

V. Упоредно право

У прилог томе да овакво озбиљно питање не може бити препуштено судској пракси, већ да је реч о питању о којем може да се изјасни само законодавац говори хрватско право и недавне измене правила управног спора из 2024. године. Наиме, у јулу 2024. године ступио је на снагу нови Закон о управним споровима. У јавно доступним анализама разлога измена закона, као један од важнијих разлога истиче се потреба за јаснијим уређењем процесних института, те укидање сходне примена правила парничног поступка на управни спор, за које је пракса показала да нису адекватна.⁹

У складу са наведеним дошло је до значајних измена процесних института, између осталог у сегменту заступања странака, те је у односу на туженог у члану 21 став 3 изричито прописано да

„За туженика радње у спору може подузимати службена особа јавноправног тијела која је донијела или пропустила донијети одлуку, поступила или пропустила поступити односно службена особа јавноправног тијела чија је одлука потврђена оспораваном одлуком те друга особа одређена прописима о унутарњем устројству јавноправног тијела. За подузимање радњи у спору челник јавноправног тијела може овластити другу службену особу тог тијела. Тијела државне управе и друга државна тијела по пуномоћи челника може заступати државно одвјетништво”.

Сходно образложењу предлога закона¹⁰ циљ доношења потпуно новог закона је била потреба осавремењивања управног спора, укидање супсидијарне примене Закона о парничном поступку, боља заштита права странака, а све како би се постигло да одлучивање у управном спору буде у складу са тековинама Европске уније. Конкретно када је

⁹ <https://www.zakon.hr/z/101/zakon-o-upravnim-sporovima>, *Narodne novine*, br, 36/24.

¹⁰ [https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pz-br-623?.](https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pz-br-623?)

реч о изменама правила о заступању странака, у односу на правила о заступању туженог је наведено да су тиме осигуране правне претпоставке за професионално и квалитетно суделовање јавно-правних тела као странке у управном спору.

У крајњем исходу може се приметити да је основни аргумент за став да туженог у управном спору не може заступати пуномоћник из реда адвоката, како теорије, тако и хрватског законодавца, претпоставка да адвокат не може имати боља знања о предмету спора посматрано у односу на службено лице које је било надлежно да одлучивање о управној ствари која је предмет спора.

VI. Да ли је основан правни став Управног суда, у одсуству изричите законске одредбе о заступању странака у управном спору?

Изложени став Управног суда има адекватно образложење са аспекта целисходности и сврхе управног спора. Такође је исправан и став хрватског законодавца да општа правила парничног поступка нису адекватна за управни спор. На примеру заступања туженог, ова хипотеза се доказује на два начина. Како је напред наведено, у односу на предмет разматрања примерна правила која бисмо могли да сходно применимо у оквиру теме разматрања су правила о заступању правних лица у парничном поступку, у оквиру којих је централни појам законски заступник уписан у надлежни регистар. Међутим, у управном поступку, а посматрано у односу на управни орган немамо појам законског заступника већ службеног лица.

У члану 39 Закона о општем управном поступку¹¹ је прописано да (1) Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. (2) Овлашћено службено лице, у смислу овог закона, јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку. (3) Ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководилац органа. (4) Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашћена за одлучивање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења.

¹¹ Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС.

Имајући у виду наведено, очигледно је да није могуће применити општа правила парничног поступка у односу на заступање туженог у управном спору, јер не постоје категорије овлашћених лица које би могле да се међусобно уподобе.

Затим и на примеру односа парничне и постулатионе способности уочава се да сходна правила није могућа. У парничном поступку опште је правило да странка може самостално предузимати радње у поступку, а да само изузетно мора ангажовати пуномоћника, односно има потпуну парничну, а у ретким околностима ограничену постулатиону способност. У управном спору је обрнуто, тужени има неограничену „постулатиону способност“, али са друге стране ограничену „парничну способност“ јер нема могућност да реализује сегмент парничне способности који се односи на то да све радње које може предузети самостално, може и преко пуномоћника, јер овај други сегмент недостаје, те самим тим не постоје радње које се морају предузети преко пуномоћника. Међутим, ово је исход који не може сам од себе проистећи, већ би морао бити прописан законом.

VII. Закључак

Имајући у виду све наведено, као крајњи закључак може се рећи да је у српском праву у односу на заступање туженог у управном спору постоји правна празнина, јер није регулисано ЗУС-ом, док сходна примена општих правила ЗПП о заступању правних лица није могућа. У таквим околностима Управни суд, барем без заузимања општег става и на адекватан начин саопштеног стручној јавности, не би требало да доноси одлуке које су негативне по странке.

Међутим, иако сходна примена општих правила о заступању правних лица није могућа на управни орган, сходна примена правила из члана 91 став 2 ЗПП-а јесте могућа. Овим чланом ЗПП-а је прописано да је суд дужан да у току целог поступка пази да ли је лице које се појављује као пуномоћник овлашћено за заступање. Ако утврди да лице које се појављује као пуномоћник није овлашћено за предузимање одређење радње, суд ће да укине парничне радње које је то лице предузело ако те радње странка није накнадно одобрила. Управо такву одредбу садржи хрватски Закон о управним споровима, који у члану 27 став 2 прописује да *„ако утврди да ојупномоћеник који није одвјетник није способан обављати ту дужност, суд ће ујозорити странку на штејне посљедице које моју настати збој неправилној заступљања“*, те у овом случају сходна примена правила парничног поступка не би била супротна природи управног спора.

Дакле, до измена ЗУС-а или барем заузимања општег става на Седници одељења свих судија Управног суда, уколико би се догодило да туженог у управном спору заступа адвокат, суд је у најмању руку дужан да обавести странку да радње у управном спору није могуће предузети преко пуномоћника, те да позове тужени орган да се изјасни да ли прихвата радње које је предузео пуномоћник и/или да остави примерни рок за предузимање процесних радњи од стране овлашћеног службеног лица.

Циљ овог текста је био да се стручна јавност упозна са предметом разматрања, те да се укаже на изузетну важност теме и потребу да се што је пре могуће регулише на институционалном нивоу, јер се односи на темеље права на правично суђење, владавине права и правне сигурности. Потпуно одвојено питање јесте да ли је став суда исправан или није, извесно је да јесте, али да би био применљив у правном поретку морао би добити институционализовану форму, а не форму става у појединачним предметима.

Jovana Veličković, PhD

Attorney at law in Belgrade

REPRESENTATION OF THE DEFENDANT IN AN ADMINISTRATIVE DISPUTES – A CONTROVERSIAL ISSUE IN THE LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES?

Summary:

This paper analyzes the position adopted in the case law of the Administrative Court that a defendant authority in an administrative dispute may not be represented by an attorney-at-law acting under a power of attorney. The issue is approached from two perspectives. First, the paper examines whether such a position has a legal basis in the Administrative Disputes Act. Second, it considers whether the position is justified on grounds of expediency, namely, whether the official who participated in the procedure leading to the adoption of the contested administrative act is best placed to defend that decision effectively before the court. Given the significance of this issue, although one may agree with the Administrative Court's position from the standpoint of expediency, it is highly questionable that a legal doctrine of such far-reaching consequences should rest solely on the Court's interpretation and considerations of logic rather than on an explicit statutory provision. Therefore, this matter should be expressly regulated in the course of the next amendment of the law governing administrative disputes, taking into account comparative legal solutions.

Keywords: administrative dispute, administrative authority, legal representative, attorney-at-law.

Датум пријема рада: 12. мај 2026.

Датум одобрења рада: 15. мај 2026.

ТИ РАДА: ПРИКАЗ

УДК 347.2(049.32)

Дарко Стевановић

мастер правник*

„СТВАРНО ПРАВО”

Приказ књиге проф. др Душана Николића, проф. др Мирослава
Лазича, проф. др Раденке Цветић, проф. др Нине Планојевић,
проф. др Милоша Живковића, проф. др Катарине Доловић Бојић,
проф. др Александре Павићевић

(издавач ЈП Службени гласник, Београд, 2025, стр. 777)

У правничкој јавности је снажно одјекнула вест о објављивању новог уџбеника из стварног права. Тај одјек се не исцрпљује у пролазном интересовању, нити у уобичајеној академској рецепцији новог *штива*, већ поприма обресе суптилног, али суштинског померања устаљених теоријских ослонаца. Уџбеник *Стварно право*, објављен крајем 2025. године у издању ЈП „Службени гласник”, у обиму од приближно 780 страница и у тврдом повезу, већ својом појавом сугерише амбицију

* Аутор је асистент на Универзитету у Београду – Правном факултету.
Електронска адреса аутора: darko.stevanovic@ius.bg.ac.rs

истрајности. Међутим, иза тако уобличеног дела стоји временски и интелектуално захтеван процес. Од иницијалне замисли до коначне редакције протекло је готово три и по године. Време које се не може разумети као пука хронолошка одредница, већ као простор постепеног сазревања научне замисли, њеног преиспитивања, кориговања и коначног обликовања у једну заокружену целину. Тај процес отпочео је првим сусретом у Новом Саду, организованим на иницијативу професора др Душана Николића, уредника овог уџбеника. Управо у том почетном окупљању, у једном раном полилогу који је тек наговештавао сопствене домете, постављени су темељи дела које данас стоји као резултат колективног научног напора, али и као сведочанство истрајности у изградњи једне свеобухватне и методолошки доследне синтезе стварноправне материје.

Ауторски корпус чине еминентни познаваоци грађанског, а нарочито стварног права, чије академско и наставно искуство представља поуздану гаранцију научне релевантности и концепцијске стабилности овог подухвата. У том смислу, сарадња која обједињује четири државна правна факултета у Србији превазилази оквир пуке организационе чињенице и задобија значење својствене научне синергије. Она сведочи о настојању да се стварноправна материја сагледа из ширег, заједничког академског угла, као и о спремности да се различите доктринарне традиције уједине у један кохерентан израз. Тим аутора чине: др Душан Николић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду; др Мирослав Лазић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу; др Раденка Цветић, редовна професорка у пензији Правног факултета Универзитета у Новом Саду; др Нина Планојевић, редовна професорка Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; др Милош Живковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду; др Катарина Доловић Бојић, ванредна професорка Правног факултета Универзитета у Београду и др Александра Павићевић, ванредна професорка Правног факултета Универзитета у Крагујевцу.

Оно што већ на први поглед привлачи пажњу јесте спољашњи изглед уџбеника, његова визуелна артикулација, која превазилази пуку естетику и улази у сферу симболичког значења. Корице краси репродукција дела Уроша Предића „Банаћани пред вратима адвоката”,¹ која не делује

¹ На првом јавном представљању књиге, одржаном 26. јануара 2026. године у Великој сали Галерије Матице српске у Новом Саду, догађај је добио и своју посебну визуелну димензију. За ту прилику, слика Уроша Предића, „Банаћани пред вратима

као случајан избор, већ као промишљена визуелна увертира у материју која следи. У том призору сабрани су ишчекивање, неизвесност и сусрет живота са правом, односно тренутак у коме се апстрактна норма прелама кроз конкретну људску ситуацију. Управо та слика говори више од уобичајеног уџбеничког предговора: она сугерише да је стварно право, упркос својој нормативној строгости, укорењено у животу свих људи. Чак и када би се занемарили његови несумњиви научни домети, што, разуме се, није могуће, овај уџбеник би се, већ по свом спољашњем изразу, могао убројати међу визуелно најуспелија универзитетска издања у Србији.

Садржински посматрано, уџбеник *Стварно право* устројен је у четрнаест глава. У првој глави, под насловом *Увод у стварно право*, обрађене су тематске јединице које читаоце уводе у основне појмове и структуру ове правне области, а које су од суштинског значаја за њено целовито разумевање: појмовно одређење стварног права, његов значај, основне карактеристике, начела на којима почива, као и врсте стварних права. Наредне три главе чине јасно заокружену и унутрашње повезану целину, посвећену објектима стварних права. Друга глава, *Ствар*, поставља појмовни и функционални оквир предмета стварних права. Трећа глава, *Фактичка власт на ствари (државина)*, разматра фактички однос човека према ствари као правно релевантну категорију. Четврта глава, *Евиденција непокретних ствари*, посвећена је систему уписа стварних права у јавне регистре као инструменту правне сигурности.² У петој глави, *Право својине*, размотрена су кључна питања која се односе на најшире право на ствари – право својине, из кога се, у системском смислу, изводе и друга стварна права, односно права на туђим ства-

адвоката”, је привремено уступљена и допремљена из Музеја у Зрењанину, у чијој се збирци налази као део сталне поставке.

² У овоме се огледа још једна специфичност досадашње праксе у систематизацији градива у уџбеницима стварног права. Наиме, по узору на уџбеник *Стварно право* аутора Обрена Станковића и Миодрага Орлића (1981), досадашња излагања су, по правилу, део који се односи на евиденцију непокретности смештала при самом крају уџбеника. Међутим, у новом уџбенику стварног права уочава се промишљено одступање од те традиције. Евиденција непокретности је позиционирана непосредно након државине. Такво решење омогућава јасније разумевање евиденције непокретности као института који стоји у непосредној вези са правом својине, али и као кључног механизма публицитета стварних права на непокретним стварима. Оно што се на први поглед чини као промена места у структури градива, у суштини представља прецизније усклађивање форме и унутрашње логике стварноправног система.

рима. Ова глава представља и најобимнији део уџбеника, не само по својој садржинској разуђености, већ и по значају који јој припада. У њој се, поред општих појмова о праву својине, разматрају и начини његовог стицања, при чему се доследно следи класична, али и даље теоријски плодносна структура поделе на деривативне и оригинарне начине стицања права. Шеста глава, *Суседско право*, посвећена је сложеним и динамичним односима између ималаца права својине на непокретностима које се граниче или су просторно блиске, где се право јавља као мера међусобног ограничења и уравнотежавања интереса. Седма глава, *Право службености*, обухвата посебна стварна права којима се право својине ограничава у корист другог лица, било на непокретним, било на покретним стварима. Након тога следе главе које, у одређеној мери, представљају спону између стварног и облигационог права. Осма глава, *Заложно право и сродни инстинцији*, обухвата ручну залогу, заложно право на покретним стварима и правима уписаним у регистар, хипотеку као заложно право на непокретностима, као и право задржавања туђе ствари (ретенцију). Девета глава, *Право прече кувовине*, десета, *Право закуйца*, једанаеста, *Право корисника стварних шереша*, и дванаеста, *Право трађења*, разрађују институте који, сваки на свој начин, повезују стварноправне елементе у јединствену правну структуру. У тринаестој глави, *Заштитна стварних права*, омогућен је систематски увид у различите облике правне заштите унутар једне кохерентне целине. Коначно, у последњој глави, *Извори стварног права*, обрађена су питања утврђивања меродавних правила за решавање стварноправних спорова, као и питања попуњавања законских и правних празнина. У том контексту извршена је својеврсна рекапитулација целокупне материје, при чему ова глава има и функцију теоријског завршетка, али и отворености система. Њена природа је по дефиницији динамична, те је и због тога оправдано смештена на крај уџбеника, као простор у коме се право *не заштира*, већ наставља да траје у свом развоју.

У равни стила којим је написан, уџбеник се може окарактерисати као изразито уравнотежен, јасан и, изнад свега, приступачан читаоцу. Та приступачност, међутим, не значи поједностављивање садржаја, већ његово дисциплиновано обликовање у језику који задржава научну прецизност, а истовремено остаје читљив и ненаметљив. Упркос чињеници да је у изради учествовало више аутора, професора права, стилска целина текста делује као да је настала из пера једног аутора. Тај утисак јединства није случајан, већ представља резултат очигледне усклађености

у начину излагања и заједничке тежње да се разноликост ауторских приступа не осети као прекид, већ као складна целина.

Додатну вредност тексту даје инкорпорирана актуелна судска пракса, као и промишљена употреба упоредноправних решења, којима се аутори често служе не само ради илустрације, већ и ради отварања простора за потенцијална решења *de lege ferenda*. На тај начин уџбеник не остаје ограничен оквирима позитивног права, већ отвара простор за разматрање његових могућих развојних праваца.³ Свеукупно посматрано, стиче се утисак да ниједан део уџбеника није сувишан, нити је било која реченица случајно или непажљиво уткана у целину. Напротив, сваки сегмент делује промишљено позициониран унутар шире конструкције текста, као да је његово место унапред одређено.

Када је реч о онима којима је овај уџбеник намењен, у прве редове несумњиво се сврставају студенти правних факултета чији су професори уједно и аутори овог дела. Најпре, то су студенти основних академских студија, али и студенти мастер и докторских академских студија, за које ова књига представља не само наставно штиво, већ и систематизовани путоказ кроз једну од најсложенијих области грађанског права. Припрема другог дела испита из предмета *Грађанско право – ошши гео (Увод у грађанско право) и Стварно право*, овим уџбеником добија јединствен, усклађен и методолошки заокружен облик, што омогућава да се наставни процес уједначи на нивоу свих правних факултета у Србији. Та униформност, међутим, није пука формална усаглашеност, већ може представљати и својеврстан педагошки узор у ширем образовном контексту. Ипак, читалачка публика се овде не исцрпљује. Ово није уџбеник намењен искључиво студентском узрасту, већ уџбеник свих правника, и оних који су формално напустили сту-

³ У методолошком погледу, уџбеник се одликује доследном применом усталиених научних метода карактеристичних за правну науку и „наставно-правну” литературу. У том смислу, у првом плану је систематска догматска метода, којом се поједини правни институти излажу у њиховој унутрашњој структури и међусобним односима, затим нормативно-аналитичка метода, усмерена на тумачење важећих правних норми у светлу њихове функције у правном поретку, као и компаративноправна метода, која омогућава сагледавање појединих решења у ширем упоредноправном контексту. Таква методолошка уобличеност омогућила је ауторима да у изради уџбеника доследно користе литературу изворно написану на различитим светским језицима, чиме је постигнут шири научни хоризонт и превазиђена ограниченост унутар једног језичког (и правног) круга, што делу додатно обезбеђује теоријску отвореност.

дентске клупе, али су остали у сталном односу према *праву* као струци, науци и пракси. Он је упућен и онима који су у свом образовању некада били ускраћени за обједињену и систематизовану уџбеничку материју из ове области, а који су своје професионалне путеве градили ослањајући се на фрагментарна знања и појединачна нормативна решења.

У том ширем смислу, уџбеник се обраћа судијама, којима је поверена улога очувања правне сигурности; адвокатима, чија је делатност нераскидиво везана за тумачење и креативну примену правних норми у конкретним случајевима; јавним бележницима, као значајним актерима савременог правног промета, али и свим носиоцима јавних овлашћења и правницима у државним и другим институционалним структурама који у свом раду непосредно учествују у обликовању и функционисању правног поретка. Напослетку, овај уџбеник је усмерен и ка млађим колегиницама и колегама у академској заједници, као сведочанство не само једног научног и наставног пројекта, већ и трајне тежње „седморице великих” да понуде целовит, систематичан и методолошки доследан приказ стварног права као живе, развојне и дубоко друштвено утемељене правне дисциплине.

На другом јавном представљању уџбеника, одржаном 30. априла ове године у просторијама Коларчеве задужбине, скуп је окончан речима уредника овог уџбеника, професора Николића, да *„није ништа савршено у свету у коме живимо, па вероватно ни књига коју смо написали”*. Међутим, управо у тој наизглед скромној напомени садржана је једна дубља научна и људска порука. Она не умањује вредност дела, већ га смешта у реалан оквир научног стваралаштва, у простор у коме се савршенство не подразумева, већ се непрестано тражи. Тако схваћено, дело не претендује на коначност, већ на трајност дијалога са правном науком, праксом и временом. Управо у тој свести о сопственим границама, парадоксално, огледа се и његова снага: јер само дела за која се не тврди да су *коначна* (савршена) остају отворена за будућа читања, тумачења и надоградње.

Коначно, значај овог уџбеника не исцрпљује се у његовој обимности, систематичности или научној прецизности, већ у чињеници да он успоставља једну врсту новог стандарда у приступу стварном праву у домаћој правној науци и настави. Он представља дело које истовремено чува континуитет класичне доктрине, али је и преиспитује кроз савремене методолошке и практичне изазове. У том смислу, ова књига превазилази оквир уџбеника у ужем смислу и постаје референтна тачка не

само за разумевање постојећег стања, већ и за обликовање будућих праваца развоја стварног права. Управо стога, ово дело се може разумети као један од оних ретких научних подухвата који не остају на нивоу дескрипције правне стварности, већ у одређеној мери учествују и у њеном обликовању.

Darko Stevanović, LL.M.

BOOK REVIEW: "PROPERTY LAW" BY PROF. DUŠAN NIKOLIĆ, PHD, PROF. MIROSLAV LAZIĆ, PHD, PROF. RADENKA CVETIĆ, PHD, PROF. NINA PLANOJEVIĆ, PHD, PROF. MILOŠ ŽIVKOVIĆ, PHD, PROF. KATARINA DOLOVIĆ VOJIĆ, PHD, AND PROF. ALEKSANDRA PAVIĆEVIĆ, PHD

Датум пријема рада: 28. мај 2026.

Датум прихватања рада: 29. мај 2026.

ТИП РАДА: ПРИКАЗ

УДК 343(049.32)

Виктор Гостилџац

адвокат из Београда*

„ПРИЗНАЊЕ ОКРИВЉЕНОГ И ПАРАГРАФ 124 КАЗ. ЗАК.“

Представљање чланка из *Бранича* број 9–10 за 1925. годину
(репринт)

Замислимо, на тренутак, Магистрата Јагодинске нахије из далеке 1828. године, опоменутог укором Великог народног суда бр. 477 због батинања окривљених, како се зноји над судским дописом, с муком покушавајући да одгонетне своју кривицу. Судско писмено је из августа месеца, па можемо осетити спарину, видети сабљу окачену преко столице, мамузе у ћошку собе која претенциозно носи назив Магистрата, а по свему осталом је дрвена колиба под дворишним орахом. Није му била најјаснија ни наредба истог Суда од маја те године којом му се налаже да о сваком случају изнуђивања признања од окривљених суд обавести, а и да је била, схватао је то као нужну и, наравно, лажну игру судија који, ето, формално морају да се држе закона, али ЊЕМУ – представнику власти – дају одрешене руке да батина. Од полицијских техника познавао је камцију – њена ефикасност је доказивала оправданост. Најзад, у томе је налазио и личног задовољства. Власт је власт само ако је потпуна. Чему власт ако не можете неког распалити преко увета или се за то морате, чак, и правдати.

У ово време нас води давни текст **Светислава Вуловића** о незаконитости изнуђеног признања у кривичном поступку. Ваља га помно прочитати, не само због његове језгровитости, садржајности и историјске вредности, већ, пре свега, због његове вечите актуелности. Дан пре писања овог уводника, на крају маја месеца 2026. године, стигла је вест о полицијској тортури над притворенима од стране припадника Трећег одељења УКП-а, ради изнуђивања признања. Камција је замењена бејзбол палицом и пластичном кесом која се навлачи на главу ухапше-

* Ранији председник Управног одбора Адвокатске коморе Србије
Електронска адреса аутора: viktorgostiljac@gmail.com

ног ради изазивања осећаја давлeња. Неколико месеци уназад, у полицијској станици у Бору, поводом нестанка детета Данке Илић, насилно је преминуо приведен сведок услед полицијске тортуре. Сваки од нас се у својој пракси небројено пута сусретао са примерима који по свом карактеру нимало не одступају од времена владе Књаза Милоша а неки нови Магистрати своју улогу схватају као и онај из 1828. године.

Вуловић у тексту обрађује питање како се према овоме односе тадашњи судови, па је интересантно видети како се данас судује и оцењује вредност оваквих признања. У том погледу, чини ми се, недостаје једна страст судије да ово подробно истражи и осећа се мањак професионалног отпора према сили над заточеним. Зато се нама, браниоцима, увек поставља једно питање: Да ли је било примедби на записник? Просто би човек помислио да је та примедба магичне природе и, да је стављена, ствар би била јасна. У супротном, записник је без примедби и, као такав, кристално перфектан. Сетимо се на овом месту московских процеса за време Стаљинових чистки, у којима су окривљени, сви одреда, признавали кривицу, или голооточких признања. Њихови записници су сви уредни – печат, потпис окривљеног, без примедби. О разлозима изостанка примедбе тешко се расправљало и онда, а и данас, и у њих се најчешће не верује. У међувремену, пребијање окривљеног, ударање по табанима и мошницама, пендречење и остали репертоар није улазио ни у записнике Гестапоа (и њихови су били без примедби). Зато судови ово питање не смеју гледати само са формалне стране, него користити своје искуство и знање како би прозрели да ли је признање изнуђено.

О безвредности изнуђеног признања и његовој нечасној природи нашим читаоцима не треба говорити; о граници између криминалца и полицајца, која нестаје када полицајац поступа незаконито, такође. Убеђен сам да полицајац који ујутру оде на посао, на коме, у неком тренутку, туче свезаног човека, има злочиначки карактер, и да по повратку са тог посла не може пољубити ни властито дете.

Шта би о томе професионално мислио Раскољниковљев иследник Порфирије Петровић? У психолошкој игри, у којој дави кривца као змија жабу, он показује таленат правог полицајца који постиже признање својим знањем. Користећи чињеницу да се учинилац плаши закона, макар он био у униформи биоскопског разводника, он изазива његов слом.

У редовима пред нама, адвокат Вуловић нас опомиње да и данас, у полицијским ходницима – једном екстериторијалном простору – има мало Порфирија Петровића а много наследника Магистрата Јагодинске нахије.

* * *

Текст чланка из броја 9 и 10 за 1925. годину (стр. 194–197) преузет је са „сајта” Универзитетске библиотеке „Светозар Марковић”, Београд, (<http://ubsm.bg.ac.rs/latinica/zbirka/novina/branic-1887-1941>), где су сабрана издања часописа „Бранич” од 1887. до 1941. године.

Viktor Gostiljac

attorney at law from Belgrade

„DEFENDANT’S CONFESSION AND PARAGRAPH 124 OF CRIM. CODE“- presentation of article from *Branic* nos. 9–10 for 1925 (reprint)

БРАНИЧ

ГОДИНА X.

БЕОГРАД, СЕПТЕМБАР—ОКТОБАР 1925.

БРОЈ 9 и 10.

ПРИЗНАЊЕ ОКРИВЉЕНОГА И § 124 КАЗ. ЗАК.

— СВЕТИСЛАВ ВОЈ. ВУЛОВИЋ —

И ако је за прве владе кнеза Милоша Обреновића, у првој половини XIX столећа, телесна казна заузимала видно место у систему казни и она се, према тадашњем правном схватању народа, сматрала као казна врло потребна и правична, ипак, и у томе времену, у времену режима реакционарног кривичног права, разликовало се врло добро, шта државна власт, ислеђујући извесно кривично дело, има права да предузима према окривљеноме, а које су, опет, те мере које она не сме да примењује према њему. У времену, дакле, када су телесне казне имале ујасно велику примену и када је скоро свака друга кривична пресуда гласила на њу, у томе времену инсистирало се на томе, да власти државне имају са лицем које је окривљено за извесно кривично дело, да поступају човечно и да га никаквим мучењем ни бојем не натерују на признање.

О томе сведоче ови занимљиви документи.

Наредбом Великог Народног Суда од 12. маја 1828. год. Бр. 252, упућени су магистрати, да „кривце и подозрителне људе не принуђују батинама и мучењем да кривицу своју признаду; но точним и порјадочним сверху оних испитом и речима дужни су онакове донде доводити док кривицу своју не признаду. А који са оваквим испи-

тивањем кривицу своју не призна а подозрителан буде, о онаковоме суду народњем известије да пошље, и от њега за такови случај наставленије да очекује....“ А кад је Велики Народни Суд сазнао, да је Магистрат Јагодинске Нахије и после те наредбе, ипак тукао неке окривљене, натерујући их на тај начин да признаду кривицу, онда је тај магистрат био опоменут укором од 28. августа 1828 год. Бр. 477: „....Нами је до знања дошло. да ви за погрешку приглашене вам људе бојем и батинама принуђавате да они своју погрешку признаду; који, не могући мука и боја стрпјети принуђени бивају, такову признати; а потом, како бој престане, опет почну отрицати да никако нису у показаној погрешки. Ви, пак, ни најмање на то не сматрајући, ипак батинама почнете их бити и погрешку на њих изјављену да признаду натеривати. Ово ваше поступање види се нам противно бити судејскоме праву. Зато строжајше, налаже се вама.... и т. д.“¹⁾

¹⁾ Алекса Јовановић, *Приноси за историју старог српског права*, II део, Београд, 1900 год. стр. 10.*

*) Вредно је додати овде још један документ

По предмету једне крађе која је учињена некоем учитељу Радисаву Јовановићу и за коју су били осумњичени троје деце и неки поп Јован из Грабовца, Народни Суд је послао упуство Магистрату Ђурићеве Нахије у Сви-

То је било пре скоро пуних сто година. Данас, међутим, и ако је телесне каане и мучења нестало из казненог закона врло давно, батинање окривљених још увек је код нас редовна и скоро безизузетна појава. Додуше, закон то строго забрањује (§§ 142 и 147 Крив. Суд. Пост.²⁾ и прописује тешку казну за иследника који се о те прописе огреши (§ 124 Казнен. Зак.³⁾, исто онако као што је то забрањивано и под кнезом Милошем, али се онда, као што смо видели, и инсистирало на томе да се то никада и не деси, и органи власти узимани су на одговор и кажњавани ако би се огрешили о то, док данас одредбе §§ 142 и 147. Крив. Суд. Пост. готово и нису закон. § 124. Каз. Зак. исто тако није закон, или бар није закон у снази, и ако, формално узев, то није тачно. Јер, кад закон за једну извесну радњу resp. нерадњу одреди казну, па појединац, који је под снагом тога истога закона, учини баш то што он забрањује, а ту његову противправну радњу resp. нерадњу закон не санкционише, онда је јасно да уопште нисмо у присуству закона.⁴⁾

лајницу, 2. јануара 1829. год. у коме се између осталог каже: „Немојте боеве и мучениа при истоме употребљавати, (мисли се на онога попа), нити при испитима истих, као што сте сад са овом дјецом *чинили*. Ви укривате и осуђујате што е дјецу боем и безаљем натеривао признати (мисли се на покраденог учитеља) да су они новце украли? А ви сте исто *чинили*, дјецу били и апсили да вам одаду. Разсудите само зрело о тој ствари пак ће те поцрв узнати, да нигда не ваља, а и *никакови Суд не дозвољава, кривца, или из једног само подозрења осуђеног човека боем, мучением и башинама нагонити, да он призна оно, што ми жељимо да је он учинио дознаши*. Но испите употребљајте различне и са рјечма доведите онакове, да погрешку своју признаду, *ербо нису људи сви еднаки, не може сваки боја шријети, и за шо из нужде мора казати, да е шо и шо учинио и ако не*. Зато препоручујемо Вам, да у таквим случајевима предостражни будете. (В. Грађа за правну историју, Бранич, год. VII, 1900., Бр. 19-24, стр. 703.).

²⁾ § 142. Крив. Суд. Пост.: „Иследоватељ треба испит да чини са пристожношћу и стрпеливошћу и да саслуша обвиненога с једнаком ревношћу, како о ономе што га обвинује, тако и о ономе што га оправдава.“

³⁾ § 147. Крив. Суд. Пост.: „Није слободно обвиненога на признање наводити обећањем, претњом или *другим принудним средствима*, као што не треба ни испит у тој цељи одуговлачити“. (Курсив је наш).

⁴⁾ § 124. Каз. Зак.: „Судија и уопште чиновник који при испитивању или ислеђивању казнимих дела *принудишћелна средства* употребле, те да натера обвиненога на признање или на одају, *да се казни зашочетем до пеш година*.“ (Курсив је наш).

⁵⁾ Нека се прегледају судске архиве од после рата па ће се видети хоће ли се и колико наћи доказа о томе, да су органи иследне власти одгова-

Ислеђивање кривичних дела врши државна власт. Случајеви када вини извршилац може одмах да буде ухваћен и суду предан, односно они, када је несумњиво и јасно да је извесно кривично дело извршило извесно познато, тачно одређено лице, и када све околности, у првоме тренутку још, војују против њега, речју, када се одмах зна ко је извршилац кривичног дела у питању, ти случајеви су врло ретки и на стотину једва ако дође један.⁵⁾ Сви они остали, то су случајеви где се са више или мање сумње, вероватноће или извесности, окривљује лице за које тек пажљива и исцрпна истрага може да утврди да ли су они кривци или не. Код тих случајева, несумњиво, да је најидеалнији онај, када окривљени, ма у коме стадијуму истраге, свеједно, призна дело за које се окривљује, под условом, разуме се, да је он у истини извршилац тога дела.⁶⁾ Али је и проценат овога сразмерно врло мали. У главноме, дакле, проналазак материјалне истине у извесном кривично-правном спору, зависи од способности оне државне власти која ислеђење води resp. од органа те власти којима је поверено кривично гоњење.

Видели смо да је проценат оних првих случајева, оних када ислеђење нема никаквих сметњи и када се оно, зато, обави у најкраћем времену и без икаквих тешкоћа, скоро незнатан. А у свим осталим случајевима иследна власт има пред собом лица против којих стоје извесни основи, мање или више сигурни, да су она извршиоци дела у питању. То су окривљени или обвинени. И она су *само шо* све до извршне судске пресуде; тек после ће она смеју да се третирају као кривци, под условом, разуме се, да је то таквом пресудом и утврђено. Али то схватање модерне теорије кривичнога права и, у главноме, и позитивнога законодавства, у пракси се савршено погрешно примењује. Захваљујући целој систему кривичнога поступања у пракси, (стадијум предходне па и генералне истраге, све до претреса), који је у свакоме случају неправилан и противан модерним схватањима о томе, код нас се, у највећем броју случајева, са окривљеним још у почетку

рали за дело из § 124. каз. зак. и да су за исто и осуђивани, док доказа о таквој њиховој радњи има и сувише.

⁵⁾ Мисли се. разуме се, на тежа кривична дела.

⁶⁾ Те се према томе то његово признање потпуно слаже са свима ислеђеним околностима. (§ 225. под д Крив. Суд. Пост.).

истраге већ рачуна као и са кривцем, и свим средствима се инсистира на томе да се то најзад констатује и судском пресудом.⁷⁾ Као једно од најпогоднијих средстава, у рђавоме смислу те речи, јавља се добијање признања од окривљенога на основу кога се он оптужује и предаје суду. У највећем броју случајева то добивено признање само је последица недопуштене чисто физичке принуде на окривљенога. То је ноторан факт и зато је непотребно свако доказивање. Да се по иследним притворима, независно од тога је ли по среди политички кривац или обичан, данас туче и то страховито туче, да би се на тај начин изнудило оно толико потребно и за иследну власт једино спасавајуће „признање“, то је нешто што сваки дан може да се констатује. Врло је редак случај да на претресу, пред судом, оптужени остане при својем признању датом код иследне власти. Правило је, да он порекне то своје признање, мотивишући то тиме да је у полицији био тучен и да је зато морао да призна.

Последица ове незаконите радње иследне власти, поред оне, која се састоји у томе што појединац, окривљени, трпи нешто што *не треба* и *не сме* да трпи, злостављање, резултира редовно у једну од две врло страшне ствари, од којих обадве подједнако погађају општи интерес. Да прегледамо то.

Нека је претпоставка да према окривљеноме у питању стоји углавном само његово признање дато код иследне власти. Пред судом, окривљени *геср*. оптужени порекне то своје признање са мотивацијом да му је оно код полицијске власти изнуђено. Истиче се питање, сада, какво држање треба да заузме суд према таквоме тврђењу оптуженога, с обзиром на чињеницу да је врло вероватно, да је оптужени признао дело зато што је на то био принуђен. Хоће ли он да поверује оптуженоме да му је признање изнуђено недопуштеним начином или ће да поверује иследној власти која у својој тужби каже, да противу оптуженога стоји његово *чишћо* и *јасно* признање? § 227. Крив. Суд. Пост. предвиђа случај да оптужени порекне своје признање и наређује, да, и ако порекнуто, то признање не губи ништа од своје доказне вредности, осим случаја „ако би оптужени

вероватне узроке навео, зашто је признање пређе лажно учинио, или би таквога обстојателства навео, која се учињеним ислеђењем нађу да постоје и истинитост пређе учињенога признања са основом у сумњу доводе.“ *Ако би ошћужени вероваћне узроке навео!* Је ли тврђење његово, да је он на признање натеран физичком силом, вероватан узрок? У сваком случају такав се навод оптуженога јавља не само као вероватан, него готово као извештан, с обзиром на факат да иследна власт тукући натерује на признање. Према томе суд би био дужан да застане са извиђањем и да нареди истрагу у смислу тврђења оптуженога. Па ако би се учињеним ислеђењем нашло, да је оптужени у истини био принуђен да да своје признање, онда у смислу § 226. ал. I Крив. Суд. Пост. има се узети да он то своје признање није никада ни дао, а иследник (чиновник) који му је признање изнудило да се преда суду за дело из § 124. Каз. Зак.

Међутим, од свега овога не бива ништа. Суд се, по правилу, никада не обазире на ово тврђење оптуженога. Он то не чини из два разлога: 1^о зато, што се дешава и то да се навод оптуженога, да је тучен у полицији, појави као неистинит,⁸⁾ и 2^о што је врло тешко, или боље, немогуће утврдити да је оптужени у иследном притвору тучен.⁹⁾ Стављен пред тим фактима, суд, готово без изузетка, прелази преко овога тврђења оптуженога и узима, у сваком случају противно својем уверењу о томе, да је његово признање код иследне власти добивено на начин који је законом предвиђен. Па ипак, и ако суд прелази преко тога твр-

⁸⁾ Факат је, да се и ово дешава, али то је појава сасвим спонтана последица неправилне радње иследне власти у овоме смислу.

⁹⁾ Ово друго је главни разлог. Мрачни полицијски притвори скоро су неприступачни ислеђењу кривце оних, који у њима жилама врше предходну истрагу над окривљенима. Додуше, § 141. Крив. Суд. Пост. наређује, да се испит окривљенога код полицијске (иследне) власти врши увек у присуству двојице сведока, (грађани-присутници). На први поглед изгледа да је тим законским прописом онемогућено иследнику да према окривљеноме употреби и једно од оних средстава које закон забрањује. Међутим, присуство ових сведока ни у колику није гаранција окривљеноме да ће се према њему поступати у смислу наређења § 142. и 147. Крив. Суд. Пост. Није гаранција просто из тога разлога што ти сведоци, иако присутни формалноме испиту окривљенога, нису и не могу никада да буду присутни и у ономе тренутку када се окривљени у притворској ћелији, а у присуству иследника и неопходнога жандарма, *припрема* за тај испит, који ће, мало доцније, строго по закону да се изврши у присуству двојице сведока.

⁷⁾ В. о томе : Свет. Вој. Вуловић, *Ушћанова притвора и систем лишеня слободе код наших иследних и судских власти*. Покрет, Год. Бр. 33. и 34., стр. 135.

ђења оптуженога, оно има један извештај на њега.

Казали смо: последица ове незаконитости (изнуђавање признања) резултира у једну од две врло страшне ствари.

1^о Нека је претпоставка да је окривљени геср. оптужени у истини батинама и мучењем натеран да да своје признање. Пред судом, он га порекне са том мотивацијом. У том случају могуће су две ствари:

а) Суд ово прими за *вероватан узрок* и нареди ислеђење по томе. Ако истрага нађе да је тврђење оптуженога истинито, онда се у смислу § 226. al. I. Крив. Суд. Пост. узима као да признања и нема. (Ово се, међутим, готово никада не дешава).

в) Суд ово тврђење оптуженога не прими као вероватан узрок. Прелази преко њега и узима да према оптуженоме стоји његово *чисто и јасно* признање, које се у свему слаже са осталим ислеђеним околностима — тачка а и д § 225. Крив. Суд. Пост.¹⁰) У пресуди се уноси, да одбрани оптуженога, да је код полиције власти тучен и да је зато признао, као невероватној и недоказаној, суд не поклања вере. На основу тога признања суд га осуђује за дело за које је оптужен. (Ово се јавља као правило).

Сада, када се поје од тога, да је тврђење оптуженога односно овога не само вероватно, него да је то највероватније, онда је јасно, — ако је *de facto*, у случају у питању, истина оно што он тврди, а у то се, као што смо видели, готово никада не улази, — колико правосуђе губи од тога, колико оно престаје да буде правосуђе и колико је грубо повређен основни захтев начела материјалне истине, по коме само прави кривац има да искуси законом предвиђену казну за дело које је учинио.

2^о Нека је претпоставка да је тврђење оптуженога, да је принуђен на признање, у ствари неистинито. Суд, разуме се, ово никада не може да зна. Али под импресијом тврђења оптуженога да је тучен, његово је држање, (и ако без последице на судбину таквога признања у смислу предвиђеног изузетка у § 227. у в I. al. § 226.

¹⁰) Основи који представљају те ислеђене околности могу врло лако да се саобразе *признању*, по готову када се већ поје од тога да то признање стоји.

Крив. Суд. Пост.), увек у томе смислу, да је врло вероватно да је то било. Са тим се полази. Другојачије, уосталом, не може ни да буде. Последица је тога да судије, приликом одмеравања казне, увек имају у виду ту могућност да је његово, оптуженога, признање изнуђено; и зато, када противу њега као извршиоца дела у главном стоји само то његово признање, они су увек готови, не констатујући то, разуме се, у разлозима своје пресуде, да оптуженога што блажије осуде. — Непотребно је подвлачити колико је у једном оваквом случају повређен основни принцип материјалног кривичног права, да вини извршилац кривичнога дела буде осуђен на казну сразмерну злу који је учинио својом противправном радњом.

То су последице ове незаконитости коју чини иследна власт, када недопуштеним средствима изнуђава признања окривљених. Али и када не би било тих и сувише страшних последица, које погађају општи интерес, него када би се последица те противзаконе радње ограничила само на ону штету и зло које неправично претрпи појединац, окривљени, тиме што је злостављан, па би и само то било и сувише довољно да се овоме једном стане на пут, да се данас §§ 142. и 147. Крив. Суд. Пост. понова да снага закона, коју су они сасвим изгубили, и да § 124. Каз. Зак. буде понова позитиван законски пропис, под који ће да потпадне без изузетка сви они, који се огреше о њега. А захтев државне и правне политике, с обзиром на врло критично стање у овом погледу, налаже безусловно, као врло потребну меру, да се § 124. Каз. Зак. модифицира у томе смислу, што ће се казна за то дело повећати тако, да у место посебног максимума, посебни минимум за ово дело буде пет година заточења. Само на тај начин, а под условом, разуме се, да се за сваки сазнати случај поведе најсавеснија и најпажљивија истрага, и да се кривац преда суду на осуду, истргнуће се из руку иследне власти једно инквизиторско средство које припада далекој прошлости, јер у модерној правној држави окривљени *не може и не сме* да буде злостављан, и само тиме стаће се на пут једноме злу чије су последице најнегативније.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Уређивачки одобр часописа „Бранич” моли своје сараднике да текстове за објављивање достављају уважавајући следеће напомене:

I. Текстови не би требало да буду дужи од 16 страница. Страница треба да има 28 редова са око 66 словних знакова у реду, односно укупно око 29.500 знакова, фонт *Times New Roman* 12 pt.

1. Текст треба да буде писан на српском језику, ћирилицом, осим страних речи и речи на латинском језику, које се пишу латиницом и курзивом (коса слова, *Italik*).

2. Текст треба да садржи резиме (сажетак) испод наслова, са основним садржајем и резултатима рада, као и кључне речи (не више од 7 речи) на српском језику, а на крају такође резиме на једном од светских језика, са кључним речима на том језику. Резиме на српском и резиме на страном језику не треба да буду дужи од 20 редова.

3. **Наслов рада** пише се на средини, великим словима (фонт 14). **Наслови унутар рада** треба да имају следећи формат:

- *Први ниво наслова* – на средини; нумерација: римски број (на пример, I, II, III, итд.); прво слово велико, а остала мала.
- *Други ниво наслова* – на средини; нумерација: арапски број са тачком (на пример: 1, 2, 3. итд.); прво слово велико, а остала мала.
- *Трећи ниво наслова* – на средини, курзив; нумерација: мало слово азбуке са затвореном заградом [на пример: а), б), в), итд.]; прво слово велико, а остала мала.
- *Четврти ниво наслова*: на средини; нумерација: арапски број са затвореном заградом [на пример: 1), 2), 3), итд.]; прво слово велико, а остала мала.

Пример:

I. Напомене о ...

1. Основне поставке ...

а) Основни појмови ...

1) Терминологија ...

4. Име, презиме, академска титула и занимање аутора наводе се у левом углу прве стране изнад наслова; у пропратној фусноти, која се означава звездицом, наводи се организација у којој је аутор запослен и звање аутора. У пропратној фусноти треба написати и *e-mail* адресу аутора.
5. Рад се предаје у електронском облику. Уз рад треба доставити електронску адресу.
6. Уређивачки одбор задржава право да рад прилагоди јединственим стандардима уређивања и правописним правилима српског језика (односно страног језика на ком је сачињен сажетак рада).
7. Објављени и необјављени радови се не враћају.

II. Правила цитирања:

1) **Књиге** се цитирају на следећи начин: име и презиме аутора, наслов дела наведен курзивом, евентуално редни број издања, место издања, година издања, број стране (без додатака попут стр., ст. и сл.); уколико се наводи име издавача, пише се пре места издања.

Примери:

Марко Марковић, *Право ...*, 2. издање, Београд, 2017, 101.

John Johnson, *Law on ...*, 2nd edition, London, 2016, 101.

Када се цитира књига више аутора, њихова имена и презимена раздвајају се запетом.

Књига коју је неко лице приредило као уредник цитира се тако што се након његовог имена и презимена у загради наводи ознака „уредник”, односно одговарајућа ознака на језику на коме је књига објављена.

Код поновљеног цитата књиге наводи се прво слово имена аутора са тачком и презиме, након чега се додаје број стране.

Пример: М. Марковић, 102.

Када се цитира више књига истог аутора, код поновљеног цитирања наводи се прво слово имена са тачком и презиме, а потом се у загради ставља година издања, те број стране.

Пример: М. Марковић (2010), 202.

2) **Чланци** се цитирају на следећи начин: име и презиме аутора, отворени наводници, назив чланка, затворени наводници, назив часописа курзивом, број, година издања, број стране:

Примери:

Марко Марковић, „О неким питањима ...”, *Бранич*, бр. 3–4/2013, 69.
John Johnson, „Legal aspects of ...”, *Law Journal of ...*, Vol. 3, 2017, 101.

Када се цитира чланак више аутора, њихова имена и презимена се раздвајају запетом.

Чланак објављен у оквиру зборника радова или књиге, коју је неко друго лице приредило као уредник, цитира се на следећи начин: име и презиме аутора, отворени наводници, назив чланка, затворени наводници, назив зборника радова односно књиге курзивом, у загради ознака „уредник”, „редактор” и сл. (или одговарајућа ознака на страном језику – „editor” и сл.), име и презиме уредника, евентуално редни број издања, место издања, година издања, број стране.

Када се цитира један чланак одређеног аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена аутора са тачком и презиме, а потом број стране.

Када се цитира више чланака истог аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена са тачком, презиме, потом се у заграду ставља година издања, те број стране.

3) **Прописи** се цитирају на следећи начин: пун назив прописа, гласило у коме је пропис објављен курзивом, број гласила и година објављивања, скраћеница „чл.”, „ст.”, „тач.” и број одредбе.

Пример: Закон о ..., *Службени гласник РС*, бр. 11/2017, 10/2018, чл. 15 ст. 2.

Ако ће наведени пропис бити поново цитиран у раду, приликом првог цитирања се, после назива прописа, наводи скраћеница под којом ће се он даље наводити.

Пример: Закон о парничном поступку – ЗПП, *Службени листи РС*, ...

Члан, став и тачка прописа означавају се скраћеницама: „чл.”, „ст.”, „тач.”, а параграф скраћеницом „пар.”

Прописи на страном језику цитирају се на следећи начин: пун назив прописа преведен на српски језик, година доношења односно објављивања, отворена заграда, пун назив прописа на оригиналном језику курзивом, евентуално скраћеница под којим ће се пропис даље наводити, затворена заграда, скраћеница „чл.”, „ст.”, „тач.” или „пар.” и број одредбе.

4) **Извори са Интернета** се цитирају на следећи начин: име и презиме аутора односно организације која је припремила, назив текста, евентуално место и година објављивања, адреса Интернет странице курзивом, датум приступа страници, те број стране.

Приликом поновољеног цитирања извора са Интернета наводи се прво слово имена аутора са тачком и презиме аутороа односно назив организација која је припремила текст, назив текста и број стране.

5) Уколико се цитира податак са исте стране из истог дела као и у претходној фусноти, користи се латинична скраћеница *Ibidem*, курзивом, с тачком на крају (или реч *Исџо*).

Пример: Ibid. (или: Исџо.)

Уколико се цитира податак из истог дела као у претходној фусноти, али су различите стране, користи се латинична скраћеница *Ibid.* (или реч *Исџо*), наводи се број стране и ставља тачка на крају.

Пример: Ibid., 21. (или: Исџо, 21.)

6) Уколико се цитира текст са више страна које су тачно одређене, оне се раздвајају цртицом, после које следи тачка. Уколико се цитира текст са више страна које се не одређују тачно, после броја који означава прву наведену страну наводи се „и даље” с тачком на крају.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
347.9

БРАНИЧ : часопис за правну теорију и праксу Адвокатске
коморе Србије = Branič : Journal of Legal Theory and Practice
of the Bar Association of Serbia / главни и одговорни уредник
Мирослав Пауновић. – Н.с., год. 1, бр. 1 (јан.–март 1991)–.
– Београд : Адвокатска комора Србије, 1991– (Београд :
Службени гласник).
– 24 cm

Тромесечно.

ISSN 0353–9644 = Бранич (1991)

COBISS.SR-ID 20883970
